



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1995:18

Ny lovgivning om opplæring

«... og for øvrig kan man gjøre som man vil»

Utredning fra utvalg oppnevnt
ved kongelig resolusjon av 10. november 1993.

Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
4. juli 1995.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1995

Til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Ved kgl.res. 10.11. 1993 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg med mandat å skulle gjennomgå opplæringssektorens styringsordning og til å foreslå et nytt og bedre opplæringslovverk.

Utvalget legger med dette frem sin innstilling med forslag til ny opplæringslovgivning.

Oslo, 4. juli 1995

Eivind Smith leder

Kari Berg

Anders Folkestad

Eva Hildrum

Christine Hjortland

Harald Hove

Hanna Marit Jahr

Lars Loe

Sr. Marie-Kristin Riosianu

Halvdan Skard

Kristin Solberg

Johan Sverdrup

Rune Sørensen

Per Wøien

Knut Aagesen

Kjell T. Dahl

Geir Helgeland

Bjørn Tore Kjellemo

Pål Stephensen

Sammendrag av utvalgets utredning

0.1 INNLEDNING

Utvalget tar utgangspunkt i de nasjonale og individuelle hensyn og de hensyn til lokal ressursutnyttelse og lokalt selvstyre som framgår av mandatet ("*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11). Blant annet er det tatt utgangspunkt i følgende mål for opplæringsvirksomheten slik de framgår av St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren:

- «Lik rett til utdanning og opplæring for alle - uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn, bosted, kjønn, alder, funksjonsdyktighet eller etnisk bakgrunn.
- Sikre et felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag i befolkningen.
- Sørge for at utdanningssystemet formidler kunnskap av høy kvalitet og relevans og bidrar til god utvikling og livskvalitet for den enkelte.
- Gi gode muligheter for lokal tilpasning samtidig som et felles nasjonalt kunnskaps- og verdigrunnlag blir ivarettatt...»

Ovennevnte mål veies også mot foreldrenes rett til å velge skole for sine barn ("*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 og 34), hensynene bak brukermedvirkning ("*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20), arbeidslivspartenes deltakelse i styringen av fagopplæringen ("*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32) og Sametingets rolle i styringen av samisk opplæring ("*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33).

Utvalget tar også utgangspunkt i en generell gjennomgang av bruken av de enkelte typer av styringsmidler ("*Innledning*" i kap. 6 - 10). Utvalget legger til grunn at forskriftskompetanse skal ha en særlig begrunnelse og at slik kompetanse som utgangspunkt skal knyttes til den enkelte paragraf. Bindende regulering av opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner må skje i lov eller i forskrift fastsatt med hjemmel i lov.

0.2 EN NY LOV OM GRUNNSKOLE OG VIDEREGÅENDE OPPLÆRING (KAPITLENE 12, 13 OG 37)

Utvalgets flertall foreslår en felles lov for grunnskole og videregående opplæring ("*Lovstruktur*" i kap. 12) Loven skal omfatte all offentlig og privat opplæring på disse områdene, herunder fagopplæring i arbeidslivet. På disse områdene vil loven som utgangspunkt omfatte alle barn, unge og voksne, også de som på grunn av funksjonshemning eller andre forhold har særlige opplæringsbehov. Loven omfatter også utlendinger som har tatt opphold av en viss varighet ("*Lovens virkeområde*" i kap. 37). Folkehøgskoleloven og voksenopplæringsloven videreføres som egne lover.

Et av utvalgets medlemmer går imot at loven også omfatter private skoler. Et annet medlem ønsker at den nye loven også skal omfatte folkehøgskolene og hele voksenopplæringen. To medlemmer går inn for at fagopplæring i bedrift fortsatt reguleres i egen lov.

Opplæringslovenes formålsbestemmelser foreslås i hovedsak videreført. Utvalget foreslår likevel enkelte endringer for å skape bedre samsvar mellom formålsbestemmelsene for grunnskolen og videregående opplæring. Videre foreslår utvalget at flere av dagens mål for styring av opplæringssektoren tas inn i loven. Lovens formålsbestemmelser skal også inneholde regler om arbeidsmiljø, mobbing og sikker-

het ("*Formålsbestemmelser*" i kap.13) og prinsippet om tilpasset opplæring ("*Opp- læring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap.19).

0.3 FORHOLDET TIL ALMINNELIG FORVALTNINGSRETT (KAPIT- LENE 14-16)

Utvalget gir i "*Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon*" i kapittel 14 en kort oversikt over forvaltningsloven og dens anvendelse i opplæringssektoren og over hovedreglene om inhabilitet, taushetsplikt, delegasjon mv. Av reglene om delegasjon i forvaltningen følger det blant annet at departemen- tet kan delegerer sin myndighet til f.eks. statens utdanningskontor så lenge noe annet ikke er fastsatt.

Det foreslås en egen lovbestemmelse som gjør det klart at forvaltningsloven gjelder for opplæringsvirksomhet som forvaltningsorganer driver, og en særbestem- melse om dette spørsmål for private skoler. Utvalget foreslår at dagens lovbestem- melser om opplysningsplikt til barneverntjenesten og sosialtjenesten videreføres og gis tilsvarende anvendelse for private skoler.

I "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kapittel 15 gir utvalget en kortfattet oversikt over de viktigste bestemmelsene om enkeltvedtak og forskrift i forvaltningsloven, herunder om enkeltpersoners rettigheter i forbindelse med disse vedtakene.

"*Klage over enkeltvedtak*" i kapittel 16 om klage er et resultat av en endring av utvalgets opprinnelige mandat. Det gis først en beskrivelse av de reglene som gjel- der for opplæringsområdet. Deretter foreslår utvalget nye særregler om klagein- stans. Forslagene bygger på de vurderinger departementet har gitt i brev inntatt som vedlegg 1. Et mindretall påpeker at utvalget burde ha blitt stilt friere til å vurdere reglene om klageinstans med utgangspunkt i den alminnelige hovedregel i fvl. § 28 annet ledd om at klage skal behandles internt i kommunen eller fylkeskommunen.

0.4 RETT OG PLIKT TIL OPPLÆRING ("*Rett og plikt til opplæring*" I KA- PITTEL 18)

Utvalget viderefører de sentrale bestemmelser om rett og plikt til grunnskole og videregående opplæring, herunder utvidelse av skoleplikten til 10 år og skolestart ved 6-års alder. Det innføres en ny generell bestemmelse om fritak fra skoleplikt.

Adgang til fritak for kristendomsopplæring i grunnskolen videreføres, men utvalget går inn for at det klargjøres i loven at elever over 15 år som ikke er medlem i Den norske kirke, har selvbestemmelsesrett i dette spørsmålet. Videre foreslår utvalget å fjerne kravet om at en av foreldrene skal være utmeldt av statskirken når eleven er under 15 år. Fritaksadgang for religionsopplæring i videregående skole fjernes. Det fastsettes i loven at der annen religions- eller livssynsopplæring tilbys er denne obligatorisk for elever som fritas for kristendomsopplæring.

Gratisprinsippet i grunnskolen og videregående opplæring tas inn i loven, og adgangen til å kreve at elever i videregående opplæring skal holde seg med under- visningsmateriell foreslås regulert i loven.

Adgangen til å bøtelegge foreldre som ikke sørger for at opplæringsplikten opp- fylles, videreføres.

0.5 OPPLÆRING AV BARN, UNGE OG VOKSNE MED SÆRLIGE BEHOV (*"Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning" I KAPITTEL 19*)

Alle regler i den nye opplæringsloven skal i utgangspunktet gjelde for alle elever. Det er avvik fra dette som må vurderes særskilt. Utvalget viderefører prinsippet om tilpasset opplæring som en lovfestet generell målsetting i grunnskolen (se også *"Formålsbestemmelser"* i kap. 13), og foreslår å gjøre dette gjeldende også for videregående opplæring.

Utvalget går inn for at det fortsatt skal være rett til spesialundervisning for den enkelte elev og at det gis en felles bestemmelse for grunnskole og videregående opplæring. Utvalgets flertall foreslår at det heller ikke i fremtiden skal være plikt til å motta spesialundervisning i grunnskolen, mens et mindretall foreslår at det innføres en slik plikt.

Utvalget viderefører dagens ordning med skjønnsmessige kriterier knyttet til vilkår, innhold og omfang, men har forsøkt å klargjøre disse kriteriene i forhold til i dag. Videre foreslås det å gi partene særlige rettigheter under saksbehandlingen. Et mindretall går inn for en alternativ formulering av den skjønnsmessige bestemmelsen.

Utvalget foreslår rett til ett år ekstra grunnskoleopplæring for visse elever. Et flertall foreslår også en bestemmelse som viderefører og klargjør retten til opplæring for voksne med særlige opplæringsbehov. Et mindretall går inn for at det ikke innføres noen slik rett, kun en plikt for kommunene. Flytting av reglene om rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder til barnehageloven foreslås vurdert nærmere.

De ordinære læreplaner skal gjelde så langt de passer, men det innføres et krav om at det skal utarbeides en individuell opplæringsplan når de ordinære planene fravikes.

Utvalget foreslår samme regler som i dag for prioritert inntak til videregående opplæring.

Videre går utvalget inn for at det skal være krav om PP-tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner, men at statlige kompetansesentra heller ikke i framtiden lovfestes. Utvalget foreslår at retten til sakkyndig vurdering gjøres eksplisitt i loven og at det i loven innføres saksbehandlingsregler for sakkyndig vurdering.

0.6 BRUKERINNFLYTELSE OG SKOLEVALG (*"Brukerinnflytelse og skolevalg" I KAPITTEL 20*)

Etter lovutkastet skal elevene til vanlig gå i den skolen de sogner til. Kommunen kan gi forskrifter om hvilke områder som sogner til de enkelte skolene. Departementets hjemmel til å gi forskrifter om skolebytte og skoleopptak i grunnskolen oppheves. Utvalgets flertall foreslår rett til å velge annen skole i hjemkommunen eller i nabokommunen når det er plass i allerede opprettet klasse ved den søkte skole. Et mindretall går imot forslaget om friere skolevalg.

Utvalget viderefører hovedtrekkene av dagens lovregler om klasseråd, elevråd, allmøte, foreldreråd, samarbeidsutvalg og skoleutvalg. Samtidig lovfestes en rekke av dagens forskriftsbestemmelser. Departementets forskriftshjemmel oppheves. Det åpnes for alternative løsninger for brukermedvirkning i hele skoleverket.

0.7 OPPLÆRINGENS INNHOLD ("*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" I KAPITTEL 21)

Dagens lovregler om opplæringens innhold blir i hovedsak videreført. Departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om innholdet, herunder elev- og lærlingvurdering, i både grunnskolen og videregående opplæring, herunder om hvilke fag som skal ha opplæring i bedrift. De øvrige reglene om opplæringens innhold i videregående opplæring forenkles. Hovedreglene om fag- og emneinndeling i grunnskolen oppdateres og fastsettes i den nye loven.

Hjemmelen til å gi forskrifter om de overordnede mål og prinsipper for opplæringen presiseres og knyttes til den nye lovens formålsbestemmelser.

Skolepersonalets plikter i forhold til lov og forskrift om opplæringens innhold klargjøres.

0.8 ORGANISERING AV UNDERVISNINGEN, HERUNDER KLASSESTØRRELSER ("*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" I KAPITTEL 22)

Utvalgets flertall foreslår å lovfeste en standard om forsvarlig organisering av undervisningen. Dagens klassesdelingstall videreføres. Det åpnes for å overskride maksimal klassestørrelse i særlige tilfeller. Vedtak om overskridelse skal kunne overprøves av departementet etter eget tiltak eller etter klage fra elevene.

Et mindretall går i mot at departementet skal kunne gripe inn av eget tiltak. Et annet mindretall foreslår at det ikke lovfestes regler om forsvarlig organisering av undervisningen eller om maksimalt antall elever pr. klasse. Et tredje mindretall ønsker reduserte maksimumstall, vil bare åpne for overskridelse av maksimumstallene når elever kommer til i skoleåret og vil gi departementet hjemmel til å fastsette minste lærertimetall pr. klasse. Et mindretall vil lovfeste maksimums skolestørrelser.

Utvalgets flertall foreslår å videreføre og utvide muligheten for aldersblandede klasser.

0.9 OPPLÆRINGENS OMFANG I TID ("*Opplæringens omfang i tid*" I KAPITTEL 23)

Utvalgets flertall foreslår at minste antall undervisningstimer i grunnskolen lovfestes i samsvar med dagens minstetimetall. Kommunen kan gi forskrift om et høyere timetall. Departementet bør fortsatt fastsette tidsomfanget i videregående opplæring. Et mindretall ønsker å lovfeste et høyere timetall og vil dessuten lovfeste antall undervisningstimer for videregående opplæring.

Lovutkastet fastsetter at opplæringen skal strekke seg over 190 undervisningsdager innenfor en ramme på 45 fortløpende uker og at skoleukene i størst mulig grad skal være hele uker.

Utvalget foreslår klargjort i loven at skoleruta fastsettes i kommunale (grunnskolen) og fylkeskommunale (videregående opplæring) forskrifter. Departementet kan gi forskrifter om rammer for daglig skoletid og pauser.

0.10 LÆREMIDLER OG ANNET UTSTYR I OPPLÆRINGEN ("*Læremidler og annet utstyr i opplæringen*" I KAPITTEL 24)

Dagens krav til utstyr, inventar og læremidler i videregående skoler foreslås videreført. Utvalgets flertall foreslår at lovens krav for grunnskolen endres slik at det blir det samme som for videregående skoler. Det skal være tilstrekkelig at skolene har

tilgang til det nødvendige utstyr, inventar og læremidler. Et mindretall ønsker å videreføre dagens bestemmelser.

Utvalget foreslår at kravet om godkjenning av lærebøker oppheves. Departementet kan gi forskrifter om innhenting og publisering av sakkyndig vurdering. Forbudet mot å benytte lærebøker som ikke er gitt ut på begge målformer videreføres, og departementets unntakshjemmel begrenses. Lesebøkene i norsk skal fortsatt ha tilstrekkelig tilfang av begge målformer.

0.11 SKOLEANLEGG, HELSE OG ARBEIDSMILJØ (*"Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø" I KAPITTEL 25*)

Innholdet i dagens bestemmelser om arbeidsmiljø i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring videreføres i den nye lovens formålsbestemmelser. Utvalget foreslår videre at spørsmålet om arbeidsmiljølovens anvendelse for elever utredes særskilt.

Grunnskoleforskriftenes krav om at elevene skal ha en tilpasset arbeidsplass lovfestes og gjøres gjeldende for hele skoleverket. Kravet vil ha særlig betydning for utstyr mv. til funksjonshemmede elever. Det foreslås også bestemmelser om arbeidet mot skader og mobbing blant elevene (se også *"Formålsbestemmelser"* i kap. 13).

Utvalgets flertall foreslår at det overlates til kommunene å fastsette bestemmelser om bruk av alkohol i grunnskoleanlegg innenfor rammene av den alminnelige alkohollovgivning. Et mindretall foreslår at dagens særlovsfestede forbud mot alkohol i grunnskoleanlegg videreføres.

0.12 SKYSS OG INNLOSJERING (*"Skyss og innlosjering" I KAPITTEL 26*)

Reglene om skyss og innlosjering foreslås i det vesentlige videreført. Utvalget foreslår imidlertid at loven fastsetter en del av de forhold som skal vektlegges ved vurderingen av om skoleveien er farlig. Utvalget anbefaler departementet å vurdere differensierte grenser for rett til gratis skyss i grunnskolen og fri skyss for lærlinger.

0.13 KRAV OM STILLINGER, FUNKSJONER OG TJENESTER (*"Krav om stillinger, funksjoner og tjenester" I KAPITTEL 27*)

Utvalget foreslår et lovfestet og generelt krav om at alle skoler skal ha en forsvarlig pedagogisk, faglig og administrativ ledelse. Alle skoler, med unntak av mindre grunnskoler uten ungdomstrinn, skal fortsatt ha en rektor som administrativ, faglig og pedagogisk leder. Som i dag skal rektor ha undervisningskompetanse og tre års arbeidserfaring fra skolen.

Lovutkastet viderefører dagens krav om bibliotekteneste.

Rådgivningsansvaret videreføres, gjennom fylkeskommunenes oppfølgningstjeneste og ved lovfesting av at alle elever skal ha rådgivning om utdanning, framtidig yrke og sosiale spørsmål.

Dagens krav om klassestyrer i både grunnskolen og videregående skole lovfestes. Utvalget foreslår at lovens krav om pedagogisk veiledningstjeneste oppheves.

Flertallet foreslår at kommunene og fylkeskommunene skal kunne bestemme hvilke stillinger, funksjoner og tjenester det skal være ved den enkelte skole utover det som følger av loven. Forslaget betyr at staten og lærerorganisasjonene ikke lenger kan binde kommunesektoren gjennom tariffavtaler om opprettelse av stillinger, funksjoner og tjenester. Dagens tariffavtaler om opprettelse av mellomlederstillin-

ger i skolen (inspektør, hovedlærer) kan bli satt til side av kommunale bestemmelser. Et mindretall går imot dette forslaget.

Utvalgets flertall foreslår videre at departementet ikke lenger skal kunne gi forskrifter om stillinger, tjenester og funksjoner i skolen (se også "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29). Mindretallet foreslår at dagens forskriftshjemmel opprettholdes.

0.14 KOMPETANSEKRAV FOR UNDERVISNINGSPERSONALET OG SKOLELEDERE ("*Kompetansekraft for undervisningspersonale og skoleledere*" I KAPITTEL 28)

Utvalget går inn for at dagens krav til kompetanse for lærer, adjunkt, lektor og rektor i hovedsak videreføres. Hovedinnholdet i lærerutdanningen vil dermed fortsatt være lovfestet. Departementet gir utfyllende forskrifter.

Utvalget foreslår at førskolelærere skal kunne tilsettes på barnetrinnet i grunnskolen når de har kompetanse for lese-, skrive- og talloplæring som tilsvarende allmennlærerens.

Det åpnes for tilsetting av faglærere, adjunkter og lektorer med relevant faglig fordypning på mellomtrinnet i grunnskolen. Også for lærere på ungdomstrinnet innføres det krav om relevant faglig fordypning.

Adgangen til å tilsette midlertidig ved mangel på kvalifiserte søkere videreføres. Det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om tilsetting av best kvalifiserte søker lovfestes.

Utvalget foreslår at lovbestemmelsen om særskilt skikkethetsvurdering av lærerkandidater i lærerutdanningsloven oppheves.

0.15 UNDERVISNINGSPERSONALETS ARBEIDSRETTSLIGE STILLING ("*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" I KAPITTEL 29)

Utvalgets flertall foreslår at de særlige stillingsvernsreglene for lærere og skoleledere i grunnskolen oppheves og at de alminnelige regler i blant annet arbeidsmiljøloven gjøres gjeldende. Personale som ved lovens ikrafttreden har uoppsigelig stilling skal beholde denne status ("*Overgangsbestemmelser*" i kap.38). Mindretallet går inn for at stillingsvernsreglene i grunnskoleloven videreføres i en ny opplæringslov.

Grunnskolelovens krav om offentlig utlysning av undervisnings- og rektorstillinger skal i hovedsak videreføres, og også gjøres gjeldende for videregående skole.

Utvalget foreslår at grunnskolelovens særregler om lønn mv. oppheves. Retten til å reservere seg mot undervisning i kristendomsfaget videreføres.

Et mindretall foreslår at loven fastsetter at undervisningspersonalets arbeidsår skal tilsvare et årsverk for andre arbeidstakere i det offentlige med ordinær dagarbeidstid. Årsverket inndeles i tid til undervisning og tid til annet arbeid.

0.16 ORDENSREGLEMENT OG BORTVISNING ("*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" I KAPITTEL 30)

Utvalget foreslår separate lovbestemmelser som gir henholdsvis kommunen og fylkeskommunen myndighet og plikt til å fastsette ordensreglement for skolene. Lovteksten setter nærmere krav til hva et skolereglement skal inneholde.

I grunnskolen begrenses adgangen til å bortvise for inntil 3 dager til de 3 siste skoleår (8. til 10. klassetrinn). For lavere klassetrinn kan bortvisning for timen eller

resten av dagen nyttes. I videregående opplæring går utvalget inn for at adgangen til bortvisning for inntil 5 dager, bortvisning for resten av skoleåret og tap av rettigheter videreføres, men foreslår forbud mot å delegere avgjørelser om bortvisning for resten av skoleåret til organer ved den enkelte skole. Uttrykket bortvisning foreslås brukt generelt. Krav både for grunnskole og videregående skole at eleven skal få forklare seg muntlig før beslutning om refsing treffes.

Utvalget har ikke fremmet forslag om særlige lovregler om adgangen til bruk av fysisk makt, men anbefaler at departementet vurderer å gjøre forslaget til nye regler i sosialtjenesteloven gjeldende også for opplæringssektoren.

0.17 MÅLFORMER ("*Målformer*" I KAPITTEL 31)

Reglene om målformer i grunnskolen foreslås i det vesentlige videreført. Utvalget foreslår imidlertid at lovreglene om kretsavstemning ved endring av målform oppheves. Når det opprettes særskilt klasse for annen målform bør det etter flertallets oppfatning være kommunen som fastsetter hvilken skole denne opplæringen skal legges til.

0.18 SÆRLIG OM FAGOPPLÆRING I ARBEIDSLIVET ("*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" I KAPITTEL 32)

Flertallet foreslår at arbeidslivspartenes deltakelse i styringen av fagopplæringen i hovedsak videreføres. På denne måten videreføres de statlige rådsorganene og de fylkeskommunale yrkesopplæringsnemndene og yrkesutvalgene. Det foreslås at fylkeskommunens myndighet overfor yrkesopplæringsnemnda klargjøres i loven.

Et mindretall går inn for at lovbestemmelsen om en særskilt yrkesopplæringsnemnda oppheves og foreslår en generell lovbestemmelse om arbeidslivspartenes deltakelse i den fylkeskommunale styringen av fagopplæringen. Et annet mindretall foreslår å gi undervisningspersonalet representasjon i partssammensatte organer.

Utvalgets flertall går inn for å oppheve de særlige prøvetidsreglene for visse lærlinger. Dette innebærer at ingen lærlinger skal ha prøvetid. Utvalget foreslår at dagens straffebestemmelse i fagopplæringsloven oppheves.

Ellers videreføres i hovedsak lovgivningen om lærlinger og lærebedrifter.

0.19 SÆRLIG OM SAMISK OPPLÆRING ("*Særlig om samisk opplæring*" I KAPITTEL 33)

Utvalget foreslår at begrepene same, samisk språk og samisk distrikt defineres i loven.

Retten til opplæring på og i samisk for samer i grunnskolen i samisk distrikt foreslås videreført, likeens muligheten for grunnskoleopplæring på og i samisk utenom samisk distrikt når det er minst 10 elever som ønsker slik opplæring. Utvalget foreslår imidlertid å gi kommunene adgang til å bestemme ved hvilken skole grunnskoleopplæringen på samisk skal legges til.

Utvalgets flertall foreslår å gi samer utenfor samisk distrikt individuell rett til grunnskoleopplæring i samisk. Et mindretall foreslår at dagens lovregler opprettholdes.

Departementet kan gi forskrifter om alternativ opplæring når egnet undervisningspersonale ikke er tilgjengelig. Samer som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen skal ha rett til opplæring i samisk i videregående skole. Retten for kommunene i samisk distrikt til å bestemme at alle i grunnskolen skal ha opplæring i samisk foreslås videreført.

Lovutkastet fastsetter at læreplanene i grunnskolen og for videregående opplæring skal gi pålegg om opplæring om samiske forhold i tilknytning til alle enkeltfag og at læreplanene må foreligge på samisk samtidig som på norsk. Sametinget gir forskrifter om de overordnede mål og prinsipper for samisk opplæring, om læreplaner for opplæring i samisk språk, om læreplaner for særskilte fag i videregående opplæring og om tillegg til fellesstoffet i læreplanene for grunnskolen og videregående opplæring. Sametingets forskrifter skal bygge på forskriftene til bestemmelsen om opplæringens formål og Kongen i Statsråd gir forskrift om rammer for de samiske læreplantilleggene. Departementet utarbeider utkast til de samiske læreplanene og læreplantilleggene.

Sametinget får rett til å oppnevne styrer for de statlige samiske videregående skolene.

0.20 PRIVAT OPPLÆRING ("*Privat opplæring*" I KAPITTEL 34).

Lovutkastet viderefører i hovedsak innholdet i dagens lovregulering av privat opplæring, herunder tilskudd til private skoler.

Utvalget foreslår en klargjøring av hvilke av kravene til offentlige skoler som også skal gjelde for private skoler. Godkjenningskrav for alle private grunnskoler videreføres og sanksjoneres med bøtStraff. Loven skal ikke gjelde for private videregående skoler som ikke mottar statstilskudd.

Lovens krav til inntak i, og styre ved, private tilskuddsskoler videreføres. Flertallet foreslår også at undervisningspersonalet og skolelederne fortsatt skal ha rett til samme lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skoler. Nærmere vilkår for godkjenning med rett til tilskudd kan fastsettes i forskrift. Utvalgets flertall foreslår videre en forenkling av dagens lovregler om tilskuddsberegningen. Mindretallet går inn for at lovreguleringen av tilskuddsberegningen oppheves.

Flertallets lovutkast viderefører ikke regler om tilskudd til videregående skoler som ikke har paralleller i det offentlige skoleverk i den nye loven. Eksisterende skoler sikres muligheter for fortsatt drift.

0.21 KONTROLL- OG TILSYNSORDNINGER ("*Kontroll- og tilsynsordninger*" I KAPITTEL 35)

Utvalget viderefører i hovedsak departementets tilsynsansvar for grunnskolen og innfører den samme tilsynsbestemmelsen for videregående opplæring. Tilsynet skal ledsages av råd og veiledning. Flertallet foreslår hjemmel for departementet til å gi kommunene pålegg om retting. Mindretall er ikke enig i forslaget om å innføre påleggshjemmel eller foreslår en mindre omfattende hjemmel.

Kommunen skal ikke lenger ha tilsynsansvar for private skoler. Dette tilsynsansvaret overtas i sin helhet av departementet. Kommunen skal fortsatt føre tilsyn med annen privat opplæring (hjemmeopplæring). Departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om rapportering og evaluering.

0.22 ANSVAR OG FINANSIERING ("*Ansvars- og finansieringsbestemmelser*" I KAPITTEL 36)

Kommunens og fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring og videregående opplæring foreslås i hovedsak videreført og presisert. Fylkeskommunens ansvar for spesialundervisning «på grunnskolens område» for unge i alderen 16-20 år oppheves ("*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialun-*

dervisning" i kap. 19). Videre oppheves særlige lovregler om styring av statlige skoler.

Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring i fengsel presiseres i loven. Departementets hjemmel til å pålegge fylkeskommunen ansvar i forbindelse med annen fengselsundervisning videreføres.

Dagens generelle finansieringsbestemmelser i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring videreføres.

0.23 FOLKEHØGSKOLELOVEN ("*Folkehøgskoleloven*" I KAPITTEL 39)

Utvalgets flertall foreslår at det lovfestede kravet om undervisningsinspektør oppheves. Et mindretall foreslår at kravet videreføres.

Den særlige lovbestemmelsen om tilsynsmannen for folkehøgskolene foreslås opphevet.

Utvalget foreslår at regelen om rektors stemmerett i styret oppheves, samtidig som det lovfestes at rektor er styrets saksforbereder med forslags- og talerett. De tilsatte får økt sin representasjon i styret fra en til to representanter.

Folkehøgskoleloven foreslås endret i tråd med dagens forskrifter om driftstilskudd. Endelig foreslår utvalget at departementets hjemmel til å fastsette instruks for skolens styre og personalet oppheves.

Førøvrig videreføres innholdet i dagens lovregulering av folkehøgskolene.

0.24 VOKSENOPPLÆRINGSLOVEN FOR ØVRIG ("*Voksenopplæringsloven for øvrig*" I KAPITTEL 40)

Som en følge av den omstrukturering som har funnet sted i universitets- og høgskolesektoren foreslår utvalget at voksenopplæringsloven § 13 om distriktshøgskolestyret som styringsorgan for førstegangsutdanning og etterutdanning ved institusjoner som inngår i distriktshøgskolesystemet oppheves.

Utvalget foreslår at studieforbund for og blant samer unntas fra enkelte av lovens vilkår.

Avslutningsvis foreslår utvalget at Kongens og departementets kompetanse til å gi nærmere «regler» eller «bestemmelser» presiseres til å gjelde «forskrifter».

0.25 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER ("*Innledning*" I KAPITTEL 41-43)

Utvalget antar at lovutkastet samlet sett ikke innebærer merkostnader av betydning for offentlig sektor. På en rekke punkter er det fremmet forslag som stiller kommuner og fylkeskommuner friere.

Utvalgets forslag kan ikke ses å føre til vesentlige administrative konsekvenser.

Del I
Bakgrunn

KAPITTEL 1

Innledning

1.1 OPPNEVNING OG BAKGRUNN FOR UTVALGETS ARBEID

Ved kgl. res. 10.11.1993 oppnevnte regjeringen et «offentlig utvalg for gjennomgang av opplæringssektorens styringsordning og et nytt og bedre opplæringslovverk», her omtalt som opplæringslovutvalget. Utvalgets oppgave har vært å foreta en samlet vurdering av opplæringslovene som styringsmiddel for å nå de nasjonale målene for opplæringen, og fremlegge forslag til lovtekst til ny opplæringslovgivning. Bakgrunnen for utvalgets arbeid er beskrevet i foredraget til den Kongelige resolusjonen:

«1. Opplæringsreformene.

De forvaltningsreformer som har funnet sted gjennom de siste 20 årene, har hatt stor betydning for forvaltningen også i utdanningssektoren. Målene for reformene har vært moderisering og effektivisering av offentlig forvaltning, større grad av lokalt selvstyre, klargjøring av forholdet mellom statlig, fylkeskommunal og kommunal styring blant annet ved overgang til større grad av mål- og resultatstyring.

I tillegg til dette er det vedtatt en rekke utdannings- og organiseringsreformer som er under gjennomføring og som omfatter oppfostring og læring i hele aldersspekteret fra barnehage til høgskole og voksenopplæring.

Selve skoleverket som opplæringslovene regulerer, er blitt endret ved dette. Det skal nå gis et samlet skoleløp fra 6 års alder, med rett til opplæring til og med videregående opplæringsnivå. Innholdet i opplæringen for hele løpet skal ses i sammenheng slik læreplanens generelle del legger grunnlaget for. Overgangene og sammenhengene mellom skoleslagene, herunder også voksenopplæringen, skal sikres. Ønsket om bedre sammenheng og felles perspektiv må også få konsekvenser for lovverket.

Regjeringens langtidsprogram forutsetter kompetanseheving på alle nivåer og fagområder. Samtidig forutsettes utdanningssystemet å oppøve elevenes evne til å løse praktiske problemer og å skape grunnlag for ny virksomhet. Skolen skal utvikle seg fra å være et tradisjonelt undervisningscenter til et mer allsidig lærings- og oppvekstsenter. Dette krever tilrettelegging for andre og nye samarbeidsformer - mellom skole og hjem, mellom skole og øvrige etater som har ansvar for barn og unge, mellom skole og næringsliv og med det frivillige organisasjonsliv.

De ulike reformene har over tid bl.a. medført hyppige endringer i opplæringslovverket. Samlet sett kan lovverket etterhvert synes fragmentarisk. Det lider til dels av manglende klarhet i sammenhengene mellom skoleslagene og i lovstrukturen og er i noen grad foreldet. Det er derfor sterkt ønskelig at lovene får bedre innbyrdes sammenheng, og at de klarere slår fast hva som ligger i nasjonale prioriteringer - samtidig som det legges til rette for at kommunalforvaltningene i ønsket utstrekning kan løse oppgavene på en måte som er tilpasset lokale forhold.

2. Bruk av styringsvirkemidler.

De mest sentrale styringsvirkemidlene som benyttes også på opplæringsområdet, er legal-, økonomi- og innholdsstyring, samt avtaler om lønns- og arbeidsvilkår. Tilbakerapportering og evaluering vil være stadig viktigere som metode innenfor samtlige av disse styringsmidlene.

Lovbasert styring:

Innenfor opplæringens område har den lovbaserte styringen tradisjonelt vært oppfattet som sterk. Som ledd i oppfølgingen av kommunelovsproposisjonen har Stortinget så langt vedtatt lovendringer som bl.a. innebærer at lovkrav om bestemte folkevalgte organer og administrative stillinger faller bort, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992-93).

Finansiell styring:

Kommuner og fylkeskommuner har den vesentligste finansiering fra skatter og gebyrer og fra overføringer i inntektssystemet. Overføringer ved øremerkede tilskudd er en finansiell styring som kan ha en prioriteringsvridende effekt: Man velger den løsning som gir størst tilskudd. Den finansielle styringen ved øremerkede tilskudd som virkemiddel til å oppnå nærmere angitte resultater, er imidlertid sterkt redusert i forhold til tidligere i og med overgangen til rammeoverføringer.

Tariffavtaler som styringsinstrument:

Det vil blant annet være behov for vurdering med sikte på grenseoppgang mellom forhold som mest hensiktsmessig skal være tariffgjensstand og forhold som skal reguleres i lov eller gjennom andre virkemidler.

I utdanningssektoren foreligger i dag ca 240 ulike tariffavtaler (selv etter at 224 avtaler nylig ble sanert). Mange av dem griper inn i det som er arbeidsgivers styringsrett i andre sektorer. Utdanningssektoren er således i betydelig grad - og mer enn ellers i offentlig virksomhet - bundet opp gjennom avtaleverket.

Innholdstyring:

Innholdsstyring utgjør en vesentlig komponent i opplæringssektoren. Det skjer bl.a. gjennom sentralt fastsatte læreplaner som angir mål for opplæringen og opplæringens innhold, andre former for informasjon og veiledning, evaluering og tilbakerapportering. Forsøks- og utviklingsvirksomhet, lærerutdanning og skolelederopplæring er også viktige elementer i innholdsstyringen.

3. Oppsummering.

Hovedmålene for statlig forvaltning innen opplæringen er å sikre en tilpasset og likeverdig opplæring, en nasjonal faglig standard og mulighet for livslang læring. Lov og regelverk bør være relativt enkelt å håndtere. Det må legges opp til en hensiktsmessig fordeling av oppgaver til det regionale og lokale forvaltningsapparat.

Hovedmålene for opplæringen er i liten grad forandret. Derimot er synet på hvordan disse målene skal nås, under forandring.

Som ledd i forvaltningsutviklingen har staten, på dette som på andre områder, gitt slipp på en del av de mer tradisjonelle styringselementene, mens nye elementer er under utvikling. De omfattende endringene i opplæringssektoren har gjort det nødvendig å se på utvikling og organisering samlet. Det er behov for en helhetlig gjennomgang av opplæringslovene for å sikre at disse samlet og i sammenheng med de øvrige styringsmidlene sikrer de nasjonale standarder og styringen av skoleverket.»

1.2 MANDAT

Ifølge foredraget til resolusjonen av 10.11.1993 har utvalget hatt følgende mandat:

«1. Hovedmålet for arbeidet er å få et lovverk som samlet sett fremstår som et bedre og klarere styringsmiddel. Utvalget må gå nøye gjennom hvilke spørsmål som bør være gjenstand for nasjonal styring, og om denne styringen bør finne sted i lovs form eller på annen måte.

Utvalgets forslag skal ikke innebære merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen i forhold til den utgiftsutvikling som følger av någjeldende bestemmelser og praksis.

Forslagene skal ta sikte på løsninger som ivaretar hensynet til nasjonale mål, og som samtidig sikrer at kommunene og fylkeskommune i tilstrekkelig grad har frihet til å finne egnede løsninger og å utnytte ressursene best mulig.

Utvalget gis i oppdrag å konkretisere tiltak som fører til bedre ressursbruk i sektoren.

Utvalget skal vurdere behovet for særskilte regler om tilsetting og oppsigelse av lærere.

Vurderingen skal omfatte følgende utdanningslover:

- lov om grunnskolen 13.6.1969 nr. 24
- lov om videregående opplæring 21.6.1974 nr. 55
- lov om fagopplæring i arbeidslivet 23.5. 1980 nr. 13
- lov om voksenopplæring 28.5.1976 nr. 35
- lov om tilskot til private skular 14.6.1985 nr. 73
- lov om lærerutdanning 8.6.1973 nr. 49
- lov om folkehøgskoler 8.6.1984 nr. 64.

Prinsippene i lovenes formålsbestemmelser ligger fast, men ordlydene kan tilpasses om det er hensiktsmessig.

2. Utvalget skal bl.a. bygge sitt arbeid på følgende dokumenter:

- St.meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet.
- St.meld. nr. 37 (1991-92) Om organisering og styring i utdanningssektoren.
- St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97.
- St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane.
- St.meld. nr. 40 (1992-93) Vi smaa en alen lange.
- Ot.prp. nr. 31 (1992-93) Om endringer i lov om videregående opplæring og lov om fagopplæring i arbeidslivet.
- Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om ny kommunelov.
- Ot.prp. nr. 59 (1992-93) Om tilpasning av særlovgivningen til nye kommunelov.
- NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket.

3. I Ot.prp. nr. 59 (1992-93) har Regjeringen med Stortingets tilslutning, jf. Innst.O. nr. 135 (1992-93), inntatt følgende prinsippstandpunkt når det gjelder det videre arbeidet med tilpasningene av særlovgivningen til den nye kommunelov:

«Departementet ga i Ot.prp. nr. 42 (91-92) om ny kommunelov uttrykk for at også detaljerte rettighetsbestemmelser og standardkrav skal gjennomgås og vurderes. Dette vil også innbefatte detaljerte regler om hvordan kommune/fylkeskommune skal løse sine oppgaver. Siktemålet vil være å oppheve eller endre særlovbestemmelser og standardkrav skal gjennomgås og vurderes. Dette vil også innbefatte detaljerte regler om hvordan kommunen/fylkeskommunen skal løse sine oppgaver. Siktemålet vil være å oppheve eller endre særlovbestemmelser som må anses unødige, sett ut fra behovet for effektiv kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon og hensynet til statlig styring. I proposisjonen ble det understreket at gjennomgåelsen av regelverket ikke skal omfatte bestemmelser om sentrale velferdsgoder, så som rett til grunnskoleopplæring, rett til sosialhjelp m.v.»

På grunnlag av dette prinsippstandpunktet bes utvalget gjennomgå og vurdere bruken av bestemmelser om standarder og rettigheter i opplæringslovgivningen med sikte på å avklare følgende spørsmål:

- Om det er bestemmelser om standarder og rettigheter i någjeldende lovgivning som ikke bør være gjenstand for direkte statlige pålegg overfor kommuner og fylkeskommuner.
- I de tilfelle der utvalget anser det påkrevet med statlig styring, bes utvalget vur-

dere forholdet mellom bruk av lovgivning for å ivareta de hensyn som ligger bak disse bestemmelsene og andre former for statlig styring som de årlige statsbudsjetter, mål- og resultatstyring, rettleiding og løpende dialog mellom staten og kommunalforvaltningen, særskilte tilskuddsordninger, statlig initierte forsøksordninger m.v.

- Utvalget bes vurdere hvilken form slike standard- og rettighetsbestemmelser bør gis i en fremtidig opplæringslovgivning, med særlig sikte på å ivareta de generelle prinsipper som er redegjort for i de nevnte dokumenter fra Regjeringen til Stortinget.
- Utvalget bes vurdere hvilke former for tilsyns-, kontroll- og godkjenningsordninger som bør innpasses i fremtidig lovgivning, samt hvilke former for legalitetskontroll som bør utøves fra statens side. Bruken av eventuelle sanksjonsmuligheter bør drøftes. Utvalget skal bygge på de samme prinsippene ved vurdering av statlige tilsyns- og kontrollordninger, som arbeidet med tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov bygger på.
- Ut fra hensynet til samordnede klagesystemer, som det blir arbeidet med i særlovtilpasningen i forbindelse med kommuneloven, skal utvalget ikke behandle spørsmål knyttet til klageordninger.
- Utvalget bes videre vurdere det någjeldende lovverk, og det någjeldende avtaler for undervisningspersonalet, med sikte på en grenseoppgang mellom styringsredskapene lov, budsjettvedtak, avtaler eller kommunal/fylkeskommunal styring.

4. Utvalget bes legge frem en første innstilling om de prinsippspørsmål mandatet inneholder senest 1. november 1994 og en innstilling med forslag til lov med motiver senest 1. juli 1995.

5. Med utgangspunkt i nærmere retningslinjer fastsatt på grunnlag av den innstilling som forutsettes avgitt innen 1. november 1994, bes utvalget utarbeide forslag til ny opplæringslovgivning på området som beskrevet.

Utvalget bes videre vurdere hensiktsmessigheten av å samle de ovennevnte opplæringslovene i en felles lov som dekker nivåene til og med videregående opplæring, i forhold til å opprettholde enkelte av dem, eller alle, som egne lover, men med innbyrdes samordning.

Utvalget bes også vurdere bruken og utformingen av forskriftshjemler.»

1.3 MANDATPREISERINGER

1.3.1 Generelt

I Departementets brev 06.06.1994 til utvalget heter det:

«Vedlagt oversendes Innst. O. nr. 36 (1993-94) og Ot.prp. nr. 21 (1993-94). Dokumentene er sluttbehandlet i Stortinget. Vi ber Lovutvalget innarbeide de vedtak som er fattet i den nye utdanningslovgivningen».

Vedtaket departementet her viser til er vedtakene om skolestart for 6-åringene og 10-årig grunnskole, se nedenfor i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18.

Ved brev 06.09.1994 rettet utvalget følgende spørsmål til departementet:

«...I følge sitt mandat skal utvalget bl.a. «..gå nøye gjennom hvilke spørsmål som bør være gjenstand for nasjonal styring, og om denne styringen bør finne sted i lovs form eller på annen måte.»

I denne forbindelse har spørsmålet kommet opp om hvorvidt vurdering av, og eventuelt forslag om, forhandlingsrettens plassering inngår i utval-

gets mandat. Spørsmålet er altså om det er staten eller kommunene som skal forhandle frem et avtaleverk med de tilsattes organisasjoner.

Jeg gjør imidlertid oppmerksom på at forhandlingsansvarets plassering kan tenkes å få betydning for vurderingen av andre forhold knyttet til styringsmiddelbruken. Slike spørsmål bør utvalget etter mitt syn kunne ta opp uten hensyn til om det skal forholde seg uttrykkelig til selve plasseringen av forhandlingsansvaret.

Av hensyn til den videre fremdrift i utvalgets arbeid ber jeg om snarest mulig tilbakemelding om hvilken forståelse av utvalgets mandat på det nevnte punkt som bør legges til grunn.

Jeg tillater meg forøvrig å gjøre oppmerksom på at den foreløpige innstillingen om prinsippspørsmål vil bli noe forsinket, men vil iallfall foreligge før 1. desember 1994.»

Ved brev av 12.10.1994 sendte departementet følgende svar:

«...Ifølge utvalgets mandat punkt 3, siste avsnitt bes utvalget: «vurdere det någjeldende lovverk, og det någjeldende avtaleverk for undervisningspersonalet, med sikte på en grenseoppgang mellom styringsredskapene lov, budsjettvedtak, avtaler eller kommunal/fylkeskommunal styring.»

Der avtaleverket nyttes som styringsredskap i opplæringssektoren, skal altså utvalget se på om forhold som er regulert i avtale mer hensiktsmessig burde være regulert på annen måte, eventuelt om det burde være undergitt kommunal eller fylkeskommunal styring.

Det er ikke forutsatt at utvalget skal foreta en vurdering av forhandlingsansvarets plassering generelt.

Frist for levering av prinsippinnstilling:

Etter at arbeidet med den gjenstående tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov har blitt noe forsinket, kan fristen for levering av prinsippinnstilling forskyves til 1. april 1995.»

Ved brev 11.01.1995 rettet statsråd Hernes følgende henvendelse til utvalget:

«Jeg viser til vedlagte brev 10.10.94 fra Sametinget, Sametingets sak 35/94 og utredning av organisering av den samiske utdanningssektoren. De spørsmål som reises av Sametinget og som faller inn under utvalgets mandat oversendes med dette til opplæringslovutvalget for videre behandling slik at de ulike spørsmålene knyttet til samisk opplæring i størst mulig grad blir behandlet samlet.»

Ved brev 12.01.1995 rettet statsråd Hernes følgende henvendelse til utvalget:

«Den svenske skolelov har fra sommeren 1994 følgende formulering i sin skolelov: «Särskilt skall den som verkar inom skolan bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.»

Jeg vil be om at utvalget vurderer forarbeidene til denne paragrafen og en tilsvarende formulering i den nye norske opplæringsloven»

Ved brev 27.02.1995 ba statsråd Hernes utvalget vurdere klagereglene på opplæringsområdet:

«Ved vedtakelsen av den nye kommuneloven i 1992 ba Stortinget om en gjennomgang og vurdering av særlovenes klageregler. De lover opplæringslovutvalget behandler er å oppfatte som særlover i denne sammenheng.

Arbeidet med vurderingen av klagereglene er organisert som et eget delprosjekt i KAD, som en del av arbeidet med fase II av særlovtilpasningen. Opplæringslovutvalgets mandat sier derfor at:

«Ut fra hensynet til samordnede klagesystemer, som det blir arbeidet med i særlovtilpasningen i forbindelse med kommuneloven, skal utvalget ikke behandle spørsmål knyttet til klageordninger.»

For å få en mest mulig samlet gjennomgang av styringsmiddelbruken på opplæringsområdet vil jeg imidlertid nå, i samråd med kommunalministeren, allikevel be utvalget om å gi en konkret vurdering av klagereglene på opplæringsområdet og utarbeide forslag til klageregler, i den grad det anses nødvendig å supplere de alminnelige regler om klage etter forvaltningsloven. Dette arbeidet må skje i tråd med de rammer regjeringen har lagt for arbeidet i klageprosjektet og i tråd med de prinsipielle vurderinger departementet har gitt til dette arbeidet.»

I referat fra utvalgets møte 08.-09.02.1995 heter det under punkt 8 Prinsipper for styring at:

«Utvalget er av den oppfatning at det vil være svært uhensiktsmessig å fremlegge deler av sin innstilling 1. april 1995. Utvalgets leder tar kontakt med departementet snarest for møte om avklaring av dette forhold.»

Slikt møte ble avholdt 13.02.1995. Ved brev 13.03.1995 oversendte utvalget følgende til departementet:

«På utvalgets møte 09.-10. mars 1995 ble det opplyst fra sekretariatet at det er akseptert at det ikke leveres en separat prinsippvurdering innen 1. april 1995. Utvalget vil på denne bakgrunn overlevere en samlet utredning, som også inkluderer utvalgets prinsipielle vurderinger, innen 1. juli 1995. Vi har videre blitt gjort kjent med at det i utredningen fra utvalget som har vurdert opplæringstilbudet for fremmedspråklige er ulike forslag om at opplæringslovutvalget skal vurdere spørsmål knyttet til slik opplæring. Med tanke på den tid vi har igjen til vårt arbeid ber jeg departementet snarest gjøre oss kjent med hvilke sider av opplæringstilbudet for fremmedspråklige som det er ønskelig at vi vurderer.»

Ved brev 28.03.1995 svarte departementet følgende på siste del av denne henvendelsen:

«...Det gjenstår ennå en del arbeid før rapporten fra utvalget som har vurdert opplæringstilbudet for fremmedspråklige, er klar for høring. Departementet finner det på denne bakgrunn ikke naturlig at Fremmedspråkutvalgets utredning blir gjenstand for behandling av Opplæringslovutvalget.

Departementet vil samtidig gjøre oppmerksom på Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens merknad på side 27 i Innst. O nr. 40 (1994-95) Om lov om høgre utdanning:

«Komiteen viser til at det for tiden pågår et arbeid med vurdering av alle utdanningslovene. Komiteen vil be om at spørsmålet om lærerutdanningens innhold og organisering for enhetsskoletanken blir vurdert av dette utvalget. Inntil slik vurdering foreligger, vil komiteen foreslå at §§ 19, 20, 21, 22 og 24 i lærerutdanningsloven opprettholdes, med de nødvendige tilpasninger i lovteksten.»

Departementet ber om tilbakemelding om hvorvidt dette lar seg gjøre innenfor den tid utvalget har for sitt arbeid.»

Slik tilbakemelding ble gitt i brev fra utvalget 11.05.1995:

«Utvalget vil behandle de spørsmål Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen reiser på side 27 i Innst. O nr. 40 (1994-95) Om lov om høgre utdanning.»

Utvalget vil etter dette ikke behandle særskilte spørsmål knyttet til opplæringstilbudet for fremmedspråklige.

1.3.2 Særlig om musikkskoler og skolefritidsordninger

For å vurdere de kommunale musikkskolenes videre utvikling og virksomhet oppnevnte departementet i 1988 et utvalg som leverte sin utredning høsten 1989. Utvalget foreslo blant annet at musikkskolene burde forankres i opplæringslovverket og bli nært knyttet til grunnskolen. Utvalgets utredning er omtalt og vurdert i St.meld. nr. 40 (1992-93), som er et av opplæringslovutvalgets grunnlagsdokumenter, jf. punkt 1.2 ovenfor. I meldingen heter det (s. 64):

«Dugstadutvalgets forslag om musikkskolenes nære tilknytning til skolen slutter departementet seg til, men vil på nåværende tidspunkt ikke forankre musikkskolen i lovverket».

I Ot.prp. nr. 21 (1993-94) fremmet regjeringen forslag om skolestart for 6-åringer og 10-årig grunnskole. Stortingskomiteen behandlet proposisjonen i Innst. O. nr. 36 (1993-94), der det på s. 12 blant annet heter:

«Flertallet viser til at Dugstad-utvalget konkluderte med at det ideelle ville være å få de kommunale musikkskolene inn under grunnskoleloven. Flertallet viser til at hele grunnskoleloven er under revisjon og vil bli lagt frem for Stortinget i 1995. Flertallet mener at det vil tjene musikkskolene og de ulike instansers ansvar og arbeid om musikkskolene forankres i lovverket. Flertallet ber departementet i den forestående videre revisjon av grunnskoleloven ta opp og vurdere lovfesting av de kommunale musikkskolene».

En lovregulering av musikkskolene kan tenkes gitt form av en bestemmelse om adgang for kommunene til å organisere slike tilbud, noe som ville ha liten eller ingen rettslig betydning ved siden av kommunenes adgang til i alle fall å iverksette slike tilbud. En annen mulig form -regler om plikt for kommunene til å tilby musikkundervisning utenfor skolen - vil føre til kostnader som det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå.

Til dette kommer at spørsmålet om lovregulering av musikkskoler etter utvalgets syn helst bør vurderes i sammenheng med spørsmålet om lovregler om andre aktivitetstilbud for barn og unge, f.eks. kunstskoler, og om skolefritidsordninger. Noen bredere utredning av disse spørsmål har utvalget ikke hatt anledning til å foreta.

I Ot.prp. nr. 21 (1993-94) s. 18 sier departementet videre følgende om skolefritidsordninger:

«Det er ein føresetnad for å senke alderen for skolestart at foreldra kan vere trygge for at dei 6-åringane som treng det, får tilsyn utover den obligatoriske skoledagen. Arbeidet med utbygging, innhald og organisering av skolefritidsordningane vil derfor halde fram. Behovet for utbygging vil bli vurdert i dei årlege budsjettproposisjonane».

Departementet fremmet likevel ikke forslag om rettslig regulering av skolefritidsordningene. Dette ble heller ikke vurdert av stortingskomiteen i Innst. O. nr. 36 (1993-94).

På denne bakgrunn har utvalget, innenfor de ressurser og den tid det har hatt til disposisjon og i lys av sitt mandat, ikke vurdert de spørsmålene som lovregulering av skolefritidsordninger, musikkskoler mv. vil reise.

1.4 UTVALGETS SAMMENSETNING

Professor Eivind Smith, Universitetet i Oslo, har ledet utvalget. For øvrig har utvalget hatt følgende medlemmer:

Kari Berg, utdanningsdirektør i Finnmark,
Anders Folkestad, leder av Lærerforbundet,
Eva Hildrum, avdelingsdirektør, AD, fra 27.03.1995 ekspedisjonssjef BFD
Christine Hjortland, rådgiver, KAD
Harald Hove, advokat, Bergen
Hanna Marit Jahr, ekspedisjonssjef, KUF,
Lars Loe, rådgiver, FIN, fra 01.05.1995 høyskolelektor, Høgskolen i Oslo,
Sr. Marie-Kristin Riosianu, rektor, St. Sunniva skole,
Halvdan Skard, leder av Kommunenes Sentralforbund,
Kristin Solberg, universitetetslærer, Universitetet i Tromsø,
Johan Sverdrup, advokat, Landsforeningen for bygg og anlegg,
Rune Sørensen, professor, Handelshøyskolen BI,
Per Wøien, leder av Norsk lærerlag, fra 01.01.1995 organisasjonskonsulent,

Norsk lærerlag

Knut Aagesen, rektor, Arbeiderbevegelsens folkehøgskole.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har hatt ansvaret for sekretariat for utvalget. Førstekonsulentene Kjell T. Dahl, Geir Helgeland, Bjørn Tore Kjellemo og Pål Stephensen har vært utvalgets sekretærer, de tre førstnevnte i heltid, sistnevnte i deltid.

1.5 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har hatt 18 møter med i alt 31 møtedager. Ett av møtene ble holdt i Edinburgh i forbindelse med at utvalget fikk en innføring i hovedtrekk i det skotske skolesystem og i skotsk utdanningslovgivning.

En delegasjon fra utvalget har avholdt møte med Sametingsrådet, og utvalgets leder og sekretariatet har avviklet en rekke møter med berørte organer og organisasjoner forøvrig.

En arbeidsgruppe bestående av representanter for Kommunenes Sentralforbund, Lærerforbundet, Norsk Lærerlag, Finansdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har bistått utvalget i arbeidet med vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

KAPITTEL 2

Oversikt over opplæringslovgivningen

I dette kapitlet gis det en kort presentasjon av de lover som i henhold til mandatet særlig skal være gjenstand for utvalgets vurderinger.

I tilknytning til de enkelte kapitler i delene V og VI nedenfor gir utvalget en nærmere framstilling av gjeldende rettslig styring av opplæringssektoren.

Lov 13.06.1969 nr. 24 om grunnskolen (gsl.) gjelder all opplæring på grunnskolens område, med unntak av den grunnskoleopplæringen som er spesielt organisert for voksne. Grunnskolen er 9-årig, jf. gsl. § 2. Opplæringsens innhold er fastsatt i lovens § 7 og i forskrifter gitt av departementet. Grunnskolens formål er fastsatt i lovens § 1.

Loven inneholder videre bestemmelser om rett og plikt til opplæring, organisering av grunnskolene, godkjenning av private skoler, undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling og kommunens ansvar for grunnskoleopplæringen.

Etter gsl. § 12 er departementet gitt generell hjemmel til å gi utfyllende forskrifter til loven. Slike bestemmelser er i hovedsak samlet i forskrift av 17.11.1989 for grunnskolen (grunnskoleforskriften).

Lov 08.06.1973 nr. 49 om lærerutdanning inneholder bestemmelser om utdanningskrav for undervisningspersonell i hele skoleverket, herunder bestemmelser om de tre ulike utdanningsnivåene lærer, adjunkt og lektor og praksiskrav for skoleleder (kapittel III og IV, jf. kapittel II). Loven fastsetter formålet med (§ 2) og oppbygningen av (§ 3) lærerutdanningen. Videre pålegger loven stat, fylkeskommune og kommune å medvirke til at undervisningspersonalet og skolelederne får anledning til etterutdanning (§ 4). Loven inneholder også nærmere bestemmelser om lærerutdanningens organisering og innhold, herunder vurdering og lærervitnemål (§ § 19 -22 og 24). De øvrige bestemmelser i loven er opphevet ved lov 12.05.1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler, jf. *"Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid"* i kap. 3, punkt 3.6 nedenfor.

Lov 21.06.1974 nr. 55 om videregående opplæring (lvgo.) regulerer rett til inntak, elevers rettigheter og det offentliges og undervisningspersonalets ansvar i forbindelse med videregående opplæring, jf. lvgo. § 1 første ledd. For den del av videregående opplæring som foregår i bedrift gjelder lov 23.05.1980 om fagopplæring i bedrift, jf. lvgo. § 1 annet ledd. For videregående opplæring som er spesielt organisert for voksne gjelder lov 28.05.1976 nr. 35 om voksenopplæring.

Den videregående opplæringen skal normalt bestå av tre års opplæring med et innhold fastsatt av departementet, jf. lvgo. § § 3 og 5. Lovens § 2 angir opplæringsens formål.

Lov 28.05.1976 nr. 35 om voksenopplæring(vol.) regulerer opplæringstiltak som er spesielt organisert for voksne, jf. lovens § 2. Dette omfatter blant annet førstegangsutdanning for voksne på grunnskolens og videregående skoles nivå og studiearbeid i tilskottsberettigede studieforbund og institusjoner for fjernundervisning.

Lov 23.05.1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet (lfa.) regulerer den del av videregående opplæring som finner sted i bedrift. Loven inneholder blant annet bestemmelser om lærlingers og lærebedrifters rettigheter og plikter, fag- og svenneprøver, læreplaner og arbeidslivspartenes medvirkning. Hvilke fag loven skal omfatte bestemmes av departementet, jf. lfa. § 2.

Lov 08.06.1984 nr. 64 om folkehøgskolarregulerer statlige og fylkeskommunale tilskudd til folkehøgskoler og folkehøgskolelignende tiltak. Loven inneholder blant annet bestemmelser om skolens formål, skolens styre, statlig tilsyn, alders-

grense og personalets kompetanse. I § 19 gis departementet hjemmel til å gi utfyllende forskrifter.

Lov 14.06.1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring (psl.) gir regler om statstilskudd til private grunnskoler og skoler som gir vidaregåande opplæring, jf. lovens § 2. Loven inneholder vilkår for tilskudd og bestemmelser om beregning av tilskuddet.

KAPITTEL 3

Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid**3.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet gis det en kort oversikt over nyere utredninger og lovgivningsarbeid som har særlig betydning for utvalgets arbeid. Nærmere redegjørelse for relevante deler av de enkelte lov- og utredningsarbeider vil bli gitt i tilknytning til utvalgets vurderinger i del V.

3.2 REFORM 94

Ved Reform 94 ble strukturen i videregående opplæring endret. Etter reformen er antall grunnkurs i videregående opplæring redusert til 13. Videre skal spesialiseringen starte først i det andre året av opplæringen. Reformen innførte også læretid i bedrift som normalordning for den avsluttende opplæringen i fag under lov om fagopplæring.

Ved endringer i lvgo. av 11.06.1993, ble det innført en ubetinget rett til 3-årig heltids videregående opplæring for ungdom som har fullført grunnskolen, jf. lovens § 8.

Når det gjelder valg av utdanning er søkerne gitt rett til inntak på ett av tre grunnkurs de har søkt på. Videre har elevene rett til å få fortsette på videregående kurs som bygger på grunnkurset.

Fylkeskommunen er pålagt å gi et tilbud som samsvarer med retten til videregående opplæring, samt gi tilbud til et antall elever utover dette, jf. lvgo. § 4. Videre skal fylkeskommunen ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som ikke benytter seg av sin rett til videregående opplæring og som heller ikke er i arbeid.

Reformens forarbeider finnes i Blegenuutvalgets innstilling i NOU 1991: 4 Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle, St.meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet, Innst. S. nr. 200 (1991-92), Ot.prp. nr. 31 (1992-93) og Innst. O. nr. 80 (1992-93).

3.3 SKOLE FOR 6-ÅRINGER OG 10-ÅRIG SKOLELØP.

Ved lov 09.09.1994 nr. 58 ble alderen for skolestart senket med ett år. Samtidig ble grunnskolen utvidet til 10 år. Når lovendringen trer ikraft vil således alle barn ha rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller 6 år og i ti skoleår framover. Tidspunkt for ikrafttreden er ved kgl. res. av 23.06.95 fastsatt til 01.07.97.

Reformens forarbeider finnes i St.meld. nr. 40 (1992-93) ...vi smaa, en Alen lange, Innst. S. nr. 234 (1992-93), Ot.prp. nr. 21 (1993-94) og Innst. O. nr. 36 (1993-94).

I tilknytning til senket skolestart uttalte stortingskomiteen seg også om skyss, musikkskoler, holdningsfag i skolen, antall elever pr. pedagog, elevtimetall, skolefritidsordning, utdanningskrav for lærere, etterutdanning, ungdomstrinnet, fysiske omgivelser og skolens rådgivningstjeneste (Innst. O. nr. 36 (1993-94)).

3.4 TILPASNING TIL NY KOMMUNELOV - FASE 1

Vedtakelsen av lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner og de prinsipper som lå til grunn for denne loven har vært opphav til en rekke endringer i særlover som regulerer kommunal og fylkeskommunal virksomhet, herunder opplæringslovene. Arbeidet med særlovtilpasningen har vært organisert som et tverrdepartementalt arbeid under ledelse av Kommunaldepartementet.

I første fase av dette arbeidet ble det fremmet en Ot.prp. nr. 59 (1992-93) om tilpasning av særlovgivningen til den nye kommuneloven, jf. Innst. O. nr. 135 (1992-93). Ved lov 11.06.1993 nr. 85 om endringer i særlovgivinga for kommunar og fylkeskommunar ble bestemmelser i opplæringslovene om folkevalgte organer, administrative stillinger, rådsorganer, delegering og forsøk og avvik endret, jf. rundskriv F-125/93 fra KUF

Endringene innebar blant annet

- bortfall av kravene om særskilt skolestyre og fylkesskolestyre, skolesjef og fylkesskolesjef.
- innføring av krav til skolefaglig kompetanse i kommunene over skolenivå
- enkelte justeringer i reglene om rådsorganene
- bortfall av pålegg om lærerråd og råd for andre tilsatte
- bortfall av særregler om delegasjon
- bortfall av bestemmelser om administrative og organisatoriske forsøk.

Rektor ble opprettholdt som lovpålagt stilling. Rektor fortsetter således som den enkelte skoles administrative og faglige leder.

3.5 TILPASNING TIL NY KOMMUNELOV - FASE 2

Fase 2 av særlovprosjektet omfatter lov- og forskriftsregler som gir enkeltpersoner individuelle rettigheter overfor kommuner og fylkeskommuner, eller angir standardiserte krav til tjenesteproduksjonen og øvrig oppgaveløsning i kommunesektoren.

Siktemålet med arbeidet er å foreta endringer i regler som legger bindinger på kommunal og fylkeskommunal ressursbruk og som det ikke er nødvendig å opprettholde av hensyn til nasjonal styring. Det er fra Regjeringens side lagt til grunn at bestemmelser om sentrale og grunnleggende velferdsgoder ikke skal vurderes med sikte på endring i denne sammenheng. Stortingskomiteen hadde ingen merknader til Regjeringens opplegg ved behandling av lovendringene i fase 1 av prosjektet, jf. Innst. O. nr. 135 (1992-93), s. 11.

Gjennomgangen av denne typen særlovregler innebærer ikke egentlig tilpasning til kommuneloven som sådan, men har fokus på hvorvidt alle deler av dette regelverket er et hensiktsmessig og nødvendig statlig styringsverktøy.

3.6 LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER.

Med lov 12.05.1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler er det for første gang et felles lovfundament for statlige universiteter og høyskoler. I tillegg til å regulere forholdet mellom de sentrale myndigheter og institusjonene, gir loven et felles rammeverk for institusjonens interne styring og for forhold som gjelder studentene. Loven bygger på NOU 1993: 24 Lov om universiteter og høyskoler, Ot.prp. nr. 85 (1993-94) Om lov om høgre utdanning. Jf. "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28, punkt 28.2 og Innst. O. nr. 22 (1994-95).

3.7 OPPLÆRING FOR FREMMEDSPRÅKLIGE

Et utvalg oppnevnt av KUF avga i februar 1995 NOU 1995: 12 Opplæring i et flerkulturelt Norge. Etter sitt mandat skulle utvalget gjennomgå organiseringen (lov og regelverk) av undervisningen for fremmedspråklige på alle nivåer i utdanningssystemet med sikte på at «Utvalgets arbeid på dette punktet skal kunne nyttes som innspill til det arbeidet som utføres av utvalget som gjennomgår utdanningslovene.»

Utvalget tilrår at opplæringslovutvalget vurderer om det bør lovfestes krav til lærerkompetanse for lærere som underviser i «norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige/nivåbasert opplæring». Videre tilrår utvalgets flertall at det gis lovfestet rett til morsmål-opplæring for alle tospråklige minoritetsbarn i grunnskolen.

Ved brev 28.03.1995, se "*Innledning*" i kap. 1 punkt 1.3.1, ga imidlertid departementet beskjed om at det gjensto en del arbeid før NOU 1995: 12 var klar for høring og at opplæringslovutvalget derfor ikke burde behandle denne.

Opplæring for fremmedspråklige elever representerer en av de store utfordringene for dagens og morgendagens utdanningssystem.

KAPITTEL 4

Oversikt over Norges internasjonale forpliktelser innen opplæringssektoren**4.1 INNLEDNING**

Norge har i flere sammenhenger påtatt seg internasjonale forpliktelser som må få betydning for utformingen av opplæringslovgivningen, jf. også Grunnloven § 110 c. Utvalget vil i det følgende gi en kortfattet oversikt over Norges internasjonale forpliktelser som har særlig betydning for opplæringslovgivningen. Oversikten er ikke uttømmende, verken når det gjelder hvilke avtaler/konvensjoner som er tatt med eller i beskrivelsen av den enkelte konvensjon. En mer omfattende beskrivelse av forpliktelsene er gitt i tilknytning til de kapitlene der de får særlig aktualitet.

4.2 EØS' OG EUS REGELVERK

Gjennom tilknytning til EØS avtalen, se lov 27.11.1992 nr. 109 og tilhørende lover, har Norge fått rettigheter og plikter som også har konsekvenser for opplæringssektoren. I del III i avtalen om EØS «Fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital», heter det i kapittel 1, artikkel 28 nr.1 og nr.2:

«1. Fri bevegelighet for arbeidstakere skal gjennomføres mellom EF's medlemsstater og EFTA-statene. 2. Fri bevegelighet innebærer at all forskjellsbehandling av arbeidstakere fra EF's medlemsstater og EFTA-statene på grunnlag av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetning, lønn og andre arbeidsvilkår.»

I artikkel 30 heter det:

«For å lette adgangen til å starte og utøve virksomhet som arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende, skal avtalepartene treffe de nødvendige tiltak, som fastsatt i vedlegg VII, for gjensidig godkjenning av diplomer, eksamensbevis og andre kvalifikasjonsbevis og samordning av de bestemmelser som avtalepartene har gitt ved lov eller forskrift om adgangen til å starte og utøve virksomhet som arbeidstaker og som selvstendig næringsdrivende.»

Rådsdirektiv av 25.07.1977 om skolegang for barn av vandrerearbeider (77/486/EØF) har som formål å bedre vilkårene for arbeidstakernes frie bevegelse, gjennom integrering av arbeidstakernes barn i vertsstatens skolemiljø og utdanningssystem.

Direktivet gir bestemmelser om medlemsstatenes plikt til å tilby gratis undervisning tilpasset barnas særlige behov, herunder undervisning i vertsstatens offisielle språk, jf. art. 2. Etter artikkel 3 skal medlemsstatene «treffe nødvendige tiltak for å fremme undervisning i morsmålet og hjemstatens kultur,....».

Direktivet gjelder bare for barn som er i skolepliktig alder etter vertsstatens lovgivning, jf. art. 1. Direktivet gjelder således ikke for videregående opplæring i Norge.

Retten til videregående opplæring i form av allmennutdanning og lærling- og yrkesutdanning er regulert i rådsforordning av 15. oktober 1968 om fri bevegelighet for arbeidstakere innen Fellesskapet (68/1612/EØF) artikkel 12:

«Når en statsborger i en medlemsstat arbeider eller har arbeidet på en annen medlemsstats territorium, skal vedkommendes barn ha adgang til allmenn-

utdanning og lærling- og yrkesutdanning på samme vilkår som statsborgere i denne stat, når barna er bosatt på denne stats territorium. Medlemsstatene skal stimulere til tiltak som tar sikte på at disse barna skal kunne delta i undervisningen på gunstigst mulig vilkår.»

Like vilkår med vertslandets borgere kunne tenkes å innebære en adgang til å kreve kunnskap i norsk språk og samfunn tilsvarende den kunnskap vertslandets borgere normalt vil ha tilegnet seg i grunnskolen. En slik tolkning passer imidlertid dårlig inn i direktivets formål. Formålet er blant annet er å fjerne alle hindringer for arbeidstakerens mobilitet særlig når det gjelder arbeidstakernes mulighet for gjenforening med sin familie og familiens integrering i vertslandets miljø. Manglende språkkunnskaper må være en slik hindring som direktivet tar sikte på å fjerne, se art. 12, 2.ledd.

En mer naturlig tolkning er at «like vilkår» betyr en likeverdig rett. På bakgrunn av at Norge har innført en generell rett til videregående opplæring, må dette innebære at EØS-barna skal gis en faktisk anledning til å få den samme videregående opplæring som norsk ungdom. EØS-barna må derfor gis et tilbud om innføring i norsk og andre fag som gir den nødvendige kompetanse for deltakelse i videregående opplæring i Norge.

Direktivets integrerende formål taler i retning av at de språklige hindringer skal søkes fjernet etter at EØS-barna har blitt opptatt i den ordinære videregående skole. Dette støttes også av ordlyden i art. 12, 2.ledd.

For gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis fra yrkesutdanning fra andre EØS-land gjelder rådsdirektiv 89/48/EØF, jf. rundskriv F-7/94 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Formålet med direktivet er å bidra til fri flyt av arbeidskraft.

Gjennom direktivet blir EØS-borgere sikret adgang til lovregulerte yrker på samme vilkår som vertslandets borgere. I dette må det ligge en adgang til å stille de samme kompetansekrav for EØS-borgere som for norske borgere, f.eks. krav om tilstrekkelige faglig fordypning i de fag vedkommende skal undervise i.

Når det gjelder tilfeller der utdanningens innhold og lengde avviker for mye fra norsk utdanning, kan departementet stille andre og supplerende krav til søkeren. Direktivet tillater at tilsettingsmyndighetene stiller krav som er relevante for utøvelse av yrket, herunder at søkeren behersker norsk og har kjennskap til norske samfunns- og skoleforhold.

4.3 ANDRE INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 04.11.1950 med senere tilleggsprotokoller.

Den sentrale bestemmelsen om utdanning er artikkel 2 i første tilleggsprotokoll. Denne fastslår at «Ingen kan nektes retten til utdanning», og at foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning skal respekteres. Man har altså ingen positivt formulert rett til utdanning slik som i en del av de andre konvensjonene Norge har tiltrådt, kun et forbud mot å nekte å utestenge noen fra eksisterende skoletilbud. At bestemmelsen ikke gir noen positiv rett til utdanning, ble slått fast av Domstolen i «Belgian linguistic Case» sak A/6 (1968). Bestemmelsens annen del om at staten skal respektere foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning vil blant annet ha betydning for kristendomsfaget og evt. en fritaksadgang fra dette, se "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 om rett og plikt til opplæring.

UNESCO-konvensjonen av 14.12.1960 mot diskriminering i undervisningen.

Konvensjonen forplikter de kontraherende partene til å bidra til å fremme lik adgang og behandling i undervisningsspørsmål ved blant annet å gjøre elementær undervisning gratis og tvungen og ved å sikre likeverdighet i den undervisningen som gis, jf. art. 4. Videre skal partene gjennomføre en rekke tiltak for å fjerne eller hindre diskriminering innen undervisningen, herunder i forhold til adgang til undervisning, undervisningens nivå og kvalitet, og under hvilke forhold undervisningen gis. Konvensjonen setter opp blant annet gratis og tvungen elementær-undervisning som et mål statene skal arbeide mot. Art V (1) omhandler foreldrenes rett til å velge privatskoler og minoriteters rett til å opprette slike skoler. Videre forbyr art V (1) obligatorisk religiøs opplæring som ikke er i samsvar med vedkommendes overbevisning.

FN-konvensjonen av 16.12.1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Konvensjonen har i artikkel 13 bindende bestemmelser om utdanning. Ifølge artikkel 13 (1) anerkjenner de deltagende stater «...retten for enhver til utdanning.». Grunnleggende utdanning bør være obligatorisk og gratis for alle, jf. art. 13 (2). Artikkelen har videre regler om lærernes materielle forhold, om foreldrenes rett til å kunne velge privatskole for sine barn og om å sikre undervisning i tråd med foreldrenes overbevisning.

ILO-konvensjonen av 23.06. 1975 nr. 142 om yrkesrettledning og yrkesopplæring, jfr. ILO-rekomendasjon nr. 150.

Konvensjonen forplikter partene til gradvis å bygge ut sin yrkesrettledning og yrkesopplæring, noe som skal skje i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Overenskomsten av 03.03.1982 om felles nordisk arbeidsmarked for allmennlærere i grunnskolen.

Overenskomsten forplikter partene til å anerkjenne godkjenning som allmennlærer fra et av de andre nordiske land, dersom visse forutsetninger er oppfylt.

Overenskomsten av 15.09.1982 mellom Finland, Norge og Sverige om samarbeid på utenlandsundervisningens område.

Overenskomsten gjelder samarbeid om undervisning i utlandet for klassetrinnene 1-9, og skal legge til rette for at f.eks. norske elever skal kunne gå på svenske og finske skoler i utlandet. Overenskomsten inneholder blant annet bestemmelser om den økonomisk avregning mellom statene og om likebehandling av elever fra et annet landene som er part i avtalen hva gjelder statstilskuddet.

Europarådskonvensjonen av 15.10.1985 om lokalt selvstyre.

Konvensjonen inneholder blant annet bestemmelser om at forhold som vedrører det lokale selvstyre skal lov- eller grunnlovsfestes. Det bestemmes også at som hovedregel «skal administrativ kontroll med lokale myndighets virksomhet ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og grunnlovsfestede prinsipper» (art 7, nr. 2). Videre vektlegges lokale myndigheters økonomiske handlefrihet både i form av tilstrekkelige økonomisk ressurser og rammefinansiering som hovedregel (art 8).

ILO-konvensjonen av 27.06.1989 nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.

Konvensjonen pålegger statene en plikt til å treffe tiltak for å sikre urbefolkningen samme muligheter til å skaffe seg utdanning og yrkesopplæring som øvrige borgere. Konvensjonen omhandler blant annet tilpasning av opplæringstilbudet, språkopplæring, deltakelse i beslutningsprosessen, tiltak for å fjerne fordommer og rett til å opprette egne utdanningsinstitusjoner og utdanningsordninger.

FN-konvensjonen av 20.11.1989 om barns rettigheter.

Artikkel 28 omhandler barns rett til utdanning, og bestemmer bl.a. at det skal arbeides for å gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle. Konvensjonen har i artikkel 23 en bestemmelse om funksjonshemmede barn, som i nr. 2 slår fast at disse barna innenfor rammen av tilgjengelige ressurser skal gis adgang til hensiktsmessige hjelpetiltak. I forlengelse av dette heter det i nr. 3 at hjelpen skal innrettes slik at funksjonshemmede barn mottar undervisning, opplæring mv. Funksjonshemmede barn skal ha effektiv adgang til undervisning «på en måte som bidrar til at barnet oppnår den best mulige sosiale integrering og individuelle utvikling, også på det kulturelle og åndelige område». En rekke andre bestemmelser i konvensjonen gir forpliktelser i forhold til skoletilbudet, jf. f.eks. art. 29, som gir forpliktende mål for opplæringen og art. 14 som forplikter partene til å «respektere barnets rett til tanke-, samvittighets-, og religionsfrihet».

Overenskomsten av 04.04.1992 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om nordisk utdanningsfelleskap på den videregående skoles nivå (allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger).

Overenskomsten forplikter Norge blant annet til å gi personer med fast bopel i et annet nordisk land adgang til sin lovregulerte videregående opplæring på samme vilkår som egne borgere. Det kan ikke kreves betaling for skoleplassene fra elevens hjemland. Overenskomsten inneholder også bestemmelser om godskriving av delvis fullført utdanning i et annet nordisk land.

Europarådskonvensjonen av 05.11.1992 om regional- og minoritetsspråk.

Konvensjonen omfatter språk som tradisjonelt er brukt av en minoritetsgruppe. Konvensjonen skal ikke gjelde dialekter av det offisielle språk eller innvandreres språk. Konvensjonsteksten omhandler blant annet opplæring/studier i og på minoritetsspråket innen hele opplæringsområde fra og med førskole til og med universitets- og høgskoleutdanning. Norge har som eneste land ratifisert konvensjonen 10.mars 1993. Norge har forpliktet seg til deler av konvensjonsteksten, jf. art. 2. Det kreves ratifikasjon fra fem stater før konvensjonen tar til å gjelde. Konvensjonen har således ikke trådd i kraft.

KAPITTEL 5

Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole**5.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet gis en beskrivelse av ressursbruken i skolen, herunder faktorer som kan knyttes til utviklingen i ressursbruk over tid.

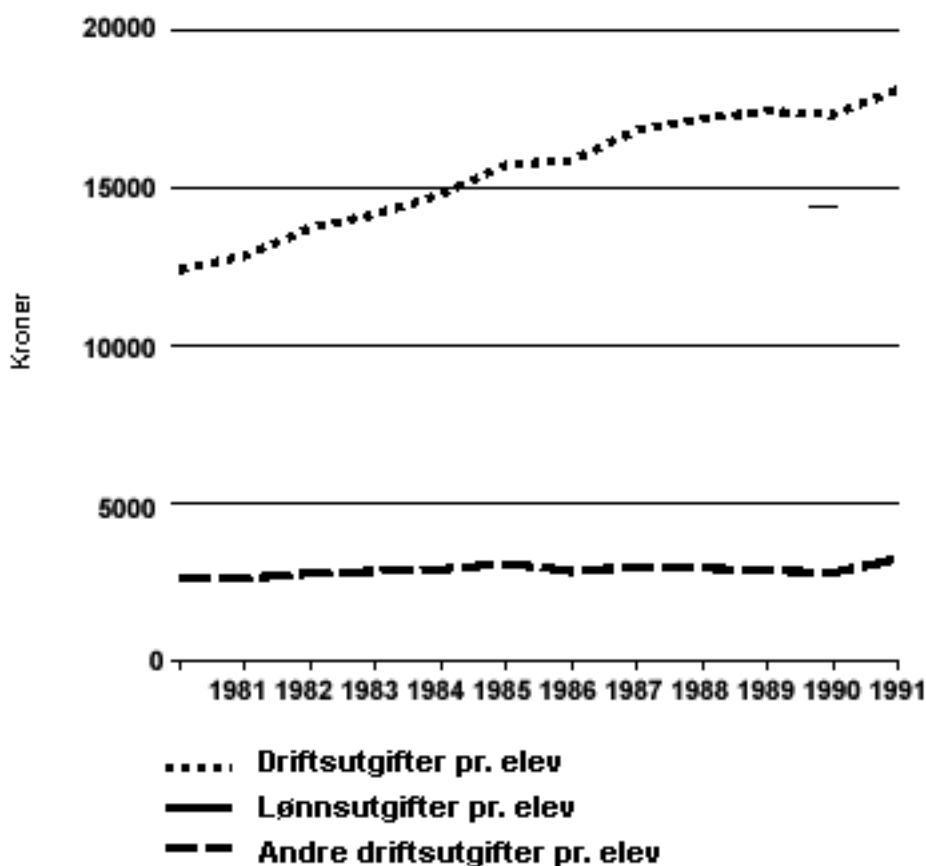
Den samlede ressursbruken til opplæringsformål i den enkelte fylkeskommune eller kommune blir blant annet bestemt på grunnlag av lokale prioriteringer innenfor de lokale økonomiske rammer. Den demografiske utviklingen er en viktig del av grunnlaget for lokale prioriteringer av ressursbruk. Spesielt vil utviklingen i antall personer i skolealder, og antall eldre og andre grupper med særlig behov for pleie-, omsorgs- og helsetjenester, være viktige faktorer med betydning for den enkelte kommune eller fylkeskommune sin fordeling av ressurser.

Koblingen mellom demografi og rettslige reguleringer er særlig sterk innenfor skolesektoren. Alle har rett og plikt til grunnskoleopplæring, og det er nylig innført en rett også til videregående opplæring. Elevsammensetningen, f.eks. innslaget av elever med ulike funksjonshemninger eller lærevansker, eller med andre morsmål enn norsk, påvirker gjennom rettighets- og pliktbestemmelser det tilbudet kommunesektoren må gi.

Videre er det bestemmelser som regulerer innholdet i opplæringen, omfanget i form av timetall, klassestørrelsen mv. Tariffavtalene gir bestemmelser om undervisningstiden (leseplikt) for lærerne, og omfanget av andre arbeidsoppgaver. Hvor effektive føringer slike bestemmelser legger på ressursbruken i skolene, vil variere over tid og mellom kommuner, bl.a. etter graden av økonomisk handlefrihet. På flere av disse områdene har det skjedd endringer i regelverket over tid, og en vil i dette kapitlet referere beregninger som knytter endringer i ressursbruken til slike forhold.

5.2 GRUNNSKOLEN**5.2.1 Utviklingstrekk i ressursbruken**

I figur 1 vises utviklingen i driftsutgifter pr. elev i 1979-kroner, samlet og fordelt på lønn og andre driftsutgifter fra 1980 til 1991. Realveksten i totale driftsutgifter pr. elev har vært på om lag 46 prosent eller 3.5 prosent i gjennomsnitt pr. år i denne perioden. Mesteparten av driftsutgiftene i grunnskolen utgjøres av lønnsutgiftene inkl. arbeidsgiveravgift. Disse utgjorde om lag 80 prosent i 1991. Det er først og fremst lønnsutgiftene pr. elev som har vokst kraftig, se fig. 1. Andre driftsutgifter pr. elev har holdt seg tilnærmet konstant i perioden.



Figur 1 Driftsutgifter pr. elev i grunnskolen 1980-81. I 1979-kroner

Kilde: KUF

Tabell 1 gir en del hovedtall for grunnskolen fra 1970 til 1992. Det framgår at elevtallet vokste gjennom 70-tallet, for deretter å falle gjennom 80-tallet. Antall lærerårsverk har vokst i hele perioden, og antall elever pr. lærerårsverk har falt fra om lag 17 i 1970 til i underkant av 10 i 1992. Fra 1980 til 1992 økte antall lærerårsverk med vel 4000 eller 10 prosent. I samme periode var det en nedgang i elevtallet på vel 120 000 elever, dvs. ca. 20 prosent.

Antall elever pr. klasse økte svakt fra 1970 til 1980, noe som må ses i sammenheng med den sterke veksten i elevtallet i denne perioden. Dette bidro isolert til å øke antall elever pr. lærerårsverk. I samme periode økte imidlertid lærerårsverkene pr. klasse fra 1.2 til 1.6, og dette bidro således til at antall elever pr. lærerårsverk falt fra 17 i 1970 til 13,6 i 1980.

Tabell 1: Hovedtall for grunnskolen

	1970 ¹⁾	1975 ¹⁾	1980	1985	1990	1992
Antall elever	545477	584986	589656	530578	467236	467865
Antall lærerårsverk	32035	38000	43391	44073	46937	47690
Antall lærer, heltid	28510	29266	30818	31459	33961	35416

Tabell 1: Hovedtall for grunnskolen

Antall lærere, deltid	4700	11646	16921	17304	16653	16398
Elever pr. lærerårsverk	17,0	15,4	13,6	12,0	10,0	9,8
Antall klasser	26205	27677	27922	25917	24306	24029
Antall elever pr. klasse	20,8	21,1	21,1	20,5	19,2	19,5
Antall lærerårsverk pr. klasse	1,2	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0
Antall skoler	3869	3424	3484	3477	3406	3352

¹⁾ For 1970 og 1975 har Agderforskning beregnet antall årsverk ved å la en deltidstilsatte utgjøre 3/4 årsverk. Det er grunn til å understreke at tallene for lærerårsverk i 1970 og 1975 er usikre. Dels henger det sammen med omregningen fra deltidstilsatte til årsverk er usikker, dels er det grunn til å anta at det på 70-tallet forgikk en underreportering av antall tilsatte.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Agderforskning

I tidsrommet 1980-1992 falt elevtallet pr. lærerårsverk fra 13,6 til 9,8, eller med 28 prosent. I denne perioden var det en viss nedgang i den gjennomsnittlige klassestørrelsen som bidro noe til nedgangen i elever pr. lærerårsverk, men om lag 3/4 av nedgangen i elevtallet pr. lærerårsverk skyldes økningen i antall lærerårsverk pr. klasse.

Ser en perioden under ett, blir veksten i lærerårsverkene pr. klasse den langt viktigste faktoren bak økningen i lærerressurser pr. elev.

5.2.2 Nærmere om en del faktorer med betydning for ressursbruken

5.2.2.1 Innledning

Utvalgets gjennomgang er i hovedsak basert på disse tre kildene:

1. «Ressurser og resultater i norsk skole 1980-90» (KUF 1992).
2. «Grunnskolen og et nytt inntektssystem» (Jøran Toresen NIBR 1993).
3. «Kommunenes prioritering av grunnskolen. Lærerintensitet og klassestørrelse 1980-1992» (Rune Sørensen BI 1994).

Utvalget gir først en oversikt over utviklingen i skolestruktur og klassestørrelse i perioden 1980-1992. Deretter skal en gå gjennom hvordan enkeltfaktorer som spesialundervisning, norsk og morsmåloplæring for fremmedspråklige elever, lesepliktbestemmelser, minstetimetall på barnetrinnet, klassedelingstall, alternativ livs-synsundervisning og generelle styrkingstiltak har sammenheng med utviklingen i lærerårsverk pr. elev i perioden.

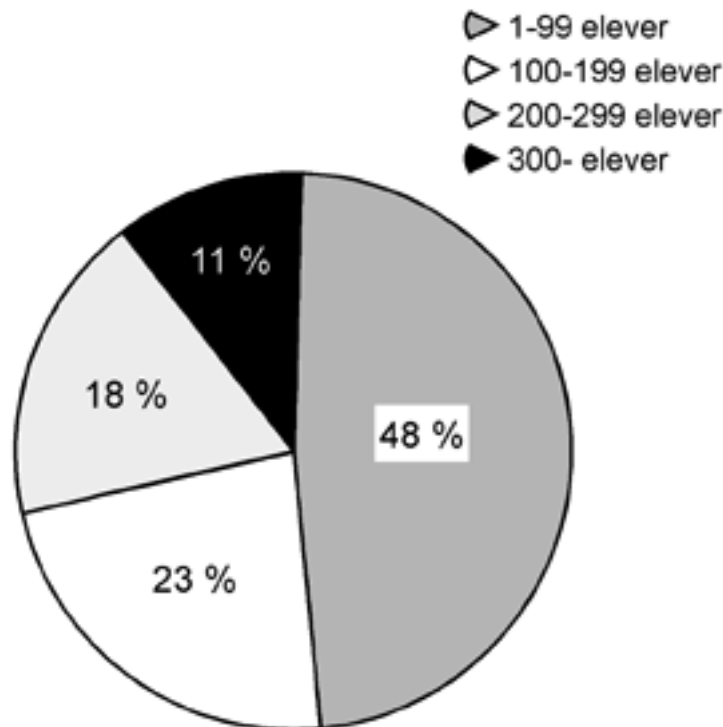
Selv om gjennomgangen nedenfor belyser hvor store ressurser slike enkeltfaktorer krever, kan en ikke uten videre trekke slutninger om årsaksforholdet bak veksten i ressursbruken. Veksten i bruk av ressurser kan være et resultat av prioriteringer i den enkelte kommune. Det kan også ha hatt selvstendig betydning at den betydelige nedgangen i antall elever i grunnskolen på åttitallet frigjorde betydelige ressurser, som deretter kunne brukes til å forbedre undervisningstilbudet eller lærernes arbeidsvilkår. Om tiltakene ble vedtatt først og deretter fulgt opp med ressurser, eller om ressursene kom først for så å bli fulgt opp med tiltak, er det neppe mulig å gi noe sikkert generelt svar på. Antakeligvis har utviklingen vært preget av en blanding av disse mekanismene. Sørensen viser f.eks. at kommuner med fall i elevtallet har hatt sterkest reduksjon i klassestørrelse, og størst økning i lærerinnsetts pr. klasse. Dette gir en indikasjon på at reduksjon i elevtall også er en faktor bak den gjennomsnittlige økningen i ressursbruk pr. elev.

5.2.2.2 Demografi, bosettingsmønster og skolestruktur

I 1992 var det i alt 463309 elever i grunnskolen. De var fordelt på 3352 grunnskoler, som innebar en gjennomsnittlig skolestørrelse på om lag 140 elever. Skolene varierte imidlertid sterkt med hensyn til størrelse og hvilke klassetrinn det ble undervist for. om lag 54 prosent av grunnskolene var barneskoler, de rene ungdomsskoler utgjorde 25 prosent, mens den resterende andelen på 21 prosent var kombinerte barne- og ungdomsskoler.

I figur 2 er skolene fordelt etter skolestørrelse i 1990. Det framgår at nesten halvparten av grunnskolene har under 100 elever, mens om lag 10 prosent har mer enn 300 elever. De mange små skolene må i stor grad ses i sammenheng med det spredte bosettingsmønsteret. Særlig skjer undervisningen de tre første årene i små barneskoler, for å unngå for lang reiseavstand for de aller minste. Mulighetene for å ha mange små skoler er blitt understøttet av generelle distriktpolitiske tiltak og kriteriene i inntektssystemet. I små skoler er ressursbruken pr. elev større, bl.a. fordi det blir vanskeligere å fylle opp klassene i samme grad som i større skoler.

I tabell 2 vises gjennomsnittlig antall elever, antall elever pr. skole, antall elever pr. klasse og antall klasser pr. skole etter kommunestørrelse. Det framgår at det er klar sammenheng mellom innbyggertall og skolestørrelse, ved at skolestørrelsen øker med innbyggertallet i kommunene. Det er også en klar tendens til at antall elever i klassen øker med kommunenes størrelse.



Figur 2 Skolestørrelse i grunnskolen etter antall elever 1990

Kilde: Statistisk sentralbyrå

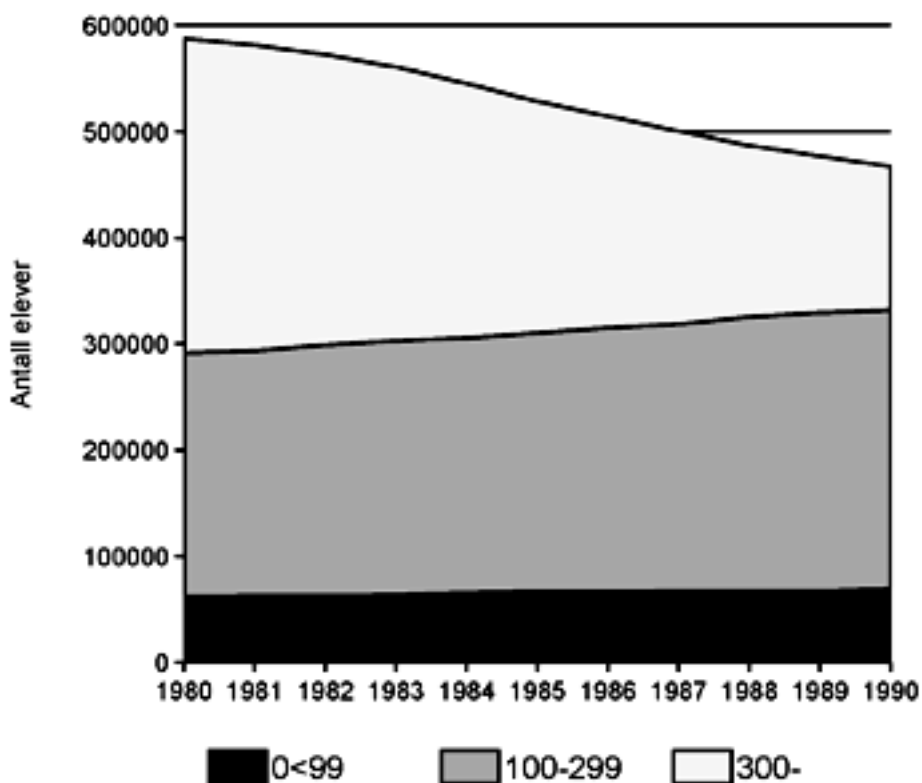
Tabell 2: Gjennomsnittlig antall elever, elever pr. skole, elever pr. klasse og klasser pr. skole etter kommunestørrelse. 1989.

Innbyggertall	Kommuner	Kommuner	Elever	Elever pr. skole	Elever pr. klasse	Klasser pr. skole
	Antall	Akk. andel etter str.				
Under 1000	18	4,0	80	49	10,7	4,7
1000- 2000	70	19,6	178	54	13,4	4,0
2000- 3000	66	34,4	312	74	15,1	4,9
3000- 5000	98	56,3	496	88	16,9	5,2
5000- 7000	50	67,4	738	107	18,1	6,0
7000- 9000	36	75,4	1005	121	18,8	6,4
9000-11000	17	79,2	1255	132	19,0	7,0
11000-14000	30	85,9	1573	167	20,0	8,4
14000-18000	20	90,4	1891	157	19,9	7,9
18000-25000	17	94,4	2397	179	20,9	8,6
25000-35000	10	96,4	3016	181	20,7	8,8
35000-60000	10	98,7	4865	200	21,1	9,5
Over 60000	6	100	15775	276	21,8	12,7
Alle kom.	448		1064	140	19,3	7,3

Kilde: NIBR

Tabellen viser også antall kommuner fordelt etter innbyggertall og den akkumulerte prosentandelen kommuner under et bestemt innbyggertall. Bare kommuner med mer enn 14000 innbyggere, dvs. 14 prosent av samtlige kommuner, hadde et elevtall pr. skole, et elevtall pr. klasse og et klassetall pr. skole som oversteg gjennomsnittet for landet som helhet. Disse 63 kommunene hadde imidlertid 53 prosent av alle lever i 1990. De resterende 385 kommunene, som tilsvarer 86 prosent av samtlige kommuner, hadde om lag 47 prosent av elevmassen.

I 1980 var det 589656 elever i grunnskolen. Fram til 1992 hadde elevtallet sunket med drøye 120.000, eller med om lag 22 prosent. Antall skoler var blitt redusert med om lag 4 prosent, noe som betyr at antall elever pr. skole gjennomgående ble kraftig redusert i samme tidsrom.



Figur 3 Antall elever etter skolestørrelse

Som det framgår av figur 3 har det vært en kraftig nedgang i tallet på elever i skoler med 300 elever eller mer. Her har elevtallet sunket med over 170.000, som er langt mer enn den totale nedgangen på 120.000 elever. Til gjengjeld har det vært en økning i tallet på elever i mellomstore skoler - med 100-299 elever. Det har imidlertid ikke blitt nevneverdig flere elever i skoler med under 100 elever.

Antall skoler med mindre enn 100 elever har dessuten holdt seg konstant. Tallet på store skoler med 300 elever eller mer har blitt nærmere halvert, mens antall skoler med over 400 elever har blitt redusert fra 337 i 1980 til 92 i 1990. Dette viser at det sterke fallet i antall elever først og fremst har betydd en sterk reduksjon i tallet på store skoler. Det betyr imidlertid ikke at skolene er blitt lagt ned, bare at elevgrunnet er kraftig redusert og skolene har færre elever.

At skoletallet ikke reduseres i takt med elevtallet, men at nedgangen i elevtallet først og fremst slår ut i skolestørrelsen, er ikke uventet. Selv om elevgrunnet for noen av de minste distriktsskolene kan ha blitt så svakt at skolen ikke ville blitt bygget i dag, skal det mer til for å legge en skole ned enn for å la være å bygge den. Dette kan i noen grad ha sammenheng med rene økonomiske vurderinger. Overflytting av elever fra en nedlagt skole vil ikke bare føre til innsparinger. Det kan også føre til økte utgifter i form av skoleskyss og utvidelser av andre skoler, kanskje uten at skolebygget som frigjøres får noen alternativ anvendelse. Ofte vil det trolig også bli lagt særlig vekt på de belastninger nedleggelse av skolen har for elever og foreldre.

Toresen knytter utviklingen i skolestørrelsen til utviklingen i klassestørrelse, og konkluderer med at «over halvparten (53 prosent) av den totale nedgangen i antall

elever pr. klasse fra 1977 til 1990, skyldes at det ble langt færre store skoler med 300 elever eller mer. Små skoler med under 100 elever bidro bare med 26 prosent av reduksjonen i antall elever pr. klasse, mens mellomstore skoler med 100-299 elever bidro med 21 prosent. De store skolene finner en typisk i bykommuner, ikke i «grisgrendte strøk».

5.2.2.3 *Spesialundervisning*

Det foreligger ikke sammenhengende tallserier tilbake til 1980 som belyser ressursbruken knyttet til spesialundervisning. Den faktiske utviklingen i antall årsverk medgått til undervisning av enkeltelever er kjent for perioden 1980-1985. Etter at tildelingsansvaret ble endret fra stat til kommune ved innføring av nytt inntektssystem for kommunene i 1986, har det i årene til og med 1992 vært vanskelig å skille ut spesialundervisningsressurser gitt til enkeltelever etter sakkyndig vurdering i vanlig skole/klasse, og ressurser til andre styrkingstiltak, herunder vanlig hjelpe- og støtteundervisning. Toresen har beregnet anslag for årene 1986-1990¹, og kommet til en vekst på om lag 2700 årverk i perioden 1980-1990 sett under ett.

Antall elever som mottar spesialundervisning er økt kraftig, fra om lag 15400 i 1980 til 23700 i 1989, men ifølge Toresen kan denne økningen i stor grad skyldes endret registreringspraksis i kommunene etter innføringen av et nytt inntektssystem². I 1993-94 var det 27000 elever som mottok spesialundervisning.

Veksten i antall elever som mottar spesialundervisning har vært sterkere enn veksten i antall lærerårsverk som brukes til dette formålet. Det har således vært en klar tendens til at det gjøres enkeltvedtak om færre timer pr. elev enn tidligere. I skoleåret 1993-94 var det 33,5 prosent som mottok 1-2 timer, og 28 prosent mottok 3-4 timer.

Undervisningen som gis i egne spesialklasser, spesialskoler og i sosiale og medisinske institusjoner omfatter både ungdom som faller inn under grunnskoleloven og voksne som faller inn under voksenopplæringsloven. Det byr på til dels store problemer å skille ut de ressursene som går med til personer som omfattes av grunnskoleloven. Men den generelle nedgangen i elevtallet i grunnskolen tilsier isolert en nedgang i antall årsverk gitt i egne spesialklasser, i egne spesialskoler og sosiale og medisinske institusjoner. For grunnskoleelevene har Toresen beregnet dette til om lag 130 årsverk.

I KUF drøftes ressurser medgått til spesialundervisning under ett. Samlet beregnes økningen å utgjøre om lag 2500 årsverk i perioden 1980 - 90.

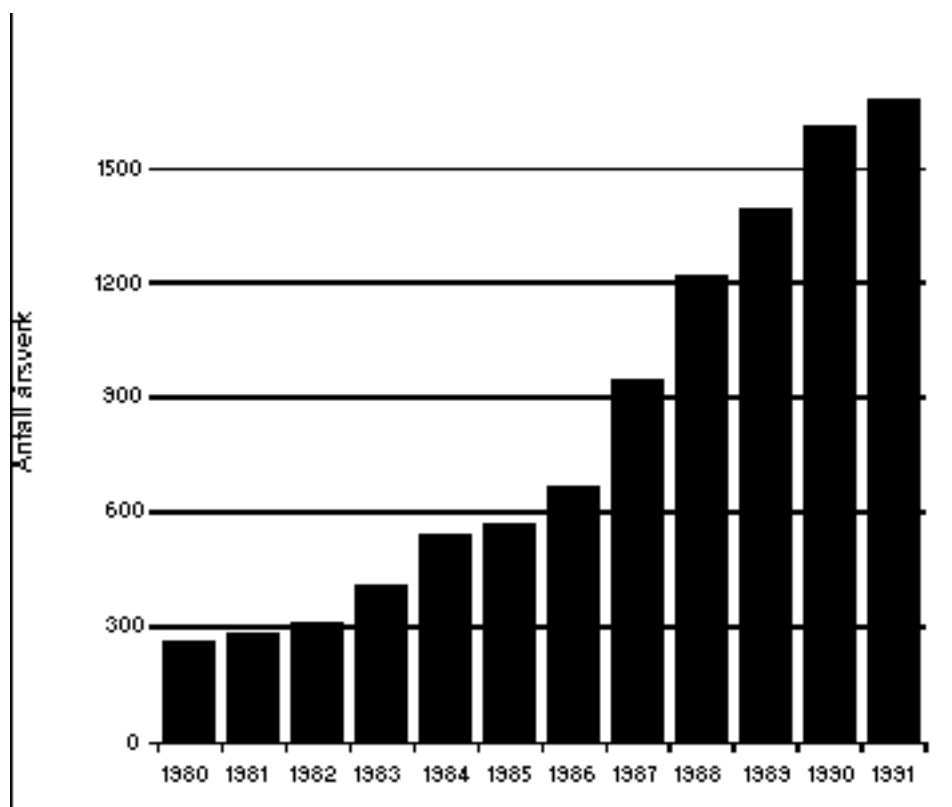
5.2.2.4 *Opplæring for fremmedspråklige elever*

Opplæring for fremmedspråklige elever består av særskilt undervisning i norsk og morsmål. Antall fremmedspråklige elever vokste fra om lag 4500 i 1982 til om lag 17300 i 1990. I 1993-94 var det 21300 fremmedspråklige elever i grunnskolen. I gjennomsnitt har en andel på om lag 46 prosent fått særskilt opplæring i morsmål. Uketimetallet pr. fremmedspråklig elev økte fra 1.86 i 1985 til 2.44 i 1990. Fra skoleåret 1987-88 ble norsk- og morsmål-opplæringen for fremmedspråklige elever styrket, bl.a. ved at norskopplæringen ble utvidet fra å gjelde for tre år til å gjelde samtlige klassetrinn i grunnskolen. Staten tildeler øremerkede tilskudd til undervis-

1. Toresen har beregnet veksten i antall lærerårsverk ved å ta utgangspunkt i totalt antall spesialundervisningstimer pr. uke, og delt på antall leseplikttime for spesialundervisning (22 timer).
2. Toresens hypotese om at økningen i antall elever som mottar spesialundervisning skyldes endret registreringspraksis, henger sammen med at han finner en økning på 50 prosent fra 1984 til 1988 som lite sannsynlig.

ning av fremmedspråklige elever som tilsvarer 80 prosent av godkjente timer ut fra en normert sats. Kommunene betaler de overskytende utgifter. Den statlige refusjonsprosenten har vært uendret siden 1977.

Figur 4 viser utviklingen i lærerårsverk medgått til undervisning av fremmedspråklige elever etter Toresens beregninger. Det framgår at veksten anslås til knappe 1400 årsverk fra 1980 til 1990. I tillegg kommer 221 årsverk knyttet til skoleadministrasjon. KUF anslår veksten til å være 1600-1800 årsverk i samme periode.



Figur 4 Antall læreårsverk til undervisning av fremmedspråklige elever i grunnskolen

Kilde: NIBR

5.2.2.5 Lesepliktsbestemmelser

Lesepliktsbestemmelser inngår i tariffavtalene og pålegger lærerne å gi et bestemt antall undervisningstimer pr. uke. Sammen med bestemmelsene om minstetimetall påvirker lesepliktsbestemmelsene lærerinnssatsen pr. klasse. Ved lesepliktsrevisjonen i 1977 ble leseplikten på barnetrinnet satt ned fra 30 til 29 uketimer, og fra og med skoleåret 1984-85 ble leseplikten senket til 27 uketimer. I forbindelse med innføringen av ny mønsterplan, ble det med virkning fra skoleåret 1986-87 avsatt en time pr. uke pr. årsverk på barnetrinnet til mønsterplanarbeid. Ordningen med mønsterplantimen ble som forutsatt opphevet etter tre år, men ressursene ble videreført, slik at den reelle leseplikten på barnetrinnet også i 1990 var på 26 uketimer. I samme periode lå minste uketimetall fast, og dette bidro til økt behov for lærerressurser. Toresen anslo at virkningen av dette til en vekst på 950 årsverk fra 1980 til 1990,

mens KUF beregnet at konsekvensene av disse tiltak ble en økning i bruken av årsverk på 1360.

5.2.2.6 Økt minstetimetall på barnetrinnet

Minstetimetallet blir fastsatt av departementet i samsvar med budsjettvedtak i Stortinget, og er det antall undervisningstimer elvene har rett til pr. uke, summert over de 6 årene på barnetrinnet, og over de 3 årene på ungdomstrinnet. Før 1986 var minstetimetallet 129 uketimer på barnetrinnet, mens høyeste tilskuddsberettigede time-tall var 138. Ved overgangen til nytt inntektssystem ble minstetallet hevet til 138, men økningen fra 129 timer fikk antakelig marginal betydning fordi så å si alle kommuner hadde lagt seg på dette nivået.

En økning i minstetimetallet på barnetrinnet fra 138 til 141 timer fra og med skoleåret 1990-91, og en videre opptrapping til 147 timer de to neste årene, har hatt størst betydning for elevenes generelle undervisningstilbud. Toresen har lagt til at grunn at økningene i minstetimetallet etter 1990 isolert sett har bidratt til en vekst i ressursbruken på 350 årsverk, men at nettovirkningen er mindre fordi antall klasser ble redusert i samme tidsrom. KUF har ikke omtalt virkningen av dette, fordi rapporten bare omhandler perioden 1980-1990.

5.2.2.7 Klassesdeling på barnetrinnet

Den maksimale klassestørrelsen er lovfestet til 28 elever på barnetrinnet og 30 elever på ungdomstrinnet. En reduksjon fra 30 til 28 som delingstall på barnetrinnet, ble gjort gjeldende høsten 1985 for 1. klasses-trinn. Deretter ble den nye bestemmelsen gradvis gjort gjeldende for hvert nye årskull på barnetrinnet, men slik at reduksjonen omfattet alle elevene på barnetrinnet i skoleåret 90/91. KUF beregnet i St.prp. nr. 1 (1984-85) at et redusert klassesdelingstall alt i alt ville kreve 330 lærer-årsverk.

Mye tyder imidlertid på at kommunene i praksis la til grunn et delingstall på 28 for hele barnetrinnet like etter 1985 - og dermed fremskyndet den opptrappingsplanen som ble vedtatt av Stortinget. Toresen antok i sin rapport at dette ga et bidrag til økningen i antall klasser på om lag 210. Dette klasses-tallet tilsvarer rundt 230 lærerårsverk, altså noe lavere enn departementets eget anslag på 275 årsverk fra 1986 og utover.

5.2.2.8 Alternativ livssynsundervisning

Tall på elever som mottar alternativ livssynsundervisning har økt kraftig. I 1982 mottok om lag 4000 elever alternativ livssynsundervisning, mens tallet var steget til nærmere 20700 i 1990, og utgjorde da 4.4 prosent av total elevmasse. Både Toresen (1993) og KUF(1992) anslår at veksten i livssynsundervisning har medført at bruken av lærerårsverk har økt med 100 fra 1980 til 1990.

5.2.2.9 Nye vikarordninger

I Toresen (1993) og KUF (1992) gjøres det rede for innføringen av en del nye vikarordninger som ble introdusert i grunnskolen i løpet av 80-tallet. En del av disse innebærer at skolene øker antallet faste lærerårsverk pr. klasse for blant annet å dekke vikarbehov ved korttidsfravær. Denne økningen registreres i statistikken, men den representerer ingen reell økning fordi en tidligere brukte en tilsvarende mengde ressurser for å lønne vikarer som ble engasjert for det enkelte vikaroppdrag.

5.2.2.10 Andre tiltak

KUF (1992) forklarer en del av økningen i lærerårsverkene med «generelle styrkingstiltak». Dette omfatter deling av klasser og bruk av tolærersystem, uten at kommunene har fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Basert på informasjon fra om lag 1000 skoler har KUF anslått veksten fra 1980 til 1990 til å utgjøre om lag 1500 årsverk på landbasis. Dette var ressurser som før innføring av nytt inntektsystem for kommunene, lå innenfor det såkalte rammetimetallet.

Toresen omtaler også noen generelle styrkingstiltak. Blant annet har han anslått at kommunene fra 1986 frivillig har etablert om lag 290 flere klasser på ungdomstrinnet enn det som følger av et delingstall på 30. Denne frivillige standardheving blir anslått til om lag 580 årsverk³. Toresen trekker også fram en gradvis økning i bruk av styrkingstiltak, der veksten fra 1980 til 1990 er anslått å utgjøre 894 årsverk. I tillegg nevnes det i KUF at det er tilført 430 årsverk for at arbeide som tillitsvalgt etter hovedavtalens del II om medbestemmelse skal kunne gjennomføres. Toresen kommer til at frikjøp av tillitsvalgte innebærer en vekst på 280 årsverk.

5.2.2.11 Oppsummering

Tabell 3 oppsummerer en del tiltak som er knyttet til den økte bruken av lærerressurser i perioden 1980-1990. Enkelte tiltak har blitt knyttet til et engangsløft i ressursbruken, som f.eks. nedsatt leseplikt på barnetrinnet som ble gjennomført i 1984-85. Andre tiltak knytter seg til en gradvis økende vekst i lærerårsverkene, som f.eks. spesialundervisning. Tabellen inneholder Toresens og KUFs anslag på hvor mange lærerårsverk hvert enkelt tiltak har krevd i perioden 1980-1990.

Hovedbildet i de to kildene som er benyttet er det samme, selv om det er visse forskjeller i anslagene på enkeltområder. Samlet er det anslått at de enkeltforhold som er omtalt tilsvarer en økning i ressursbruken i perioden på opp til 9000 årsverk.

Tabell 3: Enkeltbidrag til vekst i antall lærerårsverk i perioden 1980-90

Tiltak	Antall lærerårsverk	
	NIBR	KUF
Spesialundervisning	2715	2500
Undervisning for fremmedspråklige elever	1524	1600-1800
Livsyndervisning	100	100
Nedsatt leseplikt på barnetrinnet	950	1360
Mønsterplantimen	1000	1050
Reduksjon av klassedelingsstallet	230	330
Generelle styrkingstiltak	1474	1500
SUM	8273	8870-9070

Kilde: KUF og NIBR

3. Toresen har beregnet antall årsverk ved å ta utgangspunkt i det antall årsverk som følger av rammetimetallsnormene pr. klasse i 1985 og tidligere, og det antall klasser som han antar ville blitt godkjent av skoledirektørene med et delingstall på 30.

5.2.2.12 Grunnskolereformen

Regjeringen la i St.prp. nr. 58 (1994-95) Om kommuneøkonomien 1996 mv. fram beregninger av kostnadene ved senket alder for skolestart og obligatorisk 10-årig grunnskole. De samlede offentlige merkostnadene ved reformen var beregnet til mellom 1026 og 1256 millioner kroner, avhengig av arbeidstidsvilkårene for undervisningspersonalet. Et flertall i Stortinget sluttet seg til dette og vedtok på denne bakgrunn innføringen av reformen fra 01.07.1997.

5.3 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

5.3.1 Innledning

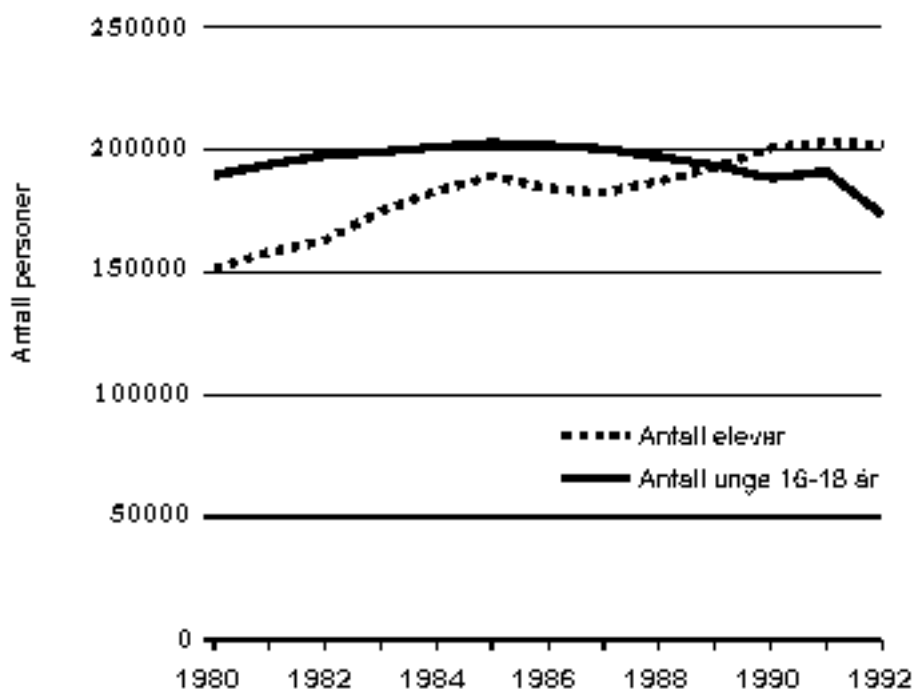
Reform 94, som gir all ungdom mellom 16 og 19 år lovfestet rett til tre års videregående opplæring, trådte i kraft høsten 1994 for 16-åringene. Reform 94 vil bli omtalt i punkt 5.3.4. Først gis en beskrivelse av den videregående opplæring slik situasjonen har vært fram til høsten 1994. Selv om det skjer store endringer, vil mange spørsmål og problemer angående fylkeskommunenes faktiske ressursbruk, tilbud og etterspørsel prinsipielt være de samme også etter at reformen er satt i verk.

5.3.2 Størrelse og struktur

I 1992 begynte over 95 prosent av det årskullet som forlot grunnskolen i videregående opplæring samme år. Bortsett fra en midlertidig nedgang i 1986-87, har elevtallet i videregående opplæring økt gjennom 80-årene, fra 151.177 elever i 1980 til 201.874 elever i 1992. Sammenligner en antall elever i videregående opplæring med det totale antall unge i aldersgruppen 16-18 år, viser det seg at etter 1990 har antall elever vært større enn antall unge i denne aldersgruppen, jf. figur 5.

Selv om det er flere voksne over 19 år som søker videregående opplæring, er den viktigste forklaringen at mange elever oppholder seg lengre i videregående opplæring enn normal progresjon skulle tilsi. Av avgangskullet fra grunnskolen i 1985, var det f.eks. bare om lag 50 prosent som fullførte en 3-årig utdanning i videregående opplæring, og en relativ stor andel brukte 5 år på å fullføre. I særlig grad gjaldt det elever som tok håndverks- og industrifag.

Den videregående skole var fram til høsten 1994, da Reform 94 ble iverksatt, delt opp i 10 studieretninger, jf. tabell 4. Elevene kunne velge mellom 81 spesialiserte grunnkurs innenfor disse studieretningene. Utover generelle opptakskrav var det ingen begrensninger med hensyn til veivalg videre. Valgfriheten til å kombinere kurs, sammen med det faktum at bare de



Figur 5 Utviklingen i elevantallet i skolen og antall unge i alderskullene 16-18 år i perioden 1980-1992. I 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

to studieretningene allmennfag og handels- og kontorlag kunne tilby et treårig studium for tilnærmet alle som fullførte grunnkurset, var hovedårsaken til opphopningen i den videregående skolen. Siktemålet med Reform 94 har derfor vært å bedre gjennomstrømningen, og sikre at flest mulig fullfører en videregående opplæring.

Tabell 4: Elever under lov om videregående opplæring fordelt etter studieretning pr. 1. oktober 1980, 1985, 1989 og 1992. Prosentandeler.

Studieretning	1980	1985	1990	1992
Allmenne fag	47,3	41,3	40,5	41,8
Husflid og estetiske fag	3,0	2,8	2,9	3,0
Handels- og kontorlag	15,3	19,1	18,8	16,1
Håndverks- og industrifag	24,7	25,0	23,8	22,6
Fiskeri- og sj�fartsfag	2,0	1,6	1,3	1,5
Landbruksfag og naturbruk	0,0	0,0	1,2	2,2
Helse- og sosialfag	1,7	3,8	6,7	8,0
Husholdningsfag	5,3	5,2	3,4	3,2
Idrettsfag	0,7	1,2	1,5	1,7
SUM	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Fiskerifag og Sjøfartsfag er to selvstendige studieretninger, men er i tabellen slått sammen til en kategori.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

5.3.3 Utviklingstrekk i ressursbruken

Den ordinære videregående opplæring er fylkeskommunenes ansvar etter lov om videregående opplæring. Finansieringen skjer i dag gjennom fylkeskommunenes egne skatteinntekter, rammetilskudd og direkte øremerkede statstilskudd. Den største delen av de øremerkede midlene gikk fram til 1994 til de statlige ekstraklassene som ble opprettet i 1988 for å oppfylle regjeringens ungdomsgaranti. Dette øremerkede tilskuddet ble avvirket i 1994, og er nå lagt inn i rammetilskuddet. Ekstraklassene utgjorde i 1993-94 om lag 30.000 elever, eller om lag 15 prosent av det totale antall plasser.

Oversikter over ressursbruken i den videregående skolen viser at det er store variasjoner mellom de ulike studieretningene med hensyn på driftsutgifter pr. elev, jf. tabell 5.

Tabell 5: Driftsutgifter pr. elev etter studieretning. 1986-1990 i faste 1990-kroner.

Studieretning	1986	1990	Endring i prosent
Allmenne fag (AF)	28714	31711	10,4
Handels- og kontorlag (HK)	27634	30961	12,0
Håndverks- og industrifag (HI)	59607	62314	4,5
Husflids- og estetiske fag (HE)	55258	63541	15,0
Husholdningsfag (HH)	57592	62539	8,6
Helse- og sosialfag (SH)	73723	56367	-28,9

Kilde: KUFs Regnskapundersøkelse

Den betydelige reduksjonen i driftsutgifter pr. elev i helse- og sosialfag henger sammen med om lag en fordobling av antall elever på denne linjen fra 1986 til 1990. Økningen på bare 4,5 prosent i håndverks- og industrifag skyldes også bedre oppfylling i klassene. For de andre fagene er utviklingen mer ensartet. Unntaket er husholdningsfag. For de små studieretningene varierer tallene betydelig, og gir dermed mer usikre tall. Dette er årsaken til at fagene med færrest elever (idrettsfag, fiskerifag, sjøfartsfag og landbruks- og naturfag) ikke er med i tabellen.

Innenfor den enkelte studieretning er det ikke så store variasjoner fra skole til skole eller fra fylke til fylke, når det gjelder driftsutgifter pr. elev. KUFs regnskapundersøkelse indikerer at den enkelte skole selv i liten grad har mulighet til å påvirke utviklingen i ressursbruken. I første rekke bestemmes utgiftene pr. elev av lover og regler fastlagt på statlig eller fylkeskommunalt nivå. Slik som:

- maksimalt elevtall pr. klasse, fastsettes av staten
- oppfyllingen i klassene, bestemmes av fylkeskommunene
- antall undervisningstimer pr. klasse, bestemmes av både stat og fylkeskommuner
- lærernes leseplikt og lønnplassering, fastsettes i de sentrale tariffavtaler

Mellom de ulike studieretningene er forskjellene store. Felles at for de fleste fag er imidlertid at lønnsutgiftene utgjør rundt 80 prosent av driftsutgiftene, jf. tabell 6. Som en skulle forvente er det på de yrkesrettede linjene at utgiftene til undervisningsmateriell, inventar, vedlikehold og andre driftsutgifter, utgjør den største andelen av driftsutgiftene.

Tabell 6: Driftsutgifter pr. elev fordelt etter art i ulike studieretninger. Prosentandeler 1990.

	AF	HE	HH	HI	HK	SH
Lønn	87,7	81,2	73,3	72,6	85,3	80,0
Underv. materiell	2,9	5,2	11,4	9,5	3,7	5,3
Inventar, vedlikehold	2,4	2,7	4,9	4,0	2,3	3,7
Andre driftsutgifter	7,0	10,9	10,4	13,9	8,7	11,0
SUM	100	100	100	100	100	100

Kilde: KUFs Regnskapsundersøkelse

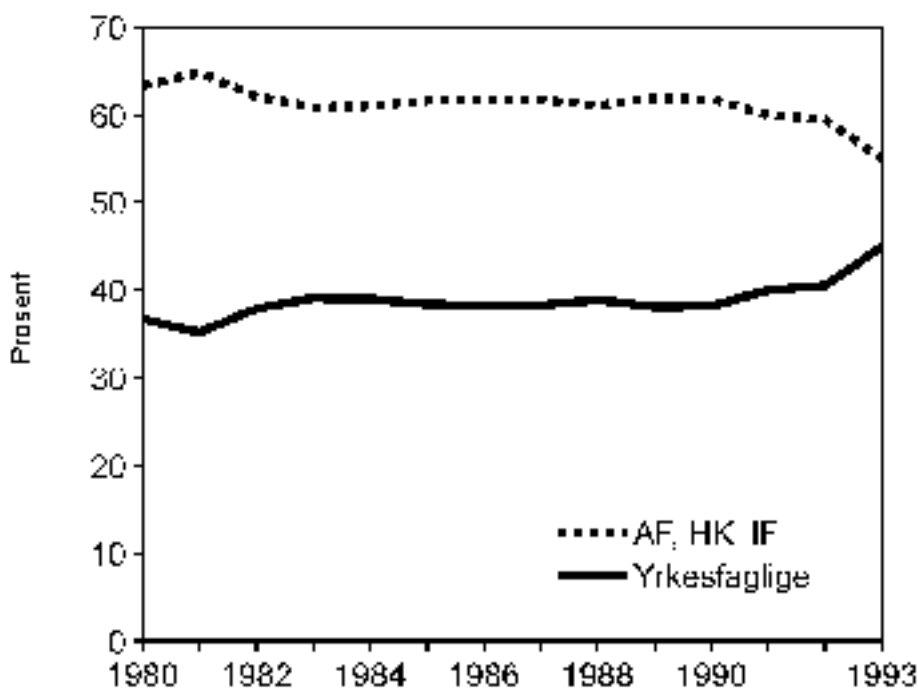
En indikasjon på veksten i ressursbruken i den videregående skole får en derfor også ved å se på utviklingen i antall elever pr. lærerårsverk. Perioden 1980-1990 viser en svak nedgang, fra 9,5 til 8,5 elever pr. lærerårsverk, jf. tabell 7. Dette er en betydelig svakere reduksjon enn det som var tilfelle i grunnskolen for samme periode, jf. tabell 1. Dette må ses i sammenheng med at elevtallet gikk betydelig ned i grunnskolen i denne perioden, mens det har vært en vekst i videregående skole.

Tabell 7: Elever pr. lærerårsverk. 1980-1990

År	Elever	Lærer-årsverk	Elever pr.lærerårsv.
1980	151177	15848	9,5
1981	152877	16559	9,2
1982	162819	17217	9,5
1983	174547	18239	9,6
1984	182862	19236	9,5
1985	188910	19964	9,5
1986	183862	20328	9,0
1987	182198	20594	8,8
1988	186805	20856	9,0
1989	192465	22113	8,7
1990	200356	23687	8,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det som særlig har bidratt til nedgangen i antall elever pr. lærerårsverk i den videregående skolen er utbyggingen av de yrkesfaglige studieretningene. Disse studieretningene har mottatt en stadig større del av elevene. Mens klassestørrelsen i allmennfag og handels- og kontorfag er mellom 27 og 30 elever, ligger antallet mellom 12 og 15 elever i de yrkesfaglige studieretningene. Dette vil nødvendigvis føre til færre elever pr. klasse.



Figur 6 Fordeling mellom praktiske og teoretiske studieretninger

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I figur 6 er elevene fordelt mellom studieretningene allmennfag, handels- og kontorlag og idrettslag på den ene side, og yrkesfaglige studieretninger med et maksimalt elevtall på 15 elever pr. klasse på den andre side.

5.3.4 Reform 94

Reform 94 har flere elementer som kan føre til økonomiske konsekvenser, bl.a.:

- Rett til 3 års videregående opplæring for alle mellom 16 og 19 år med en tilsvarende plikt for fylkeskommunene til å sørge for tilstrekkelig antall plasser. Retten omfatter opptak på ett av tre alternative grunnkurs, og 2 års videregående opplæring som bygger på grunnkurset.
- Antall grunnkurs (GK) er samordnet og redusert fra 110 til 13 kurs. Antall videregående kurs for andre årstrinn på videregående skole (VK I) reduseres fra 160 til om lag 90.
- Rett til fagopplæring med 2 år i skole og resten av opplæringen i bedrift. Den samlede tiden fra påbegynt grunnkurs til avsluttet fagbrev er inntil 4 år. Dersom det ikke opprettes nok lærlingplasser, vil fylkeskommunen måtte tilby opplæring i skole.
- Fylkeskommunenes plikt til å skaffe plass til elever og lærlinger utover dem som har rett til opplæring, for å gi tilbud til funksjonshemmede som trenger mer enn 3 års opplæring, søkere over 20 år og et visst nødvendig omvalg. Når reformen er ferdig gjennomført, skal omfanget av fylkeskommunenes videregående opplæring for personer med og uten lovfestet rett til videregående opplæring svare til heltids opplæring for et faktisk antall elever/lærlinger som utgjør

- minimum 375 pst. av et nærmere fastsatt årskull.
- Fylkeskommunens plikt til å etablere en oppfølgingstjeneste som skal følge opp de ungdommene som ikke har fast arbeid, ikke har søkt eller tatt imot en opplæringsplass eller som vil avslutte opplæringen midt i skoleåret.

I NOU 1994: 15 Kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform 94 har et eget utvalg beregnet kostnadene ved blant annet Reform 94 for fylkeskommunene og staten. Beregningsutvalget foretok primært beregninger av totalkostnadene etter at Reform 94 er gjennomført, men vurderte også merkostnader ved reformen, dvs. differansen mellom kostnadene ved videregående opplæring før og etter reformen.

Den årlige merkostnaden for fylkeskommunene ved reformen beregnes til om lag 300 mill. kroner for årene etter 1997. For 1995 beregnes en kostnadsreduksjon på om lag 70 mill. kroner. For 1994 beregnes en merkostnad på om lag 360 mill. kroner.

I tillegg kommer en del ekstraavgifter for staten. Statlig tilskudd til etterutdanning (anslått til 50 mill. kroner), kostnader til oppfølgingstjenesten (anslått til 30 mill. kroner i 1994, 40 mill. kroner i 1995 og 50 mill. kroner i 1996 og senere år), tilskudd til lærebedrifter (anslått til 82 mill. kroner i 1994 og 164 mill. kroner i 1995-97), en økning i borteboerstipend fra Lånekassen som følge av en forventet økning i antall borteboere (anslått til 100 mill. kroner), økt behov for tilskudd til produksjon av læremidler (anslått til om lag 60 mill. kroner fordelt over tre år) og ekstratilskudd til lærebedrifter.

Beregningsutvalget peker dessuten på at Reform 94 vil kunne påvirke utgiftene til arbeidsmarkedstiltak. Beregningsutvalget antyder at det i 1994 ble brukt om lag 375 mill. kroner til praksisplasser finansiert over statsbudsjettet. Uten å anslå beløp, peker beregningsutvalget på at en del av disse utgiftene vil kunne falle bort etter hvert som årskullene faller inn under retten til videregående opplæring.

Beregningsutvalget viser for øvrig til at kostnadsberegningene er relativt følsomme for endringer i gjennomsnittlig klassestørrelse. I beregningene er det lagt til grunn skjønnsmessige klassestørrelser for hver studieretning, men med små avvik fra historiske tall. Beregningsutvalget så det som ønskelig at det hadde foreligget et klarere grunnlag for å vurdere hvordan reformen kan tenkes å påvirke gjennomsnittlig klassestørrelse, og peker på at den betydelige samordningen av både grunnkurs og videregående kurs som følger av reformen må antas å gi vesentlige gevinster med hensyn til klassestørrelse.

Del II
Styringsmidler

KAPITTEL 6

Innledning

I denne delen av innstillingen skal utvalget gjennomgå og kort vurdere nasjonale styringsmidler som i dag benyttes i opplæringssektoren.

Aktuelle styringsmidler kan inndeles på ulike måter. F.eks. benytter man ofte kategorier som «rettslig regulering», «økonomiske tiltak» og «veiledning/informasjon», eller kategorier som «regelstyring» og «målstyring». Det er derfor viktig å understreke at det ofte er nær sammenheng og stor grad av overlapping mellom de ulike kategorier.

Således er økonomiske styringsmidler i opplæringssektoren ofte hjemlet i lov, dels direkte, dels ved at rettigheter og plikter som følger av lovgivningen, ikke kan gjennomføres uten at de nødvendige økonomiske ressurser står til disposisjon. Videre vil det alltid måtte fastsettes nærmere regler om hvordan bevilgede midler skal kunne benyttes, og om kontrollen med den måten de brukes på, og i alle tilfeller bygger bevilgningsmyndigheten for det offentlige i siste instans på Grunnloven.

Også den mål- og resultatstyring som det i de senere år er lagt vekt på i den statlige styringen av blant annet kommunesektoren, har sentrale rettslige sider. Tradisjonelt har skolelovgivningen stilt krav til mål og resultater, se f.eks. lov om videregående opplæring § 2, og generell del av læreplan for grunnskole, videregående skole og voksenopplæring, som legger stor vekt på å fremstille opplæringens mål. Bindende mål for en virksomhet kan bare settes av noen som har rettslig adgang til å styre vedkommende virksomhet. Statens kompetanse overfor kommuner, fylkeskommuner, privatskoler, undervisningspersonale mv. er begrenset av de rammer lovgivningen setter. Målene må selvsagt ikke komme i strid med mål som er fastsatt i f.eks. opplæringslovgivningen.

Også veilednings- og informasjonsoppgaver vil i stor grad kunne være regulert i lov, forskrift eller instruks.

Ethvert praktisk tenkelig styringsmiddel i opplæringssektoren har altså rettslige sider. Den rettslige regulering kan for så vidt ses på som et overordnet styringsmiddel som hjemler og regulerer de øvrige styringsmidlene. Den videre framstilling i dette kapittel, som tar utgangspunkt i noen tradisjonelle hovedkategorier av styringsmidler, må leses med tilsvarende forbehold.

I praksis vil opplæringens effekt i form av kunnskaper, ferdigheter, holdninger og atferd i stor grad være avhengig av en lang rekke forhold i lokalsamfunnet, i hjemmet, i den enkelte skole, i det enkelte klasserom og - sist, men ikke minst - hos den enkelte lærer og elev. De rammer for muligheter til effektiv sentral styring som ligger i slike forhold, er det viktig å være oppmerksom på ved utforming og bruk av virkemidler.

Et viktig trekk ved utviklingen av styringsmidlene i skoleverket i de siste år er overgangen til et rammebasert inntekssystem for kommunene. Dette innebærer at finansielle virkemidler har mistet noe av sin betydning som middel til å påvirke kommunenes fordeling av de ressurser de råder over på de ulike oppgaver de er pålagt. Samtidig er det i økende grad satset på forskjellige former for informasjon og veiledning.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene, som gir en framstilling og vurdering av de statlige styringsmidler overfor kommunene. Meldingen er et av utvalgets grunnlagsdokumenter, se også i *"Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet"* i

kap. 11. Den framhever blant annet at den statlige styringen skal være mest mulig konsistent.

KAPITTEL 7

Rettslige reguleringer**7.1 GENERELT**

Viktige rettslige styringsmidler i opplæringssektoren er lover, forskrifter, instruksjoner, bevillinger/tillatelser, pålegg og vilkår knyttet til bevillinger eller økonomisk støtte. Også tariffavtalene mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene fungerer som en viktig form for rettslig styring av opplæringssektoren. Disse tariffavtalene inneholder blant annet bestemmelser om undervisningspersonalets arbeidstid og stillingsvern.

Etter sitt mandat skal utvalget blant annet foreta en «vurdering med sikte på å grenseoppgang mellom forhold som mest hensiktsmessig skal være tariffgjenstand, og forhold som skal reguleres i lov eller gjennom andre virkemidler». I dette kapitlet skal utvalget særlig drøfte styringsmidler av rettslig karakter, mens finansielle styringsmidler mv. vil bli behandlet i de følgende kapitlene. Som nevnt i "[Innledning](#)" i kap. 6 er det imidlertid ikke skarpe grenser mellom de ulike styringsmidlene.

De rettslige styringsmidler kan for det første skape kompetanser til å treffe generelle eller individuelle vedtak. Et hovedemne i utredningen er nettopp hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles mellom staten og kommunesektoren mv.

For det andre kan de rettslige styringsmidler skape plikter eller rettigheter. Rettighetssubjektene vil først og fremst være elever/foreldre, skolens personale og kommuner/fylkeskommuner. Pliktsubjektene vil først og fremst være staten, kommuner og fylkeskommuner, skoleledelse, undervisningspersonalet, opplæringsbedriftene og elever/foreldre.

Når det gjelder plikter og rettigheter overfor kommunesektoren er det vanlig å tale om standardkrav og rettigheter. Med standardkrav menes i denne sammenheng – rettsregler som pålegger kommunen eller fylkeskommunen å sørge for visse ordninger eller ytelser, og som stiller nærmere kvantitative eller kvalitative krav til innholdet.

Med rettigheter menes i denne sammenheng

- krav på bestemte ytelser fra kommunen, fylkeskommunen eller staten, ytelser som vedkommende rettighetssubjekt om nødvendig kan få definert og oppfylt ved hjelp av domstolene.

St.meld. nr. 50 (1993-94) bruker uttrykket rettigheter også om en «rett til å konkurrere om knappe ressurser» (s. 169). Utvalget vil imidlertid forbeholde begrepet «rettighet» for tilfeller der kravet gjelder uavhengig av den enkelte kommunes eller fylkeskommunes ressursituasjon.

Rettigheter kan enten gis eksplisitt eller utledes av bestemmelser om standardkrav. Det kan imidlertid fastsettes standardkrav uten at det skapes korresponderende rettigheter for den enkelte elev mv.

Lovfestede rettigheter er viktige styringsmidler, for så vidt som de binder pliktsubjektene (f.eks. kommunenes) organisering og bruk av de tilgjengelige ressurser. Men lovfestede rettigheter har også betydning ved å bidra til å beskytte individene mot vilkårlighet eller uforutsette endringer fra det offentliges side. I siste instans er rettigheter derfor med på å ivareta den enkeltes menneskeverd og behov for et minimum av forutberegnelighet i sin livssituasjon. Rettighetene vil også til en viss grad kunne beskytte individenes grunnleggende behov mot raske økonomiske

og politiske svingninger, og de vil kunne gi viktige bidrag til å sikre likhet i nasjonen uten hensyn til bosted, sosial status o.l.

Ved bruk av rettslige styringsmidler vil det oppstå spørsmål om hvor presist det bindende innholdet i de enkelte bestemmelsene skal fremgå av ordlyden i dem. Her kan det velges mellom alt fra skjønnspregede regler (rettslige standarder) til helt presise (f.eks. tallfestede) plikter og rettigheter. En rettslig standard vil også kunne kombineres med visse, presist angitte minstekrav på en slik måte at omfanget av ytelser utover det angitte minstenivå må avgjøres etter en skjønnsmessig vurdering.

Valget av presisjonsnivå må tilpasses den virkelighet en bestemmelse skal regulere. Men det forhold at virkeligheten er mangfoldig, tilsier ikke i seg selv at lovregulering vil være uegnet. At det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom behovet for rettighetsfesting og graden av kompleksitet på et område, gir blant annet visse sider av reglene om rett til spesialundervisning gode eksempler på (se nærmere i *"Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning"* i kap. 19 nedenfor). Også rettigheter som i større eller mindre grad er basert på skjønnsmessige kriterier, vil i siste instans kunne defineres og kreves oppfylt ved domstolene, og dermed ha en funksjon både som rettslig styringsmiddel og som en beskyttelse av grunnleggende behov hos enkeltindivider.

7.2 SÆRLIG OM RETTSREGULERINGENS TRINNHØYDE

Grunnlovens utgangspunkt er at myndigheten til å gi lover tilligger Stortinget, jf. GrL. § § 49 og 75, bokstav a. Denne kompetansen kan Stortinget delegerere til organer i forvaltningen, f.eks. Kongen eller departementet. I så fall vil reglene måtte gis i forskrifts form, jf. forvaltningsloven § 2 og kap. VII.

På denne bakgrunn må utvalget ta stilling til hvilke bestemmelser som bør stå i loven selv, og hvilke bestemmelser som mer hensiktsmessig kan stå i forskrift fastsatt med hjemmel lov.

På områder som det ikke er tilstrekkelig grunn til å regulere uttømmende i lov eller forskrift, vil det være opp til skolens eiere og ledelse og til arbeidslivspartene å ta stilling til hvilke regler som skal gjelde og hvilke spørsmål som skal overlates til avgjørelse i det enkelte tilfelle. Når det kan begrunnes at de sistnevnte former for avgjørelser ikke er tilstrekkelig, vil det være aktuelt å foreslå regulering gjennom lov og/eller forskrift.

Utvalget legger til grunn at bestemmelser som pålegger selvstendige rettssubjekter plikter eller griper inn i eksisterende rettigheter, som hovedregel skal gis av Stortinget gjennom lov. Dette syn følger allerede av det viktige konstitusjonelle utgangspunkt i legalitetsprinsippet. Men det må også antas at lovfesting generelt sett vil gi et mer samlet og dermed også et mer tilgjengelig regelverk for brukerne.

Når det gjelder statlig styring av kommunesektoren, er det nevnte utgangspunkt dessuten i samsvar med Norges forpliktelser etter Europaråds-konvensjonen av 15.10.1985 om lokalt selvstyre. Konvensjonen inneholder blant annet bestemmelser om at forhold som vedrører det lokale selvstyre, skal lov- eller grunnlovfestes. Det vises også til merknadene fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité til St.meld. nr. 23 (1992-93), der komitéflertallet uttaler at statlige pålegg så langt mulig bør fastsettes i lov (Innst. S. nr. 156 (1992-93), s. 10).

Delegering av forskriftskompetanse til Kongen eller departementet krever således en særlig begrunnelse.

I Lovstrukturutvalgets innstilling heter det (NOU 1992: 32, s. 100):

«En vanlig begrunnelse for å plassere en bestemmelse i forskrifter i stedet for direkte i loven er at det skal gis bestemmelser som det er nødvendig å endre relativt ofte, f.eks. beløpsgrenser. En annen begrunnelse for å gi for-

skrifter kan være at reglene er svært detaljerte. Det vil da være uhensiktsmessig å ta hele reguleringen inn i lovteksten.»

I tillegg til disse begrunnelser for bruk av forskrifter vil utvalget peke på at forståelsen av enkelte rettslige reguleringer krever særlig faglig innsikt. Også i slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at Stortinget overlater den nærmere regulering til forskrifter.

Utvalget legger videre til grunn at forskriftshjemler skal være knyttet til den enkelte lovbestemmelse eller på annen måte gi mest mulig klart og konsist uttrykk for hva det kan gis forskrift om. I denne sammenheng viser utvalget også til Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner, der det om forskriftshjemler sies følgende:

«Departementet kan i stor grad si seg enig med Kommunelovutvalget i at generelle og uspesifiserte forskriftshjemler bør unngås. Forholdet vil her være mye av det samme som uspesifiserte tilsyns/kontrollordninger ... Det er av vesentlig betydning at forskriftshjemler gir et mest mulig klart og konsist uttrykk for hva det kan gis forskrift om, knyttet til konkrete lovparagrafer.

7.3 SÆRLIG OM FORHOLDET MELLOM LOV OG TARIFFAVTALE

7.3.1 Generelt

Den individuelle arbeidsavtale danner grunnlaget for rettsforholdet mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Likevel spiller den enkelte arbeidsavtale isolert sett ofte en forholdsvis underordnet rolle. Rettsforholdet mellom partene får sitt nærmere innhold fra flere kilder, hvor særlig lovgivningen og tariffavtalene er viktige. Sentrale lover som arbeidsmiljøloven, tjenestemannsloven og ferieloven gir generelle minsteregler om blant annet innretning av arbeidsplassen og de ytre rammer for de tilsattes arbeidsbetingelser forøvrig.

Lovregler om medbestemmelse er også gitt, se kommuneloven § § 25 og 26. Regler om medbestemmelse er også gitt i Hovedavtale for statsansatte med tilhørende tilpasningsavtale i skoleverket og i hovedavtalene for kommunene/fylkeskommunene.

Regelverket for arbeidstid og lønn fastsettes dels gjennom lov og dels gjennom tariffavtale. Forhold som ikke er regulert verken gjennom lov, forskrift, tariffavtale eller individuell arbeidsavtale er overlatt arbeidsgiver. Styringsretten er således negativt avgrenset mot forhold som er regulert gjennom lov, forskrift, tariffavtale og arbeidsavtale.

Arbeidstvistloven av 5.5.1927 og tjenestetvistloven av 18.7.1958 gir regler om tariffavtalers form og rettsvirkninger og for løsning av konflikter. Lovgivningen hviler på partenes frihet til å regulere lønns- og arbeidsvilkår gjennom forhandlinger og avtaleslutning, hvor partene gjennom sine organisasjoner er jevnbyrdige, og hvor et sentralt hensyn er begge parter interesser i bindende regulering som kan sikre stabilitet i det etablerte avtaleforhold.

Konflikter om inngåelse av tariffavtaler skal løses ved meglings og arbeidskamp. Tjenestetvistloven har et særskilt system for løsning av konflikter ved inngåelse av særavtaler. Slike tvister kan ikke løses ved streik eller annen arbeidskamp, og må løses enten ved forhandlinger eller ved særskilte nemnder, jf. tjenestetvistloven § 27. Nemndas avgjørelse har samme virkning som tariffavtale.

7.3.2 Tariffavtalene i skolesektoren

Tariffavtaler er en del av den rettslige reguleringen av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. Grunnskolelærere er som regel tilsatt av de respektive kommuner, mens lærere i videregående skoler er tilsatt av fylkeskommunene. For disse arbeidstakerne blir tariffavtalene inngått mellom staten og lærerorganisasjonene på grunnlag av reglene i tjenestetvistloven.

At staten og ikke kommunene/fylkeskommunene fører forhandlinger med lærerorganisasjonene, kan ha betydning for en samlet personalpolitikk i kommunene/fylkeskommunene. Selv om det i en slik sammenheng kan være forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår for ulike grupper, kan kommunene/fylkeskommunene i stor grad føre en felles personalpolitikk for undervisningspersonalet og andre tilsatte. Det kan likevel være forskjeller vedrørende lønns- og arbeidsvilkår og andre forhold som ikke er knyttet til særlige forhold for vedkommende gruppe tilsatte.

Det er avtalepartene - staten og lærerorganisasjonene - som har fortolkningskompetanse vedrørende forhold som tariffavtalene for undervisningspersonalet regulerer. Lokale arbeidsgivere må normalt bringe tvistesporsmål som gjelder sentralt inngåtte tariffavtaler inn for sentrale organ. Dette innebærer at kommuner/fylkeskommuner må ta opp eventuelle tvistesporsmål med avtalepartene. Ved eventuelle søksmål blir det lærerorganisasjonene og staten, og ikke lokale arbeidsgivere, som blir parter.

Tariffavtalene mellom staten og lærerorganisasjonene omfatter i første rekke lønn, arbeidstid og stillingsstruktur. For videregående opplæring er det også inngått tariffavtale om stillingsvern.

De avtalefestede bestemmelser om stillingsstruktur omfatter blant annet krav om opprettelse av og ressurser til lederstillinger ved skolene, herunder rektor og inspektører.

Arbeidstidsavtalene omfatter særlig undervisningspersonalets leseplikter. Avtaleverket om leseplikter omfatter bestemmelser som varierer mellom de ulike fag i skolen. En lærers leseplikt er uttrykk for en vurdering av arbeidsbyrden i de ulike fag og på de ulike trinn i grunnskole og i videregående skole. Avtaleverket inneholder også bestemmelser om nedsatt leseplikt for å ivareta særskilte oppgaver knyttet f.eks. til sosialpedagogiske tjenester, spesialundervisning, undervisning av fremmedspråklige og undervisning i og på samisk.

Ved fastsettelse av de enkelte leseplikter er blant annet læreplanens innhold av vesentlig betydning. Dette innebærer at endringer i læreplanene kan utløse krav om forhandlinger om leseplikten. Størrelsen på leseplikten vil i sin tur være av betydning for hvor mange lærere arbeidsgiver har behov for, og således for de kostnader arbeidsgiver vil ha. Resultatet av slike forhandlinger kan altså påvirke kostnadsforholdet mellom de ulike undervisningstilbud, og dermed utgjøre en av rammebetingelsene for departementets læreplaner og på den måten legge indirekte føringer på offentlig politikk.

I arbeidslivet generelt fastsetter bestemmelsene om arbeidstid den ytre grense for årsverk, arbeidsdag og plassering av ferie. Arbeidstidsavtalene for undervisningspersonalet fastslår at årsverket er som i offentlig sektor for øvrig, men med lengre ukentlig arbeidstid og kortere arbeidsår. Dette følger av lengden på elevenes skoleår. Lesepliktordningene innebærer at det som hovedregel ikke er gitt regler om den ytre avgrensning av lærernes arbeidsdag. Tid til forberedelse og etterarbeid disponeres av den enkelte lærer.

7.3.3 Nærmere om tariffavtalene som styringsinstrument

Tariffavtalene for skoleverket legger vesentlige organisatoriske og økonomiske bindinger på opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder særlig krav om opprettelse av stillinger og om fordelingen av arbeidet blant undervisningspersonalet, se også "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 punkt 27.4.

Også på andre områder innenfor offentlig sektor har det vokst fram et omfattende og komplekst tariffavtaleverk. Langt flere spørsmål som forutsetter ressursbruk i vid forstand, er gjort til gjenstand for forhandlinger og kollektivavtaler i offentlig sektor enn i privat sektor.

Lover og forskrifter er i større grad enn tariffavtaler gjenstand for en demokratisk prosess gjennom vedtakelse i et folkevalgt organ og/eller gjennom høring av partene. Dette tilsier at de nasjonale og individuelle interesser som gjør seg gjeldende i opplæringssektoren, i første rekke bør tas vare på gjennom lov- og forskriftsregulering. Dette gjelder både i kommunesektoren og i privat opplæringsvirksomhet.

Lovbestemmelser av betydning for undervisningspersonalets lønns- eller arbeidsvilkår vil gå foran bestemmelser i tariffavtaler. Om forholdet mellom lov og tariffavtale vedrørende stillinger og funksjoner i skoleverket viser utvalget i denne sammenheng ellers til "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27, der det også gis en nærmere framstilling av reglene i tjenestetvistloven. I "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 omtales en avtalefestet regulering av undervisningspersonalets rettsvilkår i videregående skole.

Når de nasjonale og individuelle interesser ikke gjør det nødvendig å foreslå lovregulering, vil eventuelle problemer i forholdet mellom tariffavtaler og arbeidsgiverens styringsrett etter utvalgets oppfatning måtte løses gjennom nye forhandlinger mellom partene.

Utvalget har ikke gått detaljert inn i det eksisterende avtaleverk for å se om punkter i enkelte avtaler mer hensiktsmessig burde vært regulert på annen måte, eventuelt om de burde vært undergitt kommunal eller fylkeskommunal styring. Men utredningen inneholder, som nevnt, flere forslag som vil kunne ha betydning for en slik vurdering. En detaljert gjennomgang bør foretas i samarbeid mellom departement, kommunesektor og lærerorganisasjoner.

7.4 SÆRLIG OM HÅNDHEVING AV KOMMUNESEKTORENS PLIKTER

Generelt sett bør pliktbestemmelser i lov eller forskrift samtidig angi hvordan pliktene kan håndheves, i tilfelle de ikke blir respektert. Dette utgangspunkt kan imidlertid ikke gjelde absolutt i forhold til kommuner og fylkeskommuner. Ved siden av hensynet til det lokale og regionale selvstyret må det her tas hensyn til at utvalget av hensiktsmessige håndhevingsmidler i denne forbindelse vil være begrenset. For eksempel vil bøtelegging eller andre former for inndragning av økonomiske midler kunne virke mot sin hensikt fordi pengene ellers kunne ha vært benyttet til å gi et mer tilfredsstillende tjenestetilbud.

Lovfestede rettigheter for private vil imidlertid kunne gi effektive bidrag til å håndheve de plikter for kommuner og fylkeskommuner som rettighetene innebærer, se også i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 punkt 11.4. Slike plikter vil i siste instans kunne håndheves gjennom søksmål fra private som hevder at deres motsvarende rettigheter ikke er tilgodesett.

I kombinasjon med hensiktsmessige ordninger for informasjon og veiledning (se "*Veiledning og informasjon*" i kap. 9) vil også statlig kontroll og tilsyn, eventuelt med tilhørende påleggskompetanse, om nødvendig kunne bidra til at lovhjemlede plikter for kommuner og fylkeskommuner blir etterlevet (se nærmere i "*Kontroll- og tilsynsordninger*" i kap. 35 nedenfor).

KAPITTEL 8

Finansielle styringsmidler

Finansielle ordninger benyttes som styringsmiddel overfor både privat, kommunal og fylkeskommunal opplæringsvirksomhet.

Overfor private institusjoner bygger den finansielle styring på tilskudd til private grunnskoler, videregående skoler, folkehøgskoler og lærebedrifter, og til voksenopplæring i regi av studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. Slik styring omtales nærmere i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 punkt 11.5 og delene V og VI nedenfor.

I det følgende redegjør utvalget for den statlige finansieringen av opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner.

Prinsippet om lokalt selvstyre var et viktig hensyn bak innføringen av det nye inntektssystemet for kommunesektoren med virkning fra 1986. Systemet innebærer at en større andel av de statlige tilskuddene tilføres i form av rammeoverføringer. Til dette kommer ønsket om bedre ressursutnyttelse, som skal oppnås ved at kommunene står friere til å prioritere ressursbruken ut fra lokale ønsker og kostnadsforhold.

Når en stor del av særtilskuddene ble avvirket, ble det dessuten lagt vekt på at staten kunne benytte andre virkemidler for å styre ressursbruken i kommunene på områder der nasjonale mål gjør seg gjeldende, f.eks. lovfestede krav til undervisningen.

Det er et siktemål for inntektssystemet at mulighetene til å gi et likeverdig tjenestetilbud skal utjevnes. Inntektssystemet er utformet med sikte på å ivareta både inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Karakteristisk ved utgiftsutjevning er at det i nøklene for fordeling av rammetilskuddet er lagt inn kriterier som skal fange opp ulikheter i behov og produksjonsbetingelser. Slike kriterier er f.eks. knyttet til antall barn og eldre og til graden av spredtbygdhet. Ved at alle kommuner og fylkeskommuner sikres en viss minsteinntekt pr. innbygger, skal den inntektsutjevning delen av det generelle tilskuddet bidra til å jevne ut forskjeller i skatteinntekter.

Staten kontrollerer i høy grad inntektene både for kommuner og fylkeskommuner ved at disse bare har ubetydelig frihet til å fastsette skatteøre og ved at en betydelig del av lokalforvaltningens inntekter kommer gjennom rammetilskudd fra staten. På denne måten har staten mulighet for sterkere inntektsutjevning mellom kommuner og fylkeskommuner enn hva som er vanlig i andre land.

I St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane (s. 51-53) konkluderer regjeringen med at øremerkede tilskudd har en plass innenfor det samlede settet av virkemidler, men at listen over tilskudd må gjennomgås med jevne mellomrom med sikte på å tilpasse ordningene til aktuelle prioriteringer. I praksis har da heller ikke rammeoverføringssystemet vært rendyrket. I stedet har man valgt å la en del av overføringene til kommunesektoren være øremerkede tilskudd. I 1993 beløp de statlige overføringene til kommunesektoren seg til i alt ca. 61 mrd. kroner. Av dette utgjorde øremerkede tilskudd (medregnet tilskudd til arbeidsmarkedstiltak) ca. 1/3.

En del øremerkede tilskudd styrer prioriteringene i kommunesektoren gjennom å redusere kommunenes kostnader ved bestemte tjenester. Det skjer ved at tilskuddene bare blir utløst under forutsetning av at disse tjenestene tilbys. Denne kategorien øremerkede tilskudd kalles gjerne prioriteringsvridende tilskudd.

Eksempler på øremerkede tilskudd for grunnskolen som er knyttet til aktiviteten i kommunene, er i 1994 tilskudd til skolefritidsordninger (192,7 mill. kroner), undervisning av fremmedspråklige elever (426,3 mill. kroner), kommunale musikk-skoler (75,7 mill. kroner) og leirskoleopphold (22,4 mill. kroner).

Det finnes også øremerkede tilskudd som mer har karakter av direkte tilskudd som skal dekke spesielle aktiviteter, men som ikke gis proporsjonalt med aktiviteten. Tilskudd til særlig kostbare kurstilbud i videregående skole (yrkesopplæring) (95,1 mill. kroner) og til grunnskoleopplæring i institusjoner er eksempler på slike prioriteringsnøytrale tilskudd.

Øremerkede tilskudd kan benyttes i tillegg til eller i stedet for andre virkemidler, f.eks. lovregulering. Det typiske er at øremerkede tilskudd benyttes uten at lov eller forskrift gir pålegg til kommunene eller fylkeskommunene eller etablerer korresponderende rettigheter til elevene.

Øremerkede tilskudd kan gi verdifulle bidrag til å initiere eller holde i gang virksomhet som har klare positive ringvirkninger. I St.meld. nr. 23 (1992-93) s. 53 gir Regjeringen således uttrykk for at det vil være urealistisk, og heller ikke ønskelig, å tenke seg at en skal ha et overføringssystem uten slike tilskudd, så lenge bruken skjer på en måte som gir den effekten en ønsker. Som eksempler på slike tilskudd nevner regjeringen blant annet der det er nasjonalt ønskelig med lokal utbygging av tjenester som står svakt, men der det ikke er definert krav til utbyggingstakten, og når et tiltak har klare positive ringvirkninger for andre kommuner og andre instanser.

På den annen side kan særlig prioriteringsvridende tilskudd bidra til at kommunene ikke tar tilstrekkelig hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnader ved et tiltak. I valget mellom aktiviteter som kommunen prioriterer like høyt, vil den lett velge aktiviteter som blir delvis finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Gitt begrensede totale ressurser, og sett i forhold til lokale preferanser, kan sluttresultatet bli lavere aktivitet enn ønskelig der det ikke er øremerket tilskudd, og høyere aktivitet enn ønskelig på områder der det er slike tilskudd.

Videre kan kostnadsbevisstheten bli lavere i en virksomhet som delvis finansieres av staten, slik at det blir valgt dyrere løsninger enn nødvendig.

Øremerkede tilskudd kan også ha uønskede fordelingsvirkninger. Fordi øremerkede tilskudd sjelden dekker kostnadene fullt ut, men krever en kommunal egenandel, vil tilskuddene i særlig grad kunne tilfalle kommuner på høyere inntektsnivå og med størst økonomisk handlefrihet.

I tillegg kan øremerkede tilskudd svekke grunnlaget for en langsiktig og sektorovergripende planlegging i kommunene. Slike tilskudd kan bidra til økt press i retning av økt sektorisering, både på lokalt og sentralt nivå og i samspillet mellom nivåene.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å komme med forslag om den samlede statsstyring av kommunesektoren gjennom finansielle virkemidler. I enkelte tilfeller kan imidlertid forholdet til finansiell styring være relevant i vurderingen av den rettslige regulering av opplæringssektoren. I slike tilfeller vil utvalget legge hovedtrekkene i det nåværende inntektssystemet til grunn, jf. særlig St.meld. nr. 23 (1992-93), s. 51-53.

Utvalget viser for øvrig til at regjeringen nylig har nedsatt et utvalg som etter sitt mandat både skal gjennomgå kriteriene i inntektssystemet og vurdere kommunenes inntektsgrunnlag mer generelt.

KAPITTEL 9

Veiledning og informasjon

Veiledning og informasjon kan på ulike måter være kombinert med andre typer av styringsmidler. Til ett og samme saksområde vil det f.eks. ofte være knyttet både rettsregler og ulike former for veiledning og informasjon som ikke bygger direkte på særregler om dette.

En rekke eksempler på at veiledning og informasjon er obligatorisk, finnes blant annet i saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven (informasjon om klagerett, rett til innsyn i saksdokumenter, forvaltningens alminnelige veiledningsplikt etter fvl. § 11, osv.). Men mer vanlig er det nok at slike tiltak tas i bruk uten at det foreligger noen rettsplikt til å gjøre det.

Siden det i prinsippet er tale om virkemidler av uforpliktende karakter, kan veiledning og informasjon gi stort rom for lokale tilpasninger. Slike virkemidler kan samtidig bidra til å dekke det behov som ofte vil være til stede for rettleiding om hvordan den løpende virksomhet hensiktsmessig kan legges opp, men som kommunesektoren ikke alltid har kapasitet eller kompetanse til selv å utarbeide. Slike virkemidler vil også kunne dekke et behov for informasjon om større sammenhenger i opplæringssektoren og vil kunne gi eksempler fra andre skoler, kommuner og fylkeskommuner på hvordan et tilbud kan bygges opp eller forbedres.

Det er imidlertid ikke bare uforpliktende veiledning og informasjon som kan åpne for lokale tilpasninger. Det er mange eksempler på at visse muligheter for slik tilpasning er bygd inn også i lov eller forskrifter, og mulighetene er enda klarere til stede i dagens system for statlige overføringer til kommunesektoren.

Informasjon og veiledning fra statlige organer vil i praksis ofte bli oppfattet som forpliktende, slik at det oppstår uklarhet om det reelle omfang av statsstyringen av kommunene. Det er derfor viktig at veiledning og informasjon blir presentert på en måte som gjør det klart at det er tale om virkemidler som rettslig sett er helt uforpliktende. Dette stiller også krav til at departement og andre statsorganer med styringsoppgaver i opplæringssektoren til enhver tid holder rede på hvilke utsagn som bare er veiledende (f.eks. rundskriv), og utsagn som skal være rettslig bindende (f.eks. forskrifter).

Utvalget legger til grunn at veiledning og informasjon kan tjene som et nyttig alternativ eller supplement til rettslig bindende regulering. Det kan tenkes at ikke bindende virkemidler av denne typen i enkelte tilfeller vil gi tilstrekkelig nasjonal styring uten samtidig å avskjære muligheten for tilpasning til lokale forhold. Veiledning og informasjon kan også styrke effekten av den rettslige regulering gjennom råd om hvordan lovens krav kan oppfylles, f.eks. som ledd i gjennomføringen av tilsyn med opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner.

Det må imidlertid hele tiden holdes klart at uforpliktende virkemidler av denne typen bare kan benyttes på områder der individuelle og lokale avvik kan godtas. Hvis denne betingelsen ikke er oppfylt, må det åpnes for bindende regulering gjennom lov eller forskrift eller gjennom individuelle avgjørelser f.eks. et pålegg til skoleeieren eller et vedtak i en klagesak.

KAPITTEL 10

Resultatstyring, tilbakerapportering og evaluering

Den samlede statsstyringen bør også inneholde elementer av mål- og resultatstyring, kombinert med rutiner for tilbakerapportering fra og evaluering av kommuner, fylkeskommuner og andre som driver opplæringsvirksomhet. I St.meld. nr. 23 (1992-93) heter det om dette blant annet:

«For at statlege styresmakter skal kunne ta vare på det overordna nasjonale ansvaret dei har, er det ein føresetnad med løpande tilbakemelding om m.a. utvikling av tenestene og kva resultat som blir oppnådd. Dette er eit behov også på område kor statlege mål er meir generelle og kor den meir detaljerte målfastsetjinga er lagt til kommunane. Slik informasjon er sentral for utforming av statlig politisk strategi for den offentlege forvaltninga. Tilbakerapportering er ein føresetnad for å vurdere effektiviteten i bruk av ulike verkemiddel og omfanget av desse.»

Vektlegging av mål- og resultatstyring gjennom rammeoverføringer til kommunesektoren skaper behov for tilpassede instrumenter for «overvåking» av måloppnåelse og resultatoppfølging. Særlig gjelder dette behovet for å sikre en tilnærmet lik og høy nasjonal standard på tilbudene.

I de senere årene er det utviklet styringsmidler som kan være velegnet som supplement til andre former for statlig styring. Et system for kvalitetssikring og resultatoppfølging vil kunne innarbeides som et styringsinstrument som forener prinsippene om kommunalt selvstyre og behovet for å sikre at nasjonale mål nås.

Et system for mål- og resultatstyring må inneholde gode rapporterings- og evalueringsrutiner som kan bidra til at statlig styring gjennom rettslige og finansielle virkemidler og veiledning blir mer effektivt gjennomført. Slike rutiner kan også gi de enkelte skoler, kommuner og fylkeskommuner anledning til å forbedre seg gjennom tilgang til slik akkumulert og systematisert informasjon om andres løsninger.

Det er dessuten viktig at elever, foreldre og offentlighet får økt innsikt i ressursbruk, organisering og resultater i den enkelte skole og kommune eller fylkeskommune. Dette vil blant annet skape bedre forutsetninger for brukerinnflytelse i skoleverket.

Det er imidlertid viktig at slike rapporterings- og evalueringssystemer tjener som instrument for samhandling mellom staten og skoleeierne og at systemene utformes slik at alle parter får nytte av dem. Systemene må heller ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, og plikt til rapportering mv. kan bare pålegges kommuner, fylkeskommuner og private institusjoner med hjemmel i lov.

Del III

*Rettslig regulering av opplæringssektoren:
Utvalgets generelle vurderinger. Lovstruktur*

KAPITTEL 11

Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet

11.1 INNLEDNING

Utvalget gir i dette kapitlet en oversikt over generelle utgangspunkter som følger av utvalgets mandat, og over andre generelle utgangspunkter for utvalgets arbeid med ny opplæringslovgivning. Disse utgangspunktene ligger til grunn for utvalgets forslag om hvilke bestemmelser som bør tas inn i lovgivningen, eller oppheves fordi de ikke kan antas å være nødvendige for å ivareta nasjonale styringshensyn. De danner også bakgrunnen for utvalgets framstilling i "*Lovstruktur*" i kap. 12 om strukturen i opplæringslovgivningen.

Fremstillingen må leses i sammenheng med utvalgets prinsipielle vurderinger i del II ovenfor om bruken av styringsmidlene.

11.2 HOVEDMÅL OG HOVEDPRINSIPPER

Utvalgets mandat viser til hovedmålene for statlig forvaltning av opplæringssektoren slik de framtrer i en rekke offentlige dokumenter.

Dette gjelder for det første prinsippene i formålsbestemmelsene i gjeldende opplæringslovgivning, som ifølge utvalgets mandat skal ligge fast.

Disse prinsippene er bygd ut i St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren, der det om opplæringsvirksomhetens mål blant annet heter:

- «Lik rett til utdanning og opplæring for alle - uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn, bosted, kjønn, alder, funksjonsdyktighet eller etnisk bakgrunn.
- Sikre et felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag i befolkningen.
- Sørge for at utdanningssystemet formidler kunnskap av høy kvalitet og relevans og bidrar til god utvikling og livskvalitet for den enkelte.
- Gi gode muligheter for lokal tilpasning samtidig som et felles nasjonalt kunnskaps- og verdigrunnlag blir ivaretatt ...»

Ifølge meldingen skal departementet ha ansvaret for å definere opplæringens innhold og vurdere dens resultater, mens det overlates til skolene (herunder skoleeierne) selv å organisere og gjennomføre opplæringen innenfor relativt vide økonomiske, personellmessige og administrative rammer (s. 31).

I sin innstilling om meldingen uttalte Stortingets kirke- og undervisningskomité blant annet (Innst. S. nr. 186 (1990-91), s. 6):

- «Komiteen har merket seg at følgende prinsipper legges til grunn for å sikre fremtidig styring og organisering av utdanningssektoren:
- Sikre lik rett til utdanning, et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag i befolkningen,
 - Målstyring legges til grunn som et overordnet styringsprinsipp,
 - Det sikres en klar og entydig statlig styring på områder av nasjonal interesse,
 - Oppgaver som ikke er av betydning for den nasjonale utdanningspolitikken, desentraliseres til fylkeskommuner/ kommuner og den enkelte

- skole/institusjon,
- Det legges til rette for bedre samordning av utdanningspolitikken på tvers av utdanningsområder. Det legges til rette for best mulig ressursutnyttning. Organisering av utdanningsadministrasjonen skal være oversiktlig og brukervennlig.

Komiteen går inn for at disse prinsipper i hovedsak skal legges til grunn for vårt utdanningssystem.»

I St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet for 1994-97 betegnes kunnskap og kompetanse som de viktigste grunnlag for verdiskaping og videreutvikling av velferdssamfunnet og som viktige bidrag til bedre ressursutnyttelse og vern av livsmiljøet og den enkeltes livskvalitet. Langtidsprogrammet omtaler blant annet innføring av skolestart for 6-åringer, rett til 3-årig videregående opplæring, tilrettelegging av videre utbygging av skolefritidsordningen og satsing på livslang læring, blant annet i form av videre- og etterutdanning. Det slår fast at lik rett til utdanning og opplæring for alle, uavhengig av bosted, kjønn, sosial bakgrunn, etnisk tilhørighet og funksjonsdyktighet, er et viktig mål. Også dette gir viktige utgangspunkter for den videre drøftelse.

Videre skal utvalget ta utgangspunkt i kommuneloven og i prinsippene for tilpasning av særlovgivningen til kommunelovens system, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) og Ot.prp. nr. 59 (1992-93). Kommuneloven bygger blant annet på at primærkompetansen i kommuner og fylkeskommuner skal tilligge kommunestyret/fylkestinget, som gis stor grad av frihet til å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygning. Fase 1 i særlovstilpasningen, som nå er avsluttet, bygger på ovennevnte prinsipper og på stortingskomiteens uttalelser i Innst. S. nr. 18 (1992-93):

«Når det gjelder statens fremtidige styring av lokalforvaltningen, bør det stilles følgende krav til lov- og regelverk:

1. Det bør bli mer generell frihet for kommunene og fylkeskommunene til å løse sine oppgaver på en måte som kan tilpasses de lokale forhold. Likeverdige løsninger er viktigere enn likhet i organisasjons- og styringsformer.
2. Statlige påbud om hvordan kommunene og fylkeskommunene skal organisere sin virksomhet, må begrenses.
3. Den statlige styringen av kommunene og fylkeskommunene bør skje gjennom rammevedtak, ikke detaljstyring og detaljkontroll.
4. Mulighetene for helhetsløsninger på tvers av etatsgrenser og/eller forvaltningsnivåer styrkes.»

I punkt 11.3 nedenfor går utvalget nærmere inn på de føringer for videre særlovstilpasning som gis i Ot.prp. 59 (1992-93), og på de generelle utgangspunktene i St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom stat og kommune.

Utvalget tar også utgangspunkt i øvrige hovedprinsipper i norsk utdanningspolitikk. Dette gjelder først og fremst prinsippene omkring enhetsskolen, særlig prinsippet om at skolen som utgangspunkt skal være møteplass for alle uavhengig av sosial, kulturell og etnisk tilhørighet og funksjonsdyktighet, og det såkalte nærhetsprinsippet, dvs. prinsippet om at elevene - også elever med særlige opplæringsbehov - som hovedregel skal gå på den lokale skolen.

Utvalget forutsetter også at lovgivningen skal være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Dette gjelder generelt, men særlig på menneskerettighetenes område, jf. Grunnloven § 110 c, der utvalget særlig viser til plikten etter FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av

16.12.1966 til å opprettholde gratis og tvungen grunnskoleutdanning. Sentral er også plikten til å respektere foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning i opplæringen og i valg av skole, se blant annet artikkel 2 i 1. tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 04.11.1950 og UNESCO-konvensjonen av 14.12.1960 mot diskriminering i undervisningen.

Flere av målene og prinsippene omtalt ovenfor, slik som målet om lik rett til utdanning eller prinsippene omkring enhetsskolen, er generelt utformet. De lovbestemmelser utvalget foreslår vil ofte bygge på en bestemt fortolkning og vektlegging av disse mål og prinsipper. Men lovutkastet kan ikke på alle punkter gi noe uttømmende uttrykk for de mål og hensyn som ligger i utvalgets mandat. Dessuten vil lovverket i alle tilfeller bare kunne være et av flere virkemidler for å nå de mål som er satt.

11.3 NÆRMERE OM FORHOLDET MELLOM NASJONAL STYRING OG KOMMUNAL HANDLEFRIHET

Ved utforming av lovverk og andre styringsmidler for opplæringsvirksomheter vil forholdet mellom statlig styring og kommunal handlefrihet måtte stå sentralt, jf. også uttalelser i offentlige dokumenter sitert i punkt 11.2 ovenfor. Her skal det derfor redegjøres generelt for avveininger og problemstillinger som er relevante når en skal vurdere forholdet mellom statlig styring og kommunal handlefrihet.

Det er i stor grad ulike og til dels motstridende hensyn som ligger til grunn for det lokale selvstyre på den ene siden og for statlig styring på den andre siden. St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene beskriver de hensyn som ligger til grunn for det lokale selvstyre slik (s. 6):

- «Fridom, m.a. til sjølv å prioritere og å definere innhaldet i kommunal tjenesteproduksjon.
- Demokrati og deltaking. Lokaldemokratiet bidrar til maktspreiing. Lokale folkevalde organ inneber nærleik mellom dei politiske styrande organa og innbyggjarane. Dette gjev grunnlag for brei deltaking om felleskapsløysingar i lokalsamfunnet.
- Effektivitet. Den nærleiken kommunale folkevalde organ har til innbyggjarane og den kunskapen dei har om lokale forhold, gjer det mogleg å tilpasse prioriteringar og verkemiddel til lokale behov og lokale føretsetnader.»

De to førstnevnte hensyn dreier seg mest om den politiske siden av det lokale selvstyre. Dette gjelder dels at innbyggerne gjennom kommunestyre- og fylkestingsvalg skal kunne påvirke prioriteringen av f.eks. opplæring i forhold til andre kommunale oppgaver, dels gjelder det tjenestenes innhold, slik som opplæringens faglige innhold og verdier. Hensynet til effektivitet dreier seg i tillegg om de mer administrative sider av det lokale selvstyre, herunder friheten til å organisere skoler og undervisning ut fra lokale forhold.

Skillet mellom den politiske og administrative siden av det lokale selvstyre er ikke skarpt. Lokal prioritering mellom oppgaver vil f.eks. henge sammen med blant annet effektiviteten i tjenesteproduksjonen og mulighetene for å nå målene med minst mulig bruk av ressurser.

Kommunalt selvstyre er en av de overordnede verdiene i det norske politiske og administrative systemet. Skolens tilknytning til folkevalgte styreorganer i kommuner og fylkeskommuner gir den en direkte forankring i lokalmiljøet, noe som gir gode betingelser for lokalt engasjement i skole spørsmål. Samtidig er det viktig at skolelovgivning også ivaretar hovedformålet med kommunalt selvstyre, uttrykt i

kommuneloven § 1 som at det er viktig «å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre».

Som utvalget skal komme tilbake til, kan hensynet til kommunalt selvstyre imidlertid komme i konflikt med andre sentrale verdier som gjør statlig styring nødvendig. Graden av konflikt mellom nasjonale hensyn, som likhet i tjenestetilbud og rettsikkerhet, og de hensyn som ligger til grunn for det lokale selvstyre, vil avhenge av hvilke styringsmidler staten benytter for å ivareta de nasjonale hensyn. Generelt vil slike konflikter være sterkere når staten legger bindinger på virkemiddelbruken i kommunene, herunder organisering, bruk av undervisningspersonell m.v., enn om det legges bindinger på de resultater som skal oppnås. I tillegg kan styring av virkemiddelbruken indirekte virke negativt inn på den administrative og økonomiske effektivitet, ved at motivasjonen for administrasjon og politikere til å utvikle lokale løsninger blir svekket når staten styrer også i detaljer.

Det kan også tenkes at lokale ulikheter, f.eks. med hensyn til geografiske eller fysiske forhold eller til elevenes og lærernes egenskaper, kan føre til at statlig pålagte standardløsninger gir et dårligere og mindre likeverdig tilbud enn om den lokale friheten var større.

Opplæringssektoren må ses i sammenheng med andre kommunale tjenester. Således kan lovbestemmelser som sikter mot likhet innenfor undervisningssektoren, føre til større ulikhet på andre områder, både i og utenfor skolen. Også på andre områder som kommunesektoren har ansvaret for, som helsesektoren og pleie- og omsorgssektoren, står verdier som likhet og rettsikkerhet sterkt.

Som nevnt kan hensynet til størst mulig kommunalt selvstyre komme i konflikt med andre sentrale hensyn. I St.meld. nr. 23 (1992-93) blir det blant annet pekt på følgende generelle hensyn som tilsier statlig styring (s. 6):

- «Likskap er ein sentral del av velferdssamfunnet. Kommunane og fylkeskommunane er dei sentrale iverksetningsorgana når det gjeld å levere dei velferdsgodane som velferdsstaten tilbyr. For mange offentlege velferdsgode skal det vere et likeverdig tilbod uansett kva for kommune eller fylkeskommune ein bur i.
- Nasjonaløkonomiske omsyn. Den samla kommunalforvaltninga sin økonomi er ein viktig del av nasjonen sin totaløkonomi. Dette inneber m.a. at omfanget og utviklinga i kommuneøkonomien er eit viktig ledd i utforminga og gjennomføringa av den økonomiske politikken.
- Rettstryggleik. Rettstryggleik er eit av dei viktigste fundamenta for den offentlege forvaltninga. Staten har eit overordna ansvar for at kommunane og fylkeskommunane utformar verksemda si og fattar vedtak på ein måte som ivaretar rettstryggleiken.»

Blant de interesser som i særlig grad vil måtte ivaretas av nasjonale myndigheter, er behovet for sikring av likeverdig opplæring for alle, landets behov for kompetanse for å hevde seg internasjonalt, behovet for å opprettholde et felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag i befolkningen og den nasjonale interesse som ligger i å oppdra barn til deltakere i et demokratisk samfunn.

Videre tilsier befolkningens mobilitet et minstemål av nasjonal styring med opplæringssektoren. Det må således sikres at en elev kan bytte skole en eller flere ganger i sin skolegang og likevel få tilstrekkelig progresjon og sammenheng i opplæringen. Tilsvarende er det nødvendig med nasjonal samordning for å lette opptak til videregående opplæring.

En del av de nasjonale interesser som er nevnt ovenfor, faller sammen med lokale interesser. Det vil blant annet også være en lokal interesse å oppdra barna til gode samfunnsdeltakere i den enkelte kommune og deltakere i det lokale demokrati.

Tilsvarende vil det nasjonale kulturgrunnlag i stor grad bygge på et lokalt kulturgrunnlag. Nasjonal identitet utvikles blant annet gjennom lokal tilhørighet.

Det er likevel på det rene at hensynet til lokalt selvstyre kan komme i konflikt med andre nasjonale velferdsinteresser. Utvalgets oppgave blir derfor å finne fram til løsninger som samlet sett tar rimelig hensyn til begge disse typer av interesser.

Ved sin behandling av St.meld. nr. 23 (1992-93) pekte Stortingets kommunal- og miljøvernkomité blant annet på den potensielle konflikt som ligger i at kommunene og fylkeskommunene både skal forvalte rettighetslover og være rasjoneringsorganer. Komiteens flertall uttalte følgende om dette (Innst. S. nr. 156 (1992-93), s. 10):

«...for at konflikten i minst mulig grad skal bli aktuell og lokaldemokratiet ikke undergraves, bør staten for det første søke å begrense antall statlige pålegg; for det andre så langt som mulig fastsette slike minstestandarder, rettigheter osv. ved lov; for det tredje oppnå en bedre samordning av den statlige politikken overfor kommunene; og for det fjerde akseptere lokale variasjoner og ulikheter på områder der slike statlige pålegg ikke er gitt.»

Disse retningslinjene stemmer med hovedtrekk i utvalgets syn på bruken av styringsmidler slik det er skissert i del II ovenfor.

Som nevnt i punkt 11.2 ovenfor skal utvalget i sitt arbeid med disse spørsmål blant annet ta utgangspunkt i de prinsipper som ligger til grunn for særlovstilpassningens første del, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992-93). Dette innebærer i første rekke at kommuner og fylkeskommuner som utgangspunkt skal ha frihet til å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygning av skolesektoren. Nasjonale hensyn kan tenkes å begrunne unntak fra dette utgangspunkt, blant annet når det gjelder spesifiserte krav til skoleledelse.

At noe tilsvarende utgangspunkt ikke uten videre kan legges til grunn når det gjelder minstekrav til opplæringsvirksomhetens innhold og resultater, følger blant annet av de linjer som Ot.prp. nr. 59 (1992-93) trekker opp for det videre arbeid med å tilpasse særlovene til prinsippene i kommuneloven:

«Det videre arbeidet vil bli basert på en avveining mellom behovet for effektiv tjenesteproduksjon i kommunesektoren og nasjonale hensyn som rettssikkerhet, likhet mellom geografiske områder og likhet mellom ulike brukergrupper. Tilpassningsarbeidet skal ikke omfatte bestemmelser om sentrale velferdsgoder, som f.eks. rett til grunnskoleopplæring.»

Store deler av utvalgets mandat gjelder nettopp spørsmål om behovet for å sikre «sentrale velferdsgoder» uten unødvendige inngrep i den kommunale handlefrihet.

I denne vurdering er det viktig å være oppmerksom på behovet for en rimelig sammenheng mellom innholdet i den nasjonale styring og de tilgjengelige ressurser. Det gir f.eks. liten mening i å lovfeste plikter for kommunene eller fylkeskommunene uten at de har eller tilføres tilstrekkelige økonomiske midler til å oppfylle forpliktelsene.

På den annen side tar de fleste bestemmelser om krav til kommuner og fylkeskommuner bare sikte på å sikre et minimumsnivå. I praksis bruker kommunesektoren ofte større ressurser til opplæring enn det som er nødvendig etter minimumsreglene. Dette skaper til dels betydelige ulikheter i ressurstilgangen til den enkelte elev.

Slike ulikheter vil kunne motvirkes eller forhindres gjennom regler om maksimumsressurser. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå lovbestemmelser av en slik kartakter. Kommunene har ulikt inntektsgrunnlag og ulike priori-

teringer, og de vil uansett ha ulikheter i skoletilbudet som i de andre tilbud de har ansvar for. Loven må derfor i hovedsak nøye seg med å sikre et minimum.

11.4 NÆRMERE OM INDIVIDUELLE RETTIGHETER OG PLIKTER

I St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane (s. 50) heter det:

«Å definere rettar har som formål å sikre at visse tenester blir ytte når det er behov for dei. Det er også eit siktemål i svært sterk grad å sikre likskap mellom sosiale grupper og mellom ulike deler av landet. Lover om rettar er rekna som eit effektivt verkemiddel med tanke på å oppnå desse måla.»

Individuelle rettigheter er sentrale ledd i den samlede rettsregulering av opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Men slike rettigheter er også begrunnet ut fra andre hensyn enn de nasjonale styringshensyn som det er vist til i punkt 11.2 ovenfor. Rettigheter skal i første rekke ivareta grunnleggende behov for individene og motvirke vilkårlig myndighetsutøvelse.

Slike regler vil imidlertid ikke i seg selv kunne sikre at de nevnte behov gis tilstrekkelig vekt. Dersom rettighetsbestemmelser er for detaljerte og omfattende, vil de også kunne virke mot sin hensikt ved at mye av oppmerksomheten blir rettet mot regelverket, og ikke mot de enkeltmennesker som reglene skal ivareta.

Et av målene for styringen av opplæringssektoren som det er vist til i punkt 11.2 ovenfor, er rett for alle til et opplæringstilbud som er gratis og likeverdig. For å gi den enkelte elev et likeverdig opplæringstilbud må dette tilbudet være tilpasset elevenes forutsetninger.

Utvalget legger til grunn at retten og plikten til gratis og tilpasset grunnskoleopplæring skal videreføres i en ny opplæringslovgivning. Dette vil også stemme med Norges internasjonale forpliktelser til å sørge for obligatorisk grunnopplæring. Dessuten vil utgangspunktet om rett og plikt for alle til å gå i den offentlige grunnskolen i lokalmiljøet bidra til å sikre hensynet til enhetsskolen.

Også retten til videregående opplæring slik den er innført gjennom Reform 94 skal ligge fast, jf. også St.meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet og Ot.prp. nr. 31 (1992-93), som er to av utvalgets grunnlagsdokumenter.

De grupper som har et særskilt behov for tilpasset opplæring, er blant dem som har størst behov for å få visse minimumsytelser sikret gjennom nasjonalt fastsatte rettighetsbestemmelser. Selv om det er grunn til å tro at kommuner og fylkeskommuner vil være opptatt av å ivareta også slike gruppers særskilte behov for opplæring, finner utvalget det likevel ønskelig å videreføre en særlig lovfestet rett til spesialundervisning for elever som på grunn av funksjonshemning eller andre særlige forhold ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Utvalget vil også foreslå at dagens rett til spesialpedagogiske tiltak for barn i førskolealder med særlige behov opprettholdes.

Også andre gruppers spesielle behov og forhold vil kunne tilsi at de sikres særlige rettigheter gjennom lov. Blant annet tilsier samenes særlige stilling som urbefolkning og statens ansvar etter Grunnloven § 110 a at de rettigheter som den samiske folkegruppe er gitt i dagens opplæringslovgivning, videreføres og eventuelt styrkes.

Lovfesting av rettigheter innebærer motsvarende plikter for kommuner, fylkeskommuner eller stat. Omvendt vil utvalget vurdere om lovfestede plikter for det offentlige bør innebære en korresponderende rett for individene, og om denne retten i tilfelle bør komme eksplisitt til uttrykk i loven. Som nevnt i del II ovenfor kan blant annet individenes mulighet til i siste instans å få sine rettigheter fastsatt av domsto-

lene tjene som middel til å håndheve de korresponderende plikter for kommuner og fylkeskommuner. Spørsmålet om å la rett følge plikt må derfor blant annet vurderes i lys av behovet for håndhevingsmidler.

Utformingen og omfanget av rettighetsbestemmelser er sentrale elementer i grensedragningen mellom offentlig og privat ansvar. På svært mange områder er oppnåelse av mål avhengig av et delt ansvar mellom offentlig sektor og private. Uansett hvordan rettighetsbestemmelsene blir utformet, vil oppnåelse av skolepolitiske mål om likhet og likeverdighet også avhenge av eleven selv og hennes foresatte. Både utbyttet av undervisningen, og de kostnader og anstrengelser som skolegang innebærer for elever og foresatte, varierer betydelig.

Et viktig spørsmål som oppstår når grensen mellom offentlig og privat ansvar skal trekkes, er om og i hvilken grad den enkelte har innflytelse over de forhold som utløser rettigheten. Likevel er det antakelig bred enighet om at visse rettigheter bygger på mer grunnleggende hensyn enn andre. Retten til spesialundervisning og til skyss vil således bygge på ulikt grunnlag. Utvalget går likevel inn for å opprettholde rettigheter på begge disse områdene.

I tillegg til rettigheter til bestemte ytelser kan særlige behov for enkeltelever og grupper tale for å gi disse særskilte prosessuelle rettigheter utover det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Her vil det ikke være tale om rettigheter i form av rettskrav på bestemte ytelser, men om at elevene og/eller deres foresatte kan stille bestemte krav til beslutningsprosessen i forbindelse med avgjørelser som angår dem (rett til særskilt begrunnelse, klagerett mv.).

Utvalget vil vurdere hvorvidt elever og foreldre bør gis prosessuelle rettigheter utover dem som i dag følger av blant annet forvaltningsloven. At de på denne måten sikres innflytelse i beslutningsprosessen, vil kunne bidra til å sikre rettssikkerheten for elever og foreldre og til at beslutninger som angår dem, treffes på et best mulig grunnlag av fakta og rettslige vurderinger.

Svært omfattende særbestemmelser av prosessuell karakter vil imidlertid kunne føre til en fare for at skolesektoren blir så belastet med saksbehandling at ressurser som burde ha vært brukt til opplæringsvirksomhet, blir bundet opp. Derfor vil utvalget bare foreslå særlige regler om saksbehandlingen på områder der behovet for styrket rettssikkerhet er særlig påtrengende, slik som ved beslutninger om å tildele spesialundervisning.

11.5 NÆRMERE OM STATLIG STYRING AV PRIVAT OPPLÆRING

Hittil i dette kapitlet har utvalget konsentrert seg om spørsmål som gjelder statlig styring av opplæringsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Graden av offentlig styring av opplæringssektoren må også vurderes i forhold til privatskolene og andre opplæringstiltak utenfor kommunesektoren.

Etter dagens privatskolelov kan det gis statsstøtte til drift av private grunnskoler og private videregående skoler som er stiftet av religiøse og/eller etiske grunner, som et faglig-pedagogisk alternativ, for undervisning av norske barn og norsk ungdom i utlandet eller for å gi videregående yrkesrettet undervisning som ikke gis ved videregående offentlige skoler. Statsstøtte kan også gis til skoler som opprettes for å fylle et kvantitativt behov for undervisning.

Hensynet til nasjonale interesser, herunder hensynet til enhetsskolen, må tillegges stor vekt i en vurdering av hvor sterkt privat opplæring skal underkastes offentlig styring. Også prinsippet om likeverdighet vil sette grenser for hvor store ulikheter mellom rammevilkårene i offentlig og privat sektor som kan aksepteres.

De nevnte nasjonale og individuelle hensyn må imidlertid veies mot foreldrenes grunnleggende rett til å velge privatskole for sine barn. Denne retten er også nedfelt

i blant annet FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 13 (3), og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, 1. tilleggsprotokoll artikkel 2.

Norge er forpliktet til å tillate drift av privatskoler som holder et forsvarlig faglig nivå. De folkerettslige forpliktelsene antas ikke å gi plikt til å gi statsstøtte til slike skoler. Men statsstøtte er selvsagt et viktig middel til å gjøre foreldrenes valgfrihet reell.

Dagens lovregulering av privat opplæring i skole og i hjemmet springer ut av en langvarig politisk prosess. Utvalgets mandat gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlige endringer i den avveining mellom nasjonale interesser og hensynet til foreldrenes valgfrihet som ligger bak denne lovregulering.

Dette innebærer blant annet at dagens regler om retten til statsstøtte og om krav til opplæringens innhold mv. i hovedsak vil bli foreslått videreført. På den måten vil privatskolene fortsatt kunne utgjøre et supplement til offentlige skoler, samtidig som den offentlige grunnskolen bevares som møteplass for det overveiende antall barn og unge i lokalmiljøet, på tvers av kulturelle og sosiale skillelinjer.

Også private voksenopplæringstiltak utgjør en viktig del av den private opplæringssektor. Slike tiltak omfatter i hovedsak studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner. I lys av forventede utrednings- og reformarbeid har utvalget ikke foreslått endringer i prinsippene for den offentlige styringen av denne virksomheten.

Etter utvalgets oppfatning er det heller ikke aktuelt å foreslå endringer i folkehøgskolenes stilling som et uavhengig skoleslag med stor grad av pedagogisk frihet. Folkehøgskolenes frie stilling tilsier tvert imot at deres virksomhet i mindre grad enn i dag bør gjøres til gjenstand for statlig detaljregulering. Slik detaljregulering vil også kunne være et hinder for effektiv ressursutnyttelse ved den enkelte skole.

11.6 HOVEDOMRÅDER FOR STYRING AV OPPLÆRINGSVIRKSOMHET

Nasjonale læreplaner (fagplaner og mønsterplaner) brukes i dag til å styre innholdet i grunnskoleopplæringen, i videregående opplæring og i enkelte deler av voksenopplæringen. I tillegg styres opplæringens innhold gjennom lov- og forskriftsregulering av elev- og lærlingvurderinger, herunder eksamen og fag-/svenneprøve.

Læreplanen er et sentralt element i den statlige styringen av opplæringsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner. I St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren heter det blant annet (s. 24):

«Departementet må fortsatt være ansvarlig for utvikling og godkjenning av læreplaner både for grunnskolen (læreplaner), den videregående skole (fagplaner) og fagopplæringen i arbeidslivet (opplæringsplaner). Læreplanene vil være det mest egnede styringsinstrumentet for å ivareta det nasjonale ansvaret for opplæringens innhold.»

I meldingen går Regjeringen inn for at læreplanene ikke skal være for detaljerte. Læreplanene skal inneholde klare kunnskaps-, ferdighets-, og holdningsmål og beskrive hovedmomentene i opplæringen. Læreplanene skal også gis en slik utforming at opplæringen kan tilpasses forskjellige gruppers behov i undervisningssituasjonen.

Sammen med felles elevvurdering kan nasjonale læreplaner også gi den felles progresjon og det felles faglige innhold som er nødvendig for å lette skolebytte for elevene ved flytting og ved opptak til videregående opplæring og høyere utdanning.

I tråd med sitt mandat legger utvalget etter dette til grunn at statlig styring av hovedtrekkene i opplæringens faglige innhold er nødvendig for å ivareta nasjonale

og individuelle hensyn. Slik styring er med på å sikre et felles kultur-, verdi- og kunnskapsgrunnlag, et høyt kunnskapsnivå i befolkningen og et likeverdig opplæringstilbud til alle.

Også høy lærer- og skolelederkompetanse og felles lærerutdanning vil bidra til å ivareta fellesinteressene ved å legge til rette for god formidling av et felles faglig innhold og et felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag. Høy kompetanse gir læreren kapasitet og evner til å gi opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Videre bidrar skolefaglig kompetanse hos skolelederen til god tilrettelegging av skolens og den enkelte lærers pedagogiske arbeid.

Utvalget vil således gå inn for at de nåværende krav til kompetanse for undervisningspersonale og skoleledere i hovedsak videreføres, og at ordningen med nasjonal utdanning av undervisningspersonale opprettholdes. Det vises i denne forbindelse til St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren, s. 28, der grunnutdanningen for lærere fremheves som et viktig nasjonalt styringsinstrument.

I mandatet er mulighet for livslang læring fremhevet som et hovedmål for statens forvaltning av opplæringssektoren. Etter St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet for 1994-97 skal organisasjonene i voksenopplæringen, sammen med skoleverket, tas mer aktivt i bruk i en samlet strategi for livslang læring. Også i forbindelse med Reform 94 er det lagt vekt på voksnes adgang til opplæring. Etter lov om videregående opplæring § 4 skal fylkeskommunen således gi et tilbud utover hva rettighetene til tre års videregående opplæring tilsier.

Utvalget legger til grunn at adgangen til livslang læring fortsatt skal være et av hovedområdene for statlige styring av opplæringssektoren. Utvalget vil i denne forbindelse videreføre den styringen som ble innført med Reform 94, og de prinsipper som ligger til grunn for dagens rettslige regulering i voksenopplæringsloven. Det vil også foreslå at livslang læring tas inn i lovbestemmelsene om opplæringsens formål, se nærmere i "*Formålsbestemmelser*" i kap. 13 nedenfor.

Også på andre områder kan det være aktuelt, på grunnlag av en avveining mellom lokale, nasjonale og individuelle hensyn, å vurdere eventuelle lovpålegg. Denne avveiningen vil være et hovedtema i den gjennomgang av enkeltkomponenter i den fremtidige opplæringslovgivning som utvalget legger fram i del IV nedenfor. Der vil utvalget blant annet gå nærmere inn på brukervedvirkningen og foreldrenes rett til å velge skole for sine barn ("*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 og 34), arbeidslivspartenes deltakelse i styringen av fagopplæringen ("*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32) og Sametingets rolle i styringen av samisk opplæring ("*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33).

KAPITTEL 12

Lovstruktur

12.1 INNLEDNING

Etter utvalgets mandat er et av hovedmålene å få et lovverk som samlet sett fremstår som et bedre og klarere styringsmiddel. En lovstruktur som gjør innholdet mer tilgjengelig vil etter utvalgets oppfatning være et viktig bidrag til å nå dette målet.

Bedre tilgjengelighet vil ha størst betydning for brukergrupper og individer som i utgangspunktet står uten juridisk bistand. Som utgangspunkt vil dette særlig gjelde elever/lærlinger, foreldre, skolens tilsatte og ledelse, lærebedrifter og organisasjoner på lokalplanet. For den offentlige forvaltning vil økt tilgjengelighet kunne bidra til en mer effektiv administrasjon av de forvaltningsområder loven regulerer.

Flertallet av opplæringslovgivningens brukere mangler formell juridisk kompetanse. Dette tilsier at lovstrukturen i stor grad bør styres av hvilke bestemmelser som henger sammen ut fra de forhold de regulerer. Lovbestemmelsene kan altså ikke uten videre grupperes etter hva som anses som juridiske problemområder.

Lovstrukturutvalgets innstilling (NOU 1992: 32), som etter mandatet skal være et av utvalgets grunnlagsdokumenter, inneholder vurderinger av interesse for spørsmålet om lovstruktur i opplæringssektoren. Innstillingen går imidlertid ikke inn på spørsmålet om lovenes indre systematikk.

Utvalget skal først vurdere hvordan lovbestemmelsene om de enkelte hovedspørsmål skal grupperes, herunder valget mellom en eller flere lover (punkt 12.2). Dernest vurderes den indre systematikken i de enkelte lovene (punkt 12.3). Spørsmål knyttet til reglens plassering i lov eller forskrift er allerede behandlet i "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7.

Utvalget presiserer at valget av lovstruktur som utgangspunkt er uten betydning for lov- eller forskriftsbestemmelsenes innhold.

12.2 GRUPPERING AV LOVBESTEMMELSENE ETTER HOVEDOMRÅDER

12.2.1 Allmenne utgangspunkter

I NOU 1992: 32 vurderer lovstrukturutvalget hvilken inndeling av lovverket som er mest hensiktsmessig. Det heter blant annet (s. 105):

«En samling etter samfunnssektor/livsområder vil ofte gi et oversiktlig bilde av aktuelle normer for den som har behov for å kjenne reglene på et samfunnsområde. Samling av normene innenfor en sektor gjør det lettere å se alle relevante forhold i sammenheng når man skal løse problem som oppstår innenfor sektoren. Dette gjelder ikke bare for den som skal finne ut hvilke normer man bør følge eller som skal løse et problem. Også den som skal etterprøve andres avgjørelser, den som skal håndheve et normsett, og ikke minst den som skal gi eller vedlikeholde et normsett, drar fordel av en samling av normene.»

Prinsipielt hevder Lovstrukturutvalget at dersom lovene skal bli mest mulig oversiktlige og konsekvente, bør de omfatte vide sektorer. Lovene bør imidlertid ikke dekke et unødig stort område. I denne avveiningen er det etter Lovstrukturutvalgets oppfatning av sentral betydning hvilke regler de viktigste brukergruppene har

behov for å se i sammenheng. Loven må ikke gis et så bredt virkeområde at sentrale bestemmelser ikke kommer tydelig fram, eller at regelverket blir lite tilgjengelig.

Utvalget vil legge til grunn at lovverkets tilgjengelighet vil vinne på at aktiviteter som utad fremstår som et sammenhengende hele, også i lovverket blir regulert i sammenheng. Ved at lovstrukturen tilsvarende strukturen i de faktiske aktiviteter, blir lovverket lettere å finne fram i for den som kjenner vedkommende sektor eller livs-område, eller som ønsker å sette seg inn i den rettslige regulering av sektoren eller livsområdet.

Ved at bestemmelser som henger sammen, gis i en felles lov, legges det også til rette for større sammenheng i senere lovendringer.

På den annen side kan en samling av lovbestemmelser etter ovennevnte prinsipper gi et uoversiktlig lovverk hvis strukturen gjør det nødvendig å fastsette et stort antall unntak fra fellesbestemmelsene.

Det må også tas hensyn til at en god del av den relevante lovgivning vil ha et større virkeområde enn den enkelte særlov. På opplæringsområdet gjelder dette for eksempel bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Slike bestemmelser bør som utgangspunkt ikke tas inn i sektorlovgivningen. Dette gjelder også fordi «sitat»-reglene i den enkelte særlov vil kunne komme i utakt med den videre utvikling av de alminnelige bestemmelsene.

På sin side vil uttrykkelig henvisning til alminnelige bestemmelser kunne skape klarhet om forholdet til regler som ikke er omfattet av henvisningene. Dette må imidlertid avveies mot behovet for informasjon om regler av alminnelig karakter som det har særlig stor betydning å være oppmerksom på, eller som det i særlig grad er viktig å sikre respekt for. Slike forhold kan tilsi at særlovgivningen i enkelte tilfeller eksplisitt viser til mer alminnelige regler. Og i alle tilfeller må det tilstrebes harmoni mellom terminologien i særlov og i alminnelig lov. På opplæringslovgivningens område gjelder dette f.eks. bruken av ordet «forskrift», som må tilpasses definisjonen i forvaltningsloven § 2 og reglene i lovens kap. VII om høring og kunn-gjøring mv.

12.2.2 En felles lov for all grunnskoleopplæring og videregående opplæring

Grunnskoleopplæringen og videregående opplæring fremstår i dag som et sammenhengende opplæringsløp. Dette er i tråd med intensjonene bak Reform 94, og i praksis vil de fleste som gjennomfører grunnskolen, fortsette i videregående opplæring.

Barn, ungdom og enkelte voksne har rett til både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. For enkelte med særskilte behov starter dette rettighetsbaserte opplæringsløpet allerede i de første leveår. Dermed skiller slik opplæring seg markert fra alle øvrige opplæringsstilbud, som ikke er rettighetsbasert. Dessuten danner grunnskole og videregående opplæring en felles plattform for all formalisert yrkeskompetanse og høyere utdanning.

En rekke av utvalgets forslag til lovbestemmelser vil helt eller delvis være felles for grunnskoleopplæring og videregående opplæring i både offentlig og privat regi. Det gjelder blant annet undervisningens organisering og kompetansekravene for personalet i skolen.

På denne bakgrunn må det antas at en felles lov for grunnskole og videregående opplæring vil gi en mer oversiktlig struktur enn separate lover for de to opplæringslagene. En felles lov vil også bidra til at sammenhenger og ulikheter mellom opplæringslagene kommer klarere til uttrykk. Begge deler vil være en fordel så vel administrativt som fra et brukersynspunkt.

Videre vil en felles lov for begge opplæringslagene være godt egnet til å sikre helhetlig behandling av spørsmål som gjelder overgangen mellom grunnskole og

videregående opplæring. Dette er særlig viktig fordi grunnskolen og videregående opplæring har forskjellige ansvarssubjekter.

En felles lov vil også kunne bidra til å sikre bedre samordning av de enkelte bestemmelsene ved fremtidige lovendringer enn det som i dag ofte er tilfellet.

Også fagopplæringen i bedrift er i dag en del av den felles strukturen i videregående opplæring. Læreplanene legger opp til et sammenhengende faglig og pedagogisk løp fram til fag- og svennebrev som både omfatter opplæring i skole og læretid i bedrift. Både for elever, lærlinger, skolepersonalet og den offentlige forvaltning er fagopplæringen i bedrift blitt en integrert del av den øvrige videregående opplæring.

I NOU 1991: 4 Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle vurderte det såkalte Blegen-utvalget det som mest rasjonelt å samle alle lovregler om videregående opplæring, derunder fagopplæring, i en felles lov. Flertallet kom likevel fram til at bare lovreglene om rett til opplæring etter gjennomført grunnskole burde samles, mens de øvrige delene av lovverket i hovedsak burde opprettholdes (s. 122).

Lovstrukturutvalget slutter seg til argumentene for en felles lov i NOU 1991: 4, men går ikke inn på den nevnte konklusjon fra Blegen-utvalgets flertall. Etter Lovstrukturutvalgets oppfatning er det mye å vinne ved å slå sammen lovgivningen om videregående opplæring (se NOU 1992: 32 s. 135).

Etter *flertallets* oppfatning vil en felles lov for fagopplæringen og videregående opplæring for øvrig gjøre lovreguleringen av videregående opplæring mer tilgjengelig for lovens brukere og for forvaltningen. En felles lov vil også bidra til å fremme den integreringstanke som ligger bak kursstrukturen i videregående opplæring. *Medlemmene Sverdrup og Aagesen* viser til sin særuttalelse i punkt 12.2.4.

Også private grunnskoler og videregående skoler med statstilskudd er deler av det felles opplæringsløpet. Plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles ved slike skoler, og private videregående skoler vil i hovedsak gi samme yrkes- eller studiekompetanse som offentlige skoler.

Både i dagens lover og i utvalgets forslag til ny opplæringslovgivning er private grunnskoler og videregående skoler som mottar statstilskudd, i hovedsak omfattet av de samme bestemmelser som tilsvarende offentlige skoler. En felles lov for private og offentlige skoler vil derfor etter *flertallets* oppfatning forenkle lovverket og tydeliggjøre likheter og ulikheter i kravene til offentlige og private skoler. *Medlemmet Riosianu* viser til særuttalelse i punkt 12.2.4.

En felles lov for privat og offentlig opplæring i grunnskolen og på videregående nivå vil også innebære en anerkjennelse av de private skolene som et integrert ledd i det samlede opplæringstilbud.

Det som her er sagt om sammenhengen mellom offentlige og private grunnskoler og videregående skoler gjelder etter flertallets oppfatning likevel ikke videregående skoler som gir «videregående yrkesretta undervisning som ikke vert gjeven ved vidaregåande offentlege skular», jf. privatskoleloven § 3 e. Slike skoler har ikke paralleller i det offentlige skoleverk og vil derfor falle utenfor det naturlige virkeområde for en felles lov om grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Dagens lovregler om skoler som faller inn under privatskoleloven § 3 e, vil kunne tas inn i voksenopplæringsloven eller - siden det bare er tale om rett til tilskudd - i forskrift uten særskilt hjemmel i lov.

Hensynet til et mest mulig konsekvent og tilgjengelig lovverk tilsier videre etter utvalgets oppfatning at også de deler av dagens voksenopplæringlov som regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring, tas inn i den nye loven. På den måten vil alle lovregler om opplæring på grunnskolens og på videregående skoles nivå være omfattet av den felles lov for slike spørsmål.

Etter *flertallets* oppfatning har de øvrige deler av voksenopplæringsloven derimot liten naturlig sammenheng med de emner som vil bli regulert i den foreslåtte felles lov om grunnskole og videregående opplæring. Disse delene av loven gir i hovedsak bestemmelser om tildeling av statstilskudd, herunder vilkår for slik tildeling. Bestemmelsene og det tilbud de regulerer, skiller seg altså vesentlig fra innholdet i en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. *Medlemmet Berg* viser til særuttalelse i punkt 12.2.4.

Endelig er det meget nær sammenheng mellom reglene om skyss for elevene i grunnskolen og i videregående skole. Reglene i lov 09.05.1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter § 3 om skyss m.m. for elever i videregående skole bør derfor etter utvalgets oppfatning flyttes inn i den nye fellesloven.

På denne bakgrunn vil utvalgets flertall foreslå en felles lov for offentlig og privat grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Loven skal omfatte all slik opplæring uten hensyn til om de som mottar den, er barn, ungdom eller voksne. Forslaget innebærer at de øvrige deler av voksenopplæringsloven blir opprettholdt som egen lov. Heller ikke skoler som er nevnt i privatskoleloven § 3 e, bør føres inn under en felles lov om grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

12.2.3 Folkehøgskoleloven

Utvalget har vurdert om lovreglene om folkehøgskoler fortsatt bør stå i en egen lov eller bør innarbeides i en lov om grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Etter sitt formål skiller folkehøgskolen seg pedagogisk og innholdsmessig klart fra grunnskolen og den videregående opplæring. Folkehøgskolen hører snarere hjemme i voksenopplæringsfeltet, der den skal ta sikte på folkeopplysning og være en arena for allmenndanning og personlighetsutvikling. Allmenndanning, som er et bærende perspektiv, har like mye å gjøre med utvikling, personlig vekst og livsholdning som med innlæring av kunnskap. Derfor skal folkehøgskolen være pensum- og eksamensfri, og den gir ikke elevene formell kompetanse.

På denne bakgrunn faller folkehøgskolen utenfor det sammenhengende opplæringsløp i grunnskole og videregående opplæring. Også sett i et brukerperspektiv vil folkehøgskolen derfor fremstå som særegent i forhold til det ordinære skoleløp. Hensynet til tilgjengeligheten av reglene både om folkehøgskoler og om grunnskoler og videregående opplæring trekker derfor i retning av å holde folkehøgskolene utenfor en felles lov om grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

På denne bakgrunn foreslår *utvalgets flertall* at folkehøgskoleloven opprettholdes. *Medlemmet Berg* viser til særuttalelse i punkt 12.2.4.

12.2.4 Særuttalelser

Særuttalelse fra medlemmene Sverdrup og Aagesen

Utvalgets medlemmer Sverdrup og Aagesen mener at fagopplæringen i bedrift fortsatt bør reguleres gjennom en lovgivning som holdes utenfor samordningen foreslått av utvalgets flertall.

Fagopplæringen i bedrift har betydelig egenart. Opplæring i skole og fagopplæring i bedrift er historisk sett to ulike skole- og opplæringssystemer. Reformarbeidet på 1970-tallet, og i siste omgang R-94 har lagt grunnlaget for samordning og rollefordeling der det tidligere hersket motsetninger og konkurranse.

Men til tross for dette er det fremdeles ulikheter mellom de to opplæringssystemene både når det gjelder målsetting, faginnhold, arbeidsmåter og ikke minst, styringsordninger.

I innstillingens "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32 om fagopplæring i arbeidslivet er det gjort nærmere greie for denne styringsordningen, dens grunnlag og særtrekk. Her er det vist til ILO-konvensjonen nr 142 som forplikter statene til å bygge opp sin yrkesopplæring i samarbeid med partene i arbeidslivet, og til ILO-rekommandasjon nr. 150 om partenes representasjon i styringsorganene. Dagens lovgivning bygger på disse forutsetningene, og partenes sterke stilling kommer til uttrykk ved at de utgjør et flertall i de råd, utvalg og nemnder som er tillagt rådgivnings- eller beslutningsmyndighet.

Det er viktig at den sterke stilling som partene her er tillagt, ikke rokkes ved. Det er disse medlemmers oppfatning at dette formål best kan sikres ved at lov om fagopplæring i arbeidslivet opprettholdes som egen lov.

Blegnutvalget, som gjennom sin innstilling la grunnlaget for Reform 94, vurderte også hensiktsmessigheten av å samle alle lovregler om videregående opplæring, derunder fagopplæringen, i en felles lov. Et flertall i utvalget valgte å opprettholde gjeldende ordning med to separate lover og begrunnelsen for dette standpunkt synes å ha vært de særlige forhold som kjennetegner fagopplæring i arbeidslivet.

I forbindelse med behandlingen av de forslagene som førte til innføringen av Reform 94, har lov om fagopplæring i arbeidslivet vært gjenstand for en omfattende revisjon for å kunne virke som et tjenlig instrument for de nye prinsippene som Stortinget har fastsatt. Dette skjedde så sent som i 1993.

Fra høsten 1996 skal reformen settes i verk i samarbeid med bedrifts- og arbeidslivet for øvrig. Om forutsetningene for dette samarbeidet har utvalget (se "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32) uttalt:

«Etter utvalgets oppfatning er arbeidslivspartenes medvirkning en forutsetning for at systemet med videregående opplæring i bedrift skal fungere etter sin hensikt. Det er først og fremst partene i arbeidslivet som kan motivere bedriftene til å motta lærlinger. Arbeidslivspartene har også i særlig grad kunnskap om arbeidslivets behov for yrkeskompetanse.»

Skal utprøvingen av denne viktige reformen lykkes, forutsettes det tilslutning fra alle deltakere i prosessen og et samarbeid mellom likeverdige parter. For partene i arbeidslivet er lov om fagopplæring et viktig identitetsmerke med betydelig symbolverdi. Gjeldende lov er det beste grunnlaget for den tilslutning fra tariffpartene som er helt nødvendig for å sikre en vellykket iverksetting av Reform 94.

Loven gir dessuten rettslig vern om og regulerer en opplæring som delvis har andre mål enn den som omfattes av någjeldende lov om videregående opplæring.

Kravet til kvalitetssikring av opplæringen innenfor yrkesopplæring vil ofte være en annen enn i mer tradisjonell videregående opplæring. I fag- og yrkesopplæringen vil den praktiske opplæring være et vesentlig bidrag i kompetanseoppbyggingen av arbeidstakeren. Dette må nødvendigvis som oftest basere seg på individuell tilpasning. Etablering av kvalitetssikringssystemer tilpasset dette behov vil nok mange ganger adskille seg fra de kvalitetssikringssystemer som vil være nødvendige ved ordinær videregående opplæring i skole.

En slik tilpasset kvalitetssikring mener disse medlemmer man lettest vil kunne etablere basert på en egen lov tilpasset de spesielle behov som foreligger for yrkesrettet opplæring.

I sitt forslag legger utvalgets flertall opp til å overlate til departementet gjennom forskrifter å regulere fag- og yrkesopplæringen. Etter någjeldende lov om fagopplæring er det tilpassede lovbestemmelser som regulerer fag- og yrkesopplæringen. Det betyr at Stortinget har vurdert og fastsatt hva som skal gjelde for denne viktige del av videregående opplæring. Ved å basere seg på rammebestemmelser i loven,

og ellers foreta reguleringen gjennom forskrifter, bortfaller muligheten for å få høre Stortingets syn på sentrale deler av regelverket.

Flertallets forslag vil føre til en samordning av disse to lovene, samtidig som tariffpartenes innflytelse over viktige sider ved opplæringen foreslås avgrenset. I denne forbindelse vises eksempelvis til flertallets forslag om yrkesopplæringsnemndenes mandat.

Disse medlemmer vil derfor gå inn for at lov om fagopplæring i arbeidslivet opprettholdes som egen lov. Når det ellers gjelder flertallets forslag om strukturen for en ny opplæringslov, slutter disse medlemmer seg til flertallet.

Særuttalelse fra medlemmet Riosianu:

Medlemmet Riosianu går inn for at lovbestemmelsene om private skoler samles i en egen lov. Det vil gi de beste muligheter for en hensiktsmessig og praktisk lovregulering som samtidig er oversiktlig for de viktigste brukergrupper. Dette medlemmet er for øvrig enig med flertallets forslag.

Dette medlem viser til de innledende utsagn i "*Lovstruktur*" i kap. 12 om lovstruktur, der det legges vekt på at en lovstruktur som gjør lovens innhold mer tilgjengelig, er et vesentlig moment i utvalgets arbeid. Det vises også til at dette har størst betydning for grupper som står uten juridisk bistand.

Dette medlem er av den oppfatning at lovregulering for private skoler best og klarest for brukerne kan gis i en egen lov for skoleslaget. Jeg peker på særlige forskjeller mellom offentlige og private skoler på følgende punkter:

Eierforhold og ansvar:

Når en gruppe foreldre eller andre av religiøse/etiske grunner, faglig/pedagogiske grunner eller andre grunner som privatskoleloven anfører, påtar seg et ansvar i forhold til offentlige myndigheter, som ellers ville ha plikt til å sørge for skoletilbud, er det i partenes interesse at forholdet mellom alle parter er klart regulert.

Forholdet til myndighetene:

For de private skoler er det ikke hensiktsmessig og heller ikke korrekt å forholde seg til ulike nivåer i forvaltningen i forskjellige saker, og i de fleste tilfeller vil statsadministrasjonen være «rette vedkommende».

Godkjenning av opprettelse av private skoler vil være en sak som ikke avgjøres på lokalt nivå, selv om lokale myndigheter skal gi uttalelse i saken. Likedan vil det være sentrale myndigheter som behandler tilskuddssaker og utbetaling av tilskudd. Behandling og godkjenning av læreplaner for private skoler vil også skje på statlig nivå.

Informasjon til de private skolene vil i stor grad komme fra departementet og SU-kontorene, og det kan være tvil om det er hensiktsmessig å forutsette at den skal gå gjennom flere ledd i forvaltningsapparatet.

Disse momenter viser at private skoler administrativt skiller seg fra den offentlige skolen, og at et felles lovgrunnlag ikke nødvendigvis samsvarer med de praktiske forhold. Det foreliggende utkast til felles lov tydeliggjør dette idet det flere steder brukes begre som kommune eller fylkeskommune hvor det logisk vil gjelde skolens styre eller eier.

Det er de sentrale myndigheter som i hovedsak er den offentlige part i samhandling mellom private skoler og myndighetene, og når det i offentlig skole legges vekt på overføring av ansvar til lokale politiske myndigheter, har dette liten relasjon til private skoler.

Det kan i denne forbindelse vises til at universitetsloven nylig er revidert og at inkorporering av lov om private høyskoler i den ble vurdert og forkastet. På mange måter er dette en parallell situasjon.

Personalets situasjon:

Jeg vil innledningsvis understreke at jeg mener at kravet til personalets kvalifikasjoner ikke skal være mindre i private skoler enn i offentlige skoler, og det er også alminnelig akseptert at de har rett til samme lønns- og arbeidsvilkår.

Den situasjon at forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i offentlig skole reguleres av lov om tjenestetvister, mens forholdet mellom partene ved private skoler reguleres av lov om arbeidstvister, innebærer imidlertid en klar forskjell. Skolelovgivningen og tariffavtaler regulerer i vesentlig grad arbeidsvilkårene i offentlig skole, og en felles skolelovgivning vil lett skape uklarheter om personalets rettslige situasjon i private skoler.

Imidlertid kan også skolens ideologi, innhold eller arbeidsmåte, at mange skoler er internatskoler, at skoler ikke har paralleller i offentlig skoleverk og eventuelt også er utenlandsskoler, føre til at det blir stilt andre kvalifikasjonskrav og gitt andre arbeidsoppgaver enn til personalet ved offentlige skoler.

Økonomiske forhold:

Bestemmelser om tilskudd til private skoler er en vesentlig del av privatskoleloven. Disse lovreglene kan i prinsippet gis plass i et eget avsnitt i en felles opplæringslov. Jeg ser imidlertid ikke at det kan gi noen praktiske fordeler framfor en egen lov. Også i en felles opplæringslov vil disse reglene være spesialregler som gjelder bare denne gruppen skoler. Det synes derfor heller ikke å være noen tung begrunnelse for at disse bestemmelsene skal inn i en felles lov.

Forholdet til læreplaner:

Læreplanene brukes både til styring av faglig innhold og arbeidsmetoder både i grunnskolen, i videregående skole og i voksenopplæringen. Det sies også at læreplanene tar sikte på å være en forpliktende ramme for arbeidet i skolen.

For noen private skoler som har et annet ideologisk fundament enn den offentlige skolen, og for skoler som ikke har paralleller i offentlig skole, kan det i gitte tilfeller bli meget vanskelig å tilpasse seg læreplanen for den offentlige skolen. Det kan gå på undervisningens innhold og form, pedagogisk opplegg med alternative arbeidsmåter o.l.

Det innebærer ikke at det ikke skal stilles krav om kunnskapsformidling og kulturformidling også til private skoler. Også privatskolenes elever er medlemmer i det norske samfunnet og skal ha del i disse verdier på linje med offentlige skoler. Like-dan vil det i mange tilfeller være en felles offentlig eksamen som skal gjennomføres, og det bør være overgangsmuligheter mellom private og offentlige skoler på flest mulig nivåer.

De fundamentale grunnene for å opprette og drive frie skoler vil føre til konsekvenser for innhold og arbeidsmåter i skolen, og det kan også innebære at det legges et annet opplegg rundt den faglige undervisningen. Også disse momentene innebærer at det ikke er uproblematisk med en felles lovregulering for offentlige og private skoler.

Vurderinger fra Ot.prp. nr. 58 (1983-84):

Forholdet mellom lov om private skoler og offentlig skolelovgivning uttrykkes i proposisjonen slik:

«Bestemmelsen i nr 1 om at skolene skal være underkastet den eller de lover som gjelder for vedkommende skoleslag for så vidt intet annet følger av privatskoleloven, har fra departementets side vært fortolket slik at det er privatskoleloven som primært regulerer det offentliges forhold til skoler som mottar tilskudd etter loven. Først når et spørsmål ikke kan anses løst gjennom bestemmelsene i privatskoleloven, bør det bli tale om anvendelse av lovgivning for de offentlige skoler. Det må her tas i betraktning at mens privatskoleloven regulerer det offentliges forhold til private rettssubjekter, er

lovgivningen for de offentlige skoler først og fremst forvaltningslover som retter seg mot kommuner og fylkeskommuner, og som inneholder bestemmelser om offentlige organers oppgaver, funksjonsfordeling og saksbehandling i forbindelse med offentlige skoler, utgiftsfordeling mellom stat og fylkeskommune og kommune, offentlige organers styring og administrasjon m.v. De fleste av disse bestemmelser er ikke aktuelle for private skoler. Etter sin ordlyd kan sammenkoplingen mellom privatskoleloven og lovene for de offentlige skoler dessuten gi grunnlag for uklarhet og tvil med hensyn til hvilke bestemmelser i disse lover som også skal gjelde for private skoler.»

Særuttalelse fra medlemmet Berg:

Opplæringslovutvalget er ifølge mandatet bedt om å vurdere hensiktmessigheten av å samle de sju «opplæringslovene i en felles lov som dekker nivåene til og med videregående opplæring, i forhold til å opprettholde enkelte av dem, eller alle, som egne lover, men med innbyrdes samordning».

Norge har en ganske komplisert utdanningsadministrasjon - fordelt på tre offentlige nivåer (kommune, fylkeskommune og stat), samt private institusjonsstyrever. Strukturen i lovverket bør bidra til å gjøre denne viktige samfunnssektoren enklest mulig å forholde seg til for innbyggere som verken er eksperter på offentlig administrasjon eller på lovverkets oppbygning.

Dette medlem mener at lovverkets struktur bør være brukervennlig, så lett tilgjengelig som mulig for folk flest, samt for et stort antall politikere og offentlige saksbehandlere.

Dette medlem mener at jo færre lover Norge har på opplæringssektoren, jo mer brukervennlig er lovstrukturen. Å samle eksisterende lover i færrest mulig nye lover bidrar også til at en markerer sammenhengen i det norske utdanningssystemet. Denne sammenhengen inkluderer både offentlig hel -og delfinansierte (private) utdanningsinstitusjoner.

I det lovverk som omfatter opplæring av barn, ungdom og voksne i Norge ligger lov om barnehager i bunn og lov om universitet og høyskoler på topp. De er nettopp vedtatt.

Mellom disse nivåene burde vi prinsipielt greie oss med én lov. Opplæringssektoren vil da greie seg med to lover - i tillegg til lov om barnehager.

Lovstrukturutvalget (NOU 1992: 32) foreslo at det burde være tre opplæringslover: en for grunnskolen, en for videregående opplæring og en for høgre utdanning.

Dette medlem mener - i motsetning til flertallet - at både Lov om folkehøgskoler og Lov om Voksenopplæring bør være i en felles lov. Lov om folkehøgskoler regulerer opplæring på et nivå som ligger over grunnskolen og under universitets-/høgskolenivå. Der finner vi videregående opplæring i Norge. Videregående opplæring i folkehøgskolene er ubundet av pensja og er styrt som privat eller statlig videregående skole, med egne styrever. Skoleslaget er delfinansiert av staten som annen privat videregående opplæring. Krav til lærere og lærerlønn er som i fylkeskommunal videregående opplæring.

Dagens lov om voksenopplæring regulerer både offentlige og private institusjoner/organisasjoner som driver voksenopplæring. Flertallets forslag regulerer også offentlige og private skoler, inklusive statstilskudd til de sistnevnte. Voksenopplæring i regi av grunn- og videregående skoler er med i flertallets forslag. Det virker da naturlig for dette medlem å ta inn resterende regulering av voksenopplæringen i en felles lov.

Det samlede lovforslag er kort og oversiktlig og kan med fordel inkludere all regulering av voksenopplæring - i stedet for å få en avkortet voksenopplæringslov.

Etter dette medlems syn bør den samlede lovstruktur på opplæringsområdet bestå av en felles Lov om grunn-, videregående opplæring og voksenopplæring, samt en Lov om universiteter og høyskoler.

12.3 SÆRLIG OM OPPBYGNINGEN AV EN FELLES LOV OM GRUNNSKOLE OG VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

En felles lov om grunnskole og videregående opplæring skal på samme tid synliggjøre og binde sammen to ulike opplæringsslag. Dette bør gjenspeiles i lovens oppbygning, som bør gi rom både for deler som er særlige for de enkelte skoleslag, og deler som er felles.

Videre bør loven så langt som mulig bygges opp på en slik måte at det letter tilgjengeligheten for enkelte særlige grupper. Utvalget foreslår derfor at særreglene om lærlinger, lærebedrifter, samer og private skoler gis særskilt plass i loven.

Enkelte av lovbestemmelsene reiser så særegne spørsmål eller har krav på så stor interesse at de bør samles i egne kapitler. Dette gjelder slike forhold som spesialundervisning, klassedeling, skyss og brukermedvirkning.

Det må understrekes at det ikke på alle punkter vil være mulig å finne fram til noe kriterium som entydig angir hvordan reglene skal fordeles mellom generelle kapitler og spesialkapitler for hvert opplæringsnivå mv. Valg en gjør mellom ulik systematisering av lovens bestemmelser vil kunne ha konsekvenser for deres tilgjengelighet.

KAPITTEL 13

Formålsbestemmelser**13.1 INNLEDNING**

Formålet for grunnskole og videregående opplæring er i dag regulert gjennom egne formålsbestemmelser i lovgivningen om hvert skoleslag. Det samme gjelder for fagopplæringen i bedrift, for voksenopplæringen, for folkehøgskolene og for lovgivningen om godkjenning av og tilskudd til privatskoler.

I punkt 1 i utvalgets mandat heter det:

«Prinsippene i lovenes formålsbestemmelser ligger fast, men ordlydene kan tilpasses om det er hensiktsmessig.»

Dette innebærer at utvalget ikke skal gi noen selvstendig utredning med sikte på å foreslå endringer i dagens lovbestemmelser om de formål som skal styre opplæringen og dens innhold.

Lovbestemmelsene om opplæringens formål suppleres gjennom læreplanverket, stiftelsesgrunnlaget for private skoler, bestemmelser om den enkelte folkehøgskoles «verdigrunnlag og målsetjing», jf. folkehøgskolel. § 2, og på annen måte.

I "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 (punkt 21.5.2) nedenfor foreslår utvalget å gi Kongen i statsråd hjemmel til å gi utfyllende forskrifter til lovbestemmelsene om formålet for grunnskole og videregående opplæring. For øvrig går ikke utvalget nærmere inn på formålsbestemmelser utenfor de aktuelle lover.

13.2 DAGENS LOVBESTEMMELSER

Grunnskoleloven § 1 uttrykker grunnskolens formål slik:

«Grunnskolen skal i forståing og samarbeid med heimen hjelpe til med å gje elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle deira evner, åndeleg og kroppsleg, og gje dei god allmennkunnskap så dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn. Skolen skal fremje åndsfridom og toleranse, og leggje vinn på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim.»

Etter lovendring av 28. mai 1993 nr. 51 har formålsbestemmelsene i lov om videregående opplæring og lov om fagopplæring i arbeidslivet stort sett samme ordlyd. I lvgo. § 2 heter det:

«Den videregående opplæringen tar sikte på å utvikle dyktighet, forståelse og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn, legge et grunnlag for videre utdanning og hjelpe elevene i deres personlige utvikling. Den videregående opplæringen skal bidra til å utvide kjennskapet til og forståelse av de kristne og humanistiske grunnverdier, vår nasjonale kulturarv, de demokratiske ideer og vitenskapelig tenkemåte og arbeidsmåte.

Den videregående opplæringen skal fremme menneskelig likeverd og likestilling, åndsfrihet og toleranse, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar.»

I lfa. § 1 a heter det:

«Loven tar sikte på å utvikle dyktighet, forståelse og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn, legge grunnlag for videre utdanning og hjelpe lærlingene i deres personlige utvikling. Opplæringen skal bidra til å utvide kjennskapet til og forståelse av de kristne og humanistiske grunnverdier, vår nasjonale kulturarv, de demokratiske ideer og vitenskapelig tenkemåte og arbeidsmåte. Opplæringen skal fremme menneskelig likeverd og likestilling, åndsfrihet og toleranse, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar.»

Lov om voksenopplæring § 1 gir følgende formålsbestemmelse:

«Målet for voksenopplæringen er å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv. Denne lov skal bidra til å gi mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre yrker og samfunnsliv.»

Folkehøgskolel. § 2 bestemmer blant annet:

«Folkehøgskolen skal i samsvar med sine tradisjoner fremme allmenndanning på ulike alders- og utdanningssteg.»

I privatskoleloven § 1 heter det endelig:

«Føremålet med denne lova er å medverka til å sikra at det kan skipast og drivast private skular.»

13.3 ENDRINGER I FORMÅLSBESTEMMELSENE SOM FØLGE AV EN-DRET LOVSTRUKTUR

Som nevnt skal utvalget etter sitt mandat ikke gi noen selvstendig utredning med sikte på å foreslå endringer i dagens lovbestemmelser om de formål som skal styre opplæringen og dens innhold. Til dette kommer at formålsbestemmelsene for videregående opplæring i lfa. § 1a og lvgo. § 2 nylig er vurdert av Stortinget i forbindelse med lov 28.05.1993 nr. 51 (Reform 94). På denne bakgrunn foreslår utvalget at dagens lovbestemmelser om opplæringens formål i hovedsak blir videreført.

Videreføringen må imidlertid skje innenfor de rammer som følger av utvalgets forslag til lovstruktur, se "*Lovstruktur*" i kap. 12 ovenfor.

Utvalget går for det første inn for å samle sentrale lovbestemmelser om grunnskole og videregående opplæring, herunder fagopplæring, i en felles lov. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om opplæringens formål bør uttrykkes i en felles formålsbestemmelse for de to hovednivåer i opplæringen.

Utvalget har imidlertid kommet til at de to hovednivåer - på tross av at de er ledd i et felles skoleløp - har så ulik karakter at en felles formålsbestemmelse vil være lite hensiktsmessig. I denne forbindelse viser utvalget blant annet til at betydningen av samarbeid mellom skole og hjem og opplæringens forankring i kristendommen ikke er den samme i grunnskolen og i videregående opplæring. Til dette kommer at grunnskole og videregående opplæring fortsatt bør være synliggjort gjennom separate lovbestemmelser om formålet.

Med små unntak er formålsbestemmelsene for videregående opplæring og fagopplæring som nevnt likelydende allerede i dag. Utvalget foreslår derfor å samle lovens angivelse av formålet for videregående opplæring av elever og lærlinger i en felles bestemmelse.

Utvalget foreslår videre at voksenopplæringsloven beholdes som egen lov, men at bestemmelsene om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne føres inn i den felles lov om opplæring på disse to hovednivåer.

Dette innebærer for det første at dagens bestemmelse i loven § 1 om voksenopplæringens formål foreslås beholdt uten endringer. For det andre innebærer det at i angivelsen av formålet for grunnskole og videregående opplæring i den nye opplæringsloven må forholdet til voksne få et klart uttrykk. Utvalget foreslår at dette behovet ivaretas ved uttrykkelig å bestemme at opplæringen skal «bidra til livslang læring». Dette formål, som allerede i dag er anerkjent som et hovedmål for styring og organisering av opplæringsvirksomheten (se "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11), kommer i dag ikke til uttrykk i lovbestemmelsene om opplæringens formål.

Et annet sentralt formål med voksenopplæringsloven er å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv. Dette vil fortsatt være en viktig målsetting med den opplæring voksne vil ha rett til etter utvalgets forslag til felles opplæringslov. Etter utvalgets vurdering dekkes dette indirekte av flere av formuleringene i forslag til formålsbestemmelser for grunnskolen og videregående opplæring, blant annet «utvikle deres evner og muligheter», «hjelpe...i deres personlige utvikling» og «fremme menneskelig likeverd».

Privatskoleloven regulerer i det alt vesentlige opplæringsvirksomhet på grunnskolens og videregående skoles nivå. Utvalget foreslår derfor at særbestemmelsene for slike skoler blir ført inn i den felles lov for grunnskole og videregående opplæring som utvalget foreslår. Dermed vil den særskilte lovbestemmelse om privatskolelovens formål falle bort.

Utvalget antar at det ikke er grunnlag for å foreslå en bestemmelse om at et av den nye felleslovens formål skal være «å medverka til å sikra at det kan skipast og drivast private skular». På den annen side bør privatskolelovens innpassing i den felles lov for all opplæring på grunnskolens og videregående nivå få et visst uttrykk også i det innledende kapitlet om lovens formål og virkeområde. Som et minimum bør det skje gjennom en bestemmelse om at loven får anvendelse på opplæring i private skoler så langt dette følger av særbestemmelsene om dette. Utvalget legger fram forslag i samsvar med dette.

Utvalget påpeker særskilt at bestemmelsene om formålet for grunnskoleopplæring og videregående opplæring ikke reservasjonsløst kan gjelde for alle deler av lovens virkeområde. Således vil ikke den kristne forankring begrense foreldrenes rett til å velge privat skole for sine barn som ikke har slik forankring, se nærmere "*Privat opplæring*" i kap. 34 punkt 34.3. Passusen om samarbeid med hjemmet i formålsbestemmelsen for grunnskolen vil heller ikke til vanlig ha særlig betydning i forhold til opplæring særskilt innrettet på voksne.

Utvalgets nevner endelig at forslaget om å beholde folkehøgskoleloven som egen lov betyr at dagens formålsbestemmelse i lovens § 2 beholdes uendret.

13.4 ANDRE ENDRINGER

I tillegg til de endringer i formålsbestemmelsene som etter utvalgets syn bør følge av de endringer i dagens lovstruktur som det foreslår, vil utvalget foreslå enkelte andre endringer i dagens formålsbestemmelser. Alle forslag bygger på etablert tankegang på dette forvaltningsområdet og ligger etter utvalgets skjønn innenfor de ovenfor nevnte grenser for utvalgets mandat.

For det første bør målet om tilpasset opplæring (se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.2.3) etter utvalgets syn løftes opp i lovens formålsbestemmelser. På denne måten vil det bli klarere markert enn i dag at dette målet skal gjelde for all opplæringsvirksomhet etter loven. Tilsvarende bør enkelte målsettinger knyttet til arbeidsmiljø og sikker-

het - herunder om motarbeiding av mobbing - tas inn i lovens formålsbestemmelser, se også "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25.

Videre foreslås det at grunnskolen formålsbestemmelse moderniseres i tråd med utviklingen av formålsbestemmelsen for videregående opplæring. Det skal således fremgå av loven at grunnskolen - i likhet med videregående opplæring - også skal fremme menneskelig likeverd og likestilling, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar.

Omvendt bør ikke bare grunnskolen, men også videregående opplæring, ha som formål å fremme gode samarbeidsformer mellom lærere og elever. Slikt samarbeid er av avgjørende betydning for både trivsel og resultater i den videregående opplæringen og bør derfor være en del av opplæringens formålsbestemmelse (se også "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25 om skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø).

I gsl. § 1 kommer målet om samarbeid mellom skole og hjem til uttrykk i både første og annet ledd. Utvalget ser det som tilstrekkelig at denne viktige siden av grunnskolen formål kommer til uttrykk i selve innledningsordene i lovbestemmelsen om grunnskolen formål. Derved blir det også bedre samsvar mellom formålsbestemmelsene for grunnskolen og videregående opplæring. Utvalget understreker imidlertid at dette forslaget ikke innebærer noen nedprioritering av dette samarbeidet, og at det fortsatt vil være viktig å utvikle gode rutiner for samarbeid skole og hjem.

Samarbeidet mellom skole og hjem vil ikke ha samme sentrale betydning i videregående opplæring som i grunnskolen og blir derfor ikke foreslått lovfestet for videregående opplæring. Utvalget vil likevel understreke at samarbeid med hjemmet er viktig også i videregående opplæring, innen de rammer som følger av elevens selvbestemmelsesrett (se "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 punkt 20.2). Også på området der eleven bestemmer selv er det av stor betydning å ha en åpen kanal til hjemmet så lenge dette ikke kommer i strid med eventuell taushetsplikt.

Utvalget foreslår også at grunnskolen oppgaver i forbindelse med å utvikle elevenes muligheter tas inn i formålsbestemmelsene. En begrensning til evnebegrepet, slik dagens lov gjør (se gsl. § 1), kan oppfattes slik at den sosiale dimensjonen ikke kommer med. Dersom en tenker tilpasning i pakt med den generelle delen av læreplanen, må utviklingsaspektet å formålsbestemmelsene være vidt nok.

Utvalget nevner endelig at målene om et felles kunnskaps-, kultur- og verdi grunnlag og et høyt kompetansenivå i befolkningen allerede i dag er anerkjente hovedmål for opplæringsvirksomheten (se "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11). Utvalget vil derfor foreslå at disse målene kommer til uttrykk også i lovbestemmelsene om formålet for grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Det kan tenkes en rekke andre vel begrunnede forslag til endringer i dagens lovbestemmelser om opplæringens formål (f.eks. opplæring i menneskerettigheter, jf. grunnloven § 110 c). Slike forslag vil imidlertid falle utenfor utvalgets mandat.

Del IV

*Forholdet til alminnelig forvaltningsrett.
Særlig om taushetsplikt, enkeltvedtak og
forskrift, delegasjon og klage*

KAPITTEL 14

**Generelt om alminnelige regler om saksbehandling,
taushetsplikt og delegasjon****14.1 INNLEDNING**

I likhet med andre samfunnssektorer er opplæringssektoren styrt av en rekke generelle lover i tillegg til de lovene som særlig er fastsatt for vedkommende sektor. Siden en vesentlig del av den samlede virksomhet i denne sektoren drives av kommuner og fylkeskommuner, vil - i tillegg til kommuneloven - ikke minst forvaltningsloven og offentlighetsloven stå sentralt. Disse lovene har også betydning utenfor de deler av opplæringssektoren som hører inn under kommune eller stat.

Disse lovene kommer i tillegg til lovreglene om blant annet barneverntjeneste, kommunehelsetjeneste, sosialtjeneste og straff, som utvalget bare går inn på i de kapitler der de har særlig interesse.

Enkeltreglene i blant annet forvaltningsloven springer i stor grad ut av mer allmenne hensyn og prinsipper av grunnleggende karakter. Disse hensyn og prinsipper gjelder blant annet framgangsmåten for å sikre mest mulig riktige avgjørelser, for å sikre «fair play» overfor de enkeltpersoner og grupper som er særlig berørt, og betingelsene for å skape tillit til virksomheten i den offentlige sektor.

De alminnelige lovbestemmelsene på dette området bygger også på en avveining mellom rettssikkerhet og andre hensyn. For den enkelte borger er det selvsagt viktig at en avgjørelse bygger på tilstrekkelig vurdering av de argumenter og hensyn som gjør seg gjeldende. Behovet for grundig saksforberedelse må imidlertid avveies mot blant annet hensynet til å unngå at saksbehandlingen trekker ut i tid. For eksempel vil det ofte ha stor betydning for den enkelte elev at avgjørelser om innholdet og omfanget av opplæringen et bestemt skoleår ikke kommer langt ute i skoleåret. Eventuell klagesaksbehandling bør i disse tilfellene legges opp slik at den er avsluttet i god tid før skolestart. I de tilfeller der endelig vedtak kommer etter skoleårets start, må det vurderes ordninger som kan kompensere for eventuell tapt undervisning.

Den som ser at de lovfestede enkeltreglene i stor utstrekning springer ut av grunnleggende prinsipper for god saksbehandling, vil ha et godt utgangspunkt for å forstå og anvende enkeltreglene på en mest mulig hensiktsmessig måte. Dette er det viktig å være oppmerksom på blant annet i lys av behovet for forsterket innsats i opplæringen av administrativt personale, skoleledere og undervisningspersonale om spørsmål av betydning for rettssikkerheten til elever og foreldre.

De ulovfestede prinsippene for god saksbehandling kan også ha stor selvstendig betydning. Det samme gjelder andre grunnprinsipper i forvaltningsretten, slik som legalitetsprinsippet og forbudet mot å treffe avgjørelser på grunnlag av argumenter uten saklig sammenheng med de forhold som skal stå sentralt etter vedkommende lov og forskrift. Dessuten må hele systemet forstås i lys av den omfattende adgang til å bringe omstridte spørsmål inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen og for domstolene.

På denne bakgrunn understreker utvalget at behandlingen av de sentrale regelsett som tas opp, ikke på noen måte er fullstendig. Heller ikke de grunnleggende rettsprinsipper i forvaltningsretten som ikke er lovfestet, vil bli underkastet selvstendig behandling i dette kapitlet.

14.1.1 Oversikt over kapitlet

Forvaltningsloven står langt mer sentralt i virksomheten på dette området enn spesiallovgivningen om grunnskoler, videregående opplæring mv. i seg selv gir beskjed om. Derfor er det bare mulig å danne seg et helhetlig bilde av reglene om saksbehandling mv. i opplæringssektoren hvis ikke bare særbestemmelsene, men også reglene i forvaltningsloven tas i betraktning.

De særlige reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak og forskrift og om klage over enkeltvedtak behandles i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15 og 16 nedenfor. I kapitlet her skal utvalget drøfte forvaltningslovens anvendelse i opplæringssektoren generelt og de reglene som ikke går inn under fremstillingen i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15 og 16, bl.a. reglene om habilitet og taushets- og opplysningsplikt. Utvalget drøfter også behovet for særregler om saksbehandling mv. i opplæringssektoren som kan erstatte eller komme i tillegg til de alminnelige regler som gjelder for all forvaltningsvirksomhet.

Endelig skal utvalget gi en kort framstilling av hovedreglene om delegasjon av forvaltningsmyndighet, som gir viktig bakgrunn for å forstå forvaltningens oppbygning og muligheter for videre utvikling.

14.2 GJELDER FORVALTNINGSLOVEN I OPPLÆRINGSSEKTOREN?

14.2.1 Kort om forvaltningsloven

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, forkortet: fvl.) gir blant annet regler om habilitet i forvaltningen og om partenes rettigheter i forvaltningssaker. I andre spørsmål enn de som gjelder saksbehandlingen, gir loven derimot ikke regler om myndighet til å treffe bindende beslutninger eller om hvem som har myndighet til å treffe beslutning i det enkelte tilfelle. Slike spørsmål må en gå til den enkelte særlov (og til reglene om delegasjon av forvaltningsmyndighet) for å finne svar på.

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen overalt i forvaltningen. Unntak kan følge av den enkelte særlov, jf. fvl. § 1, men reglene i forvaltningsloven går foran eventuelle interne regler eller instruksjer om saksbehandlingen i et forvaltningsorgan. Forvaltningsloven vil f.eks. sette til side saksbehandlingsregler som en kommune selv måtte gi, dersom de ikke stemmer overens med de alminnelige reglene.

Forvaltningsloven skal bidra til at forvaltningens beslutninger blir truffet på et tilfredsstillende faktisk og rettslig grunnlag og etter betryggende saksbehandling. Således skal reglene om habilitet i kap. II bidra til at forvaltningens beslutninger ikke blir influert av private interesser hos den enkelte tjenestemann eller politiker, men skal også medvirke til at allmennheten har tillit til at slike hensyn ikke har innvirket på den enkelte avgjørelse. Gjennom blant annet reglene i kap. IV-VII om forhåndsvarsel og om rett til innsyn i sakens dokumenter styrkes rettssikkerheten for de personer som blir direkte berørt. Det samme gjelder reglene i kap. VI om rett til klage for eleven selv eller for foreldrene.

Etter fvl. § 1 gjelder loven som utgangspunkt all virksomhet som drives av forvaltningsorganer (se nærmere i punkt 14.2 nedenfor). I § 3 er det imidlertid bestemt at kap. IV-VI bare får anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, og kap. VII bare i saker som gjelder forskrifter. Det er altså bare kap. I-III som gjelder uten hensyn til hva slags virksomhet det er tale om. Dessuten gir kap. I bare regler om lovens virkeområde mv. Dermed blir det bare kap. II (habilitet) og kap. III (generelle saksbehandlingsregler og taushetsplikt) som gir regler for all forvaltningsvirksomhet.

14.2.2 Opplæringsvirksomhet drevet av kommuner og fylkeskommuner eller av staten

14.2.2.1 Forvaltningsloven § 1

Forvaltningsloven gjelder for den virksomhet forvaltningsorganer driver når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov (§ 1). Ethvert organ for stat eller kommune regnes som forvaltningsorgan i lovens forstand.

Etter gsl. § 37 og lvgo. § 35 har kommunen og fylkeskommunen som utgangspunkt ansvar for grunnskole og videregående opplæring. Som utgangspunkt vil slik opplæring, som virksomhet drevet av organer for kommuner eller fylkeskommuner, derfor være omfattet av reglene i forvaltningsloven. Det samme gjelder grunnskoler og videregående opplæring som blir drevet av staten, og annen opplæringsvirksomhet drevet av forvaltningsorganer, f.eks. fylkeskommunale folkehøgskoler. Skolelovgivningen gjør heller ikke generelt unntak fra reglene i forvaltningsloven.

Dette innebærer at alle organer og personer som deltar i gjennomføringen av offentlig opplæringsvirksomhet, vil være bundet av reglene i forvaltningsloven. Dette gjelder ikke bare ved utøving av offentlig myndighet til å treffe bindende vedtak og for organer og personer som utøver slik myndighet. Også organer og personer som er beskjeftiget med tjenesteyting og med mer forretningsmessig preget virksomhet (kjøp og salg, personalforvaltning mv.) er i utgangspunktet omfattet av forvaltningslovens bestemmelser.

Som nevnt i punkt 14.1.2 er det imidlertid bare deler av loven som gjelder for slik virksomhet, jf. fvl. § 3. I alminnelighet vil den som driver med virksomhet som undervisning, innkjøp av lærebøker o.l., altså bare være bundet av reglene i kap. II og III om habilitet og taushetsplikt mv.

14.2.2.2 Saksbehandlingsregler i skolelovene

Som nevnt gjelder forvaltningsloven bare dersom ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov (§ 1). Dette innebærer at bestemmelser i skolelovgivningen om unntak eller avvik fra forvaltningsloven vil gå foran de alminnelige reglene i forvaltningsloven.

Dette utgangspunktet gjelder for det første når unntak eller avvik fra forvaltningsloven følger direkte av andre lover. Det gjelder også når slike regler er gitt i forskrift med hjemmel i lov. Men dersom det er tale om svekke den enkeltes rettigheter i forhold til hva som følger av forvaltningsloven, må den lovbestemmelse som forskriften bygger på, gi adgang til å fravike forvaltningsloven, og det må framgå av forskriften selv at forvaltningsloven ikke skal gjelde.

Det finnes flere bestemmelser av denne karakter i skolelovgivningen. Således gjør gsl. § 42 b og lvgo. § 34 a unntak fra forvaltningslovens regler om taushetsplikt når det gjelder visse typer informasjon fra skolen til barneverntjenesten. Det er også fastsatt særlige regler om saksbehandlingen, bl.a. ved klage på svenneprøve, utvisning, eksamener og vedtak om spesialundervisning. Disse bestemmelsene vil bli nærmere omtalt nedenfor.

I visse tilfeller kan det være tvil om slike særlige bestemmelser er uttømmende, slik at de trer i stedet for forvaltningslovens regler, eller om de bare supplerer dem på en slik måte at forvaltningsloven gjelder i tillegg. Avgjørelsen av slike spørsmål beror på tolkning av de aktuelle særlovsbestemmelser sammenholdt med de relevante bestemmelser i forvaltningsloven.

14.2.3 Opplæringsvirksomhet drevet av private

For de deler av opplæringssektoren som blir drevet av private, så som private skoler og folkehøgskoler og fagopplæring i bedrift, er utgangspunktet at forvaltningsloven ikke gjelder. Dette gjelder selv om det gis offentlig tilskudd til virksomheten.

Unntak fra dette utgangspunktet følger av fvl. § 1 i saker der det private rettssubjekt opptrer med myndighet til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a-c og nærmere i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15. I disse tilfellene gjelder forvaltningsloven altså også for private skoler mv.

For privatskoler med offentlig støtte må utgangspunktet som nevnt være at forvaltningsloven ikke gjelder. I en uttalelse av 17.02.1982 har Justisdepartementets lovavdeling således lagt til grunn at loven ikke kommer til anvendelse ved avgjørelser om tilsetting i private skoler.

For visse typer av avgjørelser bestemmer imidlertid privatskoleloven selv at forvaltningsloven skal komme til anvendelse. Etter § 7 tredje ledd får fvl. kap. V og VI anvendelse ved vedtak om inntak av elever, og § 12 annet ledd bestemmer at fvl. kap. IV-VI gjelder ved vedtak om bortvisning. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, derunder om klagerett og om saksbehandlingen i klagesaker, kommer altså helt eller delvis til anvendelse i slike saker.

Privatskoleloven kan heller ikke antas å angi uttømmende hvilke avgjørelser forvaltningsloven kommer til anvendelse på. Når private skoler f.eks. avholder eksamener og utsteder vitnemål som er nødvendige for adgang til bestemte yrker eller for inntak til utdanning ved videregående opplæring, høgskole eller universitet, må det antas at skolene «treffer enkeltvedtak» med den følge at forvaltningslovens regler må gjelde for disse avgjørelsene, jf. fvl. § 1. Mer generelt må det antas at «de fleste avgjørelser rettet mot elever er enkeltvedtak eller forskrift selv om avgjørelsen treffes av en privat skole, forutsatt at avgjørelsen ville være enkeltvedtak eller forskrift dersom den var truffet innenfor det offentlige skoleverket» (Harald Hove i «Norsk Skolerett» (1987), s. 116).

Endelig kan det ikke helt utelukkes at det vil være nødvendig å trekke forvaltningsloven inn i større utstrekning enn disse utgangspunkter gir grunnlag for, jf. f.eks. uttalelsen i Sivilombudsmannens årsmelding for 1977, s. 165, om privat helseinstitusjon som «offentlig forvaltning» i relasjon til ombudsmannsloven.

For private bedrifter vil forvaltningsloven i utgangspunktet ikke gjelde. Også når lærekontrakt er inngått med slik bedrift, vil forholdet mellom lærling og bedrift som regel falle utenfor forvaltningsloven. I forholdet mellom lærlingen og den offentlige skole vedkommende måtte være tilknyttet, er utgangspunktet det motsatte. Dessuten vil forvaltningsloven gjelde generelt for virksomheten i de offentlige råd og nemnder med representasjon fra arbeidslivets parter som står sentralt på fagopplæringsens område. Vedtak om å tildele eller avslå fag- eller svennebrev må også antas å være enkeltvedtak med den følge at forvaltningsloven også gjelder for prøven. Unntak gjelder bare når det er fastsatt særregler som dem vi finner i f.eks. fagopplæringsloven § 23 om klage over prøvebedømmelse (jf. fvl. § 1).

Heller ikke private folkehøgskoler er «organ for stat eller kommune». Som utgangspunkt må det derfor legges til grunn at heller ikke disse skolene kommer inn under forvaltningsloven. Etter folkehøgskoleloven § 11 femte ledd gjelder fvl. kap. IV-VI likevel i disiplinærsaker.

Andre bestemmelser i samme retning finnes ikke for disse skolene. Men det kan ikke uten videre legges til grunn at folkehøgskoleloven regulerer forvaltningslovens anvendelse uttømmende. Folkehøgskolene er for en stor del finansiert med offentlige tilskudd, jf. § 17. Det kan derfor hevdes at beslutninger om inntak og om bortvisning av elever gjelder disponering av offentlige midler på en slik måte at de må

klassifiseres som enkeltvedtak i relasjon til fvl. § 2. Dette vil innebære at forvaltningsloven kommer til anvendelse på slike beslutninger i forhold til den enkelte søker, jf. fvl. § 1. En slik oppfatning stemmer overens med folkehøgskoleloven § 4, som sier at departementet er klageinstans i andre «forvaltnings saker» enn disiplinærsaker etter § 11 (der skolens styre er klageinstans). Siden klageretten etter fvl. kap. VI er begrenset til enkeltvedtak, gir bestemmelsen liten mening hvis bare vedtak nevnt i § 11 femte ledd skal anses for å gå inn under reglene i forvaltningsloven.

Opplæringsvirksomhet i medhold av voksenopplæringsloven drives dels av offentlige organer som kommune og fylkeskommune, dels av private institusjoner som f.eks. de forskjellige studieforbundene. På samme måte som skissert ovenfor må utgangspunktet også her være at forvaltningsloven gjelder fullt ut for de offentlige organenes virksomhet, mens det motsatte er tilfellet for virksomheter som drives av private. Gjennom bestemmelsene i vol. § § 19 flg. finansieres imidlertid de private institusjonene for en stor del gjennom offentlige midler. De samme synspunkter som ovenfor er anført i forhold til private grunnskoler, videregående skoler og folkehøgskoler, må også gjelde her, slik at en del av de beslutninger som treffes av private voksenopplæringsinstitusjoner likevel må anses å være enkeltvedtak slik at forvaltningsloven får anvendelse, jf. fv.l. § 1. Også vol. § 12 bygger tilsynelatende på et slikt utgangspunkt når den fastslår at departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet i medhold av loven.

14.2.4 Utvalgets vurderinger av regler i opplæringslovgivningen om forvaltningslovens anvendelse

Av forvaltningslovens egen ordlyd følger det at den som utgangspunkt kommer til anvendelse i de deler av opplæringssektoren som drives av staten eller av kommuner eller fylkeskommuner. Rettslig sett er det derfor unødvendig å foreslå særskilte bestemmelser i lovgivningen om opplæring som henviser til forvaltningsloven og klargjør hvilke deler av loven som kommer til anvendelse. Derimot må bestemmelser om unntak eller avvik fra de alminnelige reglene i forvaltningsloven selvsagt tas inn i opplæringslovgivningen på de steder de passer.

På den annen side vil slike bestemmelser kunne ha en viktig pedagogisk funksjon på et området der særlovgivningen i stor utstrekning blir lest og anvendt av ikke-jurister og av organer uten fagjuridisk kompetanse. Det er rimelig å tro at mange i praksis stort sett vil forholde seg til lovgivningen i «sin» sektor alene. I så fall vil lovbestemmelser som uttrykkelig viser til forvaltningsloven, kunne bidra til økt bevissthet om disse reglene og deres betydning for virksomheten.

Henvisninger i sektorlovgivningen vil ikke være tilstrekkelig til å sikre den nødvendige kunnskap om og respekt for forvaltningsloven. I tillegg vil både staten og den enkelte skoleeier måtte motivere og informere gjennom rundskriv, veiledninger, kurs mv. Dessuten vil kunnskap om at reglene i forvaltningsloven som utgangspunkt kommer til anvendelse kunne spres - om enn mer indirekte - gjennom de enkeltbestemmelser om unntak eller avvik fra forvaltningsloven som i alle fall vil bli foreslått.

Rettslig sett overflødige bestemmelser av denne typen kan også skape en viss uklarhet om hvorvidt forvaltningsloven kommer til anvendelse på lovområder der tilsvarende henvisningsbestemmelser ikke finnes, eller om forvaltningsloven er den eneste lov alminnelig karakter som kommer til anvendelse. Men dette hensynet har ikke tjent som noe avgjørende argument mot lovfesting av henvisningsbestemmelser i enkelte nyere lover, se f.eks. barnevernloven § 6-1 første ledd og sosialtjenesteloven § 8-1.

Utvalget har blitt stående ved å foreslå en bestemmelse i den felles lov for grunnskole og videregående opplæring om at forvaltningsloven som utgangspunkt kommer til anvendelse. Det legger avgjørende vekt på de sterke pedagogiske og praktiske behov som gjør seg gjeldende: En bestemmelse som nevnt kan gi et effektivt bidrag til å skape kunnskap om og respekt for regler som skal spille en viktig rolle i arbeidet for å sikre rettssikkerheten til elever og foreldre og for å oppnå betryggende saksbehandling og avgjørelser.

Også bruk av sentrale uttrykk fra forvaltningslovens terminologi - så som «vedtak», «enkeltvedtak» og «forskrift» - i stedet for løsere uttrykk av typen «bestemme» eller «avgjøre» vil kunne gi viktige bidrag til økt bevissthet om den forvaltningsrettslige karakter av mange beslutninger i opplæringssektoren. Terminologisk avklaring av denne karakter vil prege mange deler av utvalgets lovforslag.

På privatskolenes område foreslår utvalget at reglene i privatskoleloven § 7 nr. 3 og § 12 annet ledd blir videreført i den nye opplæringslovgivning. Dette vil gjøre det klart at forvaltningsloven fortsatt skal gjelde i saker om inntak og bortvisning, som er av særlig betydning for den enkelte elev.

Som nevnt kan det tenkes at forvaltningsloven også vil måtte anvendes i andre typer av saker som behandles og avgjøres ved private skoler. Det er derfor viktig å gjøre oppmerksom på at den nevnte bestemmelse om lovens anvendelse ikke er ment å være uttømmende. Utvalget foreslår å gjøre dette helt klart gjennom en lovbestemmelse om at forvaltningsloven gjelder også utover de sakstyper som uttrykkelig er nevnt, så langt den selv fastsetter.

Også forvaltningslovens anvendelse på avgjørelser i folkehøgskoler vil bli foreslått videreført i tråd med det som er sagt i punkt 14.2.3 ovenfor. Utvalget ser derimot ikke grunn til å foreslå særbestemmelser om disse spørsmål i voksenopplæringsloven utover det som i dag følger av bestemmelsen i § 12 om at departementet er klageinstans.

14.3 REGLER OM HABILITET, VEILEDNINGSPLIKT MV.

14.3.1 Habilitetsreglene

Reglene i forvaltningsloven om inhabilitet i forvaltningen er tatt inn i fvl. "*Oversikt over opplæringslovgivningen*" i kap. 2, som i utgangspunktet omfatter alle typer av virksomhet i forvaltningen (jf. fvl. § 3). Dette betyr at habilitetsreglene kommer til anvendelse ikke bare på enkeltvedtak, men også på avgjørelser som gjelder tjenesteyting (f.eks. organiseringen av undervisningen) og på avgjørelser av mer forretningsmessige karakter (f.eks. beslutninger om innkjøp av læremidler).

Hovedbestemmelsene om habilitet finnes i fvl. § 6. Den bestemmer at tjenestemenn og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan (f.eks. medlemmer av styre og råd), er inhabile til å forberede og avgjøre en sak når de selv er part eller har nær tilknytning til en part i saken, gjennom slektskap eller på annen måte. Formålet med bestemmelsene er dels å sikre at det ikke blir tatt utenforliggende hensyn, dels å skape eller bevare tillit i omverdenen til at det ikke tas slike hensyn.

Formålet om å bevare tillit til forvaltningen og dens avgjørelser får betydning ved praktiseringen av habilitetsreglene. Det innebærer at det i tvilstilfeller ikke i seg selv er avgjørende om f.eks. vedkommende rektor selv mener seg i stand til å være objektiv. Dersom særlig tilknytning til saken gir omverdenen rimelig grunn til å være i tvil om dette, kan det likevel gi grunnlag for å anse rektor for å være inhabil.

På den annen side er reglene i fvl. § 6 selvsagt ikke til hinder for at det innhentes opplysninger eller uttalelser fra personer som har nær tilknytning til en part (f.eks. den eleven som saken angår). Tvert imot vil det ofte være nødvendig for at avgjø-

relse overhodet kan treffes på et forsvarlig grunnlag, jf. blant annet fvl. § 17 første ledd om forvaltningens utredningsplikt.

Som nevnt gjelder habilitetsreglene ikke bare for tilsatte i skolen eller skoleadministrasjonen, men også for medlemmer av kollegiale organer som f.eks. skolestyre eller samarbeidsutvalg, jf. fvl. § 10. Reglene gjelder også for offentlig oppnevnt sakkyndig. Også den som utfører sakkyndig vurdering forut for vedtak om å tildele spesialundervisning, omfattes altså av habilitetsreglene, uten hensyn til om vedkommende er knyttet til den kommunale eller fylkeskommunale PP-tjenesten eller er privatpraktiserende.

Av dette følger at en ordning der foreldre opptrer som sakkyndige i saker som gjelder deres egne barn, åpenbart vil komme i strid med habilitetsreglene. Noe annet er at både elevens og foreldrenes syn må innhentes og tillegges vekt i den enkelte sak.

Omvendt vil reglene om habilitet ikke ramme sakkyndig som er tilsatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune. Lovens utgangspunkt er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til det organ som skal treffe avgjørelsen, ikke er en type tilknytning som i seg selv kan skape inhabilitet. Men et annet resultat vil selvsagt kunne følge av andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet.

Kommuneloven § 40 nr. 3 inneholder enkelte særregler for kommunalt eller fylkeskommunalt tilsatte som også er folkevalgte i den kommunen eller fylkeskommunen der de arbeider. Reglene er utformet slik at disse vil være inhabile ved politisk behandling av en sak som de i egenskap av tilsatt i kommunen har deltatt i forberedelsen av.

Ved intern klagebehandling i kommunen eller fylkeskommunen etter forvaltningsloven § 28 annet ledd, gjelder det særlig strenge habilitetsregler for forberedelse av sakene, jf. kommuneloven § 40 nr. 3 c.

Om nødvendig skal det oppnevnes stedfortreder for inhabile tjeneste- eller ombudsmenn, jf. forvaltningsloven § 9. Avgjørelsen av om en person er inhabil, treffes som utgangspunkt av personen selv eller av det kollegiale organ som han eller hun er medlem av, jf. fvl. § 8. Men avgjørelsen er ikke definitiv hvis spørsmålet om inhabilitet blir reist i forbindelse med etterfølgende klage eller søksmål.

Hvis en avgjørelse er forberedt eller truffet av noen som skulle ha fratrudd som inhabil, vil det kunne føre til at avgjørelsen må anses ugyldig, jf. blant annet prinsippet i fvl. § 41.

14.3.2 Veiledningsplikt, bruk av fullmektig mv.

Også de alminnelige regler om saksbehandling som finnes i fvl. kap. III, kommer som nevnt til anvendelse ikke bare i saker som gjelder enkeltvedtak, men også i alle andre typer av saker som går inn under forvaltningsloven (jf. § 3). De viktige bestemmelsene om taushetsplikt i § § 13 flg. vil bli omtalt i punkt 14.4. Her skal utvalget kort se på enkelte andre sentrale regler.

Etter fvl. § 11 har forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. I spørsmål som gjelder skole og opplæring, vil altså organer og tjenestemenn i opplæringssektoren ha generell veiledningsplikt.

Av fvl. § 11 a følger det videre at saker som er ferdig forberedt, skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Etter en endring i 1994 gir paragrafen også til dels detaljerte regler om forvaltningens plikt til å gi foreløpig svar hvis den endelige avgjørelsen av en sak vil ta tid.

Fvl. § 12 gjelder partenes, derunder elevens og foreldres, rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig. I denne sammenheng kan det være særlig grunn til

å merke seg at «tjenestemann tilsatt ved forvaltningsorgan innenfor det forvaltningsområde som saken hører under», ikke kan opptre som fullmektig (§ 12 annet ledd i.f.). Elevens klassestyrer eller andre tilsatte ved skolen kan altså ikke opptre som fullmektig i f.eks. saker om tildeling av spesialundervisning eller i disiplinær-saker. Det samme gjelder andre tilsatte i skolevesenet, så som tilsatte i PP-tjenesten og antakelig også tilsatte ved de statlige kompetansesentrene.

Det nevnte forbud i fvl. § 12 gjelder imidlertid bare personer som er tilsatt i skolen. Medlemmer av politiske organer med myndighet i skolesaker er således ikke omfattet. Men en folkevalgt som har opptrådt som fullmektig for en part, vil senere være inhabil i saken, jf. fvl. § 6 første ledd bokstav d.

Reglene i fvl. § 12 er ikke til hinder for at lærere eller andre tilsatte gir veiledning til elever og foreldre. Etter omstendighetene vil de tilmed ha plikt til det, jf. ovenfor om fvl. § 11.

14.4 REGLER OM TAUSHETS- OG OPPLYSNINGSPLIKT

14.4.1 Forvaltningslovens regler om taushetsplikt

I motsetning til blant annet leger og psykologer, se legeloven av 13.06.1980 nr. 42 § 31 flg. og psykologloven av 09.03.1973 nr. 13 § 6, har lærere ikke taushetsplikt som profesjon uten hensyn til hvilken stilling eller funksjon de ivaretar. Dette betyr at de bare er bundet av taushetsplikt i den utstrekning det følger av de alminnelige regler i forvaltningsloven eller etter særbestemmelser.

Reglene om taushetsplikt i fvl. § § 13 flg. gjelder som utgangspunkt for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Dette betyr at både tilsatte og medlemmer av kollegiale organer er omfattet. Reglene gjelder også for personer som i forbindelse med enkeltstående oppdrag - f.eks. sakkyndighetsarbeid - får tilgang til opplysninger som nevnt i loven. Sml. i punkt 14.3.1 ovenfor om de tilsvarende spørsmål vedrørende reglene om habilitet.

Bestemmelsene gir plikt til å bevare taushet om og å hindre at andre får tilgang til opplysninger om elevers eller foreldres personlige forhold som vedkommende har fått i forbindelse med tjeneste eller arbeid i opplæringssektoren. Taushetsplikten gjelder ikke bare overfor utenforstående privatpersoner eller andre organer, men også i forhold til andre personer i sektoren. Men etter fvl. § § 13 a og 13 b gjelder det omfattende unntak, bl.a. for bruk av opplysningene for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for (§ 13 b nr. 1), og da etter samtykke fra den som har krav på taushet (§ 13 a nr. 1).

Gsl. § 42, lvgo. § 34 og psl. § 32 fastslår særskilt at reglene om taushetsplikt i fvl. § § 13 til 13 e gjelder for offentlige og private grunnskoler og videregående skoler. Etter hovedregelen i fvl. § 1, se punkt 14.2.1 ovenfor, ville en også uten slike henvisninger i særlovene måtte legge til grunn at disse reglene gjaldt i det offentlige skoleverk. Mer tvilsomt er det i hvilken utstrekning reglene ville få anvendelse i privatskolesektoren. Men også her måtte taushetspliktreglene gjelde iallfall i den utstrekning opplysningene var framkommet i forbindelse med at privatskolen fattet enkeltvedtak eller utferdiget forskrifter.

Verken folkehøgskoleloven eller voksenopplæringsloven har egne bestemmelser om taushetsplikt. I medhold av folkehøgskoleloven § 19 er det imidlertid gitt forskrifter om taushetsplikt som stort sett tilsvarer reglene i fvl. § § 13 flg. (forskriftene kapittel 7). Men selv uten slike bestemmelsen ville forvaltningslovens taushetspliktregler komme til anvendelse i den utstrekning folkehøgskolen treffer avgjørelser som etter forvaltningsloven er enkeltvedtak, se ovenfor.

Opplæring som fylkeskommunen eller kommunen gir i medhold av voksenopplæringsloven § § 4 annet ledd eller 5 annet ledd, vil være «virksomhet som drives

av forvaltningsorganer» etter fvl. § 1. Av dette følger at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for slik opplæringsvirksomhet.

14.4.2 Særregler om opplysningsplikt

Strengere regler om taushetsplikt ville sette grenser for muligheten til slikt samarbeid på tvers av etatsgrensene som ofte er en forutsetning for å gi elever med særskilte problemer et tilfredsstillende totaltilbud. Av den grunn valgte en i 1991 og 1992 å innføre særregler i gsl. § 42 b og lvgo. § 34 a om at tilsatte som arbeider innenfor rammen av disse lovene, uten hinder av taushetsplikten av eget tiltak skal gi barneverntjenesten opplysninger der det er grunn til å tro at barn blir mishandlet, eller det foreligger alvorlig omsorgssvikt. Bestemmelsene tilsvarer barnevernloven § 6-4 og har således ikke selvstendig rettslig betydning, men er tatt inn av pedagogiske grunner.

Opplysningsplikten overfor sosialtjenesten går ikke like langt som overfor barneverntjenesten. Etter gsl. § 42 a og lvgo. § 34 kan skolen bare gi opplysninger når det foreligger samtykke, eller opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Etter barnevernloven § 2-4 kan Kongen samtykke i at kommuner og fylkeskommuner etablerer forsøk om samarbeid mellom barnevernet og andre etater på en slik måte at taushetsplikten suspenderes. I så fall kan opplysninger ikke bare utveksles i enkeltstående og mer graverende tilfeller, men også på mer permanent og rutinemessig basis. Det kan i den forbindelse også opprettes felles register med opplysninger som i utgangspunktet omfattes av taushetsplikt.

14.4.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget går ovenfor inn for at den nye opplæringsloven gir en generell henvisning til forvaltningsloven. En slik henvisning vil også omfatte reglene om taushetsplikt og således dekke de bestemmelser som i dag finnes i gsl. § 42 og lvgo. § 34. Utvalget finner det derfor lite naturlig å ta inn en særlig henvisning til taushetspliktreglene i tillegg til denne bestemmelsen.

Særreglene i gsl. § 42 b og lvgo. § 34 a om opplysningsplikt til barneverntjenesten, jf. barneverntjenesteloven § 6-4, er relativt nye, og den opprinnelige begrunnelse for å ta dem inn i lovgivningen om opplæring må antas fortsatt å være til stede. Utvalget vil derfor foreslå at de blir videreført sammen med reglene i gsl. § 42 a og lvgo. § 34 b om opplysninger mv. til sosialtjenesten.

Uten særskilt regulering kan det som nevnt være tvilsomt i hvilken utstrekning forvaltningslovens taushetspliktregler får anvendelse på privatskoler. Utvalget går derfor inn for å innføre en bestemmelse i den felles opplæringslov som gir privatskolene samme taushets- og opplysningsplikt som tilsvarende offentlige skoler i den utstrekning de går inn under loven. Dette innebærer at privatskoler - på samme måte som offentlige skoler - vil være bundet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt, men at de også får samme rett og plikt til å gi opplysninger til sosial- og barneverntjenestene.

Utvalget går endelig inn for å ta inn en regel i folkehøgskoleloven om at taushetspliktreglene i forvaltningsloven skal gjelde også på denne lovens område. Forslaget vil stort sett innebære en videreføring av gjeldende rett etter forskriftene til folkehøgskoleloven.

Utvalget vil ikke foreslå at særregler om disse spørsmål blir tatt inn i voksenopplæringsloven.

14.5 SÆRLIG OM DELEGASJON I FORVALTNINGEN

14.5.1 Delegasjon i staten

Ikke sjelden vil et forvaltningsorgan ha behov for å overføre sin beslutningsmyndighet til et underliggende forvaltningsorgan. Slik myndighetsoverføring kalles delegasjon. Ønske om delegasjon kan blant annet bygge på at saksmengden hos det overordnede organ ellers blir for stor, eller at det er ønskelig med kunnskap om saken som det overordnede organet ikke har. Således har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i stor utstrekning delegert myndighet til statens utdanningskontorer i fylkene. Delegasjonen kan både omfatte myndighet til å gi generelle regler (forskrifter) og til å treffe vedtak i enkeltsaker (enkeltvedtak).

Delegasjon av myndighet innebærer ikke at det delegerende organ mister sin myndighet eller sitt ansvar. Det kan når som helst selv treffe beslutning i stedet for det organ som har fått myndigheten delegert. Det kan også instruere om hvordan myndigheten skal brukes, eller trekke delegasjonen tilbake.

Når Stortinget legger myndighet til «Kongen» eller «departementet», er det alminnelige utgangspunkt at Kongen eller departementet selv avgjør om de vil utøve myndigheten eller delegerer den til et underordnet forvaltningsorgan. Som hovedregel kan myndighet ikke delegeres til organer som Kongen eller departementet ikke kan instruere. Dette setter grenser for adgangen til å delegerer myndighet til f.eks. Sametinget uten ved lov.

Unntak fra dette utgangspunktet gjelder bare når loven gir beskjed om noe annet. Dette gjelder f.eks. ved bruk av uttrykket «Kongen i statsråd», jf. f.eks. lovutkastet § § 1-4 og 6-1. I slike tilfeller vil myndigheten måtte utøves av det organ loven angir, inntil loven eventuelt selv blir endret.

Utvalget går inn for at myndighet som skal ligge hos staten i opplæringslovgivningen, som hovedregel legges til departementet. Unntak fra dette utgangspunktet må særskilt begrunnes.

Det vil da være opp til departementet om det selv ønsker å utøve myndigheten eller å delegerer den til f.eks. statens utdanningskontor. En slik ordning kan blant annet bidra til å avskjære den tvil om hvorvidt departementet kan instruere vedkommende organ som vil kunne følge av lovbestemmelser som legger myndighet direkte til vedkommende underorgan. Den innebærer også at organiseringen av det statlige forvaltningsapparatet i opplæringssektoren under departementsnivå ikke blir bundet opp gjennom lov.

Regjeringen har bestemt at det skal være et tett samarbeid i den regionale statsforvaltningen mellom fylkesmann, fylkeslege og statens utdanningskontor med sikte på å samordne etatenes virksomhet overfor kommunene. Fylkesmannens tilsynsmyndighet er dels hjemlet direkt i lov, dels er myndigheten lagt til departementet og deretter delegert til fylkesmannen. Fylkeslegens virksomhet er hjemlet i egen lov.

Utvalgets standpunkt er som nevnt at myndighet som skal ligge hos staten etter opplæringslovgivningen i utgangspunktet skal legges til departementet. Det vil etter dette fortsatt være ulikhet i lovfesting av tilsynsmyndigheten for de regionale statlige tilsynsmyndighetene som har mest med kommunene å gjøre. I det videre arbeidet med tilpasning til ny kommunelov, bør det etter utvalgets syn legges vekt på at fylkesmannens, fylkeslegens og statens utdanningskontors tilsynsoppgaver lovfestes på en likeartet måte.

14.5.2 Delegasjon i kommunene og fylkeskommunene

Etter kommuneloven av 25.09.1992 nr. 107 § 6 ligger myndighet og ansvar som særlovgivningen legger til den enkelte kommune og fylkeskommune, som utgangspunkt til kommunestyret eller fylkestinget. I den utstrekning lovgivningen ikke gir særregler, vil det derfor være kommunestyret eller fylkestinget som avgjør hvilke organer kommunen skal ha, og hvilken myndighet de enkelte organer skal ha. Organer som hovedutvalg for skole og kultur, oppvekstutvalg eller skolestyret vil være faste utvalg opprettet i medhold av kommuneloven § 10 og vil måtte fungere innenfor de rammer denne bestemmelsen oppstiller.

Etter kommuneloven § 23 skal delegasjon til kommuneadministrasjonen som utgangspunkt gå til administrasjonssjefen, som eventuelt kan delegere videre. Om kommunestyret eller fylkestinget så ønsker, må det f.eks. kunne gi administrasjonssjefen instruks om å delegere myndighet til instanser ved den enkelte skole, f.eks. rektor.

Innenfor rammen av kommuneloven er utgangpunktet at kommunestyret eller fylkestinget fritt kan delegere avgjørelsesmyndighet til underordnede organer. I visse tilfeller vil det imidlertid framgå av lov eller annet kompetansegrunnlag at myndigheten ikke skal kunne delegeres. Det vil f.eks. være tilfellet når det er bestemt at kommunestyret eller fylkestinget «selv» har kompetansen.

KAPITTEL 15

Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift**15.1 REGLER OM BEHANDLINGEN AV ENKELTVEDTAK****15.1.1 Hvilke avgjørelser er enkeltvedtak?**

Etter fvl. § 2 a og b er et enkeltvedtak «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet», og som er «bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Det er sikker rett at definisjonen ikke bare omfatter myndighetsutøvelse i form av påbud, forbud mv., men også beslutninger som gjelder fordeling av offentlige midler. Også tildeling av ytelse som den enkelte ikke har et ubetinget rettskrav på, er bestemmende for privates rettigheter på en slik måte at de må anses som enkeltvedtak. Således ville en avgjørelse om at en elev skal få opplæring eller ikke, være enkeltvedtak også om opplæring ikke hadde vært en rettighet eller en plikt for den enkelte, slik f.eks. tilfellet var med videregående opplæring før Reform 94.

En beslutning om at en person skal få tilbud om plass i det offentlige skoleverk og om hvem som skal tas opp når det er flere søkere enn plasser, vil være enkeltvedtak med den følge at forvaltningslovens regler om saksbehandling, vedtak og klage i utgangspunktet får anvendelse. Det samme gjelder en beslutning om at en elev skal utvises for kortere eller lengre tid og således ikke få opplæring i denne perioden.

Det samme gjelder også beslutninger om rett til opplæring i privat grunnskole, videregående skole og folkehøgskole når de helt eller for en stor del er finansiert med offentlige midler. Beslutningene vil da få karakter av fordeling av offentlige midler på en slik måte at forvaltningsloven må antas å gjelde, jf. § 1 tredje setning og i *"Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon"* i kap. 14.

Som nevnt er utgangspunktet at lærebedrifter ikke er omfattet av forvaltningsloven. Det kan heller ikke antas at den enkelte lærebedrifts beslutninger om hvilke lærlinger som skal tas inn, er vedtak etter fvl. § 2 a og b. Derimot er yrkesopplæringsnemndene etter fagopplæringsloven § 7 offentlige organer som faller inn under forvaltningsloven, og nemndvedtak etter fagopplæringsloven § 3 annet ledd om fordeling av lærlingsplasser blant søkerne vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Videre må det antas at eksamensavgjørelser som utgangspunkt er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, se Eckhoff: Forvaltningsrett (5. utg.), s. 458. Dette må gjelde både eksamener i grunnskole og videregående skole og fag- og svenneprøver for lærlinger.

Også avgjørelser av om en elev skal gis spesialundervisning, vil være bestemmende for elevens rettigheter på en slik måte at avgjørelsen anses som enkeltvedtak.

Det er imidlertid klart at ikke enhver avgjørelse av betydning for hva slags opplæring den enkelte elev skal få, vil være «bestemmende» for vedkommendes rettigheter på en slik måte at den må betraktes som enkeltvedtak. Utgangspunktet er tvert imot at avgjørelser som treffes som ledd i gjennomføringen av opplæringen, ikke er enkeltvedtak selv når de er av en viss betydning for hva slags opplæring elevene til sist får. F.eks. kan skolens eller den enkelte lærers beslutning om hvordan den enkelte undervisningstime skal legges opp, åpenbart ikke anses som enkeltvedtak som kan påklages av elevene eller foreldrene. Det samme må antakelig gjelde for

lærerens avgjørelse av hvordan opplæringen i et bestemt fag skal legges opp i et bestemt undervisningsår.

Men grensen mellom avgjørelser om tilgang til opplæring og gjennomføring av opplæring er ikke alltid klar. Også avgjørelser som i utgangspunktet vil være av den sistnevnte typen, vil i noen tilfeller være så gjennomgripende at de må antas å være bestemmende for elevens eller foreldrenes rettigheter på en slik måte at de må betraktes som enkeltvedtak. Dette gjelder f.eks. beslutninger om overflytting av en elev til en annen skole eller til en annen klasse.

Den nærmere grensedragning på området for disiplinærtiltak omtales i "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 om ordensreglement, bortvisning mv.

Utvalget tar ikke sikte på å gi en uttømmende framstilling av hvilke avgjørelser i opplæringssektoren som må antas å være enkeltvedtak. En slik framstilling ville heller ikke være lett å gi, siden grensen i tilfeller av tvil vil måtte bero på en konkret vurdering. En slik vurdering kan ikke begrense seg til å se på om en beslutning språklig sett faller inn under definisjonen i fvl. § 2. Det må også tas i betraktning om beslutningen er av en slik art at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak bør komme til anvendelse.

15.1.2 Oversikt over partenes rettigheter mv.

Etter fvl. § 2 e er alle som «en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder», part i saken. Elever som et enkeltvedtak retter seg mot, vil dermed ha status som parter. Dersom eleven er mindreårig vil foreldrene i kraft av foreldreansvaret måtte opptre på vegne av eleven. Dersom eleven har fylt 15 år, bestemmer imidlertid vedkommende selv i spørsmål om valg av utdanning, jf. barneloven § 32. I disse tilfellene er det altså eleven selv som utøver sine rettigheter som part overfor skolemyndighetene.

Etter fvl. kap. IV flg. har parter særskilte rettigheter i saksbehandlingen. Etter § 16 skal de således varsles og gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Dersom parten er over 14 år skal vedkommende ha varsel, selv om partsrettighetene utøves av andre, vanligvis foreldrene, jf. fvl. § 16 første ledd. Videre skal den som forbereder saken, sørge for at den er tilstrekkelig opplyst, og forelegge partene informasjon som de har rett til å gjøre seg kjent med etter reglene om partsøffentlighet i §§ 18 og 19. Partenes krav på å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter disse reglene går lenger enn det som følger av offentlighetsloven.

Etter fvl. skal et enkeltvedtak som hovedregel være skriftlig og begrunnet. Begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket fattes. Fvl. §§ 25 og 26 gir regler om hva en begrunnelse skal inneholde, og om underretning til partene.

Endelig kan partene påklage vedtaket til et overordnet forvaltningsorgan eller en særskilt klageinstans, jf. fvl. § 28 flg. Det samme gjelder annen med «rettslig klageinteresse». Klagereglene behandles nærmere i "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16 nedenfor.

15.2 REGLER OM FORSKRIFTER

15.2.1 Hva er forskrifter?

Etter fvl. § 2 første ledd bokstav c er forskrift «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». Definisjonen må ses i sammenheng med første ledd bokstav a om hva som er vedtak, jf. nærmere i punkt 15.1.1 ovenfor.

Som utgangspunkt gjelder forskrifter bare rettigheter eller plikter for private rettssubjekter, så som elever, foreldre eller privatskoler. Men etter fvl. § 2 fjerde

ledd skal også forvaltningsorgan regnes som privat rettssubjekt når «organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha». Dette innebærer blant annet at også generelle vedtak om rettigheter eller plikter for kommuner og fylkeskommuner og for deres personale vil være forskrifter i forvaltningslovens forstand.

På opplæringssektoren har forvaltningslovens regler om forskrifter stor betydning ikke minst i forhold til læreplaner. I den utstrekning bestemmelser i slike planer skal binde skoleeiere og deres personale eller gi rettigheter til elever og foreldre, vil læreplanene gå inn under reglene i fvl. kap. VII om forberedelse og kunngjøring av forskrifter. Det samme gjelder blant annet ordensreglementer for skolene.

De spørsmål som gjelder forvaltningslovens anvendelse på læreplaner og ordensreglementer mv., behandles nærmere i "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 og 30 nedenfor.

15.2.2 Regler om saksbehandlingen

Fvl. kap. VII gir regler om behandling og kunngjøring av forskrifter. Etter § 37 skal offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som særlig berøres gis varsel og få anledning til å uttale seg før forskriften utferdiges. Reglene om høringsplikt skal sikre at forskrifter blir til etter en saksforberedelse som er både demokratisk og faglig forsvarlig.

Bestemmelsene om kunngjøring og form i fvl. § 38 skal sikre at plikter og rettigheter etter en forskrift blir kjent for dem de gjelder på en måte som klart markerer at reglene er rettslig bindende, jf. også § 39 om virkningen av forsømt kunngjøring. Forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend dersom unntak ikke er fastsatt etter § 38 tredje ledd. Når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, kan kunngjøringen begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor den fullstendige tekst kan fås, jf. § 38 annet ledd.

Selv om reglene om behandling og kunngjøring av forskrifter er langt mindre krevende enn reglene om enkeltvedtak, kan de etter utvalgets syn gi viktige bidrag til å skape klarhet om hvilke rettigheter og plikter som gjelder, og om forholdet mellom stat og kommuner. Utvalget vil dessuten minne om at fvl. § 38 tredje ledd åpner for at kunngjøring i Norsk Lovtidend kan unnlates i de tilfeller der dette er uhenktsmessig fordi forskriften er knyttet til en bestemt hendelse eller bare skal gjelde i kort tid. Dessuten kan Kongen unnta fra bestemmelsen om kunngjøring for visse saksområder eller enkelttilfeller. Denne myndigheten er delegert til Justisdepartementet. Bortsett fra for forskrifter som bare skal gjelde for den enkelte skole, slik som skolenes ordensreglement, se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30, finner utvalget derfor ikke grunn til å foreslå særlige unntak fra kravet om kunngjøring i Norsk Lovtidend. Mulige behov for unntak utover dette må tas opp på mer generelt grunnlag.

KAPITTEL 16

Klage over enkeltvedtak**16.1 INNLEDNING**

I brev av 27.02.1995 skriver statsråden for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til utvalget:

«Ved vedtakelsen av den nye kommuneloven i 1992 ba Stortinget om en gjennomgang og vurdering av særlovenes klageregler. De lover opplæringslovutvalget behandler er å oppfatte som særlover i denne sammenheng.

Arbeidet med vurderingen av klagereglene er organisert som et eget delprosjekt i KAD, som en del av arbeidet med fase II av særlovtilpasningen. Opplæringslovutvalgets mandat sier derfor at:

«Ut fra hensynet til samordnede klagesystemer, som det blir arbeidet med i særlovtilpasningen i forbindelse med kommuneloven, skal utvalget ikke behandle spørsmål knyttet til klageordninger.

For å få en mest mulig samlet gjennomgang av styringsmiddelbruken på opplæringsområdet vil jeg imidlertid nå, i samråd med kommunalministeren, allikevel be utvalget om å gi en konkret vurdering av klagereglene på opplæringsområdet og utarbeide forslag til klageregler, i den grad det anses nødvendig å supplere de alminnelige regler om klage etter forvaltningsloven. Dette arbeidet må skje i tråd med de rammer regjeringen har lagt for arbeidet i klageprosjektet og i tråd med de prinsipielle vurderinger departementet har gitt til dette arbeidet.»

Departementet har i vedlegg til brev av 27.02.95 gitt utvalget følgende beskrivelse av regjeringens generelle ramme for vurdering av klagereglene i fase II av særlovtilpasningen:

«Stortinget har ikke gitt nærmere mandat for gjennomgang av klagereglene i forbindelse med Særlovtilpasningen fase II - delprosjekt om klage-regler. Regjeringen går imidlertid inn for at særlovenes klageregler skal gjennomgås og vurderes på følgende grunnlag:

- at klageorganene i hovedsak forblir statlige
- at det vurderes om det finnes saksområder der klageene ikke bør behandles av et statlig klageorgan
- at det vurderes om statlig klagemyndighet i større utstrekning kan legges til fylkesmannen og
- at det vurderes om statlige klageorgan skal få begrenset kompetanse til å overprøve den lokale, politiske skjønnsutøvelse.

Dette innebærer at det fortsatt i hovedsak kan være statlige klageinstanser for kommunale og fylkeskommunale vedtak truffet med hjemmel i særlovene. Dette er begrunnet i kravet om at klageinstansen skal ha saklig kompetanse til å foreta en ny vurdering av saken, og ut fra kravet om at klageinstansen formelt og reelt skal være uavhengig av underinstansen. Det antas også at publikum vil ha større tillit til klageinstanser utenfor kommunen eller fylkeskommunen.

I den konkrete gjennomgangen av de enkelte klagereglene bør det likevel vurderes om foreligger hensyn som taler for at klagebehandlingen kan foretas internt, og hvilken vekt disse hensyn eventuelt har i forhold til en regional statlig klagesaksbehandling. I noen tilfeller kan det være særlige hensyn som ligger bak klagesystemet, og som må ivaretas også i et fremti-

dig klagesystem. Det bør arbeides for å samle en enda større del av klagebehandlingen over kommunale (ikke fylkeskommunale) vedtak hos regionale statlige organer, først og fremst hos fylkesmannen.

En bør vurdere om statlige klageorganers overprøvingskompetanse i visse tilfeller kan begrenses, f.eks. til kun å omfatte de rettslige sider, eventuelt i tillegg om vedtaket er åpenbart eller klart urimelig. Ved en slik begrensning vil en imidlertid måtte vurdere såvel hensynene til klagers rettsikkerhet som den vansken som ligger i at grensen mellom lovanvendelse og forvaltningsskjønn ofte ikke er klar.»»

Ved brev av 27.02.1994 til Kommunaldepartementet gav Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttrykk for sitt generelle syn på de fremtidige regler om klage på opplæringsområdet. Brevet er gjengitt som Vedlegg 1 til utredningen.

På denne bakgrunn skal utvalget i det følgende (punkt 16.2) kort gjennomgå gjeldende rett vedrørende retten til å påklage enkeltvedtak som treffes i opplæringssektoren. Dernest vil utvalget kort vurdere forholdet til de alminnelige klageregler i forvaltningsloven og foreslå de nødvendige særbestemmelser om klage i en ny opplæringslov (punkt 16.3). I samsvar med de begrensninger i utvalgets mandat på dette punkt som følger av statsrådets brev av 27.02.1995, vil dets vurderinger og forslag «skje i tråd med de rammer regjeringen har lagt for arbeidet i klageprosjektet og i tråd med de prinsipielle vurderinger departementet har gitt til dette arbeidet.»

Utvalgets medlemmer Hove og Skard mener at utvalget burde ha vært gitt anledning til å vurdere disse spørsmål på et friere grunnlag, uten å være så bundet av de vurderinger Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gitt uttrykk for overfor Kommunaldepartementet. Det at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets syn legges til grunn her betyr altså ikke at medlemmet Skard er enig i de vurderinger departementet har gitt uttrykk for.

16.2 GJELDENDE RETT

16.2.1 Innledning

Lovgivningen om grunnskoler, videregående opplæring, voksenopplæring og folkehøgskoler gir ikke særlige regler om retten til å klage over enkeltvedtak eller om behandlingen av klager. Det vil da være de alminnelige reglene om klage i forvaltningsloven kap. VII som gjelder i disse tilfellene. I tillegg vil minst 3 medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kunne kreve kommunale eller fylkeskommunale vedtak bragt inn til departementet for lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59.

Hovedregelen om klage er fvl. § 28, som slår fast at part eller andre med «rettslig klageinteresse» kan påklage enkeltvedtak til overordnet forvaltningsorgan. Hvilke beslutninger som er enkeltvedtak, og hvem som er part, er behandlet i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15.

Inntil en endring i forbindelse med ny kommunelov i 1992 gjaldt ikke klageretten etter fvl. § 28 for enkeltvedtak truffet av kommunale organer opprettet i medhold av den tidligere kommunestyreloven og fylkeskommuneloven. Etter endringen gjelder klageretten ethvert enkeltvedtak truffet av kommunale og fylkeskommunale organer. Klage over vedtak i organer opprettet etter kommuneloven - med unntak av kommunestyret og fylkestinget - behandles som utgangspunkt internt i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Men bestemmelser i særlov fører ofte til at klagen skal behandles av statlige organer.

De alminnelige reglene om klage gjelder også i opplæringssektoren i kommunene. Ved forskrift av 16. desember 1977 del VIII § 3 og del IX § 4 er det gitt særregler som unntar «bedømmelse av prøve eller ekamen eller andre prestasjoner ved

skole eller annen undervisningsinstitusjon eller ved særlig prøveorgan» fra reglene i fvl. § § 24 og 28. For disse vedtakene gjelder således ikke forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage. Når det gjelder vedtak om avgangskarakterer i grunnskole og videregående skole, gir imidlertid forskrift av 25.03.1983 nr. 905 til dels detaljerte særregler om begrunnelse og klage mv.

For private grunnskoler og videregående skoler med statstilskudd bestemmer privatskoleloven § § 7 nr. 3 og 12 annet ledd uttrykkelig at forvaltningslovens regler om klage gjelder i saker om inntak av elever og om bortvisning.

16.2.2 Særregler om klageinstans

Etter gsl. § 34 nr. 3 behandler statens utdanningskontor klager over enkeltvedtak i medhold av grunnskoleloven. Lov om videregående opplæring har ingen alminnelig regel om klageinstans. Etter fvl. § 28 vil da det overordnede organ i fylkeskommunen eller det særlige klageorgan være klageinstans, mens departementet er klageinstans når vedtaket er truffet av fylkestinget, jf. fvl. § 28 annet ledd. Når det gjelder vedtak om bortvisning etter bestemmer lvgo. § 16 tredje ledd at fylkestinget eller den fylkestinget bemyndiger er klageinstans. Derimot er departementet «eller den departementet bemyndiger» klageinstans for vedtak om tap av rettighetene etter lvgo. § 8, jf. lvgo. § 16 tredje ledd.

Etter forskrift av 25.03.1983 nr. 905 § 10 går klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skolen til en særskilt klagenemnd. For grunnskolen oppnevnes nemnda av statens utdanningskontor, for videregående skole oppnevnes den av fylkesskolestyret.

Lov om fagopplæring i arbeidslivet har flere særregler om klageinstans. Etter lfa. § 6 er opplæringsrådet klageinstans for faglige vedtak av yrkesopplæringsnemndene, mens departementet er klageinstans for vedtak av opplæringsrådet. Lfa. § 16 om heving av lærekontrakt gjentar regelen i lvgo. § 16 tredje ledd om at departementet er klageinstans i saker om tap av rettigheter etter lvgo. § 8. Etter lfa. § 20 annet ledd er opplæringsrådet for vedkommende fag klageinstans for vedtak som yrkesopplæringsnemnda treffer om hvorvidt påberopt praksis i faget skal godkjennes som erstatning for læretid og gi adgang til å avlegge fag-/svenneprøve. Etter lfa. § 23 annet ledd skal klage over bedømmelse i forbindelse med fag- eller svenneprøve avgjøres av en særskilt oppnevnt klagenemnd. Forskrift av 20.09.1989 gir særskilte regler om slik klage.

Voksenopplæringsloven § 12 bestemmer generelt at vedtak truffet i medhold av loven kan påklages til departementet.

Folkehøgskoleloven § 4 tredje ledd slår fast at med unntak av disiplinærsaker, er departementet klageinstans i «forvaltningssaker». I «bortvising- og utvisingssaker» er skolens styre klageinstans, jf. folkehøgskoleloven § 11 femte ledd.

Etter privatskoleloven § § 7 nr. 3 og 12 annet ledd er departementet klageinstans for privatskolenes vedtak i saker om inntak av elever og om bortvisning.

16.2.3 Regler om saksbehandling og om klageinstansens kompetanse

Etter fvl. § § 29 og 32 må klage over enkeltvedtak som hovedregel framsettes skriftlig overfor det organ som har truffet vedtaket. Det te organet skal tilrettelegge saken og videresende den til klageinstansen, med mindre den finner klagen begrunnet og selv endrer eller opphever vedtaket, jf. fvl. § 33. Klagefristen er 3 uker fra parten har fått underretning om vedtaket.

Etter fvl. § 34 kan klageinstansen prøve alle sider av saken og dessuten ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som er anført i klagen,

men kan også ta andre sider av saken opp til vurdering. Adgangen til å endre vedtaket til skade for klageren er imidlertid begrenset.

Dersom klageinstansen finner klagen begrunnet, kan den enten selv treffe nytt vedtak eller oppheve det påklagede vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til ny behandling.

Klageforskriftene for grunnskole, videregående skole og fagopplæring (se punkt 16.2.2 ovenfor) gir til dels omfattende og detaljerte særregler om klagefrist, klagens form og innhold og klageinstansens behandling av klagen.

16.3 UTVALGETS VURDERINGER

16.3.1 Hovedregler

Som nevnt i punkt 16.1 har utvalgets arbeid med disse spørsmål skjedd innenfor rammene gitt av departementet i forbindelse med at utvalgets mandat ved brev av 27.02.1995 ble utvidet til også å omfatte reglene om klage i opplæringssektoren. I hovedsak vil utvalget derfor nøye seg med å foreslå lovbestemmelser i tråd med disse rammene.

Utvalgets medlem Skard viser til sin merknad i punkt 16.1.

Som nevnt er klager på grunnskolen og den videregående opplærings område som hovedregel underlagt de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven. Departementet legger til grunn at dette også bør gjelde i fremtiden. Med enkelte unntak, jf. nedenfor, vil utvalget derfor ikke foreslå særregler om klageinstansen kompetanse mv.

I tråd med departementets prinsipielle syn foreslår utvalget også å videreføre dagens særregler om klage på vedtak om avgangskarakterer og om prøvebedømmelse. Det dreier seg her om en type vedtak der viktige rettssikkerhetshensyn gjør seg gjeldende, men der reglene om klage i forvaltningsloven passer dårlig. De vurderinger som ligger bak de nevnte vedtakene, vil også i klageomgangen som oftest være utpreget faglige og bare i liten grad innbefatte vurderinger av rettslige spørsmål eller hensiktsmessighets spørsmål.

Ved at fagopplæringsloven etter utvalgets forslag nå tas inn i en felles opplæringslov, er det imidlertid ikke lenger grunn til å ha særskilte regler om klage over prøvebedømmelse. Utvalget vil derfor foreslå at det blir gitt to separate hjemler til å gi forskrifter på dette området, én hjemmel om klage over vedtak på avgangskarakterer i grunnskolen og en felles hjemmel til å gi forskrifter om klage på vedtak om avgangskarakterer og om prøvebedømmelse i videregående skole og fagopplæring. Som nevnt i punkt 16.2.1 er disse vedtakene allerede i dag unntatt fra forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage, jf. forskrift av 16.12.1977 del VIII § 3 og del IX § 4 og vil også være det etter utvalgets forslag.

Dagens forskrifter om vurdering og klage er omtalt i "[Opplæringsens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 om opplæringsens innhold. Utvalget har ikke grunn til å gå inn i en diskusjon om hvordan slike forskrifter bør lyde under en ny opplæringslov.

16.3.2 Særregler om klageinstans

Departementet legger til grunn at det fortsatt bør være særregler om hvem som skal være klageinstans. Det går inn for at departementet skal være klageinstans i de tilfeller der en ønsker at det skal være statlig overprøving. Det vil da være departementet som avgjør om det selv skal behandle klagen, eller delegere kompetansen til lokale eller regionale statlige instanser.

Etter delegasjon fra departementet vil statens utdanningskontor i de enkelte fylkene i dag vanligvis være statlig klageinstans i opplæringssektoren. Departementet antar at det i stor utstrekning vil være slik også i framtiden, men at det regelteknisk vil være mest ryddig at loven legger kompetansen til departementet. Utvalget fremmer forslag i samsvar med dette syn, som også stemmer med den teknikk utvalget legger til grunn for sitt lovforslag forøvrig.

I tråd med departementets syn foreslår utvalget videre å videreføre dagens ordning med at enkeltvedtak i grunnskolen som hovedregel skal kunne påklages til staten, mens enkeltvedtak i videregående opplæring som hovedregel skal påklages til organer i fylkeskommunen. På grunnskolens område, der en slik ordning vil innebære et unntak fra hovedregelen i fvl. § 28, må dette gjøres gjennom en særlig regel i loven om at departementet er klageinstans. For videregående opplæring innebærer fvl. § 28 at fylkestinget, eller en særskilt klagenemnd der slik er opprettet, er klageinstans. Dette er det ikke behov for å slå fast i opplæringslovgivningen.

Departementet går videre inn for at spørsmålet om klageinstans i saker som gjelder enkeltvedtak om inntak og tap av rettigheter i videregående opplæring og om inntak til videregående opplæring spesielt organisert for voksne, vurderes særskilt. Det dreier seg her om vedtak som kan ha avgjørende konsekvenser for den enkelte.

Etter utvalgets syn gjør disse hensyn seg gjeldende for vedtak om inntak til videregående opplæring generelt. Utvalget vil derfor foreslå at departementet gjøres til klageinstans for alle enkeltvedtak om inntak og tap av rettigheter til videregående opplæring. I tråd med departementets syn foreslås det at denne bestemmelsen begrenses til å gjelde spørsmålet om den enkelte elev skal tas inn til videregående opplæring. Vedtak om inntak på bestemte kurs vil dermed gå inn under den alminnelige regel i fvl. § 28 om at fylkestinget, eller en særskilt klagenemnd der slik er opprettet, er klageinstans.

Etter departementets syn bør klage over enkeltvedtak om rett til spesialundervisning på grunnskolens område og om utelukkelse eller bortvisning fra arbeidsmarkedskurs også i framtiden gå til staten. Klage på enkeltvedtak i medhold av voksenopplæringsloven går i dag til staten.

Etter utvalgets forslag vil retten til spesialundervisning for voksne være regulert av den alminnelige opplæringsloven. Utvalget foreslår derfor en særbestemmelse i denne loven som slår fast at klage over enkeltvedtak i disse tilfellene går til departementet.

Etter utvalgets forslag vil arbeidsmarkedskursene dels være regulert av opplæringsloven, dels av voksenopplæringsloven (se "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 punkt 37.3). I tråd med departementets syn foreslår utvalget en særregel i den nye opplæringslov om at departementet er klageinstans for vedtak om utelukkelse og bortvisning fra arbeidsmarkedstiltak som er omfattet av loven, dvs. tiltak som er grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. For arbeidsmarkedstiltak etter voksenopplæringsloven følger det av denne loven selv at departementet er klageinstans.

Departementet synes ikke særskilt å ha vurdert retten til å klage over enkeltvedtak om spesialundervisning i videregående opplæring. Det har imidlertid understreket at vedtak om spesialundervisning både for elever i grunnskolealder og for voksne som mottar spesialundervisning på grunnskolens område, gjelder ressurser til utsatte grupper, og at statlig overprøving etter klage derfor er nødvendig. Etter utvalgets syn gjør de samme hensyn seg gjeldende for spesialundervisning i videregående opplæring. Utvalget vil derfor gå inn for statlig overprøving også for disse vedtakene.

I "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32 foreslår utvalget å videreføre ordningen med opplæringsråd for fagopplæringen. Videre foreslås det at yrkesopplæringsnemndene heller ikke for fremtiden skal være underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet i en del saker av typisk faglig karakter. I tråd med dette vil utvalget foreslå å videreføre opplæringsrådene som klageinstans i slike saker.

Departementet går videre inn for at enkeltvedtak i personalsaker ikke skal kunne påklages til staten. For grunnskolen vil utvalget, i samsvar med dette, foreslå unntak fra regelen om at departementet er klageinstans for enkeltvedtak. For videregående opplæring vil det samme følge av hovedregelen i forvaltningsloven § 28.

Departementet har endelig pekt på at private grunnskoler og privat videregående opplæring for en stor del finansieres med statlige midler, og at elevenes rettsikkerhetsbehov i alle tilfelle er de samme som ved offentlige skoler. Departementet går derfor inn for at enkeltvedtak i elevsaker kan påklages til staten.

Utvalgets forslag til ny opplæringslov omfatter også private godkjente grunnskoler og skoler som mottar tilskudd fra staten. Utvalget vil derfor foreslå en særbestemmelse som slår fast at departementet er klageinstans for enkeltvedtak i elevsaker i private skoler som er omfattet av loven. Med elevsaker siktes det her til saker der en elev er part.

Utvalgets medlem Skard mener primært at de generelle lovbestemmelser om klageordninger for kommunesektoren burde være tilstrekkelige også for opplæringsområdet. Sekundært kan dette medlem slutte seg til Hoves særuttalelse nedenfor vedrørende spørsmålet om klageorgan.

Utvalgets medlem Hove vil framheve at hovedregelen ved kommunale vedtak, bør være klageadgang i samsvar med forvaltningsloven § 28 annet ledd.

Det sentrale ved klagebehandling er å sikre en ny og uavhengig vurdering av saken. Med de strenge habilitetsregler som gjelder i kommuneloven § 40 nr. 3 c vil dette sikres også ved intern kommunal klage. Medlemmet vil også framheve at klageinstansens vurdering lett kan bli mer inngående når klageorganet har nærhet til det forhold saken gjelder.

Dette medlem vil derfor framheve at bare i de tilfeller hvor det er andre hensyn som skal ivaretas, bør det være klageadgang til statlig klageorgan. Dette vil særlig gjelde der det er spørsmål om en enkeltperson, normalt elev, sine rettigheter overfor kommunen eller fylkeskommunen, f.eks. rett og plikt til opplæring, spesialundervisning o.l. Det vil neppe være særlig stor reell forskjell mellom dette medlemmets syn, og Regjeringens og departementets opplegg, innenfor opplæringslovgivningen. Det sentrale er likevel at det er klageadgang til statlig klageorgan som trenger særskilt begrunnelse, og at dette derfor ikke bør innføres som en normalordning på noe område med mindre de hensyn som taler for statlig overprøving gjør seg gjeldende for hele saksfeltet.

Del V
Den rettslige reguleringen av
grunnskoleopplæring og videregående
opplæring

KAPITTEL 17

Innledning

I denne delen av innstillingen vurderer utvalget den rettslige reguleringen av grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Dette omfatter også slik opplæring spesielt organisert for voksne, herunder alternativ førstegangsutdanning på grunnskolen og videregående skoles nivå (se voksenopplæringsloven § 7) og etterutdanning og kortere kurs som ikke er førstegangsutdanning innen videregående opplæring. Det avgrenses mot den øvrige del av voksenopplæringen, se "*Voksenopplæringsloven forøvrige*" i kap. 40.

Framstilling og vurdering knyttet til privat opplæring er i hovedsak samlet i "*Privat opplæring*" i kap. 34. De øvrige kapitlene vil derfor stort sett beskrive ordningen for offentlige skoler.

De statlige skolene er i liten grad nevnt i de enkelte vurderingene nedenfor. Dette innebærer imidlertid ikke at skolene skal være unntatt fra de regler som gjelder for kommunale og fylkeskommunale skoler, se "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 om lovens virkeområde.

KAPITTEL 18

Rett og plikt til opplæring**18.1 INNLEDNING**

Utvalget vil i det følgende gi en oversikt over de sentrale bestemmelsene om rett og plikt til opplæring i grunnskoleloven, lov om videregående opplæring og voksenopplæringsloven.

Punkt 18.2 omhandlerplikten til å gå i grunnskolen dersom en ikke på annen måte får tilsvarende opplæring. Det vil i den forbindelse bli gitt en særskilt omtale av adgangen til fritak for opplæringsplikten, plikten til å følge spesialundervisning og retten til å kreve seg fritatt fra kristendomsopplæringen. I tillegg vil mulige sanksjoner overfor brudd på opplæringsplikten omtales.

I punkt 18.3 er retten til grunnskoleopplæring behandlet, mens punkt 18.4 tar for seg retten til videregående opplæring.

Avslutningsvis vil utvalget i punktene 18.5 og 18.6 foreta en vurdering av gjeldende rett med forslag til lovtekst i en ny opplæringslov.

En rekke av de temaer som behandles i dette kapitlet, har tilknytning til andre kapitler i utvalgets innstilling. Under flere av punktene i dette kapitlet har utvalget derfor bare gitt en kort omtale med henvisning til hvor i innstillingen spørsmålet er gitt en mer utførlig behandling.

Retten til skyss til og fra skolen er ikke behandlet i dette kapitlet, selv om dette for så vidt er av betydning dersom likheten i rett til opplæring skal bli reell. Det henvises i den forbindelse til "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26 om skyss og innlosjering.

18.2 PLIKTEN TIL GRUNNSKOLEOPPLÆRING**18.2.1 Innledning. Generelt om opplæringsplikten**

Obligatorisk opplæring ble innført i Norge allerede i 1736 ved forordning av 13.01.1736 «angaaende den tilvoxende Ungdoms Confirmation og Bekræftelse i deres Daabes Naade» (konfirmasjonsforordningen). Ved skoleforordningen av 23.01.1739 kom imidlertid det som regnes som den første skoleloven. Siden den tid har en rekke lover som statuerer alminnelig skoleplikt avløst hverandre inntil vi i 1969 fikk den någjeldende grunnskolelov. Opplæringsplikten er for Norges vedkommende således mer enn 250 år gammel.

Norge har i flere sammenhenger påtatt seg folkerettslige forpliktelser når det gjelder å gjøre grunnleggende utdanning obligatorisk. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948 slår i artikkel 26 fast at enhver har rett til utdanning, og at den grunnleggende utdanningen skal være gratis og obligatorisk. Verdenserklæringen er ikke direkte bindende, men er en anbefaling til statene. Disse prinsippene er brakt inn i mer bindende former blant annet gjennom FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16.12.1966 artikkel 13, der det i 13(2) heter at grunnleggende utdanning bør være obligatorisk og gratis for alle. Videre heter det i UNESCOs konvensjon mot diskriminering i undervisning av 14.12.1960 at de kontraherende stater forplikter seg til å fremme lik adgang og behandling i undervisningsspørsmål ved blant annet å gjøre elementær undervisning gratis og tvungen, se konvensjonens artikkel 4.

Dagens lovregulering av opplæringsplikten er knyttet til gsl. § 13 nr. 1, som slår fast at «born og ungdom har rett og plikt til å gå i grunnskolen, dersom dei ikkje på

annan måte får tilsvarende undervisning». En ser av bestemmelsen at det som her statueres, er en opplæringsplikt, ikke en plikt til å gå i den offentlige grunnskolen. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at opplæringsplikten også kan oppfylles på andre måter, f.eks. gjennom private skoletilbud eller gjennom hjemmeopplæring, se punkt 18.2.2.

Grunnskoleloven § 13 nr. 2 og 3 slår fast at skoleplikten inntreder det året barnet fyller 7 år, og varer til eleven har gått 9. skoleåret. (Ved lovvedtak av 09.09.1994 nr. 58 er gsl. § 13 endret slik at skoleplikten inntreder ved 6 års alder og varer til eleven har gått 10. skoleåret. Ved kgl. res. 23.06.95 ble det bestemt at endringen trer ikraft 01.07.97) Det er imidlertid åpnet for at skoleplikten kan utsettes ett år eller påbegynnes ett år tidligere etter foreldrenes søknad og for at eleven kan bli fritatt for skoleplikt det siste skoleåret (etter 8. klasse). Grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 1 og nr. 2 har mer detaljerte regler om framgangsmåten i disse sakene - blant annet med krav om at det i visse tilfeller skal foreligge uttalelse fra PP-tjenesten eller andre sakkynndige. I tillegg gir gsl. § 13 nr. 3 annet ledd en generell adgang til å fritta elever fra opplæringsplikt dersom de ut fra en sakkyndig vurdering har så alvorlige funksjonshemninger at opplæringsplikten virker urimelig, se nærmere om dette i "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19.

Den årlige undervisningstiden skal ifølge gsl. § 6 være minst 37 uker. I rundskriv F-69/93 er skoleåret fastsatt til 190 dager i grunnskolen, dvs. 1 uke lenger enn i gsl. § 6. Videre heter det at uketimetallet (det antall timer en elev skal ha pr. uke multiplisert med antall skoleår) for barnetrinnet og ungdomstrinnet fastsettes av departementet i samsvar med budsjettvedtak i Stortinget. For tiden er det totale uketimetallet i grunnskolen 237 (Rundskriv F-19/92). Disse spørsmålene er mer utførlig behandlet i "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 om opplæringens omfang i tid.

I og med at det som her fastsettes, er minimumstid, kan imidlertid den enkelte kommune bestemme at undervisningstiden skal være lengre - ved at det fastsettes et høyere uketimetall enn lovens minimum, se nærmere om dette i "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23. Det må antas at et vedtak om økt undervisningstid i kommunen også fører til at opplæringsplikten til elevene i kommunen økes tilsvarende, selv om dette verken framgår av grunnskoleloven eller andre steder. I en viss utstrekning er det altså opp til den enkelte kommune å bestemme det nærmere omfanget av elevenes opplæringsplikt i tid.

Gsl. § 6 nr. 3 gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om daglig undervisningstid, noe som er gjort i grunnskoleforskriften § 1-2. Her heter det at kommunen fastsetter skoledager og feriedager med utgangspunkt i et samordnet forslag til skolerute for grunnskole og videregående skole fra statens utdanningskontor og fylkeskommunen. Videre heter det at undervisningstiden regnes i enheter på 45 minutter (en skoletime) og undervisningen «i regelen» ikke skal begynne før kl. 08.00 om morgenen og ikke avsluttes senere enn kl. 15.30. I tillegg er det gitt en bestemmelse om at daglig undervisningstid «i regelen» ikke skal overstige 6 timer. Uttrykket «i regelen» tilsier at det kan gjøres avvik, men at dette ikke skal etableres som noen normalordning. Som en ser, er det i forskriftene gitt flere bestemmelser om elevenes maksimale opplæringsplikt. Bestemmelsene er også omtalt i "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 om opplæringens omfang i tid.

Gsl. § 7 nr. 2, 3 og 4 har regler om hvilke fag grunnskolens læreplan til vanlig skal omfatte, om valgfag, leirskole mv. og om målet for kristendomsopplæringen. Når det gjelder det nærmere innholdet av den pliktige opplæringen, vises det til "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 om opplæringens innhold.

I og med at barn og unge i utgangspunktet har både rett og plikt til å motta grunnskoleopplæring, vil f.eks. en beslutning etter gsl. § 13 nr. 2 om utsatt skolestart

være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme vil gjelde for en rekke av de andre beslutninger kommunen eller skolen treffer om skoleplikten eller skoleretten. Reglene for enkeltvedtak er omtalt i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15.

Grunnskoleloven har ikke bestemmelser om hvem som er omfattet av opplæringsplikten og opplæringsretten, men det er antatt at alle som har tatt varig opphold i riket, omfattes av loven. Det er således ikke noe krav om norsk statsborgerskap for å ha opplæringsplikt. Spørsmålet er behandlet i "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 om lovens virkeområde.

I grunnskoleforskriften er det gitt bestemmelser om kommunens og rektors adgang til å gi elever fri fra opplæringen utenom de ferier som følger av skoleruta. Etter disse reglene kan kommunen gi en elev inntil 2 uker fri, mens rektor og klassestyrer kan innvilge fri i henholdsvis 3 dager og 1 dag.

18.2.2 Særlig om hjemmeopplæring og opplæring i private skoler

Som nevnt i punkt 18.2.1 innebærer opplæringsplikten ikke en plikt til å gå i den offentlige grunnskolen. For en rekke barn og unge blir opplæringsplikten oppfylt ved at de går i private grunnskoler. Det hender også at foreldrene selv underviser barna i hjemmet og på den måten oppfyller opplæringsplikten. For private grunnskoler framgår det av gsl. § 14 nr. 2 at disse er bundet av grunnskolelovens bestemmelser om varighet og omfang av opplæringen. Disse bestemmelsene vil imidlertid ikke uten videre gjelde for hjemmeopplæring. I uttrykket «tilsvarende undervisning» i gsl. § 13 nr. 1 ligger imidlertid at det også for slik opplæring ligger visse krav til varighet, omfang og innhold. Disse spørsmålene er nærmere behandlet i "*Privat opplæring*" i kap. 34 om privat opplæring.

18.2.3 Om plikt til å motta spesialundervisning

Grunnskoleelever med særlige behov har rett til å få spesialundervisning, jf. gsl. § 7 og 8. Derimot har departementet i sin praksis lagt til grunn at det ikke foreligger en tilsvarende plikt til å motta spesialundervisning for elever som har behov for dette. Også disse elevene er imidlertid omfattet av den alminnelige opplæringsplikten og er således ikke fritatt fra å følge det ordinære skoletilbudet, se punkt 18.2.5. For at elever som ikke har utbytte av ordinær undervisning, skal kunne fritas fra denne, må det treffes vedtak i medhold av gsl. § 13 nr. 3 annet ledd, jf. omtalen ovenfor i punkt 18.2.1. Spørsmål knyttet til plikt til spesialundervisning er behandlet i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19.

18.2.4 Om plikt til å følge kristendomsopplæring

Gjennom grunnskoleloven § 7 nr. 2 er kristendomsopplæring gjort til en del av den obligatoriske opplæringen i grunnskolen. Gsl. § 7 nr. 4 har utfyllende bestemmelser om innholdet av grunnskoleopplæringen der det blant annet heter at opplæringen skal være slik at elevene får kjennskap til «den kristne barnelærdommen etter den evangelisk-lutherske læra». Etter gsl. § 13 nr. 9 kan imidlertid foreldrene kreve barnet fritatt for kristendomsopplæring dersom en av dem ikke er medlem av statskirken. Retten til fritak på dette punktet må ses i sammenheng med prinsippet om religionsfrihet slik det er nedfelt i Grunnloven § 2 og internasjonale konvensjoner Norge har tiltrådt. Det kan i den forbindelse særlig vises til bestemmelsen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens første tilleggsprotokoll, artikkel 2

annet punktum. Her slås det fast at «funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning skal den utøve med respekt for foreldrenes rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning». Artikkelen innebærer ikke noe absolutt forbud mot pliktig opplæring i filosofiske og religiøse spørsmål, med slik opplæring må i så fall gis på en «objektiv, kritisk sonderende og pluralistisk måte. Det er forbudt for staten å følge en indoktrinerende målsetting som ikke kan sies å respektere foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning» (Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i «den danske seksualundervisningssaken» fra 1976). Skulle grunnskolen gi kristendomsopplæring etter «den evangelisk-lutherske lære» uten adgang til fritak ville dette sannsynligvis være i strid med denne artikkelen.

Lov 13.06.1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna slår fast i § 3 at den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av trossamfunn. Videre heter det i barneloven § 32 at barn som har fylt 15 år, selv bestemmer i spørsmål om valg av utdanning. Sammenholder en de to bestemmelsene, er det nærliggende å hevde at elever over 15 år selv må kunne bestemme om de vil følge kristendomsopplæringen i grunnskolen. En slik forståelse er også lagt til grunn i juridisk teori, se Backer: Barneloven, s. 200. På den annen side har grunnskoleloven ikke særregler for elever over 15 år. Tvert imot slår grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 6 annet ledd fast at krav om samtykke fra foreldrene gjelder selv om eleven har meldt seg ut av Den norske kirke. At kravet om at en av foreldrene må være utmeldt av Den norske kirke også gjelder elever over 15 år, har også vært hevdet av departementet i andre sammenhenger. En står således her overfor et uavklart rettsspørsmål der forskjellige oppfatninger har vært hevdet.

Dersom en elev i medhold av gsl. § 13 nr. 9 blir fritatt for kristendomsopplæring, har departementet tolket grunnskoleloven dit hen at det ikke foreligger noen plikt til å følge alternativ livssyns- eller religionsopplæring der dette tilbys, se nærmere punkt 18.3.4.

18.2.5 Om sanksjoner overfor brudd på plikten

Grunnskoleloven § 13 nr. 10 slår fast at dersom en elev er borte fra den pliktige grunnskoleopplæringen, kan foreldrene eller «dei som er i staden», straffes med bøter. I og med at det her er tale om en plikt til daglig å sørge for at barna kommer på skolen, har bestemmelsen i juridisk teori vært forstått slik at i de tilfeller der foreldrene bor hver for seg, er det den av foreldrene som barnet bor hos som først og fremst vil kunne rammes av bestemmelsen, se Hans Petter Jahre i Norsk Skolerett, s. 338. Passusen «dei som er i staden» dekker de tilfeller der andre enn foreldrene har daglig omsorg for eleven.

Det går fram av bestemmelsens ordlyd at det ikke bare er de tilfeller der foreldre aktivt holder barna borte fra opplæringen som kan straffes. Foreldrene har en plikt til aktivt å bidra til at deres barn får grunnskoleopplæring. Videre heter det at foreldrene bare kan straffes «dersom dei er skuld i fraværet». Dette betyr at foreldrene ikke kan straffes dersom årsaken til fraværet ikke er foreldrenes manglende aktivitet, men andre utenforliggende forhold, f.eks. sykdom. Det samme gjelder dersom de har vært uvitende om fraværet og dette ikke kan bebreides dem som uaktsomt. Hvis skolens personale mener at en elev er ulovlig borte fra den pliktige opplæringen, vil det måtte anmeldes dette til politiet. Det blir da opp til politiet å bestemme om saken skal forfølges strafferettslig. Kommunen må imidlertid kreve påtale, jf. gsl. § 13 nr. 10.

Tilbakeholdelse av barna fra den pliktige opplæringen vil også kunne utløse tiltak fra barneverntjenesten. For at fylkesnemnden skal kunne treffe vedtak etter bar-

nevernloven § 4-11 eller § 4 -12 b om at barnet skal få opplæring med bistand fra barneverntjenesten eller vedtak om omsorgsovertakelse, må det dreie seg om barn med særlige opplæringsbehov. Men også for barn uten særlige opplæringsbehov vil foreldrenes unnløstelse av å sørge for tilfredsstillende grunnskoleopplæring kunne føre til tiltak etter barnevernlovens mer generelle bestemmelser.

18.3 OM RETTEN TIL GRUNNSKOLEOPPLÆRING

18.3.1 Innledning. Generelt om retten og om prinsippet om gratis opplæring

Den samme bestemmelse som pålegger barn og unge opplæringsplikt - gsl. § 13 - gir også en rett til å få grunnskoleopplæring. At grunnskoleopplæring er en rett for den enkelte, betyr i denne sammenheng at et krav på opplæring ikke lovlig kan avslås med den begrunnelse at kommunen ikke har ressurser til å tilby opplæring. Om nødvendig kan den enkelte få domstolens hjelp til å få fullbyrdet kravet, eller et manglende eller mangelfullt grunnskoletilbud vil kunne føre til at kommunen blir erstatningsansvarlig for det tap vedkommende har lidt som følge av dette, se også om rettigheter i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 punkt 11.4.

At grunnleggende opplæring bør være gratis, er som nevnt i punkt 18.2.1 slått fast i flere av de menneskerettslige konvensjoner Norge har tiltrådt. Prinsippet om at offentlig grunnskoleopplæring skal være gratis, er slått fast i gsl. § 37 nr. 4. Dette innebærer at det ikke er adgang for kommunen til å ta skolepenger eller betaling for skolemateriell. Dette går også klart fram av gsl. § 10 nr. 3, som slår fast at kommunene «skal halde elevane med lære- og lesebøker, skrive- og teiknesaker og anna undervisningsmateriell». Videre er elever som bor i en viss avstand fra skolen, gitt rett til gratis skoleskyss, se "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26 om skyss og innlosjering.

Departementet har imidlertid lagt til grunn at det er en viss adgang til å ta betaling for å dekke kostnader i forbindelse med spesielle arrangementer, ekskursjoner e.l. Dette følger forutsetningsvis av departementets rundskriv F-36/81, der det heter at slike reiser må ha «en rimelig økonomisk ramme, slik at ingen elev må være forhindret fra å delta av økonomiske grunner». Videre følger det av nevnte rundskriv at kostnadene for den enkelte elev i forbindelse med slike turer må holdes på et relativt moderat nivå. Ved grunnskoleforskriften § 1-5 er det etablert en statlig tilskuddsordning til leirskoleopphold. Dette tilskuddet tar imidlertid bare sikte på å dekke kostnadene ved undervisningen på leirskolen, og de kostnader som påløper på grunn av elevenes reise og overnatting utenfor hjemmet, vil i stor utstrekning måtte dekkes av elevene selv.

Av prinsippet om at den obligatoriske grunnskoleopplæringen skal være gratis, må det imidlertid følge at slike turer må være basert på frivillighet fra alle som skal delta. Således vil f.eks. obligatoriske leirskoleopphold i utgangspunktet måtte være gratis for elevene. Det vil også være tvilsomt i forhold til prinsippet om gratis og likeverdig opplæring dersom enkelte skoler skulle velge å flytte elever som ikke vil eller har mulighet for å betale for skoleturer, til andre klasser eller annen undervisning i den perioden turen foregår.

18.3.2 Varigheten, omfanget og innholdet av retten

Varigheten, omfanget og innholdet av retten til grunnskoleopplæring må antas å samsvare med plikten til slik opplæring. Det som ovenfor i punkt 18.2.2 er sagt i forhold til plikten, vil derfor gjelde tilsvarende for retten. Dette gjelder likevel ikke de bestemmelser som finnes i gsl. § 13 nr. 3 om fritak fra opplæringsplikten. Det er

sikker rett at disse bestemmelsene ikke gir kommunen noen hjemmel til å avskjære enkeltelever fra rettighetene de er gitt i loven.

Grunnskoleloven § 16 har en bestemmelse om elevenes rettigheter og plikter. Den er nærmere omtalt i "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 om ordensreglement, bortvisning mv. og "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25 om skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø.

18.3.3 Rett til spesialundervisning

Elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære grunnskoleopplæringen, har i henhold til gsl. § § 7 og 8 rett til spesialundervisning. Barn med særlige behov har også rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder, jf. gsl. § 13 nr. 4. Vilåårene for å ha rett til spesialundervisning og det nærmere innhold i og omfang av en slik rettighet er nærmere beskrevet i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19.

18.3.4 Rett og plikt til alternativ religions- eller livssynsundervisning

Bestemmelsene i gsl. § 13 nr. 9 om fritak for den pliktige kristendomsopplæring har ingen korresponderende bestemmelser om rett til alternativ livssynsundervisning. I grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 5 heter det imidlertid at ved fritak fra kristendomsopplæring «bør eleven, så langt råd er, få tilbud om anna religions- eller livssynsundervisning». Det framgår av ordlyden at det ikke foreligger noen ubetinget rett til slik opplæring, men at den enkelte skole -eventuelt kommune - bør sette i gang et slikt tilbud der det er behov for det.

Skolen må i slike tilfeller også kunne - eventuelt i samarbeid med forskjellige trossamfunn - tilby forskjellige typer alternativ livssynsundervisning, f. eks. opplæring i islam for muslimske elever og en humanistisk, ikke-religiøs opplæring for elever med humanetisk tilknytning. Mer vanlig er det imidlertid at skolen tilbyr et mer nøytralt livssynsfag som tilbys alle elever med fritak fra kristendomsopplæringen. M 87 kapittel 27 om annen religions- og livssynsundervisning inneholder nærmere kriterier for utarbeidelsen av planene for slik opplæring.

Kommunen kan også overlate til det enkelte trossamfunn å gi tilbud om alternativ religionsopplæring. I henhold til lov om trudemssamfunn og ymist anna § 20 kan registrerte trossamfunn kreve økonomisk tilskudd til religionsopplæring av barn som tilhører samfunnet, når disse er fritatt for kristendomsopplæring i medhold av gsl. § 13 nr. 9. Tilskuddet skal tilsvare det stat og kommune yter til kristendomsopplæring, og regnes ut etter hvor mange i vedkommende trossamfunn som er fritatt.

Der alternativ livssynsundervisning trer i stedet for kristendomsopplæring, må det legges til grunn at opplæringen skal ha samme omfang i tid som kristendomsopplæringen, se rundskriv F-160/81.

Et tilbud om alternativ religions-/livssynsundervisning vil etter departementets tolkning imidlertid ikke tre inn i stedet for den obligatoriske kristendomsopplæringen, slik at de som er fritatt for den, har en plikt til å følge et alternativt tilbud, se punkt 18.2.4.

18.3.5 Om retten til å få opplæring i nærheten av hjemmet

Ifølge gsl. § 13 nr. 1 annet punktum skal elevene «skrivast inn ved skolen dei soknar til». Bestemmelsen er ment å sikre at barn, så langt det er mulig, skal gå på skole i nærheten av hjemmet, se Ot.prp. nr. 63 (1986-87) s. 3. Bestemmelsen må ses i sammenheng med gsl. § 3 om inndelingen i skolekretser. Begge bestemmelsene er nær-

mere omtalt i "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 om brukerinnflytelse og skolevalg.

18.3.6 Rett til opplæring i og på samisk

Elever som ønsker opplæring i eller på samisk, vil - dersom vilkårene i gsl. § 40 a er oppfylt - ha rett til slik opplæring. Samenes særlige stilling og de relevante bestemmelsene i grunnskoleloven og sameloven er nærmere omtalt i "*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33 om samisk opplæring.

18.3.7 Rett til opplæring på annen målform

I visse tilfeller vil elever som ønsker en annen målform enn den som er vedtatt for skolen, ha rett til det, jf. gsl. § 40 nr. 6. Disse spørsmålene er nærmere beskrevet i "*Målformer*" i kap. 31 om målformer.

18.4 RETTEN TIL VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

18.4.1 Innledning

Ved Reform 94 ble det innført en rett til 3 års videregående opplæring. Opplæringen skal være egnet til å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller dokumentert delkompetanse. Lov om videregående opplæring § 8 inneholder nærmere bestemmelser om hvem som er omfattet av retten, og om omfanget og innholdet av retten. Det foreligger ingen plikt til å ta videregående opplæring, men som elev eller lærling i videregående opplæring vil en ha visse plikter, jf. lvgo. § 15 og lfa. § 12. De er nærmere omtalt i "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25 om skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø og i "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 om ordensreglement, bortvisning mv.

18.4.2 Retten til grunnkurs og videregående kurs, herunder læretid i bedrift

Ifølge lvgo. § 8 første ledd har alle som fyller vilkårene i lvgo. § 7 (dvs. gjennomgått 9 års grunnskole eller tilsvarende), etter søknad rett til 3 års heltids videregående opplæring. Departementet er i lvgo. § 7 tredje ledd og 8 sjette ledd gitt hjemmel til å gi forskrifter om inntak, herunder inntak av søkere med annen bakgrunn enn gjennomgått 9-årig grunnskole. Slike bestemmelser er gitt ved forskrift av 10.11.1993 om inntak til videregående opplæring og formidling av lærlinger til bedrift. I inntaksforskriften er det gitt nærmere regler om vilkår for inntak for søkere med og uten lovfestet rett til videregående opplæring, om inntaksrekkefølge og poengberegning, og om sakkyndig vurdering og prioritert inntak til grunnkurs og inntak til videregående kurs.

Retten til videregående opplæring må normalt tas ut innen 4 år etter fullført grunnskole, jf. § 8 første ledd. I uttrykket «normalt» i loven ligger det en adgang til å dispensere fra kravet i særtilfeller, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19. Dersom opplæringen helt eller delvis gis i lærebedrift i hendhold til fagopplæringsloven, utvides dette til 5 år, jf. lvgo. § 8.

Lvgo. § 8 annet ledd slår fast at søkerne har krav på å komme inn på ett av tre alternative grunnkurs. Dette betyr at søkeren må sette opp 3 kurs av i alt 13 mulige og prioritere mellom dem. Dersom det er flere søkere enn plasser på kurset, vil poengsum beregnet på grunnlag av karakterene fra grunnskolen være avgjørende, jf. inntaksforskriften § 4-1.

Etter gjennomført grunnkurs har eleven rett til 2 års videregående kurs som bygger på grunnkurset, jf. lvgo. § 8 annet ledd.

Varigheten av retten til videregående opplæring er som nevnt 3 år. Det nærmere innhold og omfang av opplæringen på de enkelte grunnkurs og videregående kurs fastsettes av departementet med hjemmel i lvgo. §§ 5 og 10.

Derimot er det verken i lov om videregående opplæring eller i fagopplæringsloven innført en ubetinget rett til læretid i bedrift. Det er også i utgangspunktet opp til den enkelte bedrift om den vil ta inn lærlinger. Bedriften kan også stille krav til de lærlinger den vil ta inn, og unnlate å ta imot de lærlinger som yrkesopplæringsnemnda formidler, se inntaksforskriften § 9-3. Dersom ikke eleven får lære plass, vil vedkommende imidlertid ha krav på å få sluttopplæringen i skole, jf. lfa. § 1b annet ledd. Fagopplæring i arbeidslivet er nærmere omtalt i *"Særlig om fagopplæring i arbeidslivet"* i kap. 32. I lfa. § 3 annet ledd har departementet fått hjemmel til å gi nærmere forskrifter om framgangsmåten ved formidling av elever til lærebedrift. Slike regler er gitt i den felles inntaksforskriften av 10.11.1993.

Når det gjelder fylkeskommunenes forpliktelser til å tilby grunnkursplasser og elevenes adgang til å velge skole innen fylkeskommunen eller tilbud i et annet fylke, vises det til *"Ansvars- og finansieringsbestemmelser"* i kap. 36 om ansvars- og finansieringsbestemmelser og til *"Brukerinnflytelse og skolevalg"* i kap. 20 om brukerinnflytelse og skolevalg punkt 20.5.

18.4.3 Prinsippet om gratis opplæring. Adgangen til å ta betaling

I lvgo. § 35 tredje ledd heter det at fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring og skal bære utgiftene til videregående opplæring for elever som er hjemmehørende i fylket. Videre er det presisert at det ikke er adgang for fylkeskommunen til å ta skolepenger. Bestemmelsene er forstått slik at elevene ikke skal dekke driftskostnadene ved videregående opplæring, men at de selv skal holde seg med nødvendig undervisningsmateriell, se rundskriv F-115/85. Videre framgår det av forskrifter av 18.08.1978 nr. 2 om skolereglement om en del av elevenes rettigheter og plikter at skolens ordensreglement skal inneholde bestemmelser om elevenes plikt til å skaffe seg slik undervisningsmateriell som undervisningen nødvendigvis gjør, og som skolen ikke holder. Bestemmelsene i det nevnte rundskriv er forstått dit hen at skolen kan kreve betaling for kopiering ol. der når dreier seg om undervisningsmateriell som elevene selv kan pålegges å holde.

18.4.4 Rettigheter for personer med særlige opplæringsbehov

Elever med særlige opplæringsbehov er i lvgo. § 8 tredje ledd gitt rett til inntak på et bestemt grunnkurs der dette er nødvendig ut fra en sakkyndig vurdering. Videre kan disse elevene få videregående opplæring i inntil 5 år uten at dette er en rettighet for den enkelte, jf. lvgo. § 8 fjerde ledd. Elever med særlige opplæringsbehov har også rett til spesialundervisning i videregående skole, jf. lvgo. § 11. For personer med begrenset arbeidsevne på grunn av funksjonshemninger kan det dessuten fastsettes avvikende kontraktsvilkår i lærekontrakter, jf. lfa. § 10 femte ledd. Disse reglene er nærmere omtalt i *"Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning"* i kap. 19.

18.5 VOKSNES RETT TIL OPPLÆRING

Gjennom voksenopplæringsloven §§ 4 annet ledd og 5 annet ledd er henholdsvis ungdom i alderen 16-20 år og voksne over 21 år gitt rett til spesialundervisning på

grunnskolenes område, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19. Noen tilsvarende rett finnes ikke for videregående skoles vedkommende eller for voksne uten særlige opplæringsbehov.

18.6 UTVALGETS VURDERINGER

18.6.1 Videreføring av rettigheter og plikter

Utvalget går inn for å videreføre de grunnleggende bestemmelsene om rett og plikt til grunnskoleopplæring, se utvalgets prinsipielle vurderinger i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11. Det bør gå klart fram av loven at opplæringsplikten også kan oppfylles gjennom opplæring i private skoler eller ved hjemmeopplæring. Når det gjelder spørsmålet om hvem som bør omfattes av opplæringsretten og opplæringsplikten vises det til utvalgets vurderinger i "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 om virkeområde. Til forskjell fra dagens ordning innebærer utvalgets forslag at retten ogplikten til grunnskoleopplæring inntreder ved 6 års alder og varer i 10 år. Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 21 (1993-94), Innst. O. nr. 36 (1993-94) fra Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité og lovvedtak av 09.09.1994 nr. 58, og til utvalgets mandat. I tråd med dette vil utvalget også gå inn for å fjerne bestemmelsen i den någjeldende gsl. § 13 nr. 2 om at barn etter søknad skal kunne begynne i grunnskolen ett år tidligere. Når det gjelder det nærmere innhold i og omfang av opplæringsretten og opplæringsplikten, vil dette framgå av lovens øvrige bestemmelser om innhold og omfang. For å gjøre dette klart foreslår utvalget at det av bestemmelsen om rett og plikt går fram at elevene har rett og plikt til opplæring i samsvar med lovens bestemmelser og forskrifter gitt i medhold av loven.

Ved at undervisningen blant annet skal være i *samsvar* med forskriftene om læreplan, gjøres både mål og midler rettslig bindende. Rettslig bindende mål innebærer at undervisningen, herunder rammebetingelsene den drives i, skal være egnet til å gjøre elevene i stand til å oppnå målene. Lovformuleringen vil således ikke innebære noen garanti for at målene oppnås. Derimot vil en bindende regulering av midlene angi et innhold i undervisningen som elevene skal motta.

Retten vil også omfatte forskriftenes bestemmelser om fag- og timefordelingen og vurdering. Forskriftene skal imidlertid kunne fastsette at retten til vurdering i videregående opplæring er betinget av et visst oppmøte. Det vises i denne forbindelse til de praktiske vansker som kan oppstå i forbindelse med fastsettelse av standpunktarakterer for elever som har mye fravær.

Det vises også til "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30, der utvalget foreslår at dagens bestemmelser om elevenes og lærlingenes plikter i forhold til opplæringen i henholdsvis lvgo. § 15 og lfa. § 12 annet ledd videreføres. Utvalget foreslår dessuten at en tilsvarende bestemmelse gjøres gjeldende for grunnskolen.

Elevenes rettigheter i forhold til det nøyaktige antall undervisningstimer fastsatt i loven og forskriftene - totalt sett og i det enkelte fag - vil i praksis måtte underlegges visse begrensninger. Det vil være urimelig å kreve at kommunene eller fylkeskommunen skal kompensere timer der eleven har vært fraværende og eleven eller dennes foreldre selv er skyld i fraværet. Videre tilsier praktiske grunner at rettighetene begrenses av kortere fravær, uansett grunn. Ved sykdom kan fylkeskommunen eller kommunen være forpliktet til å gi opplæring andre steder enn i skole.

Elevenes rett vil også avkortes når de er fritatt for kristendomsundervisning.

Utvalget har ikke funnet grunn til å innta noen særskilt lovbestemmelse om avkorting av retten til minstetimetallet, men mener at dette ligger i utvalgets forslag om at elevene skal ha rett og plikt til opplæring «i samsvar med loven her og tilhørende forskrifter».

Det vises også til utvalgets vurderinger i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19, der bestemmelsen i voksenopplæringsloven § 5 annet ledd om at voksne som har fått et mangelfullt eller helt har manglet grunnskoletilbud har rett til fornyet grunnskoleopplæring, foreslås videreført.

Utvalget finner ikke grunn til å videreføre bestemmelsen i gsl. § 13 nr. 3 om adgang til fritak for siste år i grunnskolen. Etter utvalgets syn vil den generelle bestemmelsen om adgang til helt eller delvis fritak for opplæringsplikten der den virker urimelig, være tilstrekkelig, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19. Det vises i den forbindelse til at fritak etter utvalgets forslag ikke særlig er knyttet til alvorlige funksjonshemninger slik dagens lovbestemmelser er, men knyttet til hensynet til eleven generelt. At denne fritaksadgangen ble videreført i lovvedtaket fra 09.09.1994 nr. 58, kan heller ikke være bindende for utvalget. Det vises her til at denne bestemmelsen ikke var gjenstand for særskilt vurdering i forbindelse med innføringen av senket skolestart og utvidelse av grunnskolen til 10 år, se Ot.prp. nr. 21 (1993-94), s. 21.

Når det gjelder retten til videregående opplæring, viser utvalget til at dette er en ordning av relativt ny dato, og at den således nylig er vurdert av Regjeringen og Stortinget. Det vises i den forbindelse også til utvalgets mandat, der det heter at utvalget skal bygge sitt arbeid blant annet på den odelstingsproposisjon som lå til grunn for Reform 94 (Ot. prp. nr. 31 (1992-93)). På bakgrunn av dette finner utvalget ikke grunn til å foreslå endringer i dagens ordning når det gjelder retten til videregående opplæring. Når det gjelder rett til videregående opplæring for elever med særlige opplæringsbehov, foreslår utvalget i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 enkelte presiseringer og mindre endringer, deriblant en eksplisitt regel om utsettelse eller avbrekk i opplæringen. Utvalget vil videre gå inn for at departementet - i tråd med dagens ordning -gis hjemmel til å fastsette forskrifter om inntak til videregående opplæring og formidling av elever til lærebedrift, se punkt 18.4.2.

Når det gjelder utvalgets vurderinger angående retten til å velge en annen målform og retten til samisk opplæring, vises det til "*Målformer*" i kap. 31 og 33.

18.6.2 Særlig om prinsippet om gratis opplæring og adgangen til å ta betaling/egenandel

Utvalget går inn for å videreføre prinsippet om gratis grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Prinsippet vil imidlertid modifiseres når det gjelder opplæring ved private grunnskoler og videregående skoler der det også i dag er en viss adgang til å ta skolepenger, se "*Privat opplæring*" i kap. 34 om privat opplæring.

Etter utvalgets oppfatning bør en ny opplæringslov gi klare hjemler for de økonomiske plikter en ønsker at fylkeskommunen skal kunne pålegge elever i videregående skole. Utvalget vil derfor gå inn for at også pålegg til elevene eller lærningene om å skaffe seg undervisningsmateriell og utstyr skal ha en klar lov hjemmel. Dette gjelder særlig fordi slike pålegg strengt tatt vil være en modifikasjon av prinsippet om gratis videregående opplæring. Lovforslaget tar ikke sikte på å utvide fylkeskommunenes adgang til å kreve at elevene eller lærningene selv skaffer seg materiell og utstyr i forhold til dagens ordning. En del elever eller lærninger med særlige opplæringsbehov, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19, vil ha behov for særskilt utstyr for å kunne gjennomføre opplæringen. Det kan i disse tilfellene dreie seg om relativt kostnadskrevede utstyr, som det ikke er riktig at den enkelte elev pålegges å dekke. Ved å bruke uttrykket «til vanlig» i lovbestemmelsen vil utvalget peke på at den bare er ment å

omfatte utstyr og materiell som ordinært påløper, og som det i dag forventes at elevene selv holder seg med.

Utvalget vil videre gå inn for at dagens ordning i grunnskolen - som i en viss utstrekning åpner for at elevene selv må betale for frivillige skoleturer, leirskoleopphold o.l - videreføres, og vil således ikke gå inn for at det innføres noe forbud mot slik betaling. I det generelle prinsippet om at grunnskoleopplæring skal være gratis, vil det imidlertid ligge at slike turer, opphold o.l. må være basert på frivillighet og ha en økonomisk ramme som gjør at alle elever har mulighet for å delta.

Utvalget har imidlertid registrert tilløp til at gratisprinsippet uthules i forbindelse med valgfag. Valgfag inngår som en viktig del av den obligatoriske grunnskoleopplæringen. Læremidler til valgfag må være gratis. Men det kan tenkes valgfagtilbud som krever andre typer utgifter, for eksempel turer i forbindelse med kanopaddling eller trening til førerkort for bil, og der elevene og deres foreldre må være innstilt på selv å dekke en viss kostnad til denne del av tilbudet, dersom dette faget velges.

Tilbud som tenkes basert på frivillighet og som skal ha en økonomisk ramme som gjør at alle elever har mulighet for å delta, åpner for særs vanskelige skjønn. Elevenes ønske om deltagelse på denne type aktiviteter vil lett føre til et press på foreldreøkonomien, noe som gjør utøvelsen av dette skjønnet svært problematisk. Hvilken økonomisk ramme som gir alle mulighet til å delta vil også kunne variere fra skole til skole. Resultatet kan bli at skoletilbudet ikke blir likeverdig.

18.6.3 Om plikt til å motta kristendomsopplæring og rett til alternativ religions- eller livssynsundervisning

Utvalget går inn for å fjerne kravet i gsl. § 13 nr. 9 - jf. grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 6 - om at minst en av foreldrene ikke er medlem av Den norske kirke. Etter utvalgets syn bør det være tilstrekkelig med skriftlig melding fra foreldrene eller den som har foreldreansvaret. En slik ordning vil også ivareta behovene for de foreldre som ønsker at barna skal få alternativ livssynsundervisning selv om de selv ønsker tilknytning til Den norske kirke. Utvalget har i den forbindelse vurdert forholdet til Grunnloven § 2 annet ledd, der det blant annet slås fast at «de Indvaanere, der bekjende sig til den Æden evangelisk-lutherske tro, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme». Etter utvalgets syn vil en fritaksadgang som den ovenfor skisserte ikke være i strid med dette grunnlovsbudet. I statsrettslig litteratur er det pekt på at Grunnloven på dette punktet ikke lenger kan sies å statuere noen rettsplikt for foreldrene, men snarere må ses som en historisk erklæring om Riksforsamlingens syn i 1814, jf. Mads Andenæs og Ingeborg Wilberg: Kommentartutgave til Grunnloven, s. 21, og Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, s. 410.

Videre vil utvalget gå inn for at det i en ny opplæringslov gjøres klart at elever over 15 år som ikke er medlem av Den norske kirken, selv kan velge om de vil ha kristendomsopplæring i grunnskolen. Dette er etter utvalgets syn en naturlig konsekvens av at ungdom på det tidspunkt når det som har vært kalt den «religiøse myndighetsalder» og selv kan velge å melde seg ut av Den norske kirke og eventuelt inn i andre trossamfunn.

I tilknytning til en bestemmelse om fritak for kristendomsopplæring bør det etter utvalgets oppfatning også framkomme av loven at elevene får plikt til å følge alternativ livssynsundervisning der slikt tilbud foreligger. Etter utvalgets syn finnes det ikke grunnlag for å videreføre dagens ordning, der det er opp til elevene selv om de ønsker å følge slik opplæring. Utvalget minner i den forbindelse om at det i utgangspunktet her er tale om obligatorisk opplæring som elevene fritas for. I de tilfeller der skolen etablerer et tilbud som ikke kan sies å stride mot elevens eller for-

eldrenes religiøse eller filosofiske overbevisning, faller grunnlaget for slikt fritak bort.

Utvalget finner ikke grunn til i lovs form å fastsette mer detaljerte bestemmelser om hvordan en slik fritaksadgang skal håndteres på kommunenivå, med eventuell skriftlig meddelelse med krav om fritak, overføring til annen livssyns-/religion-sopplæring mv. Slik utvalget ser det, vil slike rutiner mest hensiktsmessig kunne fastsettes av den enkelte kommune.

Hvilket innhold fagene kristendom, livssyn og religion i framtiden bør ha i grunnskole og videregående opplæring, er drøftet i NOU 1995: 9. Det foreslås her at det utformes et nytt kristendomsfag for grunnskolen som har et slikt innhold at det i utgangspunktet kan være felles for alle elever i grunnskolen - uansett livssyn. Det legges til grunn at et slikt fag ikke skal være av forkynnende art, slik at det ikke vil være behov for å frita enkeltelever for faget. Imidlertid vil enkelte deler av det nye kristendomsfaget kunne være av et slikt innhold at en fortsatt fritaksadgang er påkrevd - jf. punkt 18.2.4 her. Det foreslås derfor at det gis mulighet for fritak for de deler av kristendomsopplæringen som er av en slik art (NOU 1995: 9, s. 52 og 53). Videre pekes det i utredningen på at det i tilknytning til fritak også bør knyttes betingelser til hva elevene skal lære dersom de fritas. Utredningen inneholder ikke noen forslag når det gjelder den nærmere utforming av en slik fritaksbestemmelse.

På bakgrunn av at forslagene i NOU 1995: 9 om et nytt kristendomsfag i grunnskolen og begrenset fritaksadgang ennå ikke har vært på høring, og ikke er behandlet av departementet, har utvalget ikke funnet å kunne bygge sitt forslag til lovregulering av disse spørsmålene på den forutsetning at forslagene i NOU 1995: 9 blir fulgt opp. Utvalget kan heller ikke se at en eventuell gjennomføring av forslagene vil innebære noen dramatisk endring av utvalgets forslag til lovregulering av fritaksadgangen. Etter utvalgets syn vil forslaget til lovregulering av fritaksadgangen kunne opprettholdes med den modifikasjon at det da bare blir tale om *delvis* fritak for kristendomopplæringen i grunnskolen.

Utvalget finner imidlertid ikke å kunne foreslå en rett til alternativ livssynsundervisning. Det vises i den forbindelse til de økonomiske begrensninger som ligger i utvalgets mandat, og til at en rett til alternativ livssynsundervisning klart vil innebære økte økonomiske forpliktelser for kommunene. Videre vises det til at en oppfølging av forslaget i NOU 1995: 9 er forutsatt å overflødiggjøre et slikt fag.

Utvalget vil også gå inn for at adgangen til fritak for religionsundervisning i videregående skole for elever som er medlemmer av ikke-kristne trossamfunn, fjernes, jf. lvgo. § 5 tredje ledd. Det er her ikke tale om konfesjonsbundet opplæring, men en mer generell og nøytral opplæring i ulike religioner og livssyn. De hensyn som tilsier en fritaksadgang for kristendomsfaget i grunnskolen, gjør seg dermed ikke gjeldende på samme måte her. Utvalget finner heller ikke andre grunner til at visse elevgrupper skal fritas for en ellers obligatorisk opplæring. Utvalget vil i den forbindelse peke på at denne fritaksadgangen er foreslått opphevet av Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. O. nr. 80 (1992-93), og at det sannsynligvis skyldtes en misforståelse at dette ikke ble fulgt opp i lovvedtaket. Videre er en opphevelse av lvgo. § 5 tredje ledd i samsvar med forslaget i NOU 1995: 9 (s. 8), som legger til grunn at religionsfaget i videregående opplæring også i dag har et slikt innhold at en fritaksadgang ikke er nødvendig.

Utvalget vil påpeke at en opphevelse av fritaksadgangen - delvis i grunnskolen og helt i videregående opplæring - vil stille krav til utformingen av fagene dersom ordningen skal være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser, jf. punkt 18.2.4.

18.6.4 Sanksjoner ved pliktbrudd

Utvalget vil også gå inn for at hjemmelen for å gi bøter for unnlattelse av å sørge for at barna får pliktig opplæring, videreføres i en ny opplæringslov. Alternativet vil være å la barnevernlovens bestemmelser være den eneste mulighet for inngripen overfor foreldre som ikke sørger for barnas grunnskoleopplæring. Dette vil etter utvalgets syn ikke være en heldig ordning. Erfaringer fra den senere tid viser at det ved enkelte anledninger også kan være behov for en bøtehjemmel, og at denne kan være et effektivt håndhevingsmiddel i forhold til opplæringsplikten. På samme måte som i dag, bør skyldkravet i disse tilfellene være uaktsomhet, jf. straffeloven § 40 annet ledd.

KAPITTEL 19

**Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov -
spesialundervisning****19.1 INNLEDNING. UTGANGSPUNKTER FOR ARBEIDET**

Slik utvalget forstår sitt mandat (se nærmere i del I ovenfor), er det ikke aktuelt å foreslå ordninger som i vesentlig grad utvider retten til spesialundervisning i forhold til i dag, og som utvider forpliktelsene for kommuner og fylkeskommuner tilsvarende. På den annen side er det, slik utvalget ser det, heller ikke aktuelt å foreslå begrensninger i den rett til opplæring som i dag gjelder for barn, unge og voksne med behov for spesialundervisning.

Utvalget har vurdert om spesialundervisning bør videreføres som en rettighet for den enkelte, eller om andre måter vil være bedre egnet til å sikre barn, unge og voksne med behov for spesialundervisning et tilfredsstillende tilbud, se "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 punkt 11.4 om individuelle rettigheter og plikter og punkt 19.5.3 i dette kapitlet. Utvalget har imidlertid blitt stående ved forslag som bygger på hovedtrekk i den nåværende ordning. Utvalget legger til grunn de nasjonale mål som er kommet til uttrykk i blant annet St.meld. nr. 54 (1990-91) og Innst. S. nr. 160 (1990-91) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov.

På denne bakgrunn tar utvalget først og fremst sikte på å legge fram forslag som kan bidra til å sikre barn, unge og voksne med særlige behov et tilfredsstillende tilbud om opplæring uten å legge organisatoriske bindinger på kommunene som ikke må anses nødvendige for å nå dette mål. Det er etter utvalgets oppfatning sterkt behov for å klargjøre de regler som allerede i dag må antas å gjelde for spesialundervisning. I den grad de materielle regler ikke kan gjøres tilstrekkelig klare, vil utvalget dessuten foreslå særlige saksbehandlingsregler med sikte på å styrke kvaliteten på avgjørelser om tildeling av spesialundervisning og legge et bedre grunnlag for lokalt og nasjonalt likeverd i opplæringsstilbudet.

I tråd med sitt mandat tar utvalget ikke sikte på å foreslå reformer i spesialundervisningens innhold eller organisering. Utvalgets forslag på dette punkt tar i hovedsak sikte på å etablere bedre rettslige rammer omkring dagens ordning og den fortsatte utvikling av den. Utvalget vil derfor ikke i særlig grad gå inn på de tallrike pedagogiske og organisatoriske utfordringer på dette feltet, som f.eks. kompetanseoppbygging sentralt, regionalt og lokalt og utvikling av samarbeid på tvers av sektorene.

Utvalget gir først i punkt 19.2 en oversikt over utviklingen av den rettslige reguleringen av spesialundervisningen i Norge. På bakgrunn av en framstilling av gjeldende rett i punkt 19.3 vil utvalget deretter i punkt 19.4 vurdere dagens ordning med sikte på å foreslå nye lovregler som kan avhjelpe svakhetene ved dagens lovverk og videreføre dets positive sider.

19.2 UTVIKLINGEN AV SPESIALUNDERVISNINGEN I NORGE

Undervisningen av barn med lærevesker i Norge går tilbake til første halvdel av forrige århundre. Den første skolen for døve ble opprettet i 1825, skole for blinde ble opprettet i 1867 og skole for åndssvake i 1874. Felles for disse skolene var at de ble startet på privat initiativ. Ved lov 08.06.1881 «Om abnorme børns undervis-

ning» ble det innført skolerett og -plikt for disse elevene. Med denne loven ble disse elevene skilt ut fra den vanlige skole, en ordning som bestod fram til 1975. 1881-loven gjaldt fram til 1915, da den ble avløst av lov 04.06.1915 «... om døve, blinde og aandssvake barns Undervisning, og Pleie- og arbeidshjem for ikke-dannelsesdygtige Aandssvake».

Spesialskoleloven av 1951 tok - i likhet med de to foregående lovene - først og fremst sikte på å gi rett til opplæringen i folkeskolens fag. Felles for alle disse lovene var at store grupper funksjonshemmede barn og unge ble regnet som ikke-opplæringsdyktige og dermed ikke gitt rett til opplæring i medhold av lovene. Etter hvert så man imidlertid at psykisk utviklingshemmede som i mindre grad hadde forutsetninger for å tilegne seg teoretisk preget lærdom i tradisjonell forstand, kunne ha utbytte av annen opplæring tilpasset deres evner og forutsetninger. Dette førte til at det mot slutten av 1950-tallet ble reist krav om spesielt tilrettelagt undervisning også for disse elevgruppene. Kirke- og undervisningsdepartementet ga uttrykk for at § 26 i folkeskoleloven av 1959 kunne brukes til å igangsette slik undervisning, selv om bestemmelsen - som regulerte det økonomiske ansvaret for elever i barnehjem eller sykehus eller andre institusjoner - neppe var vedtatt med slik undervisning for øye.

St.meld. nr. 88 (1966-67) Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede representerte et brudd med særomsorgstenkningen og lanserte det såkalte normaliseringsprinsippet om ikke å trekke unødige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd. I tråd med denne tankegangen ble det i 1969 nedsatt en komité for å utarbeide regler om spesialundervisning som kunne innarbeides i den alminnelige grunnskolelov av 1969. Komiteen, som ble ledet av Knut Blom, avga sin innstilling i 1970. Ved lov 13.06.1975 nr. 42, kjent som «integreringsloven», ble spesialskoleloven opphevet og reglene om spesialundervisning tatt inn i grunnskoleloven. Med dette ble barn og unge med lærevansker omfattet av det alminnelige skolesystem.

I forarbeidene til lovendringen ble det pekt på som et mål at funksjonshemmede i størst mulig utstrekning skulle bli integrert i den vanlige skolen. Fullstendig integrering ble imidlertid ikke funnet pedagogisk eller ressursmessig realistisk på det daværende tidspunkt, jf. Ot.prp. nr. 64 (1973-74) s. 7 flg. og Innst. O. nr. 74 (1974-75) s. 3. I stikkords form kan vi si at lovendringen i 1975 innebar en lovmessig integrering, men ikke en fullstendig faktisk integrering. Ved lov 18.12.1987 nr. 99 ble gsl. § 13 nr. 1 endret med sikte på en innskjerping av prinsippet om at alle barn så langt mulig skulle gå på den skolen de geografisk hørte til. Det framgår av forarbeidene at lovendringen først og fremst tok sikte på å innskjerpe dette utgangspunktet når det gjaldt barn med behov for spesialundervisning (Ot. prp. nr. 63 (1986-87), s. 3). Integrering er også omtalt i punkt 3.2.

Utvalget vil særlig peke på fire endringer som følge av Blom-komiteens innstilling. For det første ble selve opplæringsbegrepet i loven utvidet slik at også barn og unge uten mulighet for å tilegne seg tradisjonelle skoleferdigheter, så som lesing, skriving og regning, nå ble omfattet av grunnskoleloven og fikk rett til opplæring.

Videre ble det generelle prinsippet om elevtilpasset opplæring slått fast i grunnskoleloven § 7 nr. 1. Dette innebar at det ble satt som mål at all opplæring i grunnskolen så langt mulig skulle bli tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Hva dette innebar, vil bli nærmere omtalt nedenfor.

Dessuten ble fokus i loven flyttet fra *årsaken* til behovet for spesialundervisning til *behovet* for spesialundervisning i seg selv. Fram til da hadde lovene gruppert elevene etter årsaken til at de trengte spesialundervisning (døve, blinde, åndssvake m.v.). Blom-komiteen ga uttrykk for at det i lovs form ikke var hensiktsmessig å gi

en uttømmende oppregning av alle årsaker som kunne føre til behov for spesialundervisning. Nå ønsket man å fokusere på selve behovet for slik undervisning.

I tillegg ble det i lovs form slått fast at også barn før skolepliktig alder hadde rett til spesialpedagogisk hjelp uten at det ble oppstilt noen nedre aldersgrense for rett til slik hjelp.

I 1982 ble retten til spesialundervisning etter skolepliktig alder overført fra grunnskoleloven § 13 til voksenopplæringsloven § 4 annet ledd og § 5 annet ledd. Med dette ble ansvaret for spesialundervisning på grunnskolen område for ungdom fra 16 - 20 år overført fra kommunen til fylkeskommunen, mens kommunen beholdt ansvaret for voksne (21 år og oppover). I forbindelse med lovendringen ga professor Carl August Fleischer og Justisdepartementets lovavdeling uttalelser om omfanget av retten til spesialundervisning etter grunnskoleloven. I tråd med Lovavdelingens anbefaling ble den endelige lovteksten endret med sikte på å gjøre det klart at innholdet i retten til spesialundervisning ikke var endret.

19.3 DAGENS ORDNING. OVERSIKT OVER GJELDENDE RETT

19.3.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget gjennomgå de bestemmelsene i grunnskoleloven, lov om videregående opplæring og voksenopplæringsloven som særlig regulerer opplæringen for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Det kan innledningsvis være grunn til å peke på at utvalget oppfatter lovens system i dag slik at *alle* elever i utgangspunktet er omfattet av *alle* bestemmelser i de respektive lover. Det trengs dermed en særskilt begrunnelse og hjemmel for å legge til grunn at funksjonshemmede elever ikke er omfattet av lovens alminnelige bestemmelser. Med mindre en har særskilte holdepunkter for det motsatte, må en derfor legge til grunn at funksjonshemmede elever omfattes av bestemmelsene i grunnskoleloven på samme måte som alle andre.

For å få en fullstendig oversikt over rettstilstanden for elever med særlige opplæringsbehov må en altså - på samme måte som for ordinære elever - i prinsippet gjennomgå alle lovbestemmelsene. I dette kapitlet vil utvalget imidlertid nøye seg med å gjennomgå de bestemmelsene som tar sikte på særlig å regulere opplæringen for disse gruppene. For øvrig henvises det til de relevante avsnitt andre steder i utredningen.

Utvalget vil innledningsvis omtale noen sentrale begreper på området, herunder uttrykket rettigheter og hva som nærmere ligger i det (19.3.2); noen av disse begrepene er også omtalt i "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7. Deretter vil reglene i grunnskoleloven, herunder forholdet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring, bli gjennomgått (19.3.3). Utvalget vil deretter gi en framstilling av retten til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder og forholdet til barnehageloven (19.3.4). I 19.3.5 og 19.3.6 vil de relevante bestemmelser i lov om videregående opplæring og forholdet mellom grunnskoleloven og lov om videregående opplæring bli omtalt, mens 19.3.7 handler om bestemmelsen i voksenopplæringsloven § 5 annet ledd. Avslutningsvis vil utvalget gi en oversikt over de saksbehandlingsregler som gjelder for tildeling av spesialundervisning (19.3.8).

19.3.2 Noen sentrale begreper

19.3.2.1 «Funksjonshemmet» og «integrering»

Uttrykk som «funksjonshemmet» og «integrering» er sentrale i debatten om spesialundervisning. Når det gjelder uttrykket «funksjonshemmet», legger utvalget til

grunn definisjonen i St.meld. nr. 23 (1977-78), Funksjonshemmede i samfunnet s. 10:

«Funksjonshemmet er den som på grunn av varig sykdom, skade, lyte eller på grunn av avvik av sosial art er vesentlig hemmet i sin praktiske livsførsel i forhold til det samfunnet som omgir ham.»

Definisjonen peker på det viktige forhold at funksjonshemmet er noe en person er i forhold til det samfunn som omgir vedkommende. Dette innebærer at begrepet et stykke på vei er relativt alt etter som samfunnet innrettes slik at behovene til mennesker med forskjellige evner og forutsetninger imøtekommes.

Begrepet «integrering» stod sentralt i forbindelse med revisjonen av spesialundervisningen i 1975, hvor det ble tatt viktige skritt i retning av normalisering for funksjonshemmede på opplæringsområdet. I dag er grunnskolelovens ordning slik at alle elever i utgangspunktet skal få sin opplæring i ordinære klasser ved den skolen de geografisk sogner til, jf. gsl. § 13 nr. 1. I utgangspunktet er derfor alle elever «integrert» i betydningen fysisk integrert. I prinsippet er det ikke lenger relevant å operere med begrepet «integrerte elever». Spørsmålet er snarere hvilke elever som skal «segregeres» i den forstand at de skal få opplæringen utenfor klassens ramme og eventuelt på en annen skole enn der de geografisk hører til. Det er dette som trenger særskilt beslutning.

Målet om integrering omfatter imidlertid også pedagogiske og sosiale forhold, det å legge til rette for meningsfylt samhandling med andre og aktiv deltakelse på egne premisser. Det er her tale om en inkluderende prosess som må pågå hele tiden, og hvor holdningen til alle dem som er involvert i skolens arbeid og organisering, har svært mye å si for hvilke muligheter en ser, og hva en klarer å gjennomføre

Både i forarbeidene til endringen av gsl. § 13 nr. 1 og i senere stortingsmeldinger er det lagt stor vekt på at elever med behov for spesialundervisning vanligvis skal gå i hjemskolen, og at en av skolens viktigste oppgaver er å sørge for pedagogisk og organisatorisk differensiering, slik at flest mulig elever kan få sin opplæring i ordinære klasser ved hjemskolen.

19.3.2.2 «Rettigheter»

At elevene gis rettigheter, innebærer i denne sammenheng at det så langt rettighetene rekker, skapes rettslige forpliktelser for den enkelte kommune eller fylkeskommune. Et krav om å få rettigheter oppfylt kan ikke avslås med den begrunnelse at kommunen ikke har avsatt penger til formålet. I siste instans kan rettigheter - om nødvendig - håndheves ved domstolene.

Det blir da et rettsspørsmål hvilke ytelser eleven i det enkelte tilfelle har krav på. Rettighetsfestede ytelser blir altså tatt ut av den enkelte kommunes eller fylkeskommunes løpende prioriteringer i den forstand at det ikke er rettslig adgang til å nedprioritere ytelsen under den minstestandard loven fastsetter. Rettighetslovgivning vil imidlertid ikke være til hinder for at kommunen gir tilbud utover det minstenivå som er fastlagt i loven.

Disse forhold tilsier at bestemmelser om rettigheter for den enkelte gjøres så klare at både den enkelte borger og kommunen/fylkeskommune så langt som mulig kan vite hva de innebærer. Det er også viktig nøye å vurdere hva en vil rettighetsfeste, og hvilket omfang rettigheten eventuelt skal ha. Dersom alle kommunale og fylkeskommunale tilbud skulle rettighetsfestes, ville det føre til at kommunene i stor grad ville miste mulighet for styring av kostnader og lokale prioriteringer.

Det synes likevel å være enighet om at grunnleggende ytelser som f.eks. utdanning og helse- og sosialhjelp fortsatt bør bygge på lovfestede rettigheter på et visst

minstenivå. Rettigheter er et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale minstestandarder på viktige velferdsgoder. De vil også tjene til å øke borgernes rettssikkerhet ved å motvirke muligheten for vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling, jf. blant annet St.meld. nr. 50 (1993-94), s. 169 (helsemeldingen).

19.3.3 Grunnskolen

19.3.3.1 Generelt

Grunnskoleloven § 7 første ledd bestemmer at «alle elever har rett til å få opplæring i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei har». Bestemmelsen slår fast som et generelt prinsipp at all opplæring i størst mulig utstrekning skal tilpasses den enkelte elev.

I forlengelsen av dette prinsippet bestemmer gsl. § 8 at det «for born og unge som ut frå ei sakkunnig vurdering treng serleg hjelp, skal ... skipast spesialundervisning, i eller utanom skolen». Det er uomtvistet at de to bestemmelsene må leses i sammenheng og forstås slik at elever med særlige opplæringsbehov har rett til spesialundervisning, se blant annet Gulating lagmannsretts dom i RG 1987 s. 66, og Høyesteretts kjærmålsutvalgs kjennelse i Rt. 1990 s. 360.

I det følgende vil utvalget først omtale forholdet mellom elevtilpasset opplæring etter gsl. § 7 og spesialundervisning etter § 8. Deretter vil utvalget gi en oversikt over vilkårene for rett til spesialundervisning, og hvilket innhold og omfang denne retten har.

19.3.3.2 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Etter gsl. § 7 har alle elever rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger. Det som her slås fast, er for det første et generelt prinsipp om at opplæringen skal tilpasses den enkelte elev. Bestemmelsen kan imidlertid ikke forstås slik at den gir *alle* elever rett til et individuelt tilrettelagt opplæringstilbud. Det er snarere tale om et generelt prinsipp som skal ligge til grunn for all opplæring. Innenfor rammen av klasseundervisningen bør den enkelte lærer - i den utstrekning det er mulig - søke å tilpasse undervisningen til den enkelte elev. Dette gjelder ikke bare elever med lærevansker, men også elever som har forutsetninger for å lære raskere eller mer enn gjennomsnittet. Alle elever skal så langt som mulig gis opplæring som tar hensyn til den enkelte elevs spesielle forutsetninger og evner. Dette målet forplikter ikke bare den enkelte lærer, men også den enkelte skole og kommunen, som i størst mulig utstrekning må følge det opp i planleggingen og driften av skolene.

I den utstrekning det her er rimelig å tale om rettigheter, er det rettigheter av et relativt diffust innhold. En vil likevel kunne tenke seg at mer eklatante brudd på prinsippet, f.eks at en lærer helt ignorerer en elevs særlige forhold, vil måtte anses å være i strid med elevens rettigheter etter denne bestemmelsen

For noen elever må det særskilt tilrettelegging til for å sikre retten til tilpasset opplæring. For disse elevene viderefører gsl. § 8 prinsippet om tilpasset opplæring ved å gi rett til spesialundervisning. Beslutning om å gi en eller flere elever hele eller deler av grunnskoleopplæringen i form av spesielt tilrettelagt opplæring - eller å avslå å gi slik opplæring - vil være enkeltvedtak i relasjon til forvaltningsloven § 2. Slik utvalget ser det, er det mest hensiktsmessig å bruke betegnelsen *spesialundervisning* der det i relasjon til en eller flere bestemte elever er truffet en beslutning om å gi et spesielt tilrettelagt opplæringstilbud. Utvalget vil imidlertid påpeke at denne forståelsen av spesialundervisning bare er ment å være en definisjon av hva som ligger i lovens begrep. I en faglig-spesialpedagogisk eller annen sammenheng vil muligens en annen forståelse være mer relevant.

Utvalget har drøftet framtidig betegnelse på den opplæring som er særlig tilrettelagt. Det er i utgangspunktet ikke ønskelig at terminologien skal komme i konflikt med målet om en integrerende skole. Utvalget har likevel valgt å fortsette å bruke betegnelsen spesialundervisning, som er et kjent og innarbeidet begrep.

Grunnskoleloven skiller ikke mellom ulike former for spesialundervisning. Man kan her tenke seg en rekke ulike tiltak, fra ekstra lærer for å hjelpe visse elever i enkelte timer til individuelt tilrettelagte undervisningsopplegg som ligger ganske langt fra det en tradisjonelt forbinder med grunnskoleopplæring.

Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbud, vil en elev som har rett til spesialundervisning i én skole, ikke nødvendigvis ha rett til dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov.

Hva den enkelte kommune og skole skal gjøre for å fremme prinsippet om tilpasset opplæring, er ikke nærmere fastlagt i loven. I praksis blir det da i stor utstrekning opp til den enkelte kommune å bestemme i hvilken grad den ønsker å prioritere generell tilpasning eller større bruk av spesialundervisning etter enkeltvedtak. Bak prinsippet i § 7 nr. 1 ligger det imidlertid at skolene i størst mulig utstrekning skal satse på tilpasset opplæring. Tidligere var dette valget i enda større grad bundet ved at kommunene i forbindelse med tildeling av statstilskudd til opplæringssektoren var pålagt å bruke 10 % av ressursene på barnetrinnet og 5 timer pr. klasse på ungdomstrinnet til differensieringstiltak. Denne ordningen opphørte ved overgangen til rammeoverføringer i 1986.

Det er også i dag enighet om at det i større utstrekning bør satses på pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak i den ordinære opplæringen framfor å gi spesialundervisning knyttet til enkeltelever. Tallmateriale fra undersøkelser utført av Møreforskning (rapport nr. 9403) viser imidlertid at antallet elever som mottar spesialundervisning i 1-4 timer i uken, stadig øker. Dette kan være en indikasjon på at kommunene et stykke på vei har nedprioritert ressurser til generelle pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak og i stedet tildeler spesialundervisning etter enkeltvedtak. Også andre faktorer kan imidlertid ha påvirket behovet for spesialundervisning.

Retten til spesialundervisning vil ofte føre til at eleven må tilbys en opplæring som er ganske langt fra det en vanligvis forbinder med grunnskoleundervisning. Ved lovendringen i 1975 la man til grunn det «utvidede opplæringsbegrep», jf. Blom-utvalgets innstilling, s. 44. Den opplæringen en elev har krav på i medhold av grunnskoleloven, er således ikke begrenset til tradisjonell skolelærdom som lesing, skriving, matematikk mv. Også elever som ikke kan nyttiggjøre seg slik undervisning, har rett til opplæring.

Kirke- og undervisningsdepartementet har gitt følgende beskrivelse av det utvidede opplæringsbegrep:

«Når loven i § 7 nytter uttrykket «opplæring» i stedet for «undervisning», er det bl.a. for å markere at den hjelpen som barn og unge med funksjonshemninger skal få innenfor lovens ramme, må utvides i forhold til det tradisjonelle undervisningsbegrep og omfatte lærings- og treningsaktiviteter som svarer til de spesielle behov elevene har. Opplæringen skal fremme utviklingsprosesser og innøve ferdigheter som har funksjonell verdi i en livssituasjon som er realistisk for eleven». (Kirke og undervisningsdepartementet. En orientering 1975, s. 8.)

Det finnes i dag ingen nedre grense for hva slags opplæring som kan gis i medhold av grunnskoleloven. Bortsett fra i helt ekstreme tilfeller er begrepet «ikke-opplæringsdyktig» altså ikke lenger relevant.

Opplæring må imidlertid avgrenses mot behandling. Dersom det ikke er tale om innøving eller vedlikehold av kunnskaper eller ferdigheter hos eleven, synes det ikke rimelig å tale om opplæring. Men heller ikke en slik kategorisering gir en helt fast grense. For eksempel er opptrening av taleferdighet for pasienter med afasi i dag regulert i både voksenopplæringsloven og folketrygdloven (se folketrygdloven § 2-5 nr. 2 c). Behandling og trening hos fysioterapeut er et annet område der grensen mellom opplæring og behandling kan være flytende, selv om hovedregelen må være at slik behandling/trening ikke er opplæring i skolelovgivningens forstand. Hvor grensen går, vil måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle.

19.3.3.3 Hvem har rett til spesialundervisning?

Dersom en elev «ut frå ei sakkunnig vurdering treng serleg hjelp», har vedkommende rett til spesialundervisning etter gsl. § 8 nr. 1. Kravet om sakkyndig vurdering er her å anse som en særlig saksbehandlingsregel, se nærmere i punkt 19.3.8.

Det er altså elever som «treng serleg hjelp» som har rett til spesialundervisning. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at en kan nyttiggjøre seg ekstra pedagogisk hjelp, det ville i praksis innebære at nesten alle elever ville ha krav på spesialundervisning. Det må derfor legges til grunn at vilkåret er at eleven har *særlig behov* i den forstand at vedkommende ikke kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær klasseundervisning, jf. Blom-utvalgets innstilling, s. 41, annen spalte.

Hva som er tilfredsstillende, er selvsagt ikke noen absolutt størrelse, men må bero på en skjønsmessig vurdering. Denne vurderingen må legges til grunn at alle elever har krav på et *likeverdig* opplæringstilbud. Det er i de tilfeller der eleven har så dårlig utbytte av ordinær opplæring at tilbudet ikke blir likeverdig at eleven har krav på spesialundervisning, se nærmere om dette i punkt 19.3.3.4.

19.3.3.4 Hva slags spesialundervisning gir grunnskoleloven rett til?

Grunnskoleloven selv angir ikke nærmere kriterier for innholdet eller omfanget av det spesialundervisningstilbudet elever med særlige behov har rettskrav på. Det framgår imidlertid at forarbeidene til lovendringen i 1975 at man ønsket å innføre rett til et *likeverdig* opplæringstilbud for alle barn og unge, jf. Ot.prp. nr. 64 (1973-74), s. 9, og Innst. O. nr. 74 (1974-75), s. 3. At elever med behov for spesialundervisning har krav på et likeverdig opplæringstilbud, er senere lagt til grunn i rettspraksis og juridisk teori. Også i St.meld. nr. 35 (1990-91) gis det uttrykk for at elever med særlige opplæringsbehov skal ha et likeverdig tilbud (se særlig s. 8).

Kriteriet «likeverdig» gir ingen presis angivelse av det nærmere innhold i eller omfang av den opplæring elever med behov for spesialundervisning har rettskrav på, men må bero på en skjønsmessig vurdering av den enkelte elevs totale opplæringstilbud i form av spesialundervisning og eventuelt ordinær opplæring. Sentrale momenter i likeverdivurderingen vil være elevens særlige behov og vedkommendes muligheter for utbytte av ordinær opplæring, elevens utviklingskapasitet slik den fremstår på bakgrunn av en sakkyndig vurdering, og opplæringens kvalitet og omfang. Opplæringen må videre tilrettelegges slik at eleven har mulighet til å nå de opplæringsmål som er satt for ham eller henne. I de tilfeller der kommunen har valget mellom flere alternative opplæringstilbud som alle gir eleven mulighet for å nå de opplæringsmål som er satt, kan også kostnadene ved de forskjellige alternativene

være en relevant faktor. Et absolutt minimumskrav er imidlertid at opplæringen er slik at eleven har mulighet for å få rimelig utbytte av den.

Videre vil en i vurderingen av om et opplæringstilbud er likeverdig, i en viss utstrekning måtte se hen til standarden på den ordinære opplæring i vedkommende kommune. Forutsetningen er imidlertid at den ordinære opplæringen i kommunen ligger innenfor lovens minstestandard. Dermed vil likeverdsnormen også være med på å sikre en nasjonal minstestandard på den undervisning som gis elever med særlige opplæringsbehov. I de tilfeller der kommunen har valgt å gi større ressurser til opplæringssektoren enn det som følger av lovens minstestandarder, vil likeverdsnormen også innebære et krav til ressursfordelingen innenfor kommunen selv. Dette innebærer at kvaliteten av tilbud om spesialundervisning utover lovens minstestandard vil avhenge av kommunale eller fylkeskommunale prioriteringer, på samme måte som for det ordinære opplæringstilbud.

Det er imidlertid viktig å understreke at en sammenligning av de totale ressurser som brukes i kommunen på henholdsvis spesialundervisning og ordinær undervisning, ikke i seg selv gir grunnlag for å slå fast at opplæringstilbudene er likeverdige. I og med at det her er tale om en rettighet for den enkelte, må vurderingen av den enkelte elevs behov og forutsetninger hele tiden være det sentrale. For at tilbudet skal kunne regnes som likeverdig, må den funksjonshemmede ha omtrent de samme muligheter for å realisere sine evner og forutsetninger som andre elever har innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Elever som helt eller delvis mottar sin grunnskoleopplæring i form av spesialundervisning, har selvsagt - på samme måte som alle andre - rett til 9 års grunnskoletilbud. Inntil nylig var det også antatt (se blant annet St.meld. nr. 35 (1990-91), s. 8) at det ordinære uketimetallet også gjaldt for elever som fikk spesialundervisning.

Etter høyesterettsdommen i Malvik-saken (Rt. 1993, s. 811) må en legge til grunn at grunnskolens ordinære uketimetall ikke gjelder automatisk for alle elever som får spesialundervisning. Unntak fra det ordinære uketimetallet vil kunne tenkes i helt ekstraordinære tilfeller der det tilbud eleven har fått, har vært særdeles ressurskrevende og en må anta at eleven har hatt relativt sett større utbytte av hver time enn ordinære elever har av den ordinære klasseundervisning. Høyesterett la også vekt på annen opplæring vedkommende elev hadde fått av miljøpersonale, uten at det i den forbindelse ble stipulert noe bestemt timetall.

Det er imidlertid grunn til å se på dommen som uttrykk for en ren unntakssituasjon. Hovedregelen må fortsatt antas å være at elever som mottar spesialundervisning, har krav på opplæring i et omfang som tilsvarer grunnskolens ordinære uketimetall.

At avvik fra dette utgangspunkt bare kan antas å være aktuelt i spesielle unntakstilfeller, er også lagt til grunn i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets rundskriv F-3040/93, som ble sendt ut i forbindelse med dommen i Rt. 1993 s. 811.

19.3.3.5 Om plikt til spesialundervisning

Etter forskrift for grunnskolen § 1-6 nr.4 er foreldrenes samtykke nødvendig før spesialundervisning settes i verk. Det er altså ikke, slik som for vanlig undervisning, plikt til å motta spesialundervisning. Uten forskriftsreguleringen av dette spørsmål ville det imidlertid - i lys av den alminnelige plikt til å underkaste seg grunnskoleopplæring - være tvilsomt om foreldrene hadde adgang til å motsette seg at det ble gitt spesialundervisning.

Skal spesialundervisning i dag pålegges, vil vedtak måtte treffes av fylkesnemnda for sosiale saker i medhold av barnevernloven § 4-11 (om opplæring med

bistand fra barneverntjenesten) eller etter barnevernloven § 4-12 b (omsorgsovertakelse).

19.3.4 Rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder. Forholdet til barnehageloven

Gsl. § 13 nr. 4 slår fast at barn som etter en sakkyndig vurdering har særlige behov, har rett til spesialpedagogisk hjelp også før skolepliktig alder. Det er kommunen som har ansvaret for å gi slik hjelp, jf. § 8 nr. 6. Det er også kommunen som i utgangspunktet skal dekke utgiftene til slik hjelp, jf. gsl. § 37 nr.2. Barn som får spesialpedagogisk hjelp, har dessuten samme rett til skyss som elever i den 9-årige grunnskolen, jf. grunnskoleforskriften § 1-1 nr. 3 og "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26 om skyss og innlosjering.

Loven fastsetter ikke noen nedre aldersgrense. Av forarbeidene til lovbestemmelsen framgår det at det i prinsippet ikke er noe i veien for å gi spesialpedagogisk hjelp etter denne bestemmelsen til barn helt ned til 1 - 2 år, jf. Blom-utvalget, s. 53. Også spedbarn som måtte ha særlig behov for spesialpedagogisk hjelp og stimulans, må som utgangspunkt antas å være omfattet av bestemmelsen. På samme måte som for spesialundervisning i grunnskolealderen, vil det i disse tilfellene bero på en skjønnsmessig totalvurdering om vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp er oppfylt, se Blom-utvalget, s. 84.

Utover at gsl. § 8 nr. 6 slår fast at spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder bør omfatte forelderådgivning, sier grunnskoleloven ikke noe mer presist om vilkåret for å ha rett til slik hjelp eller noe om det nærmere innhold eller omfang av hjelpen. I forarbeidene er det pekt på at det i visse tilfeller vil være særlig viktig at spesialpedagogisk hjelp settes inn tidlig i utviklingen, og at dette vil kunne være av grunnleggende betydning for barnets senere utvikling. Om det foreligger slike omstendigheter, vil ha stor vekt i vurderingen av om et barn har krav på hjelp etter gsl. § 13 nr. 4. Det vil også måtte stå sentralt i vurderingen av det nærmere innhold i og omfang av et slikt tilbud, slik at det i hvert fall må kreves at hjelpen gis et slikt innhold og omfang at den er egnet til å avhjelpe vedkommendes særlige behov.

Bestemmelsen bruker uttrykket «spesialpedagogisk hjelp» i stedet for «spesialundervisning», som brukes i loven for øvrig. Både ordlyden i § 8 nr. 6 og forskriftene og uttalelser i forarbeidene tyder på at uttrykket omfatter mer enn hva en vanligvis legger i «spesialundervisning». I grunnskoleforskriften § 1-4 nr. 1 er det pekt på at slik hjelp kan omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak og rettleiding til foreldrene og til personalet i barnehagen.

For de tilfellene der barnet går i barnehage, gir St.meld. nr. 89 (1976-77), s. 21, uttrykk for at spesialpedagogisk tilbud etter grunnskoleloven først foreligger «når skolestyret vedtar et opplegg med tilføring av ressurser fra skoleverket i tillegg til barnehagens ordinære ressurser».

Ikke sjelden vil barn med rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder også ha prioritet ved opptak til barnehage etter lov 21.03.1995 om barnehager § 9 (loven har pr. 03.07.95 ikke trådt i kraft). Etter denne bestemmelsen skal kommunen sørge for at barn med funksjonshemming som etter en sakkyndig vurdering er funnet å kunne ha nytte av opphold i barnehagen, blir prioritert ved opptak til barnehage.

Noen nødvendig sammenheng mellom ytelsene etter grunnskoleloven og barnehageloven er det imidlertid ikke. Retten til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder er ikke betinget av at barnet går i barnehage, og barnehageloven pålegger ikke kommunen å gi spesialpedagogisk tilbud til funksjonshemmede barn som får barnehageplass.

19.3.5 Videregående opplæring

19.3.5.1 Generelt

Gjennom Reform 94 har *alle* som har fullført grunnskolen, fått rett til minst 3 års videregående opplæring, jf. lvgo. § 8 første ledd. Dette må også gjelde elever som ikke er i stand til å følge ordinær videregående opplæring. Dette innebærer at det ikke kan stilles krav om at eleven har tilegnet seg visse kunnskaper eller ferdigheter, eller at deres opplæring i grunnskolen har foregått på et visst nivå. Også elever hvis grunnskoleopplæring har bestått av såkalt ADL-trening (opplæring i dagliglivets gjøremål), har rett til minst 3 års videregående opplæring, se i den forbindelse NOU 1991: 4, s. 57.

For elever som ikke har forutsetninger for gjennom videregående opplæring å nå yrkeskompetanse eller studiekompetanse, skal opplæringen normalt ta sikte på å gi dokumentert delkompetanse, jf. lvgo. § 3. Hva som nærmere ligger i dette, er behandlet i en utredning om «delkompetanse i arbeidsliv og opplæring» (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, september 1994).

De rettigheter som ble innført ved Reform 94, kan bare påberopes av elever som skrives ut av grunnskolen våren 1994 eller senere, jf. kgl.res. av 01.10.1993.

Elevtilpasset opplæring som generelt mål er ikke kommet særskilt til uttrykk i lov om videregående opplæring. Det framgår imidlertid av forarbeidene at en generell retningslinje for den videregående skole bør være at «undervisningen må til enhver tid - så langt det er praktisk mulig - tilpasses den enkeltes særlige forutsetninger med hensyn til evner og anlegg, arbeidskraft og standpunkt», jf. Ot.prp. nr. 18 (1973-74), s. 52. Det må derfor legges til grunn at elevtilpasset opplæring som et mål for all undervisning også gjelder videregående opplæring.

19.3.5.2 Vilkår for rett til inntak

I medhold av lvgo. § 8 tredje ledd vil søkere til videregående opplæring med «særlig behov for særskilt tilrettelagt opplæring» i visse tilfeller ha rett til inntak på et bestemt grunnkurs. Dette gjelder dersom søkeren - på bakgrunn av en sakkyndig vurdering - må anses å ha særlig behov for nettopp dette grunnkurset. Det er i forarbeidene gitt uttrykk for at hensikten med bestemmelsen ikke har vært å tillegge disse søkerne ønsket særlig vekt, men å åpne for å ta hensyn til den enkelte elevs særskilte lærevansker også i inntakssammenheng, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 22. Bestemmelsen gjelder bare for søkere som er 20 år eller yngre.

At lvgo. § 8 bruker begrepet «særskilt tilrettelagt opplæring» og lvgo. § 11 betegnelsen «spesialundervisning», er ikke ment å gi uttrykk for noen realitetsforskjell, men skyldes at lvgo. § 11 ikke ble revidert i forbindelse med Reform 94, se departementets rundskriv F-70-94, s. 12.

Etter lvgo. § 8 sjettede ledd kan departementet fastsette kvoter for inntak etter § 8 tredje ledd. Formålet er ifølge forarbeidene å kunne ha mulighet for å unngå uheldige virkninger for spesielle utdanningstilbud med et begrenset antall elevplasser, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93) s. 11. Forskrift 10.11.1993 om inntak til videregående opplæring mv. gir i kapittel 6 blant annet bestemmelser om hvem som i denne sammenheng er å anse som sakkyndig, hva den sakkyndige vurdering skal inneholde, og hva som kan gi grunnlag for særskilt inntak etter lvgo. § 8 tredje ledd.

Forskriften § 6-4 setter som vilkår for særskilt inntak at vedkommende elev har et omfattende behov for tilrettelagt opplæring på grunn av betydelige sansedefekter og motoriske defekter, store lærevansker, betydelige emosjonelle eller sosiale problemer, store sammensatte funksjonshemninger eller andre betydelige funksjonshemninger.

Dersom eleven ikke kan antas å ha særlig behov for - og dermed heller ikke rett til - inntak på et bestemt grunnkurs, har vedkommende etter lvgo. § 8 annet ledd rett til inntak på en av tre prioriterte grunnkurs, på lik linje med alle andre elever.

Ved Reform 94 er antallet grunnkurs i videregående skole redusert til 13 (se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 om opplæringens innhold). Den enkelte fylkeskommune har ikke adgang til å utarbeide flere grunnkurs. I praksis synes elever med behov for fortsatt opplæring i grunnleggende ferdigheter (f.eks. visse grupper av psykisk utviklingshemmede) å bli tatt inn på allmennfaglig linje. Det finnes også eksempler på at videregående skoler i praksis har utarbeidet en særskilt «allmennpraktisk» linje for disse elevene, se også punkt 19.3.5.4.

Elever med særlige opplæringsbehov er ikke i loven gitt særlige rettigheter når det gjelder inntak på videregående kurs, men har som andre elever rett til inntak på et av de videregående kurs som bygger på grunnkurset, jf. lvgo. § 8 annet ledd. I inntaksforskriften § 7-3 er det slått fast at disse søkerne skal tas inn på grunnlag av individuell vurdering dersom de ikke har fått karakterer på grunnkurset. I denne vurderingen skal så vel den sakkyndige vurdering som søkerens prioriteringer tillegges vekt.

19.3.5.3 Vilkår for rett til spesialundervisning

Bestemmelsen om rett til spesialundervisning i lvgo. § 11 ble ikke endret som følge av Reform 94. Til tross for at lvgo. § 11 ikke bruker ordet «rett», har det vært ansett som sikkert at det her dreier seg om en rettighet for den enkelte elev som fyller vilkårene (se blant annet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets rundskriv F-70-94 s. 13). Videre går det fram av forarbeidene til lov om videregående opplæring at man ønsket å innføre regler om spesialundervisning tilsvarende dem som Blom-utvalget hadde foreslått for grunnskolen, jf. Ot.prp. nr. 18 (1973-74), s. 76. Man la til grunn at spesialundervisning skulle være en rett for den enkelte elev, jf. Innst. O. nr. 28 (1973-74), s. 26, 27 og 41.

På samme måte som for grunnskolen er betingelsen for å ha rett til spesialundervisning også her at eleven etter «en sakkyndig vurdering trenger hjelp og støtte». Det må legges til grunn at det også etter lvgo. § 11 må være tale om et særlig behov i den forstand at det ikke kan være tilstrekkelig at eleven har utbytte av ekstra hjelp og støtte. I St.meld. nr. 43 (1988-89), s. 62 har departementet gitt uttrykk for at prinsippet om *likeverdige* opplæring også gjelder for den spesialundervisning som gis etter lov om videregående opplæring. Den naturlige følge skulle være at det også her - på samme måte som for grunnskolen - vil være elevens utbytte av den ordinære undervisning som er avgjørende for om eleven har rett til spesialundervisning. Det er i de tilfeller der eleven har så dårlig utbytte av det ordinære undervisningstilbudet at opplæringen ikke kan anses likeverdig at eleven har rett til spesialundervisning. Også forarbeidene til lov om videregående opplæring gir støtte for at de to lovene må tolkes likt på dette punkt, se Ot.prp. nr. 18 (1973-74), s. 52 og 76.

Lvgo. § 11 omfatter også elever som ikke i utgangspunktet har rett til 3 års videregående opplæring etter lvgo. § 8. Dette gjelder elever som har påbegynt sin videregående opplæring før høsten 1994, eller som har kommet inn på den kvoten elever uten særlige rettigheter etter lvgo. § 8 som hvert år skal tas opp, jf. lvgo. § 4 annet ledd.

19.3.5.4 Opplæringens omfang, innhold og varighet for elever som får spesialundervisning

Elever med særlige opplæringsbehov har rett til 3 års heltids opplæring på lik linje med alle andre elever, jf. lvgo. § 8 første ledd.

I tillegg kan elever som «trenger særskilt tilrettelagt opplæring» etter lvgo. § 8 fjerde ledd, få ytterligere 2 års videregående opplæring. Bestemmelsens ordlyd kan tyde på at dette ikke er ment å være en rettighet for den enkelte elev, men at det skal bero på den enkelte fylkeskommune om det skal gis ytterligere opplæring til disse elevene. Bestemmelsen angir på den annen side en absolutt aldersgrense på 22 år for å kunne få slik opplæring, noe som kunne indikere at det her er tale om en rettighet. Ellers er det vanskelig å se noen fornuftig mening i å fastsette øvre aldersgrenser for fylkeskommunens tilbud i loven.

Også i forarbeidene til loven er opplæring av lengre varighet enn 3 år omtalt som en «rett» til opplæring inntil 5 år, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 10 og 11. Men forarbeidene er ikke helt konsekvente på dette punkt. I kommentaren til § 8 fjerde ledd heter det således:

«Dette er en videreføring av omfang og nivå fra någjeldende bestemmelse. Omfanget av tilbudet som gis, vil på samme måte som i dag avhenge av fylkeskommunens ressurser og det generelle nivå på opplæringen» (Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 23).

Den bestemmelse det her henvises til, var tidligere inntatt i lvgo. § 8 første ledd, som slo fast at funksjonshemmede «har på samme måte rett til opplæring i den videregående skole i mer enn 3 år når de etter en sakkyndig vurdering trenger det og kan ta imot opplæring». Uttrykket «på samme måte» henviser til første setning i bestemmelsen, som sier at elever som er tatt inn «så vidt mulig», skal kunne gå der i minst 3 år. Det må således antas at tidligere lvgo. § 8 første ledd ikke ga elever med særskilte opplæringsbehov rettigheter, på tross av at bestemmelsen brukte ordet «rett til opplæring».

Også departementet har lagt til grunn at lvgo. § 8 fjerde ledd - slik den nå lyder - ikke gir elever med særlige opplæringsbehov et rettskrav på opplæring utover 3 år, se rundskriv F-70/94, s. 11. Om elevene skal gis et slikt tilbud, vil bero på om fylkeskommunen finner å kunne prioritere et slikt tilbud innenfor sine budsjetter (jf. også uttalelsen i samme retning i sitatet straks ovenfor). Grensene på henholdsvis 5 år og fylte 22 år er innført for å «lette presset» på fylkeskommunene.

Selv om forarbeidene er noe uklare, må det etter dette antakelig konkluderes med at lvgo. § 8 fjerde ledd ikke gir elever med særlige opplæringsbehov noe rettskrav på opplæring utover 3 år.

Rett til 3 års videregående opplæring for alle elever må innebære at en også her må legge det utvidede undervisningsbegrep til grunn, se om dette begrepet i punkt 19.3.3.3. Heller ikke i videregående opplæring vil det derfor normalt være relevant å tale om «ikke-opplæringsdyktige» elever. For elever med omfattende funksjonshemninger vil innholdet i den opplæring som tilbys i medhold av lvgo. § 8, i mange tilfeller ikke kunne skille seg vesentlig fra den opplæring de har mottatt i medhold av grunnskoleloven. I praksis har elever med behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter blitt tatt inn på grunnkurs og videregående kurs allmennfag. Men det opplæringstilbud de der gis, vil nødvendigvis måtte avvike ganske vesentlig fra det tilbud som ellers gis elever på allmennfaglig linje.

Det nærmere innhold i opplæringen for elever som mottar spesialundervisning, vil, på samme måte som for alle andre elever i videregående skole, i stor grad bero på hvilket grunnkurs og videregående kurs de er tatt inn på. Lvgo. § 11 gir imidlertid

en elev rett til å kreve at opplæringen på den linje vedkommende har valgt, tilpasses slik at eleven har mulighet for utbytte av opplæringen. Tidligere statistikk indikerer at flertallet av funksjonshemmede elever velger grunnkurs og videregående kurs som normalt tar sikte på å føre fram til fag- eller svennebrev. For funksjonshemmede elever med forutsetninger for å nå yrkeskompetanse vil det i disse tilfellene som regel være tale om å tilrettelegge opplæringen slik at dette målet kan nås. For funksjonshemmede elever med et lavere mestringspotensiale vil derimot også siktemålet med opplæringen justeres, slik at den tar sikte på å føre fram til dokumentert delkompetanse.

Lvgo. § 8 femte ledd pålegger fylkeskommunen å «tilby et annet opplæring-sopplegg» dersom en elev har vansker med å følge den opplæring vedkommende har valgt. Bestemmelsen er av departementet tolket slik at den ikke gir adgang til å opprette nye grunnkurs utover de 13 som er etablert ved Reform 94. Bestemmelsen må forstås slik at fylkeskommunen har plikt til å tilby en elev plass på et grunnkurs som er bedre tilpasset vedkommende evner og forutsetninger, dersom det viser seg at eleven ikke er i stand til å følge opplæringen på det grunnkurs vedkommende opprinnelig var tatt inn på. Mer tvilsomt er det om bestemmelsen også gir fylkeskommunen rett til å flytte en elev dersom den finner at vedkommende ikke klarer å følge opplæringen. Lovens ordlyd på dette punktet - «skal tilby» - kan tale for at dette er ment å gi fylkeskommunen en plikt til å gi et tilbud, og ikke en rett til å flytte eleven. Spørsmålet er ikke særskilt omtalt i forarbeidene til loven.

19.3.5.5 Fagopplæringsloven

Verken «vanlige» elever eller elever med funksjonshemning eller særlige lærevansker, har noen ubetinget rett til lærlingplass. Det er opp til den enkelte lærebedrift om det skal tas inn lærlinger, og en lærebedrift som har sagt seg villig til å ta inn lærlinger, bestemmer selv om den vil ta inn de lærlingene yrkesopplæringsnemnda tilbyr, jf. inntaksforskriften § 9-3.

Dersom en elev ikke får lærlingplass, er imidlertid fylkeskommunen forpliktet til å tilby eleven sluttopplæring i skole, jf. lfa. § 1 b tredje ledd. Dersom en elev med begrenset arbeidsevne på grunn av fysisk eller psykisk funksjonshemning får lærekontrakt med en lærebedrift, kan fylkeskommunen dessuten samtykke i at det fastsettes avvikende kontraktsvilkår, jf. lfa. § 10 femte ledd. Loven angir ikke nærmere hva disse avvikene kan gå ut på. I departementets kommentarer til loven (rundskriv F-70-94, s. 31) gis det imidlertid uttrykk for at både det ordinære opplegg av opplæringen og dens tidsramme og siktemål kan fravikes (dokumentert delkompetanse i stedet for yrkeskompetanse, se lfa. § 1 b første ledd).

I henhold til lfa. § 13 femte ledd har lærlinger rett til å benytte PP-rådgivning opprettet i medhold av lov om videregående opplæring § 11.

19.3.6 Særlig om voksenopplæringsloven § 4 annet ledd

Voksenopplæringsloven § 4 annet ledd gir elever med særlig behov for opplæring «på grunnskolens område» rett til slik opplæring. Bestemmelsen omfatter bare ungdom i aldersgruppen 16-20 år. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å gi et opplæringstilbud etter bestemmelsen. Sammen med voksenopplæringsloven § 5 annet ledd viderefører bestemmelsen den rett til spesialundervisning etter skolepliktig alder som i 1975 ble innført i grunnskoleloven § 13 nr. 4.

I Blom-utvalgets begrunnelse for å foreslå innført en rett til spesialundervisning etter skolepliktig alder ble det blant annet pekt på at de elever som fikk denne retten, ofte kom til kort i konkurransen om plass i yrkesskole og gymnas. Som følge av

Reform 94 har denne delen av begrunnelsen ikke lenger gyldighet. I dag gir loven rett til 3 års videregående opplæring for alle elever som har fullført 9 års grunnskole. For en del elevgrupper, bl.a. elever med omfattende fysiske og psykiske funksjonshemninger, vil dette innebære at det vil måtte gis et tilbud om videregående opplæring som i innhold ikke skiller seg nevneverdig fra det tilbud disse elevene skal motta i medhold av grunnskoleloven eller voksenopplæringsloven § 4 annet ledd. For disse elevene vil videregående opplæring være et navn på en periode i skoleløpet og ikke føre til krav om et nærmere bestemt innhold eller nivå i opplæringen, jf. punkt 19.3.5.3.

Etter dette vil voksenopplæringsloven § 4 annet ledd i dag bare ha praktisk betydning i tilfeller der en elev på grunn av lærevansker har behov for grunnskoleopplæring av noe lengre varighet enn 9 år med sikte på å stå bedre rustet til å gjøre seg nytte av tilbud om mest mulig ordinær videregående opplæring.

Som eksempel kan nevnes at hørselshemmede elever ofte vil kunne trenge grunnskoleopplæring av noe lengre varighet for å kunne tilegne seg de samme kunnskaper som elever uten spesielle lærevansker. Slike elever vil måtte lære seg tegnspråk og får dermed et mer omfattende lærestoff enn andre elever. I praksis har opplæringen ved grunnskoler for hørselshemmede gått over 10 år. Før det ble innført 9-årig grunnskole, hadde disse elevene - i medhold av spesialskoleloven av 1951 - også ett år lengre skoleplikt enn andre elever.

Videre kan nevnes visse grupper av elever som er fullt ut i stand til å tilegne seg de samme ferdigheter som andre grunnskoleelever, men som på grunn av sykdom, sykdomsperiode eller særlig funksjonshemming vil trenge noe lengre tid for å klare dette.

I dag vil slike elevgrupper kunne kreve ytterligere grunnskoleopplæring i medhold av voksenopplæringsloven § 4 annet ledd før de påbegynner sin videregående utdanning.

19.3.7 Om retten til spesialundervisning for voksne og om rettens varighet

På samme måte som voksenopplæringsloven § 4 annet ledd gir vol. § 5 annet ledd voksne med særlig behov rett til spesialundervisning «på grunnskolens område» som er likeverdig med den som gis etter grunnskoleloven. Bestemmelsen sier ikke noe om varigheten eller omfanget av et slikt tilbud - tilsynelatende har en rettigheter etter bestemmelsen så lenge eleven har et særlig behov i lovens forstand.

Etter Høyesteretts dom i Rt. 1993 s. 811 (Malvik), er det likevel på det rene at en ikke, på tross av ordlyden i lovbestemmelsen, har rett til livslang læring i medhold av vol. § 5 annet ledd. Høyesterett kom i denne saken til at en 28 år gammel fysisk og psykisk funksjonshemmet kvinne ikke hadde rettskrav på ytterligere opplæring etter voksenopplæringsloven § 5 annet ledd, til tross for at hun, etter de sakkyndiges vurdering, åpenbart hadde behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Høyesterett la til grunn at vedkommende hadde fått et tilbud som var likeverdig med minstekravet på vanlig grunnskoleopplæring, og at hun derfor ikke hadde rett til ytterligere opplæring.

Selv om det etter denne avgjørelsen er klart at det må trekkes en grense for omfanget og varigheten av rettskravet på opplæring etter vol. § 5 annet ledd, er det fremdeles uklart hvordan denne grensen skal trekkes.

Noen tilfeller kan skilles ut som klare. Høyesterett siterte følgende uttalelse fra forarbeidene til voksenopplæringsloven § 5 annet ledd (Innst. O. nr. 4 (1982-83), s. 3), som etter rettens oppfatning var sentral for forståelsen av bestemmelsen:

«Komiteen slår fast at det er kommunenes ansvar å sørge for grunnskoleopplæring for alle barn i skolepliktig alder. Til dette ansvar hører også å gi

særskilt opplæring for barn før skolepliktig alder dersom de har behov for det, etter grunnskoleloven § 13.4. Det er også kommunenes ansvar å sørge for opplæring til voksne personer som ikke har fått tilfredsstillende grunnskoleopplæring tidligere, eller som trenger slik opplæring på ny på grunn av sykdom eller ulykke eller andre årsaker.»

Det må etter dette legges til grunn at voksne som ikke tidligere har fått et tilfredsstillende grunnskoletilbud, eller som på grunn av skade eller sykdom trenger fornyet opplæring i grunnskoleferdigheter, har rettskrav på dette etter voksenopplæringsloven § 5 annet ledd.

Verken i høyesterettsdommen eller i forarbeidene sies det imidlertid noe om varighet eller omfang av den opplæring disse gruppene har krav på. Ut fra formålet med bestemmelsen er det et nærliggende synspunkt at opplæringen må være av et slikt omfang og en slik varighet at den så vidt mulig er egnet til å kompensere for det tidligere mangelfulle grunnskoletilbud eller bringe eleven opp på et nivå tilnærmet det vedkommende var før ulykken.

Når det gjelder elevgrupper med sterkt behov for vedlikeholdsopplæring i grunnleggende ferdigheter, kan det etter høyesterettsdommen synes som om de ikke har krav på ytterligere opplæring når de allerede har fått ni års grunnskoleopplæring tilpasset deres særlige behov. Rettens premisser er imidlertid ikke helt klare på dette punktet, og uttalelser i så vel juridisk teori som i lovforarbeidene trekker i retning av at også disse elevene var ment omfattet av vol. § 5 annet ledd. Også St.meld. nr. 35 (1990-91) synes å legge til grunn at elever med behov for vedlikeholdsopplæring vil kunne ha rett til dette i medhold av voksenopplæringsloven § 5 annet ledd (se særlig s. 6). Fortsatt er det imidlertid uklart hvilket omfang og hvilken varighet en slik rettighet til fortsatt opplæring på grunnskolens område skal ha. Det er imidlertid på det rene at en del personer faktisk vil ha behov for slik opplæring livet ut, noe som har vært understreket av departementet og Stortinget i flere sammenhenger. Mye tyder også på at reglene har vært praktisert uten tidsbegrensning for dem som er i en slik situasjon, f. eks. voksne med psykisk utviklingshemning.

19.3.8 Spesialundervisning for elever i private skoler

Privatskoleloven § 9 annet ledd bestemmer at privatskoleelever med behov for spesialundervisning skal få slik undervisning. Etter forarbeidene tar bestemmelsen sikte på å gi elever med særlige opplæringsbehov som går i private skoler samme rett til spesialundervisning som elever i offentlige skoler, se Innst. O. nr. 53 (1984-85) s. 9. I tråd med dette skal skolene ha tilskudd som gjør det mulig å tilby slik undervisning etter de samme regler som gjelder i offentlig grunnskole og videregående opplæring.

Dette innebærer at de bestemmelser som er gjennomgått ovenfor, vil gjelde tilsvarende for elever i private grunnskoler eller videregående skoler som mottar tilskudd etter privatskoleloven. Ifølge privatskoleforskrift av 02.05.1986 skal skolen i disse tilfellene søke kommunen/fylkeskommunen om tilskudd til spesialundervisning for den enkelte elev på grunnlag av sakkyndig vurdering og tilråding fra PP-tjenesten. Søknaden skal avgjøres etter de samme regler som gjelder ved tilsvarende offentlige skoler.

Privatskoleloven § 9 første ledd bestemmer videre at elever i private skoler har rett til å benytte seg av den pedagogisk-psykologiske tjenesten. I privatskoleforskriften er dette presisert dit hen at elever i private skoler har rett til tilbud fra PP-tjenesten i hjemkommunen/-fylket på lik linje med elever i tilsvarende offentlige skoler. Dersom eleven midlertidig bor utenfor hjemkommunen/hjemfylket, gjelder

retten overfor PP-tjenesten der skolen ligger. I slike tilfeller kan PP-tjenesten kreve refusjon fra elevens hjemkommune/hjemfylke.

19.3.9 Saksbehandling

19.3.9.1 Innledning

Så vel grunnskoleloven som lov om videregående opplæring og voksenopplæringsloven knytter retten til spesialundervisning til en sakkyndig vurdering. Utvalget vil nedenfor gi en framstilling av de særlige rettsspørsmål som den sakkyndige vurdering i grunnskolen og videregående skole reiser. Videre vil det bli gitt en framstilling av de regler som gjelder den pedagogisk-psykologiske tjenesten i grunnskolen og videregående skole.

19.3.9.2 Den sakkyndige vurdering i grunnskolen

Etter grunnskoleloven § 8 nr. 1 skal en sakkyndig vurdering ligge til grunn for avgjørelsen av om en elev skal få spesialundervisning. Tilsvarende gjelder for spesialundervisning på grunnskolens område etter vol. § 4 annet ledd og § 5 annet ledd.

Verken grunnskoleloven eller voksenopplæringsloven sier noe om hvem som skal foreta den sakkyndige vurdering, men det er nærliggende å anta at den pedagogisk-psykologiske tjeneste som skal etableres i medhold av gsl. § 9, har et hovedansvar for å foreta den sakkyndige vurdering. Dette er også lagt til grunn i rettspraksis, se blant annet RG 1987 s. 66. At PP-tjenestens ansvar også omfatter elever som får spesialundervisning i medhold av voksenopplæringsloven, framgår av grunnskoleforskriften § 1-6 nr. 2.

Det er ikke grunnlag for å tolke grunnskoleloven slik at PP-tjenesten har enekompetanse til å foreta slik vurdering. I bestemmelsens ordlyd ligger ikke annet enn at den som foretar vurderingen må være faglig kompetent i forhold til vedkommende type av lærevansker. Dersom PP-tjenesten selv ikke innehar tilstrekkelig fagkompetanse i den enkelte sak, må den derfor ha plikt til å innhente slik kompetanse utenfra, f.eks. fra et statlig kompetansesenter, fylkeskommunale habiliterings-team eller andre offentlige eller private instanser med sakkyndighet på området. At PP-tjenesten har hovedansvaret for den sakkyndige vurdering, men at den både har adgang - og i visse tilfeller plikt - til å innhente kompetanse utenfra, er også lagt til grunn i St.meld. nr. 35 (1990-91) s. 7.

Eleven eller dennes foreldre må også kunne innhente en sakkyndig vurdering på egen hånd, f.eks. dersom de mener at den sakkyndige vurdering som er foretatt av PP-tjenesten, er mangelfull eller feilaktig. På samme måte som for den sakkyndige vurdering utarbeidet av PP-tjenesten vil heller ikke en slik vurdering være bindende for det organ som skal treffe vedtaket. Vedtaksorganet må selv bestemme hvilken vekt det skal legges på vurderingen.

Etter dagens ordning kan ikke eleven eller foreldrene rette noe krav om sakkyndig vurdering direkte til de statlige kompetansesentrene, men må gå veien om kommunen eller fylkeskommunen. Grunnskoleloven har ikke bestemmelser om statlige kompetansesentre, men i grunnskoleforskriften § § 1-8 og 1-9 er det gitt bestemmelser om dette. Etter bestemmelsene i § 1-8 kan kommunen eller fylkeskommunen i enkelttilfeller søke hjelp fra et statlig kompetansesenter. Videre går det fram av grunnskoleforskriften § 1-9 at Statens utdanningskontor skal føre tilsyn med elever ved statlige spesialpedagogiske kompetansesentre.

Før PP-tjenesten søker om hjelp fra et statlig kompetansesenter, skal foreldrene samtykke, jf. grunnskoleforskriften § 1-8 nr. 2. Er eleven over 15 år, må det også foreligge samtykke fra eleven. Elever over 18 år med behov for spesialundervisning

kan i samråd med PP-tjenesten be om at det blir sendt slik søknad. Er vedkommende umyndiggjort, tilligger denne funksjonen vergen, jf. forskriften § 1-8 nr. 2.

Utover dette gir verken grunnskoleloven eller forskriftene bestemmelser om samtykke fra foreldrene før sakkyndig vurdering foretas. Siden loven ikke gir hjemmel til å pålegge den enkelte å medvirke til sakkyndig vurdering, må en anta at eleven selv - eller foreldrene dersom eleven er umyndig - kan motsette seg at en slik vurdering foretas. Alternativt må sakkyndig vurdering foretas i medhold av barnevernloven § 4-3, som gir hjemmel til å foreta undersøkelser dersom det er grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å treffe vedtak etter barnevernloven § § 4-11 eller 4-12.

Den sakkyndige vurdering er kun rådgivende og ikke formelt bindende for det organ som treffer vedtak om spesialundervisning. Dette må gjelde både beslutningen om en elev skal få spesialundervisning, og i tilfelle hva slags og hvor mye spesialundervisning eleven skal få, jf. RG 1987 s. 66. Vedtaksorganet er imidlertid bundet av lovkriteriet «særlig behov» og av likeverdsprinsippet. Så vel premissene for den sakkyndige vurdering som dens konklusjoner må selvsagt stå sentralt i vurderingen av hva som ligger i disse kriteriene i det enkelte tilfelle.

Vedtak om tildeling eller avslag på spesialundervisning vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 a og b. PP-tjenestens arbeid med sakkyndige vurderinger må altså følge reglene i forvaltningsloven kap. IV-VI, jf. forvaltningsloven § 3. Av disse bestemmelsene følger en rekke krav til saksforberedelsen og vedtaket. Blant annet skal eleven selv og/eller foreldrene gis varsel før vedtak treffes, og får anledning til å uttale seg, og de har i utgangspunktet rett til å gjøre seg kjent med de opplysninger PP-tjenesten sitter inne med i anledning saken.

De alminnelige regler om habilitet og taushetsplikt mv. i fvl. kap. II-III gjelder ikke bare ved enkeltvedtak, men for all virksomhet på skolen, inkludert PP-tjenesten, jf. fvl. § 1. En del av bestemmelsene vil imidlertid ha særlig aktualitet i forbindelse med utførelsen av sakkyndighetsarbeid.

19.3.9.3 Om PP-tjenesten i grunnskolen

Grunnskoleloven § 9 pålegger kommunene å opprette en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Kommunene kan også velge å samarbeide seg imellom og opprette en interkommunal PP-tjeneste. Den nærmere inndeling av PPTs tjenstedistrikt skal godkjennes av statens utdanningskontor, jf. gsl. § 9. Dersom flere kommuner velger å samarbeide, men ikke kommer til enighet om de nærmere vilkår, skal saken avgjøres av statens utdanningskontor, jf. gsl. § 9 nr. 2 annet ledd.

Grunnskoleloven selv inneholder ikke nærmere bestemmelser om PP-tjenestens organisering og oppgaver, men etter gsl. § 9 nr. 2 kan departementet fastsette forskrifter om dette. Slike regler er gitt i grunnskoleforskriften § 1-6, som bestemmer at PP-tjenesten skal omfatte elever med rett til spesialpedagogisk hjelp etter henholdsvis grunnskoleloven, privatskoleloven og voksenopplæringsloven.

Forskriften inneholder dessuten en rekke formuleringer som etter sitt innhold ikke er absolutt bindende for kommunen, men som snarere må betraktes som gode råd («kan» og «bør»): PP-tjenesten bør ha en daglig leder, sammensetningen bør gi så god fagdekning som mulig, og personalet bør ha erfaring fra arbeid i skole eller barnehage.

Videre fastsetter forskriften hovedtrekkene i PP-tjenestens arbeidsfelt. Etter § 1-6 nr. 3 skal PP-tjenesten gi råd til skolens og barnehagens øvrige personale og til foreldrene, arbeide med forebyggende tiltak, foreta undersøkelse eller sakkyndig vurdering i enkeltsaker, henvise til undersøkelse/behandling hos andre og gi hjelp til ungdom som er i arbeid eller i videregående skole etter grunnskolen.

19.3.9.4 Om sakkyndig vurdering og PP-tjeneste i videregående opplæring

Etter lov om videregående opplæring § 8 tredje ledd og 11 skal det foretas sakkyndig vurdering både i forbindelse med avgjørelsen av om en elev skal gis prioritet til et særskilt grunnkurs, og om eleven skal få spesialundervisning. Heller ikke lov om videregående opplæring gir nærmere bestemmelser om hvem som skal foreta den sakkyndige vurdering, eller om saksbehandlingen i den forbindelse. Både når det gjelder den sakkyndige vurderings rådgivende status, og når det gjelder forvaltningslovens anvendelse, må det imidlertid tas utgangspunkt i de kriterier som allerede er skissert i relasjon til grunnskolen.

Inntaksforskriften § 6-1 (jf. rundskriv F-111-93) bestemmer at sakkyndig i forbindelse med prioritert inntak på grunnkurs er den instans som har ansvar for pedagogisk-psykologisk rådgivning etter lvgo. § 11. Det er naturlig å oppfatte slik at denne tjenesten har ansvar for å utføre den sakkyndige vurdering, men at den ikke har enekompetanse på området. Videre har inntaksforskriften § 6-2 bestemmelser om hva den sakkyndige vurdering skal inneholde.

Lov om videregående opplæring pålegger ikke fylkeskommunen å opprette en pedagogisk-psykologisk tjeneste, men sier at elevene skal ha «adgang til egnet pedagogisk-psykologisk rådgivning (lvgo. § 11 tredje ledd). At uttrykket «rådgivning» brukes i stedet for «tjeneste», slik som i grunnskoleloven, kan ikke antas å innebære noen realitetsforskjell.

Etter lvgo. § 11 femte ledd kan departementet gi forskrifter om denne tjenesten. Utover de regler som finnes i inntaksforskriften, er slike forskrifter i dag ikke gitt, men departementet arbeider med felles forskrifter for PP-tjenesten i grunnskole og videregående opplæring.

19.3.9.5 Sakkyndig vurdering i forbindelse med spesialundervisning for voksne

Som nevnt er det også i forhold til retten til spesialundervisning for voksne etter vol. § 5 annet ledd krav om at det skal foretas en sakkyndig vurdering. Voksenopplæringsloven sier ingenting om hvem som skal foreta denne vurderingen. Etter forskrift for grunnskolen § 1-6 nr. 2 er det imidlertid klart at PP-tjenesten også har et ansvar for denne gruppen. Videre bygger forskriften om statlige kompetansesentre i § 1-8 på den forutsetning at de har et ansvar også for voksne med behov for spesialundervisning.

19.4 UTVALGETS VURDERINGER

19.4.1 Innledning

På bakgrunn av fremstillingen av gjeldende rett vil utvalget i det følgende diskutere sterke og svake sider ved dagens ordning og vurdere forslag som kan avhjelpe svakheter og videreføre det utvalget mener er positivt.

Utvalget understreker at forslagene gjelder det minstilbud barn, unge og voksne med behov for spesialundervisning må gis for at opplæringen skal være i samsvar med lovens minimumskrav. Bestemmelsene er ikke til hinder for at den enkelte kommune gir et mer omfattende opplæringstilbud til disse gruppene.

Etter lovendringen i 1975 er utgangspunktet som nevnt at alle elever omfattes av alle bestemmelser i grunnskoleloven. Utvalget ønsker å videreføre denne systematikken. Dette betyr at det må finnes en særskilt hjemmel for å unnta elever som mottar spesialundervisning, fra de alminnelige bestemmelser om opplæringsorganisering og innhold. På flere punkter vil det være nødvendig å åpne for slike unntak; det gjelder blant annet i relasjon til bestemmelsene om lærerkompetanse og

læreplan. I tillegg vil det bli foreslått bestemmelser som bare gjelder elever som mottar spesialundervisning.

Utvalget vil også peke på at andre faktorer enn loven med forskrifter vil kunne være viktige for opplæringstilbudet til elever med lærevansker. Forskning og kompetanseoppbygging er viktige i denne sammenheng. Videre vil informasjonsarbeid og oppbygging av hensiktsmessige rutiner være viktig for å sikre elever med lærevansker et likeverdig opplæringstilbud. Kunnskapene og holdningene hos lærere, skoleledere og skoleadministrasjon har også mye å si. For denne gruppen barn, unge og voksne vil også samarbeid og samordning med andre sektorer, så som helsetjenesten og sosialtjenesten, være av stor betydning for å sikre et tilfredsstillende totaltilbud. Dette er understreket i Innst. S. nr. 160 (1990-91), s. 1, der det blant annet heter:

«Likeverdsprinsippet er grunnlaget for barns, unges og voksnes rett til opplæring. Prinsippet omfatter ikke bare rett til opplæring, men også retten til omsorg, behandling, beskyttelse og personlig utfoldelse i samfunnet. Dette krever en samlet innsats fra alle ansvarlige instanser.»

Utvalget vil i den forbindelse vise til at de statlige kompetansesentrene, som i dag ikke er regulert opplæringslovgivningen, i framtiden er ment å spille en viktig rolle i arbeidet med å bygge ut et godt spesialundervisningstilbud landet over. Det finnes i dag 13 statlige landsdekkende kompetansesentre og 6 statlige regionale kompetansesentre. Hovedoppgaven er å samle, utvikle og spre spesialpedagogisk kompetanse blant annet gjennom rådgivningsvirksomhet overfor skoler, lærere, foreldre og andre som er knyttet til opplæring av barn, unge og voksne med lærevansker. Videre gir kompetansesentrene tilbud om korttidsopphold (inntil 12 uker) for elever med sikte på kartlegging av lærevansker. Enkelte - så som kompetansesentrene for hørselshemmede - gir også helårs skoletilbud.

I budsjettet for 1995 er det avsatt 667,4 millioner kroner til kompetansenettverk for spesialundervisning. Det er også igangsatt et spesialpedagogisk utviklingsprogram for Nord-Norge og et forsknings- og utviklingsprogram som særlig tar sikte på å styrke PP-tjenesten.

Etter utvalgets oppfatning er det heller ikke i framtiden grunn til særskilt å lovregulere denne virksomheten. I den utstrekning det drives grunnskoleopplæring ved de statlige kompetansesentrene, vil en i alle tilfelle stå overfor et offentlig skoletilbud som vil være omfattet av utvalgets lovforslag, jf. nærmere i "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 om virkeområde. Utvalget vil i den forbindelse peke på at forskrifter om søknadsprosedyrer og rettigheter for kommuner, fylkeskommuner og enkeltpersoner overfor statlige kompetansesentre kan gis uten at det foreligger særskilt forskriftshjemmel.

19.4.2 Probleidentifisering og problembeskrivelse

19.4.2.1 Lovtekniske svakheter ved dagens lovregulering

Den virkelighet bestemmelsene om rett til spesialundervisning skal regulere, er svært sammensatt, både når det gjelder art og grad av lære- eller atferdsvansker. Det er derfor ikke realistisk å regne med at en kan lovfeste klare, objektive kriterier verken når det gjelder hvem som skal ha rett til spesialundervisning, eller undervisningens innhold og omfang i det enkelte tilfelle. Bare svært omfattende bestemmelser ville kunne ta hensyn til det mangfold som finnes og gi bestemt anvisning på gode løsninger i det enkelte tilfelle. Også i framtiden vil avgjørelsen av disse spørsmål i alle fall et stykke på vei måtte bero på en faglig basert, skjønnsmessig og sammensatt vurdering.

Det bør imidlertid være mulig å gjøre vurderingskriteriene klarere enn i dagens lovverk. Skjønnstemaet bør presiseres bedre, og de sentrale momenter som den skjønnsmessige vurderingen skal bygge på, bør angis. Dessuten vil mer omfattende regler for hvordan saker om tildeling av spesialundervisning skal behandles, øke sikkerheten for at den enkelte elevs behov blir vurdert på en forsvarlig måte.

Undersøkelser utført av Møreforskning antyder at ulik forståelse av kriteriene for tildeling av spesialundervisning, ulike organisatoriske løsninger og ulike sakbehandlingsordninger kan være en del av forklaringen på de store ulikhetene som tilsynelatende finnes mellom forskjellige skoler, kommuner og fylker på spesialundervisningsens område (Møreforsknings rapport nr. 9403, s. 106).

Videre bør det foretas en utredning med sikte på å klargjøre av forholdet mellom barnehageloven og reglene om fortrinnsrett til barnehageplass og av retten til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder. Det bør den forbindelse vurderes om reglene om rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder skal overføres til barnehageloven.

I forlengelsen av dette vil utvalget også vurdere om reglene om spesialundervisning bør være ulike i grunnskole og videregående opplæring. Dette gjelder både de regler som angir kriterier for å ha rett til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forbindelse med tildeling av spesialundervisning.

Heller ikke forholdet mellom retten til spesialundervisning på grunnskolens område i medhold av voksenopplæringsloven § 4 annet ledd og retten til videregående opplæring er i dag klart. Og det er behov for å avklare hva voksenopplæringsloven § 5 annet ledd innebærer av rettigheter for den enkelte.

Målet må være å få mest mulig klare regler for det sammenhengende opplæringsløp fra barnehage til voksenopplæring for elever med særlige opplæringsbehov.

19.4.2.2 Hva oppleves som problematisk for brukerne?

Kontakt med organisasjoner som særlig representerer elevgrupper med behov for spesialundervisning, har gitt utvalget inntrykk av at de problemer som oppleves, ikke alltid skyldes mangler ved lovverket, men like ofte manglende kunnskap og informasjon om hvilke regler som gjelder, og nærmere bestemt hva de innebærer for dette feltet.

Dette kan skyldes at lovenes utforming gjør dem vanskelig tilgjengelige, men kan også skyldes mangler i arbeidet med å informere så vel beslutningstakere og saksbehandlere i kommuner og fylkeskommuner som brukerinteresser.

Det synes å herske stor usikkerhet om hvilken rolle den sakkyndige vurdering har. Usikkerheten knytter seg både til hvem som er sakkyndig, til hva vurderingen skal inneholde og til elevens og foreldrenes stilling. Videre er det tilsynelatende en viss usikkerhet når det gjelder sakkyndigvurderingens status og dens forhold til det kommunale selvstyre. Det finnes heller ikke ensartede rutiner for den sakkyndige vurdering.

Slike forhold kan også innebære en fare for at innholdet/omfanget av den spesialundervisning som gis, vil kunne variere, og at det etableres ulike praksis rundt om i kommunene med hensyn til hvem som får spesialundervisning, og hvor mye eleven får i det enkelte tilfelle. Den ovennevnte rapporten fra Møreforskning tyder på at dette i atskillig utstrekning er tilfellet. Der forskjellene gjenspeiler den enkelte elevs forhold og den enkelte kommunes evne/vilje til å tilpasse det alminnelige opplæringstilbudet, ligger dette innenfor dagens lovgivning slik den er utformet. Mer

problematiske er det derimot dersom forskjellene ene og alene skyldes forskjellige rutiner og oppfatninger om hva gjeldende rett innebærer.

Videre er det pekt på at voksne med behov for spesialundervisning ikke sjelden opplever at den kommunale PP-tjenesten ikke i tilstrekkelig grad er oppmerksom på denne gruppens særlige behov og rettigheter og på sitt ansvar for å utarbeide sakkyndig vurdering også i disse tilfellene.

Det har også vært påpekt som et problem at forvaltningslovens regler ikke alltid følges, bl.a. ved at det gis mangelfulle begrunnelser ved helt eller delvis avslag. Dessuten fører sen saksbehandling i en del tilfeller til at den enkelte elev ikke får en avklaring av sin opplærings situasjon før lenge etter skolestart.

Dette er et stykke på vei spørsmål om informasjon og opplæring om hva blant annet opplæringslovene og forvaltningsloven innebærer på disse punktene. Men det reiser også spørsmål om behovet for sterkere bånd på kommunenes frihet til å organisere og gjennomføre egne ordninger i arbeidet med sakkyndige vurderinger. Å sikre gode og ensartede rutiner vil kunne innebære en styrking av prinsippet om likeverdig undervisning og den enkelte elevs rettssikkerhet. Utvalget vil her også vurdere om foreldrenes rolle i prosessen bør styrkes i tråd med det generelle samarbeidsprinsippet for skolen.

19.4.2.3 Sterke sider ved dagens ordning

Utvalget ser det som en styrke at dagens lovgivning fokuserer på *behovet* for spesialundervisning, ikke på årsaken til behovet. En kartlegging av årsaken til en elevs spesielle opplæringsbehov vil selvsagt være viktig ved vurderingen av hva slags tilbud eleven skal eller bør få, men bør i prinsippet være irrelevant for *om* eleven skal få spesialundervisning eller ikke.

Utvalget på peker videre at innføringen i 1975 av gsl. § 7 nr. 1 om elevtilpasning som et mål for all grunnskoleopplæring representerte en viktig landevinning, som etter utvalgets oppfatning bør videreføres i en ny opplæringslov og gjøres gjeldende også for videregående opplæring.

Målet om at alle elever - også de med særlige opplæringsbehov - i utgangspunktet skal gå i skole på hjemstedet og få opplæring innenfor vanlig klasse, er i tråd med allment aksepterte skolepolitiske målsettinger om enhetsskolen. Det er videre i tråd med det generelle mål om at funksjonshemmede i størst mulig utstrekning skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre, se f.eks. St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97, s. 282.

Utvalget ser imidlertid ikke grunn til å foreslå innført bestemmelser på dette punkt som legger absolutte bindinger på den enkelte kommune, f.eks. regler om avsetning av midler til generelle pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak i skolebudsjettet, slik ordningen var før innføringen av rammetilskudd midt på 1980-tallet. Hvordan det generelle mål om tilpasset opplæring best mulig skal kunne realiseres, bør som utgangspunkt overlates til den enkelte kommune.

Utvalget vil imidlertid peke på at en godt tilpasset skole som regel vil ha mindre behov for særlige ressurser til spesialundervisning enn en skole der tilpasningen er dårlig. Derfor er det ikke uten videre klart at økning av ressursene til ulike differensieringstiltak vil føre til økte totale utgifter for kommunen. Slike tiltak kan f.eks. være å gi undervisning i mindre grupper, ha flere lærere pr. klasse i deler av undervisningen, bruk av teknisk utstyr og tilrettelegging av undervisningslokalenes fysiske utforming mv.

På den annen side vil det også i framtiden være behov for særlige skoler eller klasser for noen elevgrupper med særlige opplæringsbehov, dette kan blant annet

gjelde hørselshemmede og synshemmede elever. Det er viktig at disse gruppenes særlige behov og forhold ikke usynliggjøres.

19.4.3 Spesialundervisning bør fortsatt være en rettighet for den enkelte

Spesialundervisning bør også i framtiden være en rettighet for den enkelte. Grunnleggende likhetsidealer tilsier etter utvalgets oppfatning at dette må bli konsekvensen av at 13 års opplæring gis som en rettighet for alle. Skal en slik rett innebære noen realitet også for personer som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg ordinær undervisning, må retten for disse gruppene også føre til en rett til - på visse vilkår - å få spesialundervisning. Utvalget vil dessuten gå inn for at retten til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder og retten til spesialundervisning for voksne videreføres.

Utvalget kan ikke se at andre reguleringsmetoder på tilsvarende måte vil kunne sikre barn, unge og voksne et tilfredsstillende opplæringstilbud uavhengig av evner og forutsetninger. I de rettssaker en har hatt om spesialundervisning de siste årene, har det ikke vært omtvistet at grunnskoleloven i visse tilfeller gir den enkelte en ubetinget rett til spesialundervisning. Uenigheten har dreiet seg om det konkrete innhold og omfang av denne rettigheten.

At spesialundervisning gis som en rettighet til den enkelte, vil innebære at et opplæringstilbud på det minstenivå loven angir, holdes utenfor den enkelte kommunes frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver. Den enkelte kommune kan da ikke lovlig avslå et krav om opplæring med den begrunnelse at det ikke er avsatt midler til dette i kommunebudsjettet.

De alminnelige regler i opplæringslovgivningen vil ikke alene kunne sikre et fullverdig opplæringstilbud for disse elevene. Det bør imidlertid understrekes at også de alminnelige reglene gjelder for elever med lærevansker. Bestemmelsene om spesialundervisning kommer i tillegg til - ikke i stedet for - de alminnelige reglene som foreslås. I de tilfellene der det skal kunne gjøres unntak fra lovens alminnelige bestemmelser, foreslår utvalget at dette uttrykkelig fastsettes i loven selv.

19.4.4 Grensen mellom behandling og opplæring. Forholdet til andre tjenester

Grensen mellom behandling og opplæring vil i mange tilfeller måtte trekkes på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. Når det gjelder hva som skal regnes som opplæring i den forstand at det svarer til elevenes rettigheter i medhold av opplæringslovene, er det derimot mulig å trekke en klarere grense. Slik utvalget ser det, bør det bare være opplæring som er gitt under skolens ledelse og ansvar og på bakgrunn av skolens opplæringsplan som skal regnes som opplæring i opplæringslovgivningens forstand.

At det bare er opplæring som med rimelighet kan anses gitt av skolen, som kan regnes med i vurderingen av en elevs opplæringstilbud, følger etter utvalgets oppfatning av lovens system. Når loven pålegger kommunene/fylkeskommunene å gi opplæring til den enkelte og fastsetter regler for hvordan slik opplæring skal foregå, må det være klart at det bare er opplæring gitt i henhold til disse bestemmelsene som kan anses som opplæring gitt i medhold av loven.

En rekke funksjonshemmede elever vil ha behov for særskilt utstyr eller særskilte hjelpemidler for å kunne ta imot opplæring. I den utstrekning slikt utstyr er spesifikt knyttet til opplæringen, må det være den som har ansvar for opplæringen som også har ansvar for at slikt utstyr er tilgjengelig for eleven (se nærmere i punkt 19.4.14 nedenfor).

På denne bakgrunn har utvalget ikke funnet grunn til å foreslå særlige bestemmelser om grensen mellom behandling og opplæring eller om forholdet mellom opplæring og andre tjenester.

19.4.5 Klargjøring av bestemmelsene om rett til spesialundervisning

Så langt som råd bør rettighets- og pliktsubjektene ha mulighet til å forutse sine rettigheter og plikter. På grunn av ytelsens art og det store mangfold av lærevansker har det imidlertid vist seg at bestemmelser om rett til spesialundervisning vanskelig kan gis et helt entydig og presist innhold dersom bestemmelsene samtidig skal gi rom for hensiktsmessige løsninger i det enkelte tilfelle.

Dette problemet kunne tenkes avhjulpet ved å innføre et system der ulike arter og/eller grader av lærevansker undergis ulike regler. Etter utvalgets oppfatning vil en slik reguleringsteknikk imidlertid føre til store ulemper. Utvalget vil i den forbindelse peke på at det på dette området ikke finnes klare kategorier, verken når det gjelder art eller grad av behov for spesialundervisning. Å innføre slike kategorier i lovverket ville derfor måtte bli komplisert og likevel kunne føre til tilfeldige forskjeller for elever i grensesonene mellom kategoriene.

For å sikre fleksible og utviklingsdyktige regler har utvalget derfor funnet det nødvendig også for fremtiden å foreslå at retten til spesialundervisning reguleres av en rettslig standard. Det vil si at det nærmere innholdet i og omfanget av retten til spesialundervisning vil bero på en skjønnsmessig totalvurdering. Ved å ta visse faktorer ut av den skjønnsmessige vurderingen og gjøre dem konstante, og ved å klargjøre skjønnstemaet både når det gjelder vilkår for å få spesialundervisning, og hva en elev har krav på, mener utvalget at bestemmelsene kan gjøres lettere å praktisere enn i dag. Videre vil lovfestede rettigheter under saksbehandlingen forut for beslutning om å tildele eller avslå spesialundervisning, se nærmere i punkt 19.4.15, etter utvalgets oppfatning bidra til at eleven og/eller foreldrene i større grad trekkes inn i prosessen rundt tildeling av spesialundervisning, og til at kvaliteten på beslutningene heves.

I og med at de skjønnsmessige kriterier i loven gir anvisning på en konkret vurdering, vil de momenter i vurderingen som loven uttrykkelig nevner, ikke være uttømmende. Det kan tenkes forhold som bør eller kan tillegges vekt, selv om loven ikke uttrykkelig nevner dem. Dette gjelder for eksempel elevens utbytte av tidligere opplæringstilbud og kommunens kostnader ved ulike opplæringstilbud.

Retten til spesialundervisning må avgjøres på grunnlag av en vurdering som tar utgangspunkt i den enkelte elevs mulighet for å få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Om en elev skal få spesialundervisning vil etter dette et stykke på vei bero på hva den enkelte kommune har satt inn av organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak innenfor den ordinære opplæringen, slik også dagens ordning er. Hva som er tilfredsstillende utbytte, er ikke noe entydig kriterium, men vil måtte bero på en skjønnsmessig avveining. Dersom eleven overhodet ikke har noe påvisbart utbytte av ordinær opplæring, er vilkåret selvsagt oppfylt. Det er imidlertid sjelden slik at eleven enten har «fullt» utbytte eller ikke noe utbytte i det hele tatt - som regel vil eleven ha større eller mindre utbytte av opplæringen. I at utbyttet skal være tilfredsstillende, ligger det derfor at eleven kan ha rett til spesialundervisning også i de tilfeller der vedkommende har et visst utbytte av opplæringen.

For elever som allerede har et visst utbytte av den ordinære opplæringen, vil altså spesialundervisning i noen timer i uken eller for en kort periode eller hjelp i form av ekstra lærer, assistent eller på annen måte kunne være tilstrekkelig. For

elever som vil ha svært lite eller overhodet ikke utbytte av det ordinære opplæringstilbudet må opplæringen derimot i sin helhet tilrettelegges særskilt.

Rent språklig vil en i kriteriet «tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbud» muligens også kunne innfortolke at elever som har forutsetninger for å lære raskere og mer enn gjennomsnittet, har rett til spesialundervisning. Dette er imidlertid neppe tilfellet etter gjeldende rett, og utvalget tar heller ikke sikte på å innføre en slik rett. Men særlig evnerike elever vil omfattes av den generelle bestemmelsen om elevtilpasset opplæring. I den utstrekning den ordinære opplæringssituasjonen gir rom for det, må derfor også disse elevenes særlige forutsetninger og behov ivaretas.

Når det gjelder vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis, vil utvalget videre foreslå at loven uttrykkelig nevner elevens utviklingsmuligheter som et moment det skal legges vekt på. I dette ligger særlig en henvisning til hvilke opplæringsmål det er realistisk å sette for vedkommende elev.

I tillegg mener *utvalgets flertall* at loven uttrykkelig bør fastslå at elevens opplæringstilbud skal være likeverdig. Som nevnt i punkt 19.3.3.3 ovenfor må grunnskoleloven i dag forstås slik at elever med behov for spesialundervisning har krav på et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbud andre elever får. Med bakgrunn i at det tilbudet andre elever får vil kunne variere både i den enkelte skole og - ikke minst - i kommunen er det vanskelig å si generelt hva som skal legges i sammenligningsgrunnlaget «andre elever». Utvalgets flertall vil i denne sammenheng anta at det i praksis ofte vil være standarden på den ordinære undervisningen i den skolen eleven går på, som er det mest hensiktsmessige sammenligningsgrunnlaget. Men som nevnt i St.meld. nr. 35 (1990-91) s. 8 vil det også kunne være relevant å sammenligne med hele elevgrupper innenfor kommune, fylke eller - for enkelte små grupper - hele landet. I og med at det her som regel vil være tale om opplæring som ikke kan vurderes etter en felles målestokk, vil en slik sammenligning nødvendigvis måtte bli skjønnsmessig.

Prinsippet har vært forstått slik at et opplæringstilbud er likeverdig når den funksjonshemmede har omtrent de samme muligheter for å nå de mål som er realistiske å sette for vedkommende som andre elever har for å realisere sine mål med den ordinære opplæringstilbudet. På samme måte som for ordinære elever vil tilbudet kunne utformes under et visst hensyn til hvilke pedagogiske og økonomiske ressurser som står til disposisjon. På den annen side vil det ikke uten videre være tilstrekkelig til å oppfylle likeverdskravet at like store ressurser settes inn som for andre elever. For å gi funksjonshemmede elever et opplæringstilbud som gir dem mulighet for å realisere sine mål, vil det i de fleste tilfeller være nødvendig å sette inn større ressurser enn for den ordinære opplæringen.

Utvalgets flertall ser ulemper ved å knytte retten til spesialundervisning til et så vidt skjønnsmessig kriterium som «likeverdig» og de vanskeligheter en slik vurdering kan innebære. Flertallet antar imidlertid at likeverds-kriteriet vil gi et hensiktsmessig supplement til hovedkriteriet om tildeling av spesialundervisning etter den enkelte elevs behov og forhold.

Videre finner utvalget at ett av de momenter som i dag må antas å være en del av den skjønnsmessige likeverds-vurdering, for fremtiden bør ligge fast. Dette gjelder det ordinære uketimetallet, som etter høyesterettsdommen i Rt. 1993 s. 811, ikke lenger kan sies å gjelde absolutt for elever som mottar spesialundervisning, bare som et moment av flere.

Å slå fast at det ordinære timetallet gjelder også for elever som helt eller delvis mottar spesialundervisning, vil etter utvalgets syn ikke kunne sies å innebære noen særlig endring i kommunenes forpliktelser. Forut for dommen var det antatt (jf. blant annet St.meld. nr. 35 (1990-91) s. 8) at det ordinære uketimetall også gjaldt

for spesialundervisning. Også høyesterettsdommen gir dessuten grunnlag for å anta at det bare i helt spesielle tilfeller kan bli tale om å fravike uketimetallet, jf. også departementets rundskriv F-3040/93. Det må antas at det her bare er tale om et lite antall tilfeller. Det foreligger ikke sikre opplysninger på dette området, men stikkprøver i ca. 80 av landets kommuner tyder på at det i praksis gis samme undervisningstimetall til elever som mottar spesialundervisning som til de øvrige. For opplæring som foregår i sosiale og medisinske institusjoner har utvalget ikke hatt mulighet til å vurdere dagens praksis, men antar at en del av disse elevene i dag ikke får fullt timetall. For denne elevgruppen kan følgelig utvalgets forslag innebære en viss merkostnad i forhold til dagens praksis.

Forslaget vil imidlertid føre til en klargjøringsgevinst ved at antallet variabler i likeverdivurderingen reduseres, slik at loven blir lettere å praktisere. Utvalget mener dessuten at hensynet til likhet og rimelighet tilsier at disse elevene får rett til samme antall undervisningstimer som andre elever. At undervisningen i disse tilfellene i betydelig grad er tilpasset den enkelte elev, er ment å kompensere for elevens særlige lærevesker. Utvalget finner ikke faglige holdepunkter for å legge til grunn som et generelt utgangspunkt at disse elevene relativt sett vil ha bedre utbytte av den opplæring de mottar, enn ordinære elever.

Utvalget finner det imidlertid ikke nødvendig å foreslå en særlig lovregel som slår fast at de ordinære regler om undervisningens omfang - herunder timetallet - også gjelder for elever som mottar spesialundervisning. Lovforslagets system er som nevnt slik at også denne elevgruppen omfattes av alle lovens regler, med mindre det klart framgår av sammenhengen at bestemmelsen ikke skal gjelde eller det er gjort særskilt unntak. Det vil således følge av de alminnelige regler om opplæringens omfang og varighet at det samme timetall i utgangspunktet gjelder for alle.

Utvalgets medlemmer Berg, Hjortland, Hove, Loe, Skard og Solberg slutter seg til det prinsipp at opplæringstilbudet til de elever det her er tale om så vidt mulig skal være likeverdig med det opplæringstilbud andre elever får.

Disse medlemmene mener likevel at tredje punktum i lovforslagets § 5-1 gir en lite egnet norm for vurderingen av den enkelte elevs rett til spesialundervisning. Opplæringen må ta sitt utgangspunkt i den enkelte elevs forutsetninger og muligheter. Disse medlemmene mener derfor at vurderingskriteriene bør knytte seg til hva den enkelte elev vil kunne ha et forsvarlig utbytte av. Eleven bør ha rett til slik spesialundervisning i art og omfang at det samlede opplæringstilbud er egnet til å nå de opplæringsmål som er realistiske. Disse medlemmene foreslår derfor en alternativ formulering til § 5-1 tredje punktum

19.4.6 Om plikt til spesialundervisning

En kan ikke se bort fra at plikt for funksjonshemmede elever til å følge et grunnskoletilbud av tilsvarende omfang og varighet som «ordinære» grunnskoleelever har, i visse tilfeller kan virke urimelig. Utvalget vil derfor gå inn for å videreføre de muligheter for fritak for opplæringsplikten som ligger i dagens lovverk, jf. gsl. § 13 nr. 3 og utvalgets forslag til § 2-1 i en ny opplæringslov. Utvalget vil imidlertid understreke at det er hensynet til eleven som skal ligge til grunn for fritak for eller reduksjon av skoleplikten. Disse bestemmelsene gir ikke hjemmel til å frata elevene de rettigheter de er gitt i medhold av loven. Dette spørsmålet er også behandlet i utredningens "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om rett og plikt til opplæring (punkt 18.6.1).

Som nevnt i punkt 19.3.3.4 er grunnskoleloven i dag tolket slik at elever med særlige opplæringsbehov ikke har plikt til å motta spesialundervisning. Eleven vil imidlertid være omfattet av opplæringsplikten i gsl. § 13 nr.1 og vil derfor ha plikt

til å følge ordinær skoleundervisning dersom vedkommende ikke på annen måte får tilsvarende opplæring.

Samarbeidet mellom skole og hjem er etter utvalgets syn særlig viktig dersom et spesialundervisningsopplegg skal fungere best mulig. Å tvinge igjennom spesialundervisning mot elevens og foreldrenes vilje, vil i mange tilfeller kunne innebære at mulighetene for å nå målsettingene for opplæringen drastisk reduseres. Igangsetting av spesialundervisningstiltak vil også i enkelte tilfeller kunne virke stigmatiserende og unødig problemfokuserende. Adgangen til å pålegge elever å motta spesialundervisning bør derfor forbeholdes de tilfeller der de får svært lite eller overhodet ikke noe utbytte av den ordinære opplæring som tilbys. I slike tilfeller vil barnevernloven § § 4-11 eller 4-12 gi tilstrekkelig hjemmel for å gjennomføre slik opplæring mot elevens og/eller foreldrenes vilje.

Utvalgets flertall går derfor inn for at det heller ikke i et framtidig lovverk innføres noen eksplisitt plikt til å motta spesialundervisning. Funksjonshemmede elever vil imidlertid være omfattet av den ordinære opplæringsplikten og vil måtte følge ordinær opplæring dersom de ikke får spesialundervisning.

Når det gjelder en generell framstilling av opplæringsplikten, viser utvalget til "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om rett og plikt til opplæring.

Utvalgets medlem Hove mener at det bør være adgang til å treffe vedtak som pålegger eleven spesialundervisning. Dette medlem vil i likhet med resten av utvalget likevel understreke betydningen av samarbeid med elevene og foreldrene, og mener dette kommer godt til uttrykk i utvalgets forslag til § 5-4 tredje ledd.

Opplæringsplikten er knyttet til et system som den enkelte elev og de enkelte foreldre har liten mulighet til å øve innflytelse på. Dette gjelder både undervisningens innhold og metode. Som hovedregel fastsettes dette av offentlige myndigheter og, så langt gjelder metode, av den enkelte lærer.

Det har vært av sentral betydning å understreke plikt til opplæring på grunnskolenivå. Dette har dels vært ut fra en offentlig interesse vedrørende opplæring for barn, og dels for å ivareta barns interesser i mulige konflikter med foreldrenes.

Det er etter dette medlems oppfatning naturlig å legge vekt på dette utgangspunkt når den kompetente skolemyndighet mener det er nødvendig med spesialundervisning for at den enkelte elev skal ha et forsvarlig utbytte av skolegangen. Det kan i denne sammenheng være grunn til å legge vekt på at den enkelte elevs interesser i noen tilfeller vil kunne være i strid med andre elevers interesser.

Dette medlem vil framheve at barnevernlovens regler i § § 4-11 og 4-12b er lite egnet til å skulle avklare dette spørsmål. Skolemyndighetene må antas å ha den største kompetanse til å avgjøre om spesialundervisning er nødvendig, og melding til barnevernet vil i mange tilfeller være lite gunstig også for barnet og foreldrene. Det er heller ikke gitt at det for barnevernmyndighetene er en fordel å komme i den posisjon at den blir «riset bak speilet». Det vil være mer i samsvar med systematikken om vurderinger etter barnevernloven først blir aktuelle når eleven og foreldrene «saboterer» et pålagt spesialundervisningstilbud. Det bør vurderes nærmere om slikt pålegg skal avgrenses til å gjelde opplæringstilbud innenfor kommunen, eller om det også skal omfatte plikt til å ta imot tilbud utenfor kommunen. Uansett vil det være unaturlig å gi hjemler om tvangsgjennomføring som forutsetter at barnet bor hjemmefra. Det vil her være naturlig å henvise spørsmålet til behandling etter barnevernloven. Dette medlem vil derfor forslå et tillegg til § 5-4 tredje ledd.

19.4.7 Om rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder og barnehageloven

Utvalget har vurdert om reglene om rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder bør overføres til barnehageloven (se punkt 19.3.4). Etter en vurdering av argumenter for og mot en slik overføring, har utvalget samlet kommet til at dette spørsmålet bør utredes på en bredere basis enn det som har vært mulig i denne omgangen. Utvalgets forslag på dette punktet er således at det snarest mulig gjennomføres en særskilt utredning av spørsmålet om reglene om ansvaret for spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder bør overføres til barnehageloven.

Utredningen bør omfatte en vurdering av det spesialpedagogiske tilbudet til barn under skolepliktig alder slik det gis i dag, hvor mange barn som får spesialpedagogisk hjelp og i hvilket omfang, og hvilken rolle PP-tjeneste og statlige kompetansesentra skal ha ved en eventuell overføring til barnehageloven.

Mens gsl. § 13 gir barn rett og plikt til gratis opplæring, gir barnehageloven verken rett eller plikt til å gå i barnehage, og barnehagen er heller ikke gratis. Hensiktsmessigheten av å innføre bestemmelser om rettigheter i barnehageloven utover den nåværende fortrinnsrett for funksjonshemmede barn til opptak i barnehage, må derfor vurderes nøye. En overføring til barnehageloven kan føre til at personalet som gir spesialpedagogisk hjelp vil få sine lønns- og arbeidsbetingelser etter kommunale vilkår, i stedet for statlige som i dag. Dette kan gi en innsparing, jf. "[Økonomiske konsekvenser](#)" i kap. 42, men det må også vurderes hvilke bemanningsmessige konsekvenser dette kan få. Det er i tillegg viktig å se på det støttesystemet som er bygd opp på dette feltet (kompetansesentre, PP-tjeneste), og å vurdere hvordan systemet da også kan nyttes i barnehagesektoren. Det er også viktig å ha for øyet at dagens ordning med regulering i grunnskoleloven gir en god mulighet til å få en tidlig planlegging av det samlede skoleløp for det enkelte funksjonshemmede barn, og kan bidra til å understreke kommunens ansvar for et gjennomgående opplæringstilbud til alle funksjonshemmede fra 0 til 16 år. Det kan også nevnes at en rekke kommuner allerede i dag har etablert felles såkalte «oppvekstetater» med ansvar for begge disse tilbudene. I slike tilfeller vil samordningsgevinsten ved en overflytting til barnehageloven være liten.

Det er imidlertid også grunner som taler for en overføring til barnehageloven. Dagens ordning innebærer en uheldig splittelse av ansvaret for førskolebarn på ulike lover og forvaltningsgrener. Etter utvalget syn kan det derfor anføres gode argumenter for at ansvaret for lovreguleringen av det spesialpedagogiske tilbud for funksjonshemmede barn under skolepliktig alder bør ligge hos det departement som har ansvaret for det pedagogiske tilbudet til alle andre førskolebarn. Allerede i dag er fortrinnsretten for funksjonshemmede barn til barnehageplass, som nevnt ovenfor, regulert i barnehageloven, som Barne- og familiedepartementet har forvaltningsansvaret for. Utvalget vil i den forbindelse minne om at den nye barnehageloven § 9 gjør retten til barnehageplass for funksjonshemmede mer ubetinget enn tidligere, se også punkt 19.3.4.

En overføring til barnehageloven vil også kunne bidra til at den enkelte barnehage i større grad ansvarliggjøres når det gjelder de funksjonshemmede førskolebarna, ved at disse barnas totaltilbud da ville bli regulert i barnehageloven.

Slik utvalget ser det ville plassering av ansvaret i barnehageloven også være lovmessig mer ryddig. Barnehageloven ville da regulere alle pedagogiske tilbud til barn under skolepliktig alder, mens den foreslåtte felles loven også i denne retning vil være begrenset til regler om grunnskole og videregående opplæring.

En slik omlegging ville måtte innebære at kommunene fortsatt hadde plikt til å tilby spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder også til barn som ikke har barnehageplass, dersom en sakkyndig vurdering konkluderer med at det foreligger et

særlig behov for slik hjelp. Det ville også måtte slås fast i barnehageloven at slik hjelp er gratis enten den gis i eller utenfor barnehagen.

Barn med behov for spesialpedagogisk hjelp vil ofte ha behov for spesialpedagogisk fagkunnskap som en ikke kan vente at alle barnehager sitter inne med. Derfor vil kommunens PP-tjeneste da måtte omfatte de barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven og etter opplæringsloven.

Også for personale som skal gi spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder vil relevant kompetanse være viktig for kvaliteten i tilbudet. Utretningsarbeidet bør derfor også vurdere dette spørsmålet. På samme måte som for personale som skal gi spesialundervisning i grunnskole og videregående skole (se punkt 19.4.12) vil utvalget ikke tilrå at det foreslås uttømmende regulering i loven av kompetansekravene for personale med spesialpedagogiske oppgaver. I barnehageloven § 17 tredje ledd er departementet gitt hjemmel til å gi utfyllende forskrifter om den pedagogiske bemanning i barnehagene. Ved en eventuell flytting av ansvar til barnehageloven, ville det være naturlig at hjemmelen gis et tillegg slik at den kan brukes til å fastsette forskrifter om kompetanse for personale som skal gi spesialpedagogisk hjelp.

Som en konsekvens av forslaget om at reglene om rett til spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder blir utredet nærmere, har utvalget ikke foretatt noen revisjon av reglene i gsl. § 8 nr. 6 og 13 nr. 4, men foreslår at disse i denne omgang videreføres uendret. Bestemmelsene er imidlertid endret rent språklig for å passe inn i utvalgets lovforslag.

19.4.8 Om rett til spesialundervisning i videregående opplæring og særlige rettigheter ved inntak

Når det gjelder videregående opplæring, er det særlig tre forhold som i dag er lovregulert og som også i framtiden vil måtte reguleres særskilt. Dette gjelder for det første retten til å komme inn på bestemte grunnkurs for elever med særlige behov, dernest gjelder det muligheten for opplæring utover 3 år og til sist bestemmelsene om rett til særskilt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).

Lov om videregående opplæring og fagopplæringsloven er nylig revidert. I den forbindelse ble det også innført regler om fortrinnsrett ved inntak til grunnkurs for ungdom med særlige opplæringsbehov. Utvalget vil derfor i hovedtrekk nøye seg med å videreføre de prinsipper som ble lagt til grunn i den forbindelse.

Som nevnt i punkt 19.3.5.1 er antallet grunnkurs etter Reform 94 redusert til 13, og det er ikke adgang for den enkelte fylkeskommune til å opprette andre grunnkurs. En stor del av elevene med lærevansker velger grunnkurs og videregående kurs som i utgangspunktet tar sikte på føre fram til fag- eller svennebrev. Elever som etter grunnskolen fortsatt vil ha behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, synes i praksis å bli tatt inn på allmennfaglig linje.

Utvalget vil anbefale at denne ordningen etter hvert blir evaluert med særlig sikte på virkningene for den elevgruppen det her er tale om.

Retten til prioritet ved opptak gjelder ikke for de videregående kurs som det enkelte grunnkurs gir grunnlag for. Utvalget foreslår imidlertid at bestemmelsen i lvgo. 8 femte ledd om at fylkeskommunen skal tilby et annet opplæringsopplegg for elever som har vansker med å følge den opplæring som er valgt, endres slik at det klart går fram av lovteksten at det er tale om en plikt til å gi slikt tilbud, og at plikten omfatter så vel annet grunnkurs som videregående kurs.

Bestemmelsene i lvgo. § 8 fjerde ledd om mulighet for ytterligere 2 års videregående opplæring for elever med særlige opplæringsbehov ble vurdert i forbindelse med lovendringen i 1993, se nærmere i punkt 19.3.5.4. En fant ikke å kunne innføre

dette som en rett for den enkelte elev. Muligheten for et slikt tilbud vil altså måtte bero på fylkeskommunes egne prioriteringer.

På denne bakgrunn finner utvalget ikke grunnlag for å foreslå noen slik rettighet i dag. På tross av de innvendinger som kan rettes mot slike lovbestemmelser, vil utvalget derimot foreslå lovfestet en bør-regel av samme type som i dag, dvs. en bestemmelse om at fylkeskommunen skal gi slikt tilbud så langt den finner det mulig.

Derimot mener utvalget at aldersgrensen på 22 år etter lvgo. § 8 fjerde ledd er uten praktisk betydning så lenge det er tale om en ubetinget rettighet for den enkelte elev. Slik bestemmelsen nå står, må den nærmest oppfattes som et forbud mot å gi et slikt opplæringstilbud utover fylte 22 år. Utvalget kan ikke se noen grunn til å beholde et slikt forbud.

Etter lvgo. § 8 første ledd må retten til videregående opplæring normalt tas ut i sin helhet innen 4 år etter fullført grunnskole. Det framgår av lovforarbeidene at retten etter søknad kan utsettes, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 22. Slik utsettelse vil kunne være aktuelt dersom en elev blir syk, eller andre spesielle forhold gjør det rimelig at vedkommende gis adgang til å ta ut sin rett etter utløpet av 4 års-fristen.

Utvalget vil foreslå at det i loven tas inn en særlig bestemmelse om adgangen til å søke utsettelse. Visse forhold, så som fysiske eller psykiske lidelser som gjør det umulig eller svært vanskelig for eleven eller lærlingen å motta opplæring, bør også gi en ubetinget rett til utsettelse. På samme måte bør det være adgang til å søke avbrudd utover 1 år og i visse tilfeller bør det være rett til slikt avbrudd. Utvalget foreslår at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om hva slags forhold som skal kunne gi ubetinget rett til utsettelse eller avbrudd.

Bestemmelsene om spesialundervisning i lvgo. § 11 ble ikke særskilt vurdert i forbindelse med Reform 94. På bakgrunn av blant annet lovforarbeidene må prinsippet om likeverdig opplæring legges til grunn også for videregående opplærings vedkommende, se punkt 19.3.5. Utvalget vil foreslå at det gis en generell bestemmelse om spesialundervisning som dekker så vel grunnskole som videregående skole. Dette betyr at det for framtiden klart vil framgå av lovens ordlyd at likeverdsvurderingen må legges til grunn også for elever som har behov for spesialundervisning i videregående skole.

I forbindelse med Reform 94 ble det i lvgo. § 3 første ledd åpnet for at elever som ikke hadde mulighet for å nå yrkeskompetanse eller studiekompetanse gjennom videregående skole, kunne gis dokumentert delkompetanse. En utredning om begrepet dokumentert delkompetanse ble avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 07.09.1994.

Utvalget går inn for å videreføre betegnelsen dokumentert delkompetanse og viser til det arbeid som er gjort i den forbindelse.

Når det gjelder de bestemmelser i lov om fagopplæring i arbeidslivet som gjelder for lærlinger med funksjonshemninger (se punkt 19.4.5.4), mener utvalget at hjemmelen i lfa. § 10 femte ledd om adgang til å fastsette avvikende kontraktsvilkår mest hensiktsmessig kan innpasses i tilknytning til bestemmelsen om unntak fra de alminnelige regler om opplæringens innhold og omfang.

19.4.9 Voksenopplæringsloven § 4 annet ledd

Som nevnt i punkt 19.3.6 må det antas at vol. § 4 annet ledd om rett til spesialundervisning «på grunnskolens område» for ungdom i alderen 16-20 år har mistet mye av sin praktiske betydning som følge av at alle unge i og med Reform 94 er gitt rett til 3 års videregående opplæring. Det synes derfor ikke hensiktsmessig å beholde en

rett til spesialundervisning på grunnskolenes område for disse elevene i denne perioden.

Derimot vil vol. § 4 annet ledd fortsatt ha en funksjon for elever som trenger grunnskoleopplæring av noe lengre varighet for å stå rustet til å få tilfredsstillende utbytte av et tilnærmet normalt tilbud om videregående opplæring (se eksemplene i punkt 19.3.6). Utvalgets forslag på dette punkt omfatter således ikke elever i videregående opplæring som fortsatt vil måtte få undervisning i grunnleggende ferdigheter på en nivå ganske langt fra det en tradisjonelt forbinder med videregående opplæring.

For å sikre disse elevene en noe lenger grunnskoleutdanning vil utvalget foreslå at de på visse vilkår gis rett til fortsatt grunnskoleopplæring etter gjennomførte 10 år før de påbegynner sin videregående opplæring. Kommunenes behov for forutberegnelighet tilsier at retten begrenses til 1 år.

En rett til inntil 1 år ekstra vil også dekke den ordning som er etablert for hørselshemmede elever som får opplæring i og på tegnspråk. Behovet for en slik utvidet undervisningsramme for sterkt hørselshemmede elever er også påpekt i departementets «Fagplaner tilpasset døve elever i grunnskolen» (1993). I tillegg vil bestemmelsen omfatte elever som på grunn av sykdom eller funksjonshemming trenger ekstra tid for å ha mulighet til å nå de ordinære opplæringsmål i grunnskolen.

Utvalgets forslag på dette punktet vil innebære bindinger på kommunene i større grad enn hva som følger av dagens grunnskolelov. I praksis får imidlertid en rekke av disse elevene allerede i dag et slikt tilbud. Utvalget antar derfor at forslaget delvis binder opp ressurser som allerede i dag benyttes til dette formålet og bare i mindre grad vil føre til økte kostnader for kommunene.

Utvalget går inn for at de særlige reglene om saksbehandling ved tildeling av spesialundervisning også gjelder i forbindelse med søknad om 1 års ekstra opplæring.

Ved at retten til videregående opplæring etter utvalgets forslag tar til å gjelde fra det året grunnskolen er fullført - uavhengig av om dette har tatt 10 eller 11 år - vil et slikt ekstra grunnskoleår ikke gå utover retten til videregående opplæring.

Utvalgets forslag til en begrensning på 1 år er selvsagt ikke til hinder for at kommunene tilbyr grunnskoleopplæring av lengre varighet der det framstår som hensiktsmessig.

En slik bestemmelse vil på bakgrunn av utvalgets vurderinger av lovstruktur i utredningens "*Lovstruktur*" i kap. 12 tas inn i den alminnelige lovgivning for grunnskole og videregående opplæring, der den etter sitt innhold hører hjemme. Dette innebærer at den flyttes over fra voksenopplæringsloven og plasseres i forslaget til en ny felles lov for grunnskole og videregående opplæring.

19.4.10 Rett til spesialundervisning for voksne

Retten til spesialundervisning for voksne er i dag uttømmende regulert av vol. § 5 annet ledd. Denne bestemmelsen gir for det første rett til spesialundervisning for voksne som tidligere har fått et mangelfullt tilbud, eller som helt har manglet et grunnskoletilbud. Videre dekker bestemmelsen rett til spesialundervisning for personer som har behov for re-læring etter ulykke eller sykdom. Dessuten må vol. § 5 annet ledd antas å gi personer med omfattende behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter rettskrav på opplæring utover de 9 år som den ordinære skoleplikten og -retten varer. Om disse har rett til opplæring, beror i dag på en skjønnsmessig vurdering der likeverdsnormen står sentralt. På bakgrunn av høyesterettsdommen i Rt.

1993 s. 811, er det imidlertid høyst uklart hvor langt retten til opplæring utover 9 år i dag rekker.

Utvalgets flertall vil, i tråd med det som i dag må antas å gjelde etter voksenopplæringsloven § 5 annet ledd, gå inn for at det i en ny lov slås fast at voksne som har fått et mangelfullt grunnskoletilbud, eller som på grunn av skade (ulykke) eller sykdom trenger ny opplæring, skal gis rett til grunnskoleopplæring. Flertallet vil gå inn for at en bestemmelse om dette tas inn i den alminnelige opplæringslov, se utvalgets vurderinger i "*Lovstruktur*" i kap. 12 om lovstruktur. Flertallet vil imidlertid understreke at opplæring for voksne bør ta utgangspunkt i voksnes særlige livssituasjon og behov. Undervisningsmetoder og læremateriell utarbeidet for barn i grunnskolealderen vil som regel være dårlig tilpasset disse forhold. Det er derfor viktig at opplæringen for voksne - selv om den tar sikte på å nå de samme mål som grunnskoleopplæring for barn og unge - benytter læremateriell og metoder som tar hensyn til dette forhold.

For voksne som har fått mangelfull grunnskoleopplæring eller som har behov for ny opplæring på grunn av sykdom eller skade, må opplæringen være av et slikt omfang, innhold og varighet at den gir vedkommende en mulighet til å nå de mål som det i hvert enkelt tilfelle er realistiske å sette opp.

For elever som etter fullført grunnskole og videregående opplæring fortsatt trenger opplæring i grunnleggende ferdigheter, vil utvalgets flertall foreslå at en i loven bruker uttrykket «grunnleggende ferdigheter». Selv om det på bakgrunn av det utvidede opplæringsbegrepet (se punkt 19.3.3.2) også her må legges til grunn at det i prinsippet er tale om grunnskoleopplæring, vil begrepet «grunnleggende ferdigheter» klargjøre at det her er tale om voksne med behov for opplæring i en særlig type ferdigheter. Begrepet «grunnleggende ferdigheter» er i den forbindelse ment å dekke ADL-trening, grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter, motorisk trening o.l.

Utvalgets flertall går inn for at elever som også etter å ha gjennomgått grunnskole og videregående opplæring har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, fortsatt skal ha rett til dette.

Det har for utvalgets flertall framstått som problematisk å finne en rimelig avgrensning av en slik rettighet. For en stor andel av disse elevene vil ikke opplæring behovet opphøre eller bli tilfredsstilt etter en viss periode eller mengde opplæring. Mange vil være avhengige av slik opplæring livet igjennom for å kunne utvikle eller vedlikeholde de ferdigheter det her er tale om. Utvalgets flertall vil også minne om at det her er tale om ferdigheter som kan være av avgjørende betydning for den enkeltes livskvalitet og mulighet for en tilnærmet selvstendig tilværelse.

På den annen side har kommunen her - som på andre områder - behov for å kunne sette et tak på de ressurser som settes inn. Å innføre rettigheter som drastisk øker kommunenes kostnader til slik opplæring, er ikke realistisk. Utvalgets flertall viser i tillegg til mandatet, som legger til grunn at lovforslaget ikke skal føre til at de totale kostnadene på opplæringssektoren øker.

Flertallet har imidlertid kommet til at det ikke har grunnlag for å foreslå innført noen tidsbegrensning. Adgangen til slik opplæring bør stå åpen som en rettighet for den enkelte så lenge vedkommende elev fyller lovens vilkår, dvs. har «særlig behov for opplæring for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter». Dette innebærer i prinsippet at enkelte elevgrupper, f.eks. en del psykisk utviklingshemmede, vil få en livslang rett til opplæring. En slik løsning vil være i samsvar med Stortingets forutsetninger i forbindelse med ansvarsreformen vedrørende tiltak og tjenester for personer med psykisk utviklingshemning. I Innst. O. nr. 160 (1990-91) s. 7 og 8 understreket en enstemmig kirke- og undervisningskomite blant annet den

store utfordringen som ligger i å bygge ut voksenopplæringen for psykisk utviklingshemmede i hjemkommunen.

Utvalgets flertall understreker at pedagogisk kompetanse er viktig i forbindelse med denne opplæringen, men at det vil være tilfeller der kommunen ut fra en totalvurdering kan ønske å bruke annet personale som arbeider med denne gruppen mennesker med funksjonshemming, for eksempel miljøpersonale knyttet til boliger og institusjoner. Flertallet foreslår derfor at det for denne opplæring kan gjøres unntak fra lovens ordinære krav til kompetanse for undervisningspersonale.

I stedet for å oppstille krav om at alle som gir slik opplæring skal tilfredsstillende bestemte kompetansekrav, går flertallet inn for at det stilles krav om at opplæringen skal foregå under faglig-pedagogisk veiledning og ansvar, og at det utarbeides en opplæringsplan som undervisningen gis på grunnlag av. På den måten vil pedagogisk kompetent personale fortsatt spille en sentral rolle i denne opplæringen, både gjennom utarbeidelsen av den sakkyndige vurdering og opplæringsplanen og gjennom veiledning, oppfølging av og ansvar for den opplæringen som blir gitt.

En del av de krav loven ellers stiller til ordinær opplæringsvirksomhet, passer dårlig for slik opplæring, som ofte vil bli gitt i tilknytning til dagsenter, bosenter, institusjon e.l. Flertallet anta at reglene gir tilstrekkelig rom for tilpasning, jf. også forslaget i punkt 19.4.11 om unntak fra bestemmelser om opplæringens innhold.

Etter flertallets syn vil en rettighet med en slik utforming ikke nødvendigvis innebære større totale kostnader for kommunene i forhold til dagens ordning. Dette vil i praksis dreie seg om en gruppe som vil ha behov for - og krav på - et særlig tilrettelagt tilbud på mange livsområder, og der den enkelte kommune allerede i dag har betydelige forpliktelser. En slik rettighet vil imidlertid legge føringer på hvordan kommunene disponerer ressursene overfor denne gruppen. Kommunen vil da være bundet til å tilby disse elevene opplæring i den grad elevene selv ønsker og fortsatt har behov for det. På bakgrunn av ytelsens karakter, er det etter flertallets oppfatning ikke grunn til å tro at en slik ordning vil åpne for misbruk. Utvalgets flertall vil videre peke på at slik opplæring vil kunne føre til avlastning for andre deler av det totale tjenestetilbud i kommunen.

Utvalgets flertall finner ikke å kunne fastsette absolutte bestemmelser om omfanget eller innholdet av tilbudet om opplæring til denne gruppen, som må bero på en skjønnsmessig vurdering av den enkelte elevs forhold, tidligere opplæringstilbud mv. Opplæringstilbudet må være av et slikt omfang og ha et slikt innhold at det gir eleven en mulighet til å nå de mål som det er realistisk å sette for opplæringen. På den annen side bør kommunen kunne ta økonomiske hensyn ved den nærmere utformingen av et slikt tilbud, og utvalgets flertall finner ikke grunn til å fastsette at et slikt tilbud nødvendigvis må være et heltidstilbud.

Som nevnt ovenfor vil de personene som får rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter i denne loven, som regel også ha rett til ytelse etter helse- og sosiallovgivningen. Dette fører til at den enkeltes totale hjelpetilbud vil kunne ha basis i vedtak etter to eller tre ulike lover. Konsekvensen vil dermed bli at eventuelle klager vil bli behandlet av ulike regionale instanser, noe som kan svekke muligheten for samordnet vurdering av den enkeltes behov. Utvalgets flertall vil påpeke at det i slike tilfeller er særlig viktig med samarbeid mellom statens utdanningskontor, fylkesmannen og eventuelt fylkeslegen ved behandling av klagesaker.

Utvalgets medlemmer Hjortland, Loe, Skard og Sørensen mener at en rettighetsbestemmelse slik flertallet foreslår, ikke er et egnet virkemiddel på dette området. Som det blir pekt på over har det ikke lyktes utvalget å finne en rimelig avgrensning av retten til spesialundervisning for voksne, noe som erfaringene med gjeldende rett viser har medført betydelige vansker. Det vil på dette området være mer hensiktsmessig å innføre en pliktbestemmelse, som gir kommunen ansvaret for

å etablere et opplæringstilbud for elever som har fullført grunnskole og videregående skole, og som har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Det vises i denne forbindelse til at det ofte vil dreie seg om voksne personer som har behov for særlig tilrettelagte tilbud på flere områder, og som kommunene allerede har betydelige forpliktelser overfor. Det vil derfor også kunne være i den enkeltes interesse at kommunene får anledning til å foreta en helhetlig prioritering, noe en rettighetsbestemmelse på et av tjenesteområdene kan komme i veien for. Disse medlemmene går således inn for at det istedet for utvalgets lovforlag § 5-2 innføres en slik pliktbestemmelse. Disse medlemmer er for øvrig enige med flertallet i at det for denne opplæringen kan gjøres unntak fra lovens ordinære krav til kompetanse.

Det finnes i dag ingen særskilte bestemmelser som gir voksne med særlige opplæringsbehov rett til videregående opplæring. Spørsmålet om hvem som skulle ha rett til slik opplæring ble vurdert i forbindelse med Reform 94. *Utvalget* legger derfor til grunn at det ikke i dag er aktuelt å foreslå særlige rettigheter for voksne på dette feltet.

19.4.11 Om læreplanenes anvendelse i spesialundervisningen

De alminnelige regler om opplæringens innhold og omfang, herunder bestemmelsene i forskrifter om læreplan, må som utgangspunkt legges til grunn også for spesialundervisning. Skal en sikre også elever med lærevansker et adekvat tilbud, må disse reglene i visse tilfeller kunne fravikes.

Det er imidlertid viktig at også denne elevgruppen sikres opplæring som innholdsmessig oppfyller visse minstekrav. Avvik fra de alminnelige læreplaners bindende deler må derfor være bygd på en faglig-pedagogisk vurdering av den enkelte elev, ikke på hensynet til f.eks. kommunens økonomi. Denne forutsetning må gå klart fram av loven.

I den utstrekning de alminnelige bestemmelser om opplæringens innhold og omfang fravikes, vil utvalget foreslå at det i loven fastsettes krav om at det skal utarbeides individuelle opplæringsplaner. Slike planer vil etter utvalgets oppfatning være en viktig forutsetning for å kunne gi elever med særlige behov et likeverdig opplæringstilbud.

Selv om det i dag kan stilles spørsmål ved om grunnskoleloven krever individuell opplæringsplan for spesialundervisning som avviker fra de alminnelige regler om opplæringens innhold og omfang, antar utvalget at det - i tråd med hva som må anses som forsvarlig faglig pedagogisk arbeidsmetode - i de fleste tilfeller blir utarbeidet en individuell plan. Det er derfor ikke grunn til å tro at utvalgets forslag vil innebære noe vesentlig økt kostnadsnivå. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å gi personalet særskilt opplæring i å utarbeide slike planer. Men selv i disse tilfellene vil det ikke dreie seg om betydelige kostnader, da slik opplæring bør kunne innpasses i dagens praksis med obligatoriske kursdager

Utvalget viser i den forbindelse også til St.meld. nr. 35 (1990-91), der det heter:

«Målrettet arbeid med utvikling av individuelle læreplaner vil styrke opplæringen for barn og unge med særskilte behov. En plan for opplæringen må ha klart definerte mål, beskrivelse av metodisk tilnærming, med vurdering av et eventuelt behov for tekniske hjelpemidler og fremdriftsplan. Planen vil lette systematisk evaluering og planlegging av videre opplæring, og må drøftes og utvikles i samarbeid med foreldre/foresatte og barnet/den unge/voksne selv.»

Slike opplæringsplaner må ta utgangspunkt i de alminnelige læreplaner så langt disse pedagogisk sett passer, og i den enkelte elevs lærevansker og -muligheter slik

de framstår på basis av den sakkyndige vurdering. Den individuelle opplæringsplanen må omfatte alle sider ved elevenes opplærings situasjon, herunder hvordan undervisningen skal organiseres, og det må foretas en samordning med klassens plan. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å foreslå lovfestet bestemte krav til innholdet i de individuelle opplæringsplanene. Hva en slik plan skal inneholde, og hvor grundig den bør være, må bero på en faglig vurdering i det enkelte tilfelle.

Regler om disse forhold bør også omfatte videregående opplæring. Utvalget vil dessuten gå inn for å klargjøre at en slik bestemmelse også gir hjemmel for å fastsette avvikende kontraktsvilkår i forbindelse med inngåelse av lærekontrakt, se nærmere i punkt 19.4.8.

For enkelte typer funksjonshemming (f.eks. hørselshemming) kan det være aktuelt å fastsette egne nasjonale læreplaner som avviker fra de alminnelige. Utvalgets forslag til generell hjemmel til å fastsette læreplaner (se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21) vil gi kompetanse til å fastsette slike planer.

Utvalget går inn for at kravet om halvårlig evaluering av undervisningen i grunnskoleforskriften § 1-4 nr. 3 videreføres og tas inn i bestemmelsen om individuell opplæringsplan. I mange av de tilfeller der det gis spesialundervisning, vil det i utgangspunktet være knyttet usikkerhet til det konkrete utbyttet av tilbudet. En evaluering av opplæringen vil derfor være viktig for å få kunnskap om hvor egnet de tiltakene, som er igangsatt, er til å nå de mål som er satt.

19.4.12 Om krav til undervisningspersonalets kompetanse når det gjelder spesialundervisning

Utvalgets flertall vil i tråd med dagens ordning åpne for at også grupper uten lærerutdanning kan ansettes til visse spesialundervisningsoppgaver. Flertallet vil understreke viktigheten av høy kompetanse også for lærere som skal gi spesialundervisning. Med det utvidede opplæringsbegrep vil den kompetanse som trengs i spesialundervisning, likevel ikke alltid være den samme som for ordinær opplæring. Vernepleiere, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer og andre vil i visse tilfeller kunne være like godt kvalifisert til å drive opplæring som personer med tradisjonell lærerutdanning. Flertallets forslag på dette punkt innebærer altså ikke noe fravær av krav til kompetanse for lærere som skal gi spesialundervisning, men at også andre typer kompetanse vil kunne kvalifisere.

Flertallet finner det ikke hensiktsmessig å foreslå detaljert lovregulering av hvilke andre utdanninger enn lærerutdanning som kan gi kompetanse til å gi spesialundervisning. Det bør i stedet overlates til departementet å gi forskrifter om dette.

I tråd med dagens ordning bør det også i framtiden være adgang til i en viss utstrekning å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse assistere i arbeidet med å gi spesialundervisning. Arbeidet må være av en slik art at det ut fra en pedagogisk vurdering framstår som forsvarlig at arbeidet utføres av personale uten tilstrekkelig formell kompetanse. Forutsetningen må dessuten være at det utføres under ansvar og veiledning av personale med tilstrekkelig fagkompetanse. På denne bakgrunn finner flertallet ikke grunn til å foreslå særlige regler om dette i loven.

Flertallet vil foreslå at det på dette punktet gis tilsvarende regler for grunnskole og videregående opplæring.

Utvalgets medlemmer Wøien og Folkestad viser til at spesialundervisning skal drives i samsvar med formålet for undervisningen og ta utgangspunkt i gjeldende læreplaner. Disse medlemmene vil derfor understreke betydningen av høy kompetanse for lærere som skal gi spesialundervisning. De ordinære kompetansekrav for tilsetting som undervisningspersonale i skolen må derfor legges til grunn. I tillegg må det stilles krav til spesialpedagogisk kompetanse når sakkyndig vurdering for-

utsetter slik kompetanse. Dette er ikke til hinder for at også andre faggrupper med annen kompetanse kan tilsettes for å yte hjelp og oppfølging til barn, unge og voksne som trenger det i og utenfor skoletiden. Departementet bør kunne gi nærmere forskrifter.

19.4.13 Om krav til inventar, læremidler og annet utstyr til spesialundervisning

Spesialundervisning vil i mange tilfeller kreve utstyr som ikke trengs i vanlig undervisning. Som eksempler kan nevnes kommunikasjonsutstyr for hørselshemmede, datautstyr med særlig tilpasset programvare mv. Videre vil klasserommenes fysiske utforming og inventaret i mange tilfeller måtte tilpasses, eksempelvis for hørselshemmede elever.

I og med at det her er tale om et stort spekter av forskjellige typer tekniske hjelpemidler og det stadig utvikles nytt utstyr, anser ikke utvalget det som hensiktsmessig å foreslå bestemmelser som uttømmende regulerer hva skolene eller kommunene/fylkeskommunene skal ha av slikt utstyr. Utvalget går derimot inn for å lovfeste en skjønnsmessig bestemmelse om at skolene skal sørge for tilpasset arbeidsplass for elevene. En slik bestemmelse vil være generelt utformet og etter sin ordlyd gjelde for alle elever. Særlig aktuell vil imidlertid bestemmelsen være for elever som på grunn av sin funksjonshemming har behov for særlig tilpasset arbeidsplass. Se også "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25 om skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø.

En slik bestemmelse tilsvarer dagens grunnskoleforskrift § 1-7 nr. 3 om at elevene har krav på en tilpasset arbeidsplass.

Når det gjelder krav til skoleanlegg og utstyr for øvrig, vises det til utvalgets beskrivelse og vurderinger i "*Læremidler og annet utstyr i opplæringen*" i kap. 24 og 25.

19.4.14 Saksbehandlingen ved avgjørelse av om spesialundervisning skal tildeles

19.4.14.1 Om den pedagogisk-psykologiske tjenesten

En godt fungerende pedagogisk-psykologisk tjeneste med høyt kompetansenivå er av grunnleggende betydning for å sikre elever med lærevansker et best mulig opplæringstilbud. Både ved å gi sakkyndige vurderinger av høy kvalitet og ved rådgivning til personalet og foreldrene, vil PP-tjenesten være en viktig faktor for opplæringstilbudet til den enkelte elev.

Samtidig kan det, særlig for små kommuner, være både vanskelig og ressurskrevende å bygge opp en slik enhet på et tilfredsstillende faglig nivå. Det er altså viktig å utforme regler som sikrer at tilstrekkelig pedagogisk-psykologisk fagkunnskap er tilgjengelig for alle som har krav på hjelp fra PP-tjenesten, samtidig som reglene gir tilstrekkelig fleksibilitet til at alle kommuner kan skaffe seg tilgang til slik tjeneste på en for seg hensiktsmessig måte.

Disse hensyn er også framhevet av Stortingets kirke- og undervisningskomité ved behandlingen av St.meld. nr. 54 (1989-90) og St.meld. nr. 35 (1990-91), se Innst. S. nr. 160 (1990-91), s. 19:

«Komiteen viser til omtalen av PP-tjenesten under de enkelte avsnitt ovenfor, og vil igjen understreke behovet for en styrking av PP-tjenesten som ledd i omorganiseringen. Skal PP-tjenesten kunne løse de oppgaver den har i dag, og de nye oppgavene som omorganiseringen legger opp til for fram-

tiden, må det sikres en likeverdig nasjonal standard på tjenestene. Komiteen vil understreke at PP-tjenesten må organiseres ut fra lokale behov og forutsetninger. Kommuner og fylkeskommuner må ha stor grad av frihet i hvordan de selv ønsker å organisere denne tjenesten - forutsatt at målene for tjenesten blir oppfylt. Komiteen vil i denne sammenheng understreke betydningen av nærhet mellom PP-kontoret og elev, foreldre og skole. Komiteen vil derfor peke på at kravene til allsidighet og tverrfaglighet også kan oppnås gjennom et samarbeid mellom flere kontorer.»

Siden lov om videregående opplæring nå gir enhver som har gjennomgått 9 (10) års grunnskole, rett til minst 3 års videregående opplæring, antar utvalget at behovet for pedagogisk-psykologisk tjeneste ikke skiller seg nevneverdig fra behovet i grunnskolen. Utvalget ser derfor ingen grunn til å foreslå ulike regler for de to områdene.

For å sikre kontinuitet og likhet mener utvalget at alle kommuner og fylkeskommuner bør pålegges å ha pedagogisk-psykologisk tjeneste. En annen ordning vil etter utvalgets oppfatning føre til fare for liten kontinuitet og langsiktighet både i sakkyndighetsarbeidet og i det generelle spesialpedagogiske utviklingsarbeidet. Etter forslaget blir det altså ikke adgang til å basere seg utelukkende på å kjøpe slike tjenester utenfra.

Utvalget finner derimot ikke grunn til å foreslå lovfestet nærmere bestemmelser om PP-tjenestens størrelse eller organisering, som i utgangspunktet må bero på kommunens egen vurdering. I den utstrekning det er nødvendig for å foreta en forsvarlig sakkyndig vurdering, må PP-tjenesten imidlertid være forpliktet til å innhente eksternt kompetanse, f.eks. fra statlige kompetansesentre, private sakkyndige eller andre kommunale tjenester som f.eks. kommunehelsetjenesten. Det må videre være en forutsetning at PP-tjenesten organiseres slik at den er tilgjengelig for de gruppene den skal betjene, dvs. alle barn, unge og voksne med særlige opplæringsbehov i kommunen, samt personale, foreldre og andre som har behov for råd og veiledning.

Utvalget vil også peke på at en oppdeling i svært små kommunale eller fylkeskommunale PP-tjenester vil kunne virke hemmende på utviklingen av lokale fagmiljøer og dermed på kompetanseoppbyggingen. Utvalget vil i den forbindelse understreke at kravene til den sakkyndige vurdering vil stille den lokale PP-tjenesten overfor utfordringer som i mange tilfeller vil kreve både høy kompetanse og tverrfaglighet.

Det bør ikke legges hindringer i veien for at en kommune samarbeider med andre kommuner eller med fylkeskommunen om å organisere en felles PP-tjeneste, slik ordningen også er i dag etter gsl. § 9. Med felles regler for grunnskoleopplæring og videregående opplæring vil det ofte kunne være en god løsning å etablere en felles PP-tjeneste som betjener både grunnskoler og videregående skoler. En slik tjeneste vil også kunne stå bedre rustet overfor de spesielle problemer som kan oppstå i forbindelse med overgangen fra grunnskole til videregående skole.

Et godt totaltilbud for barn og unge med spesielle vansker vil ofte være avhengig av samarbeid på tvers av sektorene i forvaltningen. Således vil kontakt og samarbeid med f.eks. helse- og sosialtjenesten eller barneverntjenesten i mange tilfeller være viktig for å kunne tilby et best mulig opplæringstilbud. Utvalget vil allikevel ikke foreslå særlige lovbestemmelser om slikt samarbeid i opplæringslovgivningen. De rettslige spørsmål som slikt samarbeid kan gi opphav til, er i stor grad av generell karakter og løses best i den alminnelige lovgivning om forvaltningssaker (se f.eks. reglene i forvaltningsloven § § 13 flg. om taushetsplikt). Den praktiske organisering og gjennomføring av det samarbeid som det i det enkelte tilfelle måtte være behov for, løses best av kommunen og fylkeskommunen selv innenfor de grenser som føl-

ger av slik lovgivning. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig at PP-tjenesten gis i oppgave å koordinere de ulike instansenes innsats.

Utvalget går inn for at PP-tjenestens ansvar for den sakkyndige vurderingen særlig framheves i loven. Det vil imidlertid ofte være naturlig at kommunene og fylkeskommunene også gir PP-tjenesten andre oppgaver i tilknytning til planlegging og gjennomføring av undervisning for barn, unge og voksne med særlige behov. Således er det nærliggende at PP-tjenesten gis et særlig ansvar for det spesialpedagogiske utviklingsarbeidet i kommunen(e), informasjon og etterutdanning til lærere og foreldre mv. Utvalget finner derfor ikke grunn til å foreta noen fullstendig oppregning av disse oppgavene i loven.

Siden PP-tjenesten spiller en så viktig rolle både når det gjelder kvaliteten og likeverdigheten i opplæringstilbudet, foreslår utvalget imidlertid at departementet gis hjemmel til å gi nærmere forskrifter om PP-tjenestens oppgaver. Det vises i den forbindelse til at departementet har satt i gang et arbeid for å lage en felles forskrift for rådgivningstjenesten. Utvalget vil også peke på at kravene til den sakkyndige vurderingen slik de er fastsatt i lovforslaget og eventuelt i forskrifter gitt av departementet, vil stille krav til kvaliteten av det arbeidet PP-tjenesten har ansvar for å få utført. Indirekte vil dette også stille krav til PP-tjenestens organisering.

Som kommunale/fylkeskommunale tjenestemenn vil PP-tjenestens tilsatte være underlagt den alminnelige organisjons- og instruksjonsmyndighet i kommunen. Det har fra enkelte hold vært hevdet at en slik organisering er betenkelig ut fra rettssikkerhetshensyn, og at PP-tjenesten i prinsippet bør være helt uavhengig av kommunen. Utvalget er ikke enig i dette.

En sammenligning med sakkyndighetsarbeid for domstolene er etter utvalgets syn lite relevant. I domstolssaker er det av sentral betydning at domstolen er uavhengig av partene. For å sikre at domstolens avgjørelser treffes på uavhengig grunnlag, bør da også de sakkyndige være uavhengige av partene. Skulle parallellen trekkes til arbeid som sakkyndig i forbindelse med tildeling av spesialundervisning, burde også beslutningstakerne være uavhengige av kommunen. I dagens forvaltningsmodell må en slik løsning regnes som helt uaktuell.

Den sakkyndige vurdering må anses som et ledd i saksforberedelsen av kommunale eller fylkeskommunale forvaltningsvedtak. Det er da i prinsippet ikke grunnlag for å behandle den sakkyndige vurdering annerledes enn annen saksforberedelse forut for kommunale vedtak. Men i dette ligger det ingen underkjennelse av det sterke behov for uavhengighet for de sakkyndige - herunder PP-tjenesten - i faglig henseende.

Selv om den enkelte PPT-tilsatte organisatorisk og økonomisk er underlagt kommunen, innebærer det selvsagt ikke at kommunen kan instruere om hva en pedagogisk-faglig vurdering skal gå ut på. Tvert imot vil saksforberederne ha plikt å sørge for at beslutningene tas på det best mulige faglig grunnlag, jf. også fvl. § 17. Skulle de sakkyndige gi tilrådinger basert på et mangelfullt eller misvisende faglig grunnlag, vil det lett kunne føre til at vedtaket vil måtte anses som ugyldig.

19.4.14.2 Om den sakkyndige vurderingen

Siden den materielle rett til spesialundervisning vanskelig kan gis en klar og uttømmende regulering i loven, øker behovet for å sikre vedtakenes kvalitet gjennom prosessuelle bestemmelser. Dette kan f.eks. gjøres ved å gi eleven og/eller foreldrene rettigheter i forbindelse med den sakkyndige vurdering og ved at det stilles særlige krav til vurderingen.

I og med at beslutning om tildeling av spesialundervisning gjøres avhengig av at det først er foretatt en sakkyndig vurdering, vil utvalget gå inn for at det innføres

en rett for eleven og/eller foreldrene til å kreve slik vurdering med sikte på å fastslå om eleven har særlig behov for - og dermed rett til - spesialundervisning. Hvor omfattende en slik undersøkelse skal være, må bero på en vurdering i det enkelte tilfelle. Et minimumskrav må likevel være at vurderingen gir grunnlag for å avgjøre om det bør foretas ytterligere undersøkelser med sikte på å fastslå elevens lærevansker.

Som nevnt i punkt 19.3.9.1 må det etter gjeldende rett antas at foreldrenes/elevens samtykke er nødvendig før sakkyndig vurdering gjennomføres. Dette framgår imidlertid ikke klart av dagens lovtekst. *Utvalgets flertall* vil foreslå en lovbestemmelse om at samtykke skal innhentes fra eleven og/eller foreldrene før sakkyndig vurdering foretas.

For å kunne komme fram til et best mulig opplæringstilbud vil det dessuten være viktig at den som foretar den sakkyndige vurdering, samarbeider og rådfører seg med eleven og/eller foreldrene. En undersøkelse foretatt av Møreforskning (rapport 9403) indikerer at graden av samarbeid mellom skole og foreldre i disse sakene varierer mye fra skole til skole. En bestemmelse etter mønster av sosialtjenesteloven § 8-4 om plikt til å rådføre seg med eleven og/eller foreldrene og til å legge stor vekt på deres synspunkter ved utformingen av opplæringstilbudet - slik utvalget foreslår i punkt 19.4.14.3 - vil understreke betydningen av samarbeid i disse sakene. At parten(e) skal gis anledning til å uttale seg før beslutning treffes, må imidlertid antas å gjelde også i dag, jf. forvaltningsloven § 16.

Utvalget ser det ikke som aktuelt å gi de sakkyndige kompetanse til å treffe bindende beslutninger. Beslutninger om å bruke penger på spesialundervisning må treffes av kommunestyret eller den det delegerer kompetanse til. Den rådgivende karakter av vurderingene bør derfor klargjøres i loven, se nærmere i punkt 19.4.14.3.

Hovedansvaret for å gjennomføre den sakkyndige vurdering bør ligge hos den pedagogisk-psykologiske tjenesten. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å gi PP-tjenesten enekompetanse til å foreta slik vurdering. Dersom eleven selv eller foreldrene finner grunn til på eget initiativ og for egne midler å innhente alternativ sakkyndig vurdering, bør dette stå åpent som en mulighet. I den utstrekning innholdet av en slik utredning står i strid med den vurdering som er avgitt fra PP-tjenestens, må det være opp til vedtaksorganet å avgjøre hvilken vekt som skal legges på hver av de fremlagte vurderinger.

En ubetinget rett for eleven og/eller foreldrene til å kreve ny sakkyndig vurdering vil derimot kunne føre til en drastisk økning av utgiftene og til at en uforholdsmessig stor del av de spesialpedagogiske ressursene går med til å foreta sakkyndige utredninger, ikke til opplæringstiltak som kommer elevene til gode. Imidlertid vil eleven og/eller foreldrene kunne innhente en alternativ sakkyndig vurdering dersom de mener at PP-tjenestens vurdering er mangelfull eller inneholder feil. Utvalget har i denne sammenheng vurdert å foreslå en bestemmelse i loven om rett for foreldrene/eleven til å få refundert utgifter til alternativ vurdering dersom denne i ettertid viser seg å være nødvendig for at saken skulle bli forsvarlig utredet. En slik ordning vil imidlertid kunne by på betydelige avgrensingsproblemer, og den vil i alle fall føre til merkostnader som det ikke er lett å beregne. Utvalget har derfor blitt stående ved å peke på at forvaltningsloven § 36 om refusjon av sakskostnader i visse tilfeller vil gi foreldrene eller eleven rett til å kreve utgiftene ved en slik alternativ vurdering dekket dersom vedtaket blir endret til gunst for eleven i en senere klagesak.

Utvalget har tidligere i dette kapitlet understreket at gode og ensartede rutiner i forbindelse med den sakkyndige vurdering er viktig for å sikre et likeverdig opplæringstilbud for elever med lærevansker. På den annen side er det viktig at ikke kra-

vene til den sakkyndige vurdering blir så omfattende at ressurser som burde ha vært brukt i opplæringsarbeid, blir bundet til saksforberedelse.

Den sakkyndige vurderingens sentrale betydning tilsier videre at de grunnleggende krav som må stilles til en slik vurdering, bør tas inn i loven. Utvalget vil derfor foreslå at det i lovs form stilles som minstekrav til den sakkyndige vurdering at den tar stilling til elevens utbytte av ordinær opplæring, inneholder en beskrivelse og vurdering av elevens lærevansker og andre forhold av betydning for opplæringen, en vurdering av hva som er realistiske opplæringsmål for eleven, og forslag om hva slags og hvor mye opplæring eleven bør gis, for å kunne nå disse målene. Videre bør de sakkyndige ha en særskilt plikt til å vurdere om og eventuelt på hvilken måte elevens behov kan avhjelpest innenfor den ordinære opplæringssituasjonen.

Utvalget anser det derimot ikke hensiktsmessig at mer detaljerte regler om den sakkyndige vurdering tas inn i loven. En går derfor inn for at departementet på dette punktet gis kompetanse til å gi forskrifter om hva sakkyndige vurderinger skal inneholde, og rutiner i forbindelse med den sakkyndige vurdering. Det blir dermed en oppgave for departementet å gi forskrifter som er så smidige at de sikrer at sakene blir forsvarlig forberedt og utredet, samtidig som det ikke brukes tid og ressurser som står i misforhold til sakens kompleksitet.

Utvalgets medlem Hove mener at det bør være adgang til å gjennomføre en sakkyndig vurdering uten foreldrenes samtykke, og viser i denne forbindelse til sin dissens vedrørende spørsmålet om pålegg om spesialundervisning, i punkt 19.4.6.

Den sakkyndige vurdering har karakter av saksforberedelse forut for enkeltvedtak, men det bør presiseres i loven at før sakkyndig vurdering foretas, skal foreldrene ha mottatt forhåndsvarsel om behandling av spørsmålet om spesialundervisning, og gis særskilt anledning til å uttale seg før det treffes avgjørelse om å foreta sakkyndig vurdering.

19.4.14.3 Beslutning om spesialpedagogiske tiltak

Beslutning om igangsetting av spesialpedagogiske tiltak for en eller flere bestemte elever vil være enkeltvedtak i relasjon til forvaltningsloven. Det er primært kommunestyret eller fylkestinget som er tillagt kompetanse til å treffe disse vedtakene, jf. kommuneloven § 6. I praksis vil imidlertid denne kompetansen nesten alltid være delegert til et annet kommunalt organ.

Som nevnt i punkt 19.4.14.2 vil den sakkyndige vurdering være av rådgivende karakter. Dersom vedtaksorganet mener at det er grunnlag for det, vil det kunne fravike den sakkyndige utredning både når det gjelder om en elev skal få spesialundervisning, og hva slags og hvor mye spesialundervisning eleven skal få. For å gjøre dette klart foreslår utvalget at det i loven tas inn en passus om at den sakkyndige vurdering er å betrakte som rådgivende.

Når vedtaksorganet etter individuell vurdering finner at det er saklig grunnlag for dette, vil det altså kunne vedta å gi mindre spesialundervisning enn det som er foreslått av de sakkyndige. Men avvik fra den sakkyndige vurdering vil måtte bygge på en vurdering av den enkelte elevs utbytte av det opplæringstilbud vedkommende i stedet skal tilbys. Det må begrunnes med at den enkelte elev likevel vil få et likeverdig tilbud. Jo større avviket er, jo større krav bør stilles til vedtaksorganets vurdering og begrunnelse. Henvisning til økonomiske rammer vil ikke i seg selv være tilstrekkelig. Det vil således ikke være adgang til å foreta en standardnedskjæring i forhold til den sakkyndige tilråding, for så å henvise til økonomiske forhold.

For å oppnå større likhet og kvalitet i vedtak om spesialundervisning går utvalget inn for at et krav om individuell begrunnelse i relasjon til lovkravet om likeverdige tilbud tas inn i loven. Forslaget kan anses som en spesialanvendelse av de

regler om begrunnelsen og dens innhold som følger av forvaltningsloven § § 24 og 25.

Forslaget stemmer med Sivilombudsmannens syn i en uttalelse fra 1993 (Årsmeldingen for 1993, s. 69-71).

Utvalget vil dessuten foreslå å innføre en bestemmelse tilsvarende den i sosialtjenesteloven § 8-4 om at tjenestetilbudet i størst mulig grad skal utformes i samarbeid med klienten, og at det skal legges stor vekt på klientens syn ved utformingen av tilbudet. En slik bestemmelse vil gi PP-tjenesten plikt til å rådføre seg med eleven og/eller foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og å tillegge deres synspunkter betydelig vekt. En tilsvarende plikt vil pålegge vedtaksorganet i de tilfeller der PP-tjenestens anbefaling fravikes.

Utover den særlige begrunnelsesplikten - se ovenfor - har utvalget ikke funnet grunn til å foreslå særlige regler om hva et vedtak om spesialundervisning skal inneholde. Utvalget vil imidlertid understreke at vedtaket bør være så klart og fullstendig at det ikke etterlater tvil om hva slags opplæringstilbud den enkelte elev skal få. Et vedtak som alene tildeler en viss timeressurs, uten å fastsette nærmere krav til innholdet eller den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen, vil som regel være utilstrekkelig i så henseende.

Utvalget foreslår at det som hovedregel skal utarbeides en individuell opplæringsplan, jf. punkt 19.4.11. I mange tilfeller vil det kunne være hensiktsmessig at vedtaksorganet gjør denne planen til en del av vedtaket.

I noen tilfeller, hvor behovet for spesialundervisning er stabilt og godt dokumentert, kan det virke unødig tungvint å foreta full saksbehandling med sakkyndig vurdering for hvert skoleår. Det må da kunne treffes vedtak for flere år om gangen, f.eks. for 3 år.

19.4.15 Private skoler

Utvalget går inn for at realinnholdet i privatskoleloven § 9 om spesialundervisning, adgang til pedagogisk-psykologisk tjeneste mv. videreføres i en ny lov. Dette innebærer at elever i private tilskuddsskoler vil ha samme adgang til pedagogisk-psykologisk tjeneste og samme rett til spesialundervisning som elever i tilsvarende offentlige skoler. Det vil være skolens eget ansvar å igangsette slik opplæring, men den kan kreve tilskudd av kommunen eller fylkeskommunen til slik opplæring innenfor de rammer som gjelder for tilsvarende offentlige skole.

KAPITTEL 20

Brukerinnflytelse og skolevalg**20.1 INNLEDNING**

Utvalget vil i dette kapitlet først gi en kort framstilling av elevens og lærlingens medbestemmelse i forhold til sine foreldre, herunder i hvilke tilfeller elevene selv har rett til å velge. I denne forbindelse vurderer utvalget hvorvidt det bør være regler om slike forhold i opplæringslovgivningen.

Deretter går utvalget inn på den rettslige regulering av brukernes innflytelse på skolesituasjonen. Vurderingen omfatter både den rett foreldre og elev/lærling har til å velge alternative tilbud og til å påvirke det tilbud som fastsettes eller velges.

20.2 FORELDREANSVARET OG BARNES SELVBESTEMMELSESRETT**20.2.1 Gjeldende rett**

Etter lov 8.4.1981 om barn og foreldre (barneloven) § 30 er myndigheten til å ta avgjørelser for barna knyttet sammen med foreldreansvaret. Når foreldrene er gift ved barnets fødsel får begge foreldreansvaret, jf. barneloven § 34. Inntil annet er avtalt eller avgjort vil foreldrene fortsette å ha foreldreansvaret sammen også etter en eventuell separasjon eller skilsmisse.

Dersom foreldrene ikke er gift når barnet blir født, får moren foreldreansvaret alene, jf. § 35. Foreldrene står imidlertid fritt til å avtale at begge skal ha foreldreansvaret også i slike situasjoner.

Foreldre som ikke har foreldreansvar, har rett til å få opplysninger om barnet, herunder opplysninger fra den skole barnet går på, jf. § 50. Skolen kan imidlertid nekte å gi opplysninger dersom dette kan være til skade for barnet, og den skal nekte å gi opplysninger som er omfattet av taushetsplikt i forhold til barnets foreldre.

Barneloven fastsetter noen unntak fra hovedregelen om at de som har foreldreansvaret, tar avgjørelser for barna inntil de er myndige.

Når barnet bor fast sammen med bare en av foreldrene, kan ikke den andre med foreldreansvar sette seg imot at den som barnet bor sammen med, tar avgjørelser som gjelder den direkte daglige omsorg for barnet, jf. § 34 fjerde ledd. Lovens forarbeider forutsetter imidlertid at foreldrene sammen må velge skole, jf. Ot.prp. nr. 62 (1979-80), s. 26. *Backer*:Barneloven (1982), s. 224, hevder at dette også må gjelde valg av valgfag o.l., men ikke de mer dagligdagse avgjørelser om skolearbeidet.

Etter barneloven § 33 skal barnet gis større selvrådighet etter hvert som det blir eldre. Når barnet er 15 år, kan det selv velge utdanning (§ 32).

Barnets bestemmelsesrett etter § 32 må i hvert fall innebære en rett til å velge type utdanning, herunder skoleslag, skolested, kurs og valgfrie fag. Om retten også omfatter beslutning om ikke å fortsette utdanning, er imidlertid uklart. Spørsmålet har i hovedsak betydning for utskrivning etter 8. klasse, jf. gsl. § 13 nr. 3, og for bruk av retten til videregående opplæring, jf. lvgo. § 8.

Juridisk teori gir uttrykk for ulike standpunkter. Ifølge *Backer* op.cit., s. 199, kan barnet selv velge å slutte etter 8. klasse dersom skolemyndighetene gir tillatelse til det. Uansett skal barnet kunne velge å slutte sin utdanning etter 9 år i grunnskolen. I motsatt retning hevder *Smith/Lødrup*: Barn og foreldre (4. utgave 1993), s. 78,

at det er mye som taler for at spørsmålet om ikke å utdanne seg bør ligge under foreldreansvaret fram til barnet er 18 år.

Grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 2 forutsetter imidlertid søknad fra foreldrene før det gis fritak fra skoleplikten i det 9. skoleåret. Videre bestemmer forskrift av 10.11.1993 om inntak til videregående opplæring og formidling av lærlinger til lærebedrift § 2-2 fjerde ledd at søkere til videregående opplæring som har fylt 15 år, søker på egen hånd.

Opplæringslovgivningen gir også andre særregler om barns rett til å bestemme selv. Etter grunnskoleloven § 40 a nr.1 første ledd skal barna fra og med 7. klasse-trinn selv bestemme om de vil benytte seg av retten til opplæring i eller på samisk. Det samme gjelder retten til å velge annet opplæringsmål, jf. gsl. § 40 nr. 5 tredje punktum. Elevene er således noe yngre når de får selvbestemmelse i forhold til målform og opplæring i og på samisk enn det som ville fulgt av barneloven § 32.

Grunnskoleforskriften § 1-4 nr. 4 første ledd krever elevens samtykke til overføring til spesialklasse eller spesialskole når eleven er over 15 år. Bestemmelsen må antas å gjenta det som følger allerede av barneloven § 32.

Inntil lovendring av 28.05.1993 nr. 51 inneholdt lov om fagopplæring et krav om underskrift fra verge på lærekontrakter når lærlingen var yngre enn 18 år. I forarbeidene ble opphevelsen av dette kravet begrunnet med at bestemmelsen var unødvendig, og at det burde være like regler for elever og lærlinger, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 26. Forholdet til vergens kompetanse etter lov 22.04.1927 nr. 3 om vergemål for umyndige er imidlertid ikke drøftet i forarbeidene, selv om inngåelse av arbeidsavtale ikke faller inn under selvbestemmelsesretten etter barneloven, men krever vergens medvirkning etter vergemålsloven § § 2 og 32.

20.2.2 Utvalgets vurdering av behovet for særlig regulering i opplæringslovgivningen

De valg som må fattes i forbindelse med skolegangen, er omfattet av barnelovens regler om foreldreansvar og barns selvbestemmelsesrett. Etter utvalgets oppfatning må det begrunnes særskilt dersom det skal gis regler i opplæringslovgivningen som fraviker eller presiserer de alminnelige regler i barneloven.

Opplæringslovene inneholder i dag to bestemmelser som klart fraviker barnelovens aldersgrense. Dette gjelder elevenes valgrett i forhold til samisk språk og valg av målform. Utvalget antar at slike valg ikke i særlig grad vil være bestemmende for barnets kunnskaper, ferdigheter og utvikling ellers. Derfor kan det ikke antas å være tilstrekkelig behov for å gi foreldrene kompetanse til å overprøve slike avgjørelser når elevene er gamle nok til å forstå hva valget innebærer. Utvalget vil derfor foreslå å videreføre dagens unntak fra barneloven, se for øvrig "*Målformer*" i kap. 31 om målformer i skolen og "*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33 om samisk opplæring.

Utvalget finner det naturlig at dagens forskriftsbestemmelse om at søkere til videregående opplæring som er over 15 år, søker på egen hånd, blir lovfestet.

Som vist er det i dag uklart om inngåelse av lærekontrakt omfattes av vergemålsloven eller barneloven. Utvalget vil imidlertid anse det som lite naturlig å kreve vergens samtykke til inngåelse av slike kontrakter, som er ledd i et utdanningsløp som den unge ellers har valgt selv. Et slikt krav vil også komme i tillegg til at kontrakten, slik som etter loven om fagopplæring § 10 tredje ledd i dag, fortsatt skal godkjennes av fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda (se "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32). Utvalget foreslår derfor at det blir lovfestet at lærlingen kan inngå lærekontrakt uten vergens samtykke.

Utvalget finner ikke grunnlag for å foreslå ytterligere unntak fra eller presisering i de alminnelige reglene om barnas selvbestemmelsesrett. Det vises i denne forbindelse også til utvalgets forslag i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om å fjerne den særskilte bestemmelsen i grunnskoleloven § 13 nr. 3 første ledd om fritak for det siste året i grunnskolen.

20.3 GENERELT OM BRUKERVALG I SKOLEN

Med brukervalg sikter utvalget til tilfeller der foreldre, elever eller lærlinger gis rett til å velge mellom to eller flere alternative opplæringstilbud. Valgretten kan gjelde alt fra kursvalg i videregående opplæring til valg av målform for lærebøker i grunnskolen, jf. gsl. § 39 nr.2.

Dersom en ser bort fra de praktiske valg i opplæringshverdagen er det få valgmuligheter i norsk skole. Dette gjelder særlig grunnskolen, der listen over valgmuligheter i hovedsak består av retten til å velge valgfag og en betinget rett til å velge samisk og målform. I videregående opplæring er valgmulighetene noe større, i hovedsak ved at opplæringen består av et vidt spekter av kurs.

I punktene 20.4 og 20.5 nedenfor vil utvalget gjennomgå og vurdere retten til å velge lærested i grunnskolen og videregående opplæring.

De andre brukervalgene har utvalget valgt å behandle i tilknytning til andre emner eller som særskilte utredninger. Dette gjelder blant annet kursvalg i videregående skole og valg av alder for skolestart, se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om opplæringsretten og -plikten. Retten til valg av målform og samisk bli særskilt utredet i "*Målformer*" i kap. 31 og 33.

20.4 VALG AV GRUNNSKOLE

20.4.1 Innledning

Utvalget vil i dette kapitlet først gi en framstilling av gjeldende rett for skolevalg og regulering av opptaksområde. Framstillingen vil tjene som bakgrunn for å vurdere elevenes rett til å gå på den grunnskole de geografisk tilhører, og de særskilte prosessregler som gjelder for kommunenes fastsetting av opptaksområde for den enkelte skole.

Videre vil utvalget vurdere om elevene bør ha en viss rett til å velge en annen offentlig grunnskole enn den som geografisk ligger nærmest, herunder skole i en annen kommune. I denne sammenheng finner utvalget det naturlig å gi en kort framstilling av den ordning for valg av skole som nylig er innført i Sverige.

Retten til å velge mellom offentlig og privat skole behandles nærmere i "*Privat opplæring*" i kap. 34, der også retten til hjemmeopplæring blir berørt.

20.4.2 Gjeldende rett

Etter gsl. § 13 første ledd annet punktum skal barn og ungdom som omfattes av plikten til grunnskoleopplæring, «skrivast inn ved skolen dei soknar til». Bestemmelsen er ment å sikre at barn så langt det er mulig, skal være elever ved den skolen de geografisk hører til, jf. Ot.prp. nr. 63 (1986-87) s. 3, der det videre heter:

«Det skal ikkje vere høve til, utan samtykke frå foreldra, å sende einskild-elevar eller visse grupper av elevar til ein annan skole utan at skolestyret har handsama saka og gjort vedtak etter at ein har prøvd om det er mogleg å gje forsvarlig opplæring i heimeskolen.»

Stortingets kirke- og undervisningskomité sluttet seg til Regjeringens kommentarer, se Innst. O. nr. 17 (1987-88), s. 3. Komiteen fremhevet bestemmelsens betydning for spesialundervisningen, og forutsatte at vedtak om å sende elever til annen skole enn den de sokner til, skal kunne påklages.

I gsl. § 3 nr. 1 betegnes det område som sokner til en skole, for en skolekrets. Kommunen vedtar kretsgrensene og hvor skolene skal plasseres (§ 3 nr. 2). Kommunen kan også vedta at det ikke skal være skolekretser (gsl. § 3 nr. 2). Dersom en krets nedlegges eller slås sammen med andre kretser, kan kommunen vedta at kretsen skal gis anledning til å si sin mening (§ 3 nr. 3). Det samme gjelder vedtak om nytt skolested i en krets. Regler om hvordan kretsens mening skal innhentes, er gitt i gsl. § 31 og i grunnskoleforskriften § 4-2. Kretsens mening - eventuelt innhentet gjennom avstemning - er rådgivende, se blant annet grunnskoleforskriften § 4-2 nr. 3 sjuende ledd.

Etter gsl. § 3 nr. 5 første ledd kan en eller flere kommuner lage felles skolekretser. Videre heter det i § 3 nr. 5 annet ledd at «born frå ein kommune kan gå på skole i ein annan kommune når dette høver betre». Bestemmelsen er en videreføring av § 2 nr. 5 første ledd i den opphevede lov 10.04.1959 om folkeskolen.

Ordlyden i gsl. § 3 nr. 5 annet ledd kan både bety rett for elever til å gå på en skole i annen kommune og adgang for kommunen til å skrive barnet inn ved skole i en annen kommune. Selv om forarbeider ikke gir noe klart svar, må det imidlertid, ut fra sammenhengen og utformingen av § 3 nr. 5 i 1969, og ut fra folkeskoleloven § 2 nr. 5 antas at det ikke var meningen å innføre noen rett for den enkelte til å velge seg til en skole i en annen kommune, se Ot.prp. nr. 59 (1966-67) s. 41.

Dersom kommunen vedtar at det skal være skolekretser, følger det av § 13 nr. 1 første ledd annet punktum at barn som bor i kretsen, skal opptas ved kretsens skole. Kommunen har imidlertid adgang til i særlige tilfeller å føre elever midlertidig over til nabokretsen, gsl. § 3 nr. 4.

I de tilfeller der kommunen ikke har fastsatt kretsregulering, skal elevene skrives inn ved den skole som følger av gsl. § 13 nr. 1 første ledd annet punktum. Det følger av bestemmelsens forarbeider at eleven i slike tilfeller skal gå på den skolen de geografisk tilhører, dersom han eller hun kan gis forsvarlig opplæring ved denne skolen. Det må antas at de elevene som har nærmest geografisk tilhørighet, har best rett. Selv om ordlyden i gsl. § 13 nr. 1 første ledd annet punktum bare omfatter innskrivningen ved skolen, må det ut fra forarbeidene antas at bestemmelsen får anvendelse for hele skolegangen.

Foreldrene har ikke rett til å velge annen skole for sine barn enn den som følger av de bestemmelsene som er gjennomgått. Hjemkommunen kan imidlertid tillate slikt skolebytte etter søknad fra foreldrene, jf. Ot.prp. nr. 63 (1986-87) s. 3, der det framgår at gsl. § 13 nr. 1 om at elevene skal skrives inn ved den skole de sogner til, må forstås slik at barna i alle tilfeller kan overføres til annen skole dersom foreldrene samtykker.

Avgjørelsen om hvilken skole eleven skal gå på, er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 og omfattes av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, derunder regler om klagerett.

Etter gsl. § 37 nr. 3 skal hjemkommunen betale elevens skolegang, enten den finner sted i eller utenfor kommunen. Grunnskoleforskriften § 5-1 fastsetter hvilken kommune som er hjemkommune.

Etter gsl. § 13 nr. 6 kan departementet gi nærmere forskrifter om skoleopptak og flytting til annen skole. Slike bestemmelser er gitt i grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 3, der det heter at foreldrene eller eventuelt eleven selv skal ha hatt anledning til å uttale seg før det fattes vedtak om overføring til annen skole. En tilsvarende plikt til å høre foreldre eller elev følger av forvaltningsloven § 16 første ledd.

20.4.3 Rett til valg av grunnskole i Sverige

Med virkning fra 01.07.1994 ble den svenske skolelovgivning endret slik at foreldrenes rett til valg av grunnskole for sine barn ble noe utvidet. Etter skollagen § 6 tredje ledd har foreldrene nå rett til å velge grunnskole innen hjemkommunen. Retten gjelder ikke når andre elevers berettigede krav tilsidesettes, eller når det innebærer vesentlige organisatoriske eller økonomiske ulemper for kommunen.

I visse tilfeller er det også rett til å velge skole i andre kommuner. Det heter således i skollagen § 8 første ledd:

«En kommun skall i sin grundskola även ta emot en elev för vars grundskol utbildning kommunen inte er skyldig att sörja, om eleven med hänsyn til sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola.»

Videre har en kommune rett - men ikke plikt - til å ta imot alle andre elever, jf. skollagen § 8 a. Hjemkommunen skal i alle tilfeller betale utgiftene ved skolegangen.

Hjemkommunen er ikke forpliktet til å besørge skoleskyss for elever som etter foreldrenes valg går på annen skole enn den anviste, jf. skollagen § 7 tredje ledd. Unntak gjelder for elever som går på skole i annen kommune enn hjemkommunen. Slike elever har likevel rett til skyss i den kommune der skolen ligger. Kostnadene ved skyssen skal utredes av hjemkommunen.

Den svenske regjeringen har høsten 1994 satt ned et utvalg som skal vurdere endringer i skolevalsreglene.

20.4.4 Utvalgets vurderinger om valg av grunnskole

20.4.4.1 Generelt

Det vil i de fleste tilfeller være naturlig å søke å få barna inn på den skole som hjemmet naturlig sogner til. Dette innebærer at kommunens rett til å tildele skoleplass og foreldrenes/elevenes egne interesser som regel faller sammen.

Det kan imidlertid tenkes gode grunner for den enkelte til å foretrekke plass ved en annen skole. Dette kommer utvalget nærmere inn på i punkt 20.4.4.3 nedenfor. Her skal det bare nevnes at valget av skole er en svært viktig avgjørelse i elevenes og i familienes liv. Uten hensyn til hvordan vurderingen i det enkelte tilfelle faller ut, bør utgangspunktet om kommunenes rett til å fordele elevene mellom de tilgjengelige offentlige skoler bare gjelde så langt det kan begrunnes i viktige hensyn til blant annet kommuneøkonomien og til kommunenes behov for å kunne planlegge sin ressursinnsats.

Rett for den enkelte elev til å velge skole vil innebære en begrensning av kommunens frihet til å organisere opptaket av elever. Med dagens klassesdelingstall kan selv mindre justeringer av opptaksgrensene gi store innsparinger dersom en slik justering fører til færre klasser. Slike rettigheter kan således innebære at skolevirksomheten totalt sett blir dyrere for kommunen.

En begrensning i kommunens frihet til å fordele elevene mellom de tilgjengelige skolene kan også hindre kommunen i å tilpasse elevtallet til skolens personelle og materielle ressurser. Begrensninger i den kommunale friheten kan derfor gå utover kommunens mulighet til å gi hver elev likeverdig tilgang til kommunens totale skoleressurser.

Kommunal frihet til å justere opptaksområder kan også motvirke skolenedleggelse. På denne måten vil den kommunale friheten kunne gi en nærmere skole for noen og en fjernere skole for andre.

Et vesentlig element ved vurdering av spørsmålet om skolevalg bør være barnas sikkerhet på skoleveien. Dette gjelder både det vern mot mobbing mv. som ligger i å ha følge med venner eller søsken, og trafiksikkerheten.

Følge på skolevei kan sikres ved at elever fra de samme geografiske områdene går på den samme skole, og at fordelingen på skoler ikke forandres over tid. Siden større trafikkfarlige veier ofte også er geografiske grenser, kan problemer med trafiksikkerhet til en viss grad også motvirkes ved en rett til å gå på den skolen eleven geografisk tilhører.

Det er likevel ingen nødvendig sammenheng mellom prinsippet om valg av nærmeste skole og hensynet til trafiksikker skolevei. Når den nærmeste skolen er den som har den mest trafikkfarlige skolevei, kan trygg skolevei også sikres gjennom å la foreldrene velge skole slik at foreldrene selv lett kan transportere sine barn til og fra den skolen som ligger nærmest f.eks. foreldrenes arbeidssted.

Disse forhold må også ses i forhold til den plikt kommunen har til å sørge for skyss til elever som har farlig skolevei. I "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26 foreslår utvalget å videreføre denneplikten.

20.4.4.2 Retten til å gå på den nærmeste skolen

Utvalget oppfatter det slik at Stortinget i forbindelse med lovfesting av integreringsprinsippet i gsl. § 13 nr. 1 også mente å lovfeste et betinget nærhetsprinsipp for alle elever. Lovreglene om kretsregulering ble imidlertid ikke vurdert i forbindelse med lovendringen, noe som førte til at kommunes frihet til å regulere opptaket i praksis ble opprettholdt.

Det er etter utvalgets oppfatning viktig å gi barna anledning til å skape eller fastholde holdepunkter i nærmiljøet. Et slikt holdepunkt er skolen. Det er derfor viktig at barna har rett til å gå på skole i det som er deres naturlige nærmiljø. I mange tilfeller vil dette også kunne bidra til å sikre barna en tryggere skolevei.

Gjennomføringen av nærhetsprinsippet bør ikke ta utgangspunkt i sosial tilhørighet. Dette vil kunne støte mot den grunnleggende tanke at skolen skal være en møteplass for alle befolkningsgrupper.

Geografisk nærhet kan fastsettes på grunnlag av fysisk avstand til den enkelte skole, slik at elevene blir henvist til den skole som gir kortest skolevei. Men geografisk tilhørighet kan også fastsettes i forhold til den enkelte skoles naturlige geografiske område ut fra topografiske og trafikale forhold, derunder hvordan hjemmene er fordelt på grender mv.

Selv om distansen vil gi en meget enkel og praktisk regel, vil den ikke i alle tilfeller ivareta de hensyn som ligger bak nærhetsprinsippet. Blant annet vil ikke den korteste skoleveien alltid være den tryggeste. Etter utvalgets oppfatning vil disse hensyn bli best ivaretatt dersom et topografisk og trafikalt nærhetsbegrep legges til grunn.

Endringer i opptaksområde som splitter søskenflokker, kan gi behov for å gjøre unntak fra det topografiske og trafikale nærhetsprinsipp. I slike tilfeller bør kommunen ta med betydningen av å skaffe søsken plass på samme skole i den samlede vurdering av hvilken skole en elev skal gå på.

Utvalget understreker at vurderingen av nærhet må ta utgangspunkt i de skoler som til enhver tid finnes i kommunen. Lovfesting av prinsippet gir ikke i seg selv noe grunnlag for krav om bygging av nye eller utvidelse eller opprettholdelse av eksisterende skoler.

Selv med dette utgangspunkt vil et absolutt topografisk og trafikalt nærhetsprinsipp i for stor grad kunne binde ressursdisponeringen i kommunen. Ved svingninger

i elevtallet må kommunen kunne endre opptaksområdet ved opptak av nye elever slik at plass i eksisterende skoleanlegg kan utnyttes.

Kommunens arbeid med å fordele elevene mellom de tilgjengelige skoler skal etter dette ta utgangspunkt i et prinsipp om at eleven skal gå på den nærmeste skolen. Dette utgangspunktet gjelder også for elever som har behov for spesialundervisning, se nærmere i punkt 20.4.4.4. Vurderingen av hvilken skole som er nærmest, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men skal også ta hensyn til andre relevante forhold som f.eks. plassering av søsken på samme skole og kapasiteten ved den enkelte skole.

Det bemerkes i denne forbindelse at vedtak om inntak er omfattet av forvaltningsrettslige prinsipper som innebærer et forbud mot usaklig forskjellsbehandling av elevene. Avgjørelse om å tildele plass på en bestemt skole vil også være enkeltvedtak som må begrunnes, og som kan gjøres til gjenstand for klage etter reglene i forvaltningsloven (jf. nærmere i "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16).

I tråd med vurderingene her foreslår utvalget at det lovfestes at grunnskoleelevene til vanlig skal gå i den skolen de sogner til. Av hensyn til en hensiktsmessig organisering lokalt og til forutberegnelighet for elever og foreldre, gis kommunene hjemmel til å gi forskrifter om hvilke områder som sogner til den enkelte skole.

Dagens regler om kretsregulering mv. omtales nærmere i punkt 20.4.5 nedenfor.

20.4.4.3 Rett til å velge annen grunnskole

Det er i dag betydelig frihet til å velge seg over fra det offentlige skolesystem til private skoler. Blant annet gjør Norges folkerettslige forpliktelser det lite aktuelt å foreslå denne friheten vesentlig beskåret (se nærmere i "*Privat opplæring*" i kap. 34).

I den offentlige grunnskolen er friheten til å velge plass ved en annen skole enn den som blir anvist av kommunen, derimot svært begrenset. På sikt vil dette kunne føre til at flere søker over til private skoler.

Som nevnt i punkt 20.4.4.1 ovenfor er skolevalg svært viktige avgjørelser i elevenes og i familienes liv. Rett til å velge skole kan også praktisk sett være et betydelig gode for den enkelte, og i enkelte tilfeller vil mulighet til å bytte til en annen skole kunne stå for foreldrene som en sosial eller pedagogisk nødvendighet.

På den annen side bygger dagens utgangspunkt om frihet for kommunen til å bestemme på hvilken skole en elev skal gå, på prinsippene bak enhetsskolen og på hensynet til kommuneøkonomien og andre praktiske behov i kommuneadministrasjonen.

Utvalgets vurdering av spørsmålet om å innføre en begrenset rett til å velge en annen skole enn den som følger av nærhetsprinsippet, beveger seg i skjæringspunktet mellom de to sett av motstridende hensyn.

Utvalget ser det som lite sannsynlig at større anledning til skolevalg vil føre til omfattende flytting av barn mellom skoler. Denne antagelse bygger blant annet på vårt inntrykk av de erfaringer som har vært høstet med skolevalgsordningen i Skottland.

På den annen side vil enkelte problemskoler kunne miste elever med gode forutsetninger og engasjerte foreldre som ellers kunne ha medvirket til å forbedre skolen (se også Rapport til Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:72 Valfrihet inom skolan, utgitt av det svenske Finansdepartementet). Men flukten fra problemskoler vil også kunne være en utvei for foreldre som ellers hadde flyttet til andre skolekretser for å komme til en bedre skole, og som dermed ville ha tappet nærmiljøet i sin helhet for ressurspersoner.

Det kan videre tenkes at adgang til å velge seg bort fra nærmeste skole vil bidra til segregrering ut fra sosiale og etniske forhold. Men også her må det tas hensyn til at fullstendig fravær av valgfrihet vil kunne bidra til flytting fra skolens opptaksområde og dermed til ytterligere segregrering i hele området. På sikt vil mangel på en viss frihet til skolevalg således kunne bidra til permanent segregrering av befolkningsgrupper.

I motsatt retning har det vært hevdet at frihet til å velge skole kan virke som incitament til kvalitetshevning ved den enkelte skole og dermed i skoleverket som helhet. Tanken er i korthet at kommunen og den enkelte skole vil gjøre sitt beste for å motvirke overflytting av elever og foreldre som ellers kunne bidra positivt til miljøet ved den enkelte skole.

Det er imidlertid usikkert i hvilken grad et friere skolevalg vil gi en slik effekt. Utvalget legger uansett liten vekt på slike argumenter ved vurderingen av et friere skolevalg.

I enkelte tilfeller vil valg av annen skole framtre som nødvendig for å få en elev ut av en vanskelig skolesituasjon. Dette gjelder særlig der eleven blir mobbet eller samarbeidsforholdet mellom lærer og elev er dårlig. I slike tilfeller er det nok allerede i dag ganske vanlig at kommunen medvirker til å skaffe plass ved en annen skole. Men det kan lett tenkes tilfeller der foreldrene eller eleven vurderer situasjonen som mer alvorlig enn de ansvarlige på kommunens side. I slike tilfeller er det mye som taler for at det vil være bedre å gi foreldrene det siste ord gjennom rett til skolevalg enn å tvinge til valg av mer drastiske løsninger, som f.eks. flytting fra nærområdet eller fra kommunen.

Videre vil frihet til valg av skole i visse tilfeller kunne bidra til en bedre livssituasjon for elevens familie, ved f.eks. et skolevalg som letter foreldrenes transport av barna til skolen.

Endelig viser utvalgets flertall til at så vel regjeringen som Stortingets sosialkomite nylig har gått inn for å innføre en rett til å velge sykehus på samme behandlingsnivå og innen samme helseregion og i nabofylker, jf. St.meld. nr. 50 (1993-94) og Innst. S. nr. 165 (1994-95).

På denne bakgrunn foreslår *utvalgets flertall* en begrenset rett til å velge en annen skole i bostedskommunen eller nabokommunen enn den som følger av nærhetsprinsippet slik det er utformet i punkt 20.4.4.2 ovenfor. Valgretten må imidlertid skje innenfor rammene av forsvarlig ressursdisponering i kommunen. Retten bør derfor gjøres betinget av at det er plass ved den skolen eleven ønsker seg til, sett i forhold til tilgjengelig personale og lokaler. Valgretten gir ikke rett til å kreve opprettet en ny klasse.

Ved vurderingen av om skolen har plass, kan kommunen også legge vekt på forhold som kan skape plassproblemer på et senere stadium i skoleløpet. Det må imidlertid kreves konkrete holdepunkter for at slike forhold faktisk vil inntre.

Spørsmålet om hvorvidt ressurs hensynet gjør overflytting mulig, skal avgjøres av kommunen der den aktuelle skolen ligger. Avgjørelsen må imidlertid ta utgangspunkt i retten til å velge så langt det ikke utløser negative konsekvenser av betydning. Avgjørelsen vil også måtte treffes innenfor rammene av forvaltningsrettslige prinsipper om hvilke hensyn som det vil være saklig å legge vekt på; hovedregelen vil således være at avslag ikke vil kunne begrunnes f.eks. med at akkurat denne elev vil være uønsket ved vedkommende skole. Når avgjørelsen skal treffes, vil kommunen dessuten måtte følge reglene i forvaltningsloven om blant annet begrunnelse og rett til å klage på enkeltvedtak.

I den grad flytting etter krav fra foreldrene utløser ekstra utgifter til skyss eller innkvartering, bør fylkeskommunen og kommunen gis rett til å kreve utgiftene

refundert fra foreldrene (se for øvrig "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26 om skyss og innlosjering).

Når valgretten brukes til å kreve skoleplass i annen kommune, vil utvalgets flertall også foreslå at hjemkommunen skal refundere skolekommunens faktiske merutgifter til elevens skolegang (se også "*Ansvars- og finansieringsbestemmelser*" i kap. 36 om ansvars- og finansieringsbestemmelser). En kommune kan altså ta imot elever fra nabokommuner i visshet om at merutgiftene blir betalt av elevenes hjemkommune.

Retten til skolevalg bør ikke gjelde på ethvert stadium i skoleløpet. En slik ubegrenset rett vil både kunne føre til dårligere progresjon i opplæringen for eleven og praktiske vansker for kommunen. Det foreslås derfor at retten må utøves i forbindelse med skolestart for hvert klassetrinn eller i forbindelse med familiens flytting til ny kommune eller nytt skoleområde. Flytting på andre tidspunkter vil altså bare kunne skje når kommunen gir sitt samtykke.

Retten må også være betinget av at søknad om skolebytte framsettes i god tid før skolestart. Utvalget foreslår derfor å gi kommunen hjemmel til å fastsette forskrifter om søknadsfrist.

Flertallets forslag vil ikke innebære noen stor endring i forhold til dagens praksis. Også i dag kan kommunen tillate skoleskifte, og som nevnt må det antas at kommunene i mange tilfeller gjør dette dersom det er plass. I store deler av landet vil geografiske forhold også gjøre skolebytte lite aktuelt. Men dette gir ikke i seg selv noe argument mot å innføre et element av frihet til å velge skole.

Medlemmene Berg, Folkestad, Jahr, Skard, Solberg, Wøien og Aagesen kan ikke slutte seg til flertallets vurderinger og konklusjoner mht. skolevalg. Flertallet går inn for en videre mulighet til valg av skole enn den Sverige har innført, og som nå vurderes på nytt.

Disse medlemmer ønsker i hovedsak å beholde dagens ordning - der en elev skrives inn ved den nærmeste skolen. Det heter i Lov om grunnskolen § 13 nr. 1: «*Dei skal skrivast inn ved den skolen dei soknar til.*»

Disse medlemmer ønsker også at elever skal kunne gå på en annen skole i eller utenfor kommunen, dersom særlige forhold gjør seg gjeldende. Disse medlemmer vil imidlertid ikke gjøre dette til en individuell rett, men vil at kommunen fortsatt skal avgjøre saken etter søknad. Det er dagens ordning (gsl. § 3 nr. 4 og nr. 5 annet ledd) og den fungerer greit. Disse medlemmer viser til følgende begrunnelse:

1. Enhetsskoletanken hviler blant annet på den idé at alle barn, uavhengig av økonomisk, sosial, etnisk, evnemessig bakgrunn, skal kunne gå i samme skole. Norge er et samfunn uten de store motsetninger mellom befolkningsgrupper. En av årsakene til det kan være at den lokale skolen er et felles møtested for alle.
2. Den nærmeste skolen skal i prinsippet være kvalitetsmessig like god som andre skoler. Norge har som mål at alle skal få en likeverdig utdanning.
3. Det er viktig for kommunene at de kan planlegge på sikt og vite hvor mange elever de ulike skolene får. Dersom elevene skal ha rett til å velge andre skoler enn den de sokner til, kan det på små steder føre til at bygdas skole må nedlegges pga for få barn.

20.4.4.4 Særlig om funksjonshemmede elevers skolevalg

Utvalget vil understreke at det fortsatt er et viktig skolepolitisk mål at elever med funksjonshemning og/eller lærevansker i størst mulig grad gis opplæring i vanlig klasse på den skolen de i utgangspunktet hører til. Dette var også et viktig hensyn bak spesialundervisningsreformen i 1975 og spesialskolereformen i 1991. Dette

hensynet ble også fremhevet av en enstemmig Kirke- og undervisningskomite i Innst. S nr. 160 (1990-91).

Norge har kommet relativt langt i integreringen av funksjonshemmede elever i vanlig skole, se blant annet St.meld. nr. 61 1984-85. Det vil fortsatt være en viktig oppgave for både staten og for de enkelte kommuner og fylkeskommuner å arbeide for at flest mulig skoler settes i stand til å gi tilfredsstillende opplæringstilbud til alle elever, også de med særskilte opplæringsbehov eller behov for spesiell tilrettelegging av det fysiske miljøet.

Tilknytningen til jevnaldrene i nærmiljøet gjennom skolen er spesielt viktig for funksjonshemmede barn, som ofte har mindre mulighet for å opparbeide slik kontakt utenom skolesituasjonen. Hensynene til at søsken får gå på samme skole og at avstanden til skolen ikke blir så stor er relevante også her. I de aller fleste tilfeller vil det i dag også være mulig å gi funksjonshemmede tilbud innenfor en ordinær opplæringssituasjon.

På den annen side kan enkelte elever trenge et undervisningstilbud eller læringsmiljø som ikke alle skoler kan settes i stand til å tilby. I andre tilfeller kan problemet med å få til et godt tilbud på nærmeste skole skyldes store kostnader med nødvendige bygningsmessige tilpasninger, at arbeid ikke blir ferdig i tide mv. Det vil etter *flertallets* oppfatning heller ikke være rimelig - eller effektiv ressursutnyttelse - å pålegge alle landets skoler å skaffe seg den kapasitet og kompetanse det vil kreve å håndtere alle typer lærevansker eller funksjonshemninger.

Dagens lov legger ikke absolutte bindinger på organiseringen av undervisningstilbudet, i den forstand at elevene har et ubetinget krav på å gå på den nærmeste skolen. Av forarbeidene til gsl.§ 13 nr. 1 går det imidlertid fram at flytting fra hjemskolen uten foreldrenes samtykke ikke skal kunne gjøres uten at «skolestyret har handsama saka og gjort vedtak *etter* at ein har prøvd om det er mogleg å gje forsvarleg opplæring i heimeskolen» (Ot. prp. nr. 63 (1986-87)), se også punkt 20.4.2. Grunnskoleforskriften § 1-4 nr. 4 går tilsynelatende lenger enn loven i å gi foreldrene bestemmelsesrett i disse spørsmålene, i det det heter at overføring til kommunal spesialklasse/skole trenger samtykke fra foreldrene og eventuelt eleven selv. Bestemmelsen må imidlertid etter utvalgets syn ses i sammenheng med grunnskoleforskriften § 1-6 nr. 4 om at elever ikke kan gis spesialundervisning mot sin vilje, se punkt 20.3.3.5. Den kan således ikke tolkes slik at den for alle tilfeller gir foreldrene en ubetinget rett til å kreve et likeverdig spesialundervisningstilbud ved den skolen de sogner til.

Utvalget vil ikke foreslå å endre det den anser som dagens rettstilstand på dette punkt. Dette innebærer at de generelle bestemmelser om at eleven til vanlig skal gå i den skolen de sogner til (nærhetsprinsippet) også vil gjelde for elever med særskilte behov. I de tilfeller der kommunen ikke finner å kunne gi en elev et forsvarlig opplæringstilbud ved den skole eleven sogner til, foreslår imidlertid *utvalgets flertall* at det skal være adgang til å bestemme at en elev skal gis opplæring ved en annen av kommunens skoler. Det er altså spørsmål om å gi opplæring på en annen skole enn den skolen eleven sogner til som må være gjenstand for særskilt vurdering, ikke omvendt.

Selv om eleven og/eller foreldrene etter flertallets forslag ikke gis noen absolutt bestemmelsesrett på dette området, bør spørsmålet om overflytting til annen skole - på samme måte som andre spesielle undervisningstiltak - i størst mulig utstrekning besluttet i samarbeid med eleven og/eller foreldrene. I de aller fleste tilfeller vil spesialundervisning kunne gis på den skolen eleven sogner til og det forutsettes at det i disse tilfellene legges stor vekt på foreldrenes og eventuelt elevens eget syn. Et vedtak om å gi undervisningstilbudet på en annen av kommunens skoler mot foreldrenes vilje, vil bare være aktuelt der et forsvarlig tilbud på den skolen eleven sog-

ner til vil føre til uforholdsmessige vansker eller kostnader for kommunen. Både reglene om forhåndsvarsel, klage mv. i forvaltningsloven og i mange tilfeller, de særlige prosessregler i forbindelse med behandling av spørsmål om å sette i verk spesialundervisning som foreslås i punkt 20.4.14, vil gjelde i disse tilfellene.

Flertallets forslag til ny bestemmelse om adgang til å velge annen skole, se punkt 20.4.4.3, skal også gjelde for elever med funksjonshemninger og/eller lærevansker. Flertallet vil framheve at en slik valgrett vil kunne ha særlig betydning for elever med funksjonshemninger ved at de på denne måten gis en mulighet til å søke seg til skoler som har særlige ressurser eller forutsetninger for å gi vedkommende et godt skoletilbud. Også her må det imidlertid gjelde den reservasjon at en slik overflytting ikke innebærer uforholdsmessige vansker eller kostnader for kommunen. Flertallets lovforslag må på dette punktet således leses med det forbehold at foreldrene ikke har noen ubetinget rett til å kreve overføring dersom dette vil påføre kommunen uforholdsmessige kostnader eller organisatoriske ulemper.

Elever eller foreldre er i dag ikke gitt rettigheter direkte overfor de statlige kompetansesentra, men er henvist til å anmode kommunen eller fylkeskommunen om å søke hjelp derfra eller evt. be om å få skoletilbudet der, jf. grunnskoleforskriften § 1-8. Utvalget har i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 foreslått at statlige kompetansesentra heller ikke for fremtiden reguleres i loven. Det har således heller ikke vært aktuelt for utvalget å foreslå i lovs form å innføre særlige rettigheter for elever/foreldre til å velge å få skoletilbudet sitt ved et statlig kompetansesenter.

Utvalgets medlem Solberg, mener det ikke bør være adgang til å sende grunnskoleelever til en annen skole enn de sogner til av grunner som har sammenheng med deres funksjonshemming eller særlige behov sålenge foreldrene eventuelt eleven selv ikke samtykker i dette. I den grad det ut fra barnets behov kan være grunn til å satse på et tilbud i lag med andre i lignende situasjon, må foreldrene etter dette medlems syn ha det avgjørende ord i den konkrete helhetsvurdering som da må foretas.

Kommunen må ha plikt til å etablere et så godt tilrettelagt tilbud som mulig på den skole foreldrene velger. Dels handler dette om å planlegge skolestart og overgang til annet skoleslag i svært god tid. Dels handler det om å erkjenne at tilrettelegging for en normalisert situasjon for funksjonshemmede kan koste penger.

Dette medlem viser til at dagens ordlyd i gsl. § 13 nr. 1 og forskriften § 1-4 nr. 4 har gitt foreldre inntrykk av at det eksisterer en slik valgrett. Det samme gjelder utsagn i St. melding nr. 54 (1989-90) og 35 (1990-91) og i Innst. S. nr. 160 (90-91). I sistnevnte dokument uttaler en enstemmig Kirke- og undervisningskomite seg slik (s. 6):

«Det er viktig å bygge opp gode lokale tilbud i elevenes hjemmemiljøer. Samtidig mener imidlertid komiteen at de må være valgmuligheter. Elever som etter foresattes vurdering i samråd med den lokale ekspertise, åpenbart har behov for tilbud på skoler for spesialundervisning må fortsatt kunne få et slikt tilbud.»

Det prinsipielle i denne uttalelsen er av interesse også når det er snakk om valg mellom tilbud i hjemmemiljøet eller spesialskole eller annen sentralisert løsning i kommunen.

20.4.5 Behovet for egne prosedyrer for opptaksregulering og valg av skolested

I hovedsak er reglene om kretsregulering i gsl. § 3 enten veiledende eller gir kompetanse som allerede følger av kommunens alminnelige kompetanse til å organisere sin virksomhet. Reglene har således liten rettslig betydning og kan for så vidt oppheves.

Unntak gjelder for det første kommunenes adgang til å tilsidesette nærhetsprinsippet etter gsl. § 13 nr. 1 første ledd annet punktum, som følger av kompetansen til å fastsette skolekrets. Men utvalget ser ikke grunn til å foreslå andre unntak fra nærhetsprinsippet og retten til skolevalg enn de som følger av forslagene i punkt 20.4.4.

For det andre har reglene om skolekrets selvstendig rettslig betydning i forhold til retten til å kreve egen krets i distrikter med samisk og norsk språk. Denne side av dagens regelverk drøftes nærmere i "*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33 om samisk opplæring.

20.4.6 Departementets forskriftskompetanse

Departementet har i dag generell hjemmel til å gi forskrifter om skoleopptak og flytting til annen skole, jf. gsl. § 13 nr. 6. Hjemmelen er brukt til å gi forskrifter om innhenting av foreldrenes eller elevens syn før vedtak om flytting til annen skole, jf. grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 3.

Utvalget finner ikke grunn til å opprettholde departementets kompetanse til å gi forskrifter på dette området. Utvalgets forslag i punkt 20.4.4 ovenfor vil gi tilstrekkelig regulering av de spørsmål som gjelder opptak til og overflytting til annen skole. Retten til å gi uttrykk for sitt syn før vedtak om flytting til annen skole vil i alle tilfeller være ivaretatt gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

20.5 SKOLEVALG I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

20.5.1 Innledning

Utvalget vil nedenfor gjennomgå og vurdere skolevalg i videregående opplæring, både med hensyn til retten til å velge skole innen hjemfylket og retten til å velge utdanning i andre fylker.

Når innføringen av den nye tilbudsstrukturen er fullført høsten 1996, vil videregående opplæring bestå av 13 grunnkurs, ca. 80 videregående kurs 1 (VK1) og 230-250 videregående kurs 2 (VK2). Mange videregående kurs vil være små, også på landsbasis. Det må forventes at slike kurs bare vil bli tilbudt i ett eller noen få fylker. I alle tilfeller vil ingen skole kunne tilby alle kurs.

Dette forholdet reiser særlige spørsmål i forbindelse med en eventuell rett til skolevalg. Skolevalget i videregående opplæring blir ikke bare et geografisk spørsmål, men også et spørsmål om hvilket kurstilbud den enkelte skal ha rett til.

Det vises også til "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om retten til videregående opplæring, der retten til kursvalg og departementets kompetanse til å gi forskrifter om inntak behandles. Videre vises det til "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 om opplæringens innhold, der det foreslås å gi departementet hjemmel til å gi forskrifter om kurstilbudet, og til "*Ansvars- og finansieringsbestemmelser*" i kap. 36, der utvalget utreder sentrale bestemmelser knyttet til fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring.

20.5.2 Gjeldende rett

I lvgo. § 7 annet ledd heter det:

«Fylkeskommunen tar inn søkere til grunnkurs og videregående kurs og bestemmer hvilke videregående skoler søkerne skal tilknyttes.»

I dag er det således ingen rett til å velge skole innenfor fylket.

Det framgår ikke direkte av loven om søkeres rett til å konkurrere om kursplasser er begrenset til plasser som tilbys i den fylkeskommune der søkeren er bosatt. Spørsmålet besvares heller ikke av forarbeidene til lovendringene i forbindelse med Reform 94 eller av forskrift av 10.11.1993 om inntak til videregående opplæring og formidling av lærlinger til lærebedrift. Imidlertid er fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring knyttet til elever hjemmehørende i fylket, jf. § 35 tredje ledd (se "*Ansvars- og finansieringsbestemmelser*" i kap. 36).

20.5.3 Utvalgets vurderinger

Elevenes rett til videregående opplæring er i praksis knyttet til hjemfylkeskommunens tilbud, enten dette er ved skoler i fylket eller oppkjøpte plasser i andre fylker. Selv om dette ikke har kommet klart til uttrykk, antar utvalget at det også var dette som lå til grunn for lov- og forskriftsbestemmelser i forbindelse med gjennomføringen av Reform 94. Jf. også lvgo. § 35, som begrenser fylkeskommunens økonomiske ansvar til elever som er hjemmehørende i fylket.

En slik begrensning av retten til videregående opplæring er ikke uproblematisk. Blant annet kan den føre til at inntak til ønskede kurs blir avhengig av bosted og ikke av kvalifikasjoner, slik at prinsippet om likeverdig opplæring ikke får full gjennomslagskraft i videregående opplæring. Videre kan begrensningen hindre at de beste søkerne på landsbasis får oppfylt sitt førstevalg i videregående kurs. Dette vil igjen gå utover resultatene i opplæringen.

Ved at det ikke konkurreres over hele landet, vil også færre få oppfylt sine førstevalg. Dermed vil det jevnt over være mer umotiverte elever på kursene.

De nevnte begrensninger blir særlig problematiske for fag som er så små at de må ha flere fylker som opptaksområde for å få tilstrekkelig antall søkere.

Utvalget er kjent med at ovennevnte problemer søkes avhjulpet gjennom regionalt samarbeid. Således har Finnmark, Troms, Nordland, Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal gått sammen i Prosjekt Nord for å samordne kjøp og salg av kursplasser. Et tilsvarende samarbeid er inngått mellom ni fylker i Sør-Norge (Prosjekt Sør).

Videre foreslår utvalget i "*Ansvars- og finansieringsbestemmelser*" i kap. 36 å videreføre departementets hjemmel til å pålegge en fylkeskommune å opprette kurs for søkere fra andre fylker.

Når videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar, er det vanskelig å komme bort fra en tilsvarende ansvarsinndeling i forhold til søkeres rettigheter. Fylkeskommunen må således være ansvarlig for å gi tilbud til søkere fra eget fylke.

En rett til å konkurrere om plasser i hele landet kan føre til at fylkeskommunen får problemer med å oppfylle sine plikter overfor egne innbyggere. En slik rett vil også kreve ekstra ressurser til samordning av opptak i de forskjellige fylkene.

Utvalget legger avgjørende vekt på de vanskeligheter et lovpålagt, landsdekkende opptaksområde vil skape for ansvarsdelingen mellom fylkeskommunene, og foreslår derfor at retten til videregående opplæring fortsatt knyttes til hjemfylkets tilbud. Dette innebærer at søkerne har rett til å konkurrere om plass på alle kurs som tilbys av den fylkeskommune der elevene bor.

Utvalget foreslår videre at fylkeskommunens rett til å bestemme valg av skole blir videreført. Tatt i betraktning det store antall alternative kurs framtrer dette forslaget som nødvendig ut fra en ressursmessig vurdering. Men fylkeskommunens frihet på dette punkt må selvsagt utøves innenfor de regler som gjelder om elevenes rett til å velge kurs.

Som skoleeier vil fylkeskommunen ha kompetanse til å fordele elevene på de enkelte skolene. Denne kompetansen krever således ikke særskilt lovhjælp.

Utvalget minner avslutningvis om fylkeskommunens plikt til å sørge for skyss og husvære når skoleveien blir for lang, se "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26.

20.6 BRUKERMEDVIRKNING

20.6.1 Innledning

Utvalget vil her gjennomgå rettsreglene om brukermedvirkning i styringen av skolen. Som nevnt i punkt 1 ovenfor begrenses drøftelsen likevel til medvirkning av elever og foreldre. Reglene i kommunelov, arbeidsmiljølov eller tariffavtale om tilsettes medvirkning behandles ikke.

Punkt 20.6.2 redegjør for gjeldende lovgivning på området. Andre virkemidler på dette området gis ingen særskilt gjennomgang.

Utvalget vil likevel framheve det informasjonsarbeid som gjøres i regi av Foreldreutvalget for grunnskolen, jf. grunnskoleloven § 35, og det informasjonskriv om elevdeltakelse i videregående skole («Veiviseren») som Nasjonalt læremiddelsenter utarbeidet i 1994. Del 2 i dette dokumentet handler om tillitselevens oppgaver, elevrådsarbeid, hvordan den videregående skole er organisert, og hvilke elevorganisasjoner som finnes.

Videre vil utvalget peke på kommunenes frihet til å etablere andre former for organisert brukermedvirkning i tillegg til de obligatoriske ordninger som framstilles nedenfor. Denne friheten er blant annet tatt i bruk ved å etablere kommunale foreldreutvalg. Ifølge en undersøkelse Foreldreutvalget for grunnskolen foretok våren 1994, hadde 124 kommuner etablert slike utvalg. 66 % av utvalgene var representert i det utvalg i kommunen som hadde ansvar for undervisning.

Det vises også til del IV om forholdet til forvaltningsloven. Der redegjør utvalget for bestemmelser som kan lette brukermedvirkningen (slik som regler om rett til innsyn i kommunale saksdokumenter). Om foreldrenes medvirkning ved spesialundervisning, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19.

20.6.2 Gjeldende rett

20.6.2.1 Generelt

Grunnskolens formål skal oppfylles i forståelse og samarbeid med foreldrene, jf. grunnskoleloven § 1 første ledd. I annet ledd heter det videre:

«Skolen skal fremje åndsfridom og toleranse, og leggje vinn på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim.»

Formålsparagrafen i lov om videregående opplæring § 2 er taus om samarbeid. Paragrafen inneholder imidlertid bestemmelser om at opplæringen skal bidra til å utvide kjennskapet til de demokratiske ideer og fremme åndsfrihet og toleranse.

Grunnskolelovens prinsipper om samarbeid mellom skole og hjem kommer til uttrykk også i den generelle læreplan for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæring, der det heter:

«Dersom skolene skal fungere godt, forutsettes ikke bare at elevene kjenner hverandre, men at også foreldrene kjenner både hverandre og hverandres barn. Dette er nødvendig om de skal sette felles standarder for barnas og de unges aktivitet og adferd. Skolen må i forståelse og samarbeid med hjemmet bistå i barnas utvikling - og den må trekke foreldrene med i utviklingen av miljøet rundt opplæringen og i lokalsamfunnet.»

Videre understreker læreplanen betydningen av elevenes deltakelse i skolesamfunnet, både i grunnskolen og i videregående skole. Elevene skal trekkes med i de avgjørelser som tas i skolesamfunnet (s. 32).

I Mønsterplan for grunnskolen (M 87) gir "*Resultatstyring, tilbakerapportering og evaluering*" i kap. 10 bestemmelser om samarbeid mellom hjem og skole. Også departementets høringsutkast om prinsipper og retningslinjer for oppbygning, organisering og innhold av den 10-årige grunnskolen inneholder bestemmelser om samarbeid i skolen og mellom skole og hjem. Blant annet pålegges skolens ledelse og kommunens opplæringsansvarlige å stimulere til slikt samarbeid.

Opplæringslovgivningen inneholder også ellers en rekke bestemmelser om brukervedvirkning og samarbeid i skolen. For det første er det gitt bestemmelser om organisert brukervedvirkning gjennom råd og utvalg, se nærmere nedenfor i punktene 20.6.2.2 og 20.6.2.3.

For det andre inneholder opplæringslovene og grunnskoleforskriften bestemmelser om brukervedvirkning som ikke er direkte knyttet til deltakelse i råd og utvalg.

Både i grunnskolen og videregående skole skal det arbeides for et godt samarbeid mellom alle ved skolen, jf. gsl. § 16 første ledd og lvgo. § 15 første ledd. I voksenopplæringen er et av vilkårene ved godkjenning av studieforbund at kursdeltakerne gis adgang til innflytelse på innhold og gjennomføring av kurs, jf. voksenopplæringsloven § 10 femte ledd.

Etter grunnskoleforskriften § 10-1 skal personalet i skolen arbeide for god kontakt og godt samarbeid mellom personalet og elevene og mellom skolen og foreldrene. Læreren har også plikt til å samrå seg med heimen om bruk av ikke-godkjenningspliktige læremidler, jf. forskriftene § 1-7 nr. 2. Videre er klassestyrer pålagt å ha god kontakt med foreldrene og å arrangere foreldremøter, jf. grunnskoleforskriften § 7-4 nr. 3.

Ifølge grunnskoleforskriften § 9-1 skal skolen holde god kontakt med foreldrene i forbindelse med vurdering av elevene.

Utvalget nevner endelig at planlegging og utforming av skoleanlegg etter grunnskoleforskriften § 1-7 nr. 1 skal skje i samråd med dem som bruker skolen.

20.6.2.2 Særlig om organisert brukervedvirkning i grunnskolen

Etter gsl. § 30 skal det være foreldreråd ved alle grunnskoler. Elevenes foresatte er medlemmer. Foreldrerådet velger arbeidsutvalg. Nærmere bestemmelser om foreldrerådet finnes i grunnskoleforskriften § 6-2.

Ungdomstrinnet skal ha elevråd, jf. gsl. § 33 nr. 1, som også bestemmer at hver klasse «til vanleg» skal velge en representant til elevrådet. Loven gir ikke nærmere beskjed om i hvilke tilfeller det kan gjøres unntak fra denne bestemmelsen.

Videre heter det i § 33 nr. 2 og 3:

«2. Ved kvar skole for barnesteget kan det vere eit elevråd. 3. For kvar klasse kan det vere eit klasseråd der alle elevane er medlemmer.»

Verken elevråd på barnetrinnet eller klasseråd er altså obligatorisk. I M 87 er det imidlertid gitt rettslig bindende bestemmelser om bruk av 2 uketimer på ungdomstrinnet og samlet 90 undervisningstimer på barnetrinnet til klasse- og elevrådsarbeid (jf. mønsterplanens "*Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon*" i kap. 14 om fag- og timefordeling). Etter mønsterplanen "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16 skal ovennevnte uketimer på ungdomstrinnet brukes til klasserådsarbeid.

Andre bestemmelser om klasse- og elevrådsarbeid finnes i grunnskoleforskriften § § 6-4 og 6-5 og mønsterplanens kapittel 16.

Alle grunnskoler skal ha samarbeidsutvalg med to representanter for foreldrene, to for lærerne, en for andre tilsatte og to for kommunen, jf. gsl. § 32 nr. 1. Rektor er en av kommunens to representanter og skal også være sekretær for utvalget.

Leder og nestleder i elevrådet har rett til å møte i samarbeidsutvalget i saker som elevrådet har fremmet, jf. gsl. § 32 nr. 4. Elevene kan ikke møte i saker som omfattes av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. At elevenes møterett ikke innebærer stemmerett framgår motsetningsvis av lovens ordlyd, der møteretten er nærmere utdypet til å omfatte en rett til å si sin mening, og av Ot.prp. nr. 59 (1992-93) s. 50.

Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen, jf. gsl. § 32 nr. 2. For øvrig er ikke samarbeidsutvalgets oppgaver og myndighet lovfestet, men grunnskoleforskriften § 6-3 gir bestemmelser om utvalgets oppgaver.

Dersom styringsoppgaver blir delegert til samarbeidsutvalget, kan kommunen oppnevne et ubegrenset antall representanter, jf. gsl. § 32 nr. 3.

Etter kommuneloven § 11 står kommunen fritt til å opprette et annet styre for skolen. Etter gsl. § 32 nr. 5 må styret imidlertid ha to representanter for foreldrene, og rektor har talerett på styrets møter.

Etter lov 21.03.1995 om barnehager § 5 (loven har pr. 03.07.95 ikke trådt i kraft) og gsl. § 32 nr. 7 første ledd kan kommunen vedta at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole. Slik ordning kan også etableres mellom privat barnehage og kommunal skole. Felles samarbeidsutvalg settes sammen etter gsl. § 32 nr. 7 annet ledd med representanter for de tilsatte, foreldrene og rektor/styrer fra både barnehagen og skolen. Etter henvisningen til barnehageloven § 4 tredje ledd i samme lovs § 5 kan også barnehagens eier delta i samarbeidsutvalget med opptil to medlemmer. Det er uklart om bestemmelsen i gsl. § 32 nr. 7 innebærer at kommunen mister sin rett til deltakelse i henhold til gsl. § 32 nr. 1 og nr. 3.

Grunnskoleforskriften § 6-1 gir felles regler for samarbeidsutvalg, foreldreråd og elevråd. Det er blant annet fastsatt at rådene skal innkalles når minst 1/3 av medlemmene, lederen eller rektor krever det. Forskriften regulerer også rådenes funksjonstid ved å pålegge valg senest tre uker etter skolestart om høsten. Etter grunnskoleforskriften § 4-1 nr.3 kan kommunen gjøre vedtak om møtereglement for disse organene.

Etter grunnskoleloven § 35 første ledd skal departementet oppnevne et foreldreutvalg for grunnskolen. Utvalget skal ha sju medlemmer og en funksjonstid på fire år. Departementet kan gi nærmere forskrifter for utvalget, jf. § 35 annet ledd. Slike forskrifter er ikke gitt.

Etter søknad fra kommunen kan departementet i særskilte tilfeller gjøre unntak fra grunnskolelovens regler om rådsorgan og fastsette alternative ordninger, jf. § 32 nr. 6.

20.6.2.3 Særlig om organisert brukermedvirkning i videregående opplæring

Ved videregående skole skal det være skoleutvalg med representanter for de tilsatte og fylkeskommunen, og to elevrepresentanter, jf. lvgo. § 27 første ledd. Rektor er medlem i og/eller sekretær for utvalget, jf. § 27 annet ledd. Rektor har i denne sammenheng møte-, tale- og forslagsrett.

Skoleutvalget kan uttale seg i alle saker som gjelder skolen, jf. § 27 tredje ledd. Loven gir ikke andre bestemmelser om utvalgets kompetanse eller oppgaver. Med hjemmel i § 27 sjette ledd har departementet imidlertid gitt forskrift av 18.08.1978 om skoleutvalgets oppgaver.

Fylkeskommunen kan velge å oppnevne et annet styre for skolen. Et slikt styre må ha minst to elevrepresentanter som medlemmer, jf. § 27 femte ledd.

Lvgo. § 31 gir pålegg om elevråd ved alle skoler. Rådet skal ha oppgaver i forbindelse med elevenes arbeidsforhold og velferd, jf. § 31 fjerde ledd. Paragrafen gir også regler om antall medlemmer i elevrådet i forhold til antall elever i skolen, valgregler og regler om allmøte for elevene ved skolen. Med hjemmel i § 31 femte ledd har departementet gitt forskrift av 18.08.1978 om elevrådets gjøremål.

Med hjemmel i lvgo. § 15 siste ledd har departementet gitt forskrift av 18.08.1978 nr. 2 om skolereglement om en del av elevenes rettigheter og plikter. Ifølge forskriftene skal skolereglementet blant annet sikre elever og elevorganisasjoner rett til å bruke skoleanlegg og rett til å formidle informasjon, jf. punkt II nr. 7 annet og tredje ledd.

Etter lvgo. § 15 sjette ledd har representanter for elevene i fylkeskommunen møte- og talerett i nemnder etter samme regler som de tilsatte etter kommuneloven § 26. I henhold til forarbeidene skal elevene ha representasjonsrett ved behandling av alle pedagogiske og administrative saker i fylkeskommunen som berører elevenes interesser, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992-93), s. 56. Elevenes møterett er begrenset på samme måte som de tilsattes møte- og talerett, jf. kommuneloven § 26 nr. 2 og 3. Nærmere retningslinjer om elevenes representasjon, herunder hvor mange elever som skal møte, fastsettes av fylkestinget, jf. kommuneloven § 26 nr. 4.

Lov om fagopplæring i arbeidslivet § 7 annet ledd fastsetter at yrkesopplæringsnemnda skal ha en lærlingrepresentant.

20.6.3 Utvalgets vurdering av den organiserte brukermedvirkningen

20.6.3.1 Generelt

Etter tilpasningen av opplæringslovene til kommuneloven skal ingen organer som inngår i den organiserte brukermedvirkningen, være tillagt beslutningsmyndighet i lov eller nasjonal forskrift. Utvalget foreslår ingen endringer i forhold til dette.

Gjennom representasjon i råd og utvalg og andre former for påvirkning og samarbeid kan foreldre og elever likevel øve innflytelse på styringen av skolen. Rett til brukermedvirkning er sikret gjennom en rekke bestemmelser i opplæringslovgivningen. Disse rettighetene må ses i sammenheng med de rettigheter under saksbehandlingen som følger av blant annet forvaltningsloven.

Hensyn til brukerinnflytelse er også ivaretatt ved at betydelig ansvar og myndighet i forbindelse med opplæringen er lagt til kommunestyret og fylkestinget, som er direkte valgt av kommunens og fylkets egne innbyggere.

Så vel mer generelle demokratihensyn som hensynet til kvalitet i skolen tilsier at elever og foreldre gis innflytelse på opplæringens utforming og organisering. Elevenes deltakelse i rådsarbeid ved skolen kan bidra til opplæring i samarbeid og demokratisk tenkning, og engasjement fra brukerne vil kunne bidra til å heve opplæringens kvalitet.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at foreldrenes og elevenes rett til medvirkning bør opprettholdes gjennom særlige bestemmelser i opplæringslovgivningen.

Rådsorganene i grunnskolen og videregående skole ble vurdert i forbindelse med tilpasningen av særlovgivningen til ny kommunelov. Vurderingen tok utgangspunkt i kommunelovtilpasningens prinsipp om at all myndighet skal ligge til kommunen, som skal ha frihet til organisere sin egen virksomhet.

Resultatet var at lovfesting av tilsettingsutvalget i videregående skole, lærerråd og råd for andre tilsatte ble opphevet. Videre mistet samarbeidsutvalget i grunnskolen sin lovfestede myndighet til å velge lærebokverk for skolen, og elevenes stemmerett i samarbeidsutvalget ble fjernet og deres møterett innskrenket. For øvrig ble lovpåleggene om rådsorganer beholdt.

Elevene er senere gjeninnført som medlemmer av samarbeidsutvalget ved lovendring av 19.05.1995 (se Ot.prp. nr. 53 (1994-95) og Innst. O. nr. 47 (1994-95)).

Utvalget skal i det følgende vurdere enkelte spørsmål i forbindelse med organisert brukermedvirkning i skolen. Deler av dagens regelverk er imidlertid nylig vurdert av Stortinget i forhold til prinsippene bak den nye kommuneloven. Disse reglene vil bli foreslått videreført uten nærmere vurdering av reglens innhold. Dette gjelder de fleste regler om skoleutvalg i videregående skole og samarbeidsutvalg i grunnskolen og reglene om representasjon for elever på videregående nivå i fylkeskommunale nemnder. I hovedtrekk er disse reglene også i samsvar med utvalgets generelle vurderinger ovenfor.

Utvalget har heller ikke foretatt noen nærmere vurdering av foreldreutvalget for grunnskolen.

Av praktiske grunner ble loven om fagopplæring i arbeidslivet ikke vurdert under arbeidet med kommunelovtilpasning. Her vises det til "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32, der blant annet lærlingenes representasjon i yrkesopplæringsnemnda foreslås videreført.

Utvalget foreslår en fellesregel om valg av leder, nestleder og sekretær. I dag er slike regler gitt for elevrådene, jf. gsl. § 33 og lvgo. § 31. Utvalget finner ikke avgjørende grunner for at en slik regel ikke også skal gjelde for øvrige organer for medinnflytelse.

20.6.3.2 Elevdemokrati i grunnskolen

Utvalget finner det naturlig å foreslå at ordningen med klasseråd i alle klasser i grunnskolen og elevråd for 8.-10. klassetrinn gjøres obligatorisk. På den annen side vil utvalget foreslå at dagens bestemmelse om adgang til å ha elevråd ved skoler for barnetrinnet oppheves som overflødig i lys av kommunens alminnelige kompetanse til å organisere skolen.

Gjennom M 87 er skolene forpliktet til å sette av undervisningstid til klasse- og elevrådsarbeid på både barne- og ungdomstrinnet. Slikt arbeid springer ut av grunnskolens formål slik dette i dag er nedfelt i lovens formålsparagraf og i den generelle del av læreplanen. Etter utvalgets syn bør dette fortsatt være en del av skolens virksomhet. Utvalgets forslag til læreplanhjemmel - se "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 om opplæringens innhold - vil gi departementet hjemmel til å gi pålegg om bruk av undervisningstid til klasse- og elevrådsarbeid.

Elevrådets og klasserådets oppgaver er i dag ikke lovfestet. Dette gjør at lovtæksten fremstår som noe ufullstendig. Utvalget vil derfor foreslå at deler av dagens forskriftsbestemmelser om rådernes oppgaver lovfestes. Tilsvarende foreslår utvalget at forskriftenes regler om innkalling til elevrådet og frist for valg til elevrådet lovfestes.

Videre foreslår utvalget at kravet om en representant for hver klasse i elevrådet gjøres absolutt. Etter lovutkastet vil kravet om elevråd bare omfatte 8.-10. trinn. Utvalget kan ikke se situasjoner der dette kravet ikke lar seg gjennomføre på ungdomstrinnet.

I grunnskoleforskriften § 6-5 nr. 3 er klassestyrers rolle i forbindelse med klasserådets arbeid delvis regulert. Videre fastsetter M 87 (s. 95) at klasserådsarbeidet er en del av klassestyrers ansvar.

I "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 foreslår utvalget at kravet om klassestyrer opprettholdes og lovfestes. Utvalget vil også foreslå at klassestyrer fortsatt skal ha et særlig ansvar for klasserådets arbeid. Ved siden av å sikre elevene innflytelse på egen situasjon skal klasserådsarbeidet også tjene som opplæring i samarbeid og demokratisk tenkning. Elevene vil ha behov for bistand fra klassestyrer både for å organisere sin innflytelse best mulig og for å lære mest mulig av klasserådsarbeidet.

Av tilsvarende grunner foreslår utvalget å videreføre bestemmelsen i gsl. § 33 nr. 1 om at en av undervisningspersonalet er elevrådskontakt med oppgave å bistå elevrådet.

Dersom elevrådskontaktens og klassestyrerens bistand skal være effektiv, må de ha møte- og talerett i de respektive råd. Utvalget foreslår derfor at slik møte- og talerett lovfestes.

Sammen med ovennevnte forslag vil dagens lovbestemmelser gi tilstrekkelig regulering av klasseråds- og elevrådsarbeidet. Utvalget vil derfor foreslå at departementets hjemmel til å gi forskrifter om dette arbeidet oppheves så langt det ikke dekkes av kompetansen til å gi forskrifter om opplæringens innhold (se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21).

Ved lov 19.05.1995 ble gsl. § 32 endret slik at elevrådet får representanter i samarbeidsutvalget. Elevrepresentantene skal ikke være tilstede når samarbeidsutvalget behandler saker underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Utvalget foreslår lovbestemmelser i tråd med lovendringen. Det bør imidlertid ikke lovfestes at representantene skal være fra elevrådet. Det vises til at elevrådet verken i dag eller etter utvalgets lovutkast er obligatorisk på barnetrinnet.

20.6.3.3 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og grunnskole

Adgangen til å opprette felles samarbeidsutvalg for barnehage og grunnskole ble innført ved lov 21.03.1995 om barnehager. Utvalget finner ikke grunn til å oppheve denne adgangen. Det vises i denne forbindelse til departementets begrunnelse (Ot.prp. nr. 68 (1993-94), s. 25), som utvalget slutter seg til.

Utvalget foreslår også at bestemmelsene om sammensetningen av det felles samarbeidsutvalg i hovedsak videreføres slik dette er fastsatt i gsl. § 32 nr. 7 annet ledd og barnehageloven § 4 tredje ledd. Endringer foreslås i tråd med lovendring av 19.05.1995 (se punkt 20.6.3.2.) og forslaget om at rektor ikke lenger skal være obligatorisk medlem av samarbeidsutvalget (se punkt 20.6.3.6).

Reglene om kommunens deltakelse i samarbeidsutvalget bør imidlertid klargjøres. Utvalget ser ikke grunn til at kommunens deltakelse i utvalget skal svekkes når utvalget gjøres felles for barnehage og skole. Det antas at dette heller ikke har vært meningen ved vedtakelsen, jf. Ot.prp. nr. 68 (1993-94), s. 25. Det foreslås derfor at den nye opplæringslovgivningen klargjør at kommunens deltakelse etter dagens gsl. § 32 nr. 1 og nr. 3 også skal gjelde for det felles samarbeidsutvalget, og at denne deltakelsen kommer i tillegg til den deltakelsen som følger av barnehagelovens bestemmelser. Dette innebærer at kommunen skal ha to representanter i utvalget og at kommunen eller annen eier av barnehagen i tillegg kan oppnevne to representan-

ter (barnehageloven § 4 tredje ledd). Dersom kommunen delegerer styringsoppgaver til samarbeidsutvalget, skal kommunen dessuten ha rett til å oppnevne flere representanter til utvalget (gsl. § 32 nr. 3).

20.6.3.4 Foreldrerådet i grunnskolen

Foreldrerådets oppgaver framgår i dag ikke av gsl. § 30. Som for elevrådets og klasserådets vedkommende gjør dette lovreguleringen ufullstendig. Det foreslås derfor at bestemmelsene om foreldrerådets oppgaver i grunnskoleforskriften § 6-2 nr. 1 tas inn i loven.

De øvrige deler av forskriftene om foreldrerådet foreslås derimot ikke lovfestet. Bestemmelsene er i hovedsak enten veiledende eller gir kompetanse som foreldrerådet og foreldrene allerede har.

Utvalget antar at lovutkastets bestemmelser vil innebære tilstrekkelig regulering av foreldrerådet i grunnskolen, og foreslår derfor at departementets hjemmel til å gi forskrifter om foreldrerådet oppheves.

20.6.3.5 Særlig om elevråd og allmøte i videregående skole

Ordlyden i lov om videregående opplæring § 31 annet ledd kan tyde på at allmøte ikke er obligatorisk selv om elevrådet eller 1/5 av elevene krever det. Det er heller ikke fastsatt hvem som skal bestemme om allmøte skal avholdes.

Allmøtet er et forum for alle elevene ved skolen. Det bør derfor være adgang også for et mindretall å fremtvinge allmøte. Videre bør også et flertall i elevrådet ha en slik rett. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at allmøte er obligatorisk når 1/5 av elevene eller elevrådet ønsker det.

Videre foreslår utvalget å lovfeste dagens forskriftsbestemmelser om i hvilken grad elevrådet er bundet av allmøtet. Dette vil sikre allmøtet makt over elevrådet, noe utvalget finner naturlig siden allmøtet gir et mer direkte uttrykk for elevenes oppfatninger i en sak. Dette maktforholdet kan det ikke overlates til elevrådet å avgjøre.

Lovfestingen av elevrådets oppgaver foreslås videreført, se lvgo. § 31 fjerde ledd. Det bør imidlertid fremgå av loven at de oppgaver loven angir, ikke er uttømmende. Videre bør det lovfestes at elevrådet velger elevrepresentantene til skoleutvalget.

Utvalget vil for øvrig foreslå å fjerne departementets hjemmel etter lvgo. § 31 femte ledd til å gi forskrifter om elevrådets gjøremål. Det må anses tilstrekkelig at loven fastsetter elevrådets hovedoppgaver. Elevrådet er elevenes eget organ, og det bør ikke detaljstyres utenfra hvilke oppgaver det skal ha, eller hvordan oppgavene skal løses. Elevrådet er heller ikke tillagt beslutningsmyndighet i skolesamfunnet.

Dersom elevdemokratiet ikke gis tid innenfor ordinær skoletid, må det antas at elevdeltakelsen blir minimal, og at formålet i liten grad vil bli oppfylt. På samme måte som for grunnskolen bør departementet derfor ha hjemmel til å gi bestemmelser om bruk av tid til elevrådsarbeid. Slike bestemmelser vil kunne fastsettes i medhold av hjemmelen til å gi forskrifter om opplæringens innhold, jf. "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 om opplæringens innhold.

20.6.3.6 Rektors deltakelse i samarbeidsutvalg og skoleutvalg

Etter gsl. § 32 nr. 1 skal rektor være kommunens representant i grunnskolens samarbeidsutvalg. Samtidig er rektor sekretær for samarbeidsutvalget. I videregående skoles skoleutvalg er rektor medlem og/eller sekretær, jf. lvgo. § 27 annet ledd.

Etter utvalgets oppfatning bør det være samsvar mellom rektors deltakelse i rådsorganene for videregående skole og grunnskolen. Videre kan rektors funksjon som både saksforbereder (sekretær) og medlem i en del tilfeller gi en for sterk innflytelse overfor rådsorganet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at rektors medlemskap i samarbeidsutvalg eller skoleutvalg ikke lenger skal være obligatorisk eller på annen måte lovregulert. Rektor skal imidlertid fortsatt kunne oppnevnes som representant i rådsorganene dersom det er ønskelig. Lovutkastet viderefører rektors sekretærfunksjon. I denne forbindelse presiseres det i loven at også rektor i grunnskolen har møte-, tale- og forslagsrett.

20.6.3.7 Annen forskrifts- og dispensasjonskompetanse

Departementets kompetanse til å gi forskrifter om skoleutvalgets og samarbeidsutvalgets gjøremål, jf. henholdsvis lvgo. § 27 sjette ledd og gsl. § 12 nr. 1 a, harmonerer i liten grad med prinsippet om at slike utvalg i sin helhet skal få myndighet fra fylkestinget eller kommunestyret og være underlagt fylkeskommunal eller kommunal instruksjonsmyndighet, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992-93), s. 53. Utvalget foreslår derfor at denne kompetansen oppheves.

Gsl. § 32 nr. 6 gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra lovens bestemmelser om rådsorganene og til å fastsette alternative ordninger. Tilsvarende hjemmel er ikke gitt for videregående skole.

Utvalget mener at det bør åpnes for alternative løsninger for brukermedvirkning i hele skoleverket. Det regelverk som foreslås er til dels detaljert og demokratiet ved skolen bør være i utvikling. Det bør derfor gis mulighet til å utprøve nye former for brukerinnflytelse.

Utvalget vil foreslå å gi departementet hjemmel til å dispensere fra lovens bestemmelser om rådsorgan etter søknad fra den enkelte kommune eller fylkeskommune. For å sikre brukermedvirkning også i denne prosessen må elevrådets, forelderådets og samarbeidsutvalgets/skoleutvalgets uttalelser i sakens anledning vedlegges søknaden.

Søknaden skal bare innvilges dersom det er overveiende sannsynlig at ordningen vil gi bedre brukerinnflytelse for både elever og foreldre. Søknaden kan i første omgang innvilges for to år. Dersom ordningen lever opp til forventningene, kan det gis tillatelse til å gjøre den permanent.

20.6.4 Utvalgets vurderinger av annen brukermedvirkning

Som nevnt i punkt 20.6.2.1 ovenfor er det en rekke andre regler enn reglene om organisert brukermedvirkning som også skal bidra til å sikre innflytelse for foreldre og elever.

En del slike regler foreslår utvalget opprettholdt andre steder i utredningen. Dette gjelder opplæringslovenes bestemmelser om formål ("[Formålsbestemmelser](#)" i kap. 13) og arbeidsmiljø ("[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25), og dessuten de særskilte regler om brukerinnflytelse i voksenopplæringen ("[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40).

Utvalget forutsetter videre at departementet fortsatt vil ta bestemmelser om prinsipper for samarbeid i skolen og mellom skole og hjem inn i forskrifter om opplæringsens innhold (se "[Opplæringsens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 om opplæringsens innhold). Også den foreslåtte hjemmel til å gi forskrifter om vurdering åpner for å gi forskrifter om samarbeid med hjemmet.

Det vises også til utvalgets forslag om lovfesting av klassestyrerens særlige ansvar for samarbeidet mellom skole og hjem ("*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27).

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå ytterligere regler om innflytelse for foreldre og elever i skolen.

Utvalgets medlem Solberg, vil peke på de positive erfaringen en har i mange kommuner med kommunale foreldreutvalg med møte og talerett i den kommunale nemnd som har ansvar for skolesaker.

Loven bør derfor gi møte- og talerett for foreldrerepresentanter i grunnskolen tilsvarende den som gjelder for ansatte etter kommunelovens § 26. Det er lite rimelig at foreldrene som brukerrepresentanter skal stå svakere enn de ansatte mht. å få sitt syn fram for det organ som skal treffe avgjørelsene.

Siden utvalget ut fra mandatet skal bygge sitt arbeid blant annet på Ot.prp. nr. 59 (1992-93) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov vil dette medlem imidlertid ikke fremme noe forslag i denne retning.

KAPITTEL 21

Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)**21.1 INNLEDNING**

Det vises innledningsvis til vurderingene i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 ovenfor der utvalget legger til grunn at nasjonal styring av opplæringens innhold er nødvendig for å ivareta vesentlige nasjonale og individuelle hensyn.

I dette kapitlet drøfter utvalget læreplanenes lovhjemmel og adressater, og planenes forhold til forvaltningsloven. Utvalget tar blant annet stilling til hvilke deler av opplæringens innhold som bør lovfestes, hvilke deler som bør fastsettes i rettslig bindende læreplaner, og hvilke deler som bør henvises til nasjonale veiledninger.

Det vises for øvrig til utvalgets mandat, der det heter at prinsippene i opplæringslovenes formålsbestemmelser skal ligge fast. Utvalget legger således til grunn at opplæringens innhold fortsatt skal være underlagt den samme styring gjennom lovfestede formålsbestemmelser. Vurderingene i dette kapitlet vil derfor omhandle hvilken ytterligere styring av opplæringens innhold som lovfestes, eller som skal gis hjemmel i lov.

Før utvalgets vurderinger i punktene 21.5-21.8 gjennomgås den någjeldende rettslige regulering i punktene 21.2 og 21.3 og den statlige styringen av opplæringens innhold i Danmark og Sverige i punkt 21.4.

Læreplanenes forhold til skoleplikten og opplæringsretten og privat opplæring, herunder privatskoler, blir behandlet annet sted i utvalgets utredning, se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 og 34. Det samme gjelder organisering av undervisningen i grupper og klasser og elevenes og skolens utstyr, se "*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kap. 22 og 24.

Det avgrenses videre mot lærebedriftenes ansvar for opplæring i henhold til læreplanene og arbeidslivspartenes deltakelse i læreplanprosessen og i forbindelse med fag- og svenneprøver. De nevnte forholdene blir utredet i "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32.

Endelig avgrenses det mot særskilt lovregulering av innholdet i samisk opplæring, se "*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33, og mot innholdet i spesialundervisningen, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19.

21.2 GJELDENDE LOV OG FORSKRIFTER**21.2.1 Grunnskolen***21.2.1.1 Opplæringens innhold og hjemmel for læreplaner*

Etter gsl. § 7 nr. 2 skal opplæringen til vanlig «femne om kristendomskunnskap, norsk, matematikk, framandspråk, kroppsøving, kunnskap om heimen, samfunnet, naturen og om opplæring estetisk, praktisk og sosialt». Innholdet i kristendomsopplæringen er nærmere fastsatt i § 7 nr. 4, der det også bestemmes at undervisningen i samfunnsfag skal inneholde en oversikt over «andre religionar og livssyn og arbeidet for fred og skjønsemd mellom nasjonane».

Departementet er gitt hjemmel til å gi læreplaner («mønsterplaner») i gsl. § 7 nr. 4 første ledd:

«Departementet fastset ein mønsterplan som skal gje ei nærmare utforming av dei mål som er sette for skolen, fag- og timebyteplaner og undervisningsplaner for alle fag og klassesteg, for vanleg undervisning og spesialundervisning.»

Planene skal omfatte en nærmere utforming av målene for grunnskolen slik de er fastsatt i grunnskolelovens formålsbestemmelse i § 1. Videre kan departementet fastsette planer for undervisningen, herunder fordelingen av uketimetallet (se gsl. § 6) på de enkelte fag.

Læreplanene skal være utfyllende i forhold til lovens øvrige regler, herunder de øvrige bestemmelser om opplæringens innhold i gsl. § 7 og lovens formålsbestemmelse. Videre må læreplanene gi tilstrekkelig frihet til valgfrie fag eller kurs, leirskoleundervisning, opplæring ved en annen skole eller ved en arbeidsplass utenfor skolen, jf. § 7 nr. 3. Læreplanene kan heller ikke med bindende virkning omfatte mer enn det minstetimetallet som departementet har fastsatt med hjemmel i gsl. § 6 nr. 2. Dette følger av gsl. § 7 nr. 5. Denne bestemmelsen fastsetter også at kommunen skal ha frihet til å benytte 5 uketimer av minstetimetallet på barnetrinnet til å styrke enkelte fag.

I henhold til gsl. § 7 nr. 1 har alle elever rett til å få opplæring i samsvar med sine evner og forutsetninger. Denne retten til tilpasset opplæring er overordnet i grunnskolens pedagogiske virksomhet og innebærer at valg av lærestoff og organisering og gjennomføring av undervisningen må foregå på den tilpassede opplæringens premisser. Retten til tilpasset opplæring går følgelig foran bestemmelsene om opplæringens innhold i § 7 og læreplaner fastsatt etter § 7 nr. 4, noe som underbygges av valget av formuleringen «til vanleg» i § 7 nr.2 og bestemmelsen i gsl. § 7 nr. 5 annet ledd om at fag- og timefordelingsplanene gjelder «for spesialundervisninga så langt dei pedagogisk sett høver». Se også § 7 nr. 4 første ledd, der det er fastsatt at læreplanen skal omfatte både vanlig undervisning og spesialundervisning.

Kommunens adgang til å fravike de ordinære læreplanene ved spesialundervisning følger også av bestemmelsen i gsl. § 7 nr. 5 annet ledd. En slik fravikelse må således begrunnes ut fra en faglig pedagogisk vurdering av den enkeltes elevs forhold.

Etter gsl. § 13 nr. 6 kan departementet gi regler om års- og avgangsprøver, karakterer og karaktergivning og utskrivning av avgangsvitnemål. Departementet har fastsatt Reglar for framgangsmåten ved organisering av prøver m.m. i grunnskolen og forskrift av 25.03.1983 nr. 905 om begrunnelse og klage over avgangskarakterer for grunnskolen og videregående skole. Grunnskoleforskriften kapittel IX fastsetter regler for karakterer og vitnemål.

21.2.1.2 Lov- og forskriftsfesting av plikt- og rettighetssubjekter

Grunnskoleloven § 27 pålegger kommunen å sørge for at skolen blir styrt i samsvar med læreplanene. Av gsl. § 7 nr. 5 framgår det at læreplanenes fordeling av fag og timer innenfor en nærmere fastlagt timeramme er bindende for alle skoler.

Etter gsl. § 22 nr. 1 har skolens personale ansvar for å drive skolen i samsvar med de fastsatte mål. Det må antas at det her blant annet siktes til de mål som fastsettes i læreplanene. Videre må bestemmelsen omfatte både undervisningspersonale og skoleledelse. Undervisningspersonalets plikter i forhold til læreplanene er ikke ytterligere regulert i lov eller forskrift. Etter grunnskoleforskriften § 10-2 nr. 1 er rektor pålagt å lede skolen i samsvar med læreplanene. Dette antas å innebære en plikt til å gi de nødvendige pålegg til undervisningspersonale.

Elevenes rettigheter i forhold til læreplanene har ikke kommet klart til uttrykk i grunnskoleloven eller lovens forskrifter. En rett til opplæring i henhold til læreplanen kan tenkes utledet av elevenes alminnelige rett til grunnskoleopplæring, jf. gsl. § 13 nr.1, ved at mønsterplanen fastsetter innholdet i den grunnskoleopplæring den enkelte har rett til. Det motsatte hevdes av Kobbe (Norsk skolerett 1987, s. 28), som mener at mye taler for å betrakte Mønsterplanen som en instruks, i den betydning at elevene ikke kan bygge noe krav direkte på planen. Det er således uklart om elevene kan utlede rettigheter direkte av læreplanene. Det synes heller ikke som om departementet har tatt et klart standpunkt i forhold til dette spørsmålet.

21.2.2 Videregående opplæring

21.2.2.1 Opplæringens innhold og læreplanhjemmel

Etter lov om videregående opplæring § 3 skal den videregående opplæringen normalt føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse, dokumentert delkompetanse eller annen avsluttet videregående opplæring. Opplæringen skal bestå av grunnkurs og videregående kurs. Videre skal de videregående skolene ha tilbud om teoriopplæring for lærlinger og kortere kurs, jf. § 3 fjerde ledd.

Fag som kan ha læretid i bedrift skal som hovedregel gis som 2 års opplæring i skole og 1 års fulltids opplæring i bedrift, jf. lvgo. § 3 siste ledd, lfa. § 1b annet ledd og lfa. § 13 annet ledd. Opplæringen i lærebedrift kan være kombinert med produksjon for bedriften, og læretiden kan i slike tilfeller strekke seg over 2 år. Selv om faget kan ha læretid i bedrift, må hele opplæringen tas i skole dersom det ikke er mulig for fylkeskommunen å skaffe lærlingplass, jf. § 1b tredje ledd.

I spesielle, små fag kan den videregående opplæringen gjennomføres i form av full praktisk opplæring i bedrift eller bare med grunnkurs før opplæring i bedrift, jf. § 1b sjette ledd. Departementet avgjør hvilke fag dette gjelder.

Tilsvarende kan hele den videregående opplæringen gjennomføres med læretid i bedrift dersom læretiden påbegynnes etter at lærlingen har fylt 21 år og lærlingen ikke fyller vilkårene for å fremstille seg til fag- eller svenneprøve på grunnlag av praksis i henhold til lfa. § 20.

Departementets hjemmel til å gi rettslig bindende læreplaner for videregående opplæring er ny og ble innført i forbindelse med Reform 94. I lvgo. § 5 første ledd heter det nå:

«Departementet fastsetter i en generell læreplan de overordnede mål for opplæringen og læreplaner for de enkelte fag med målene for og hovedmomentene i opplæringen»

Hovedhjemmelen for læreplaner for fagopplæring i bedrift ble samtidig gitt en tilsvarende ordlyd, se lov om fagopplæring i arbeidslivet § 18 første ledd. Læreplanhjemmelen for fagopplæringen i bedrift er nærmere utdypet i lfa. § § 1b siste ledd, 13 tredje ledd og 18 sjette til åttende ledd. Blant annet er det i § 18 åttende ledd presisert at departementet har hjemmel til å gi forskrifter om læretidens lengde. Departementet er også gitt hjemmel til å gi forskrift om godskriving av tidligere gjennomgått skole, kurs eller annen fagopplæring som læretid eller praksistid, jf. lfa. § 18 niende ledd.

Lov om videregående opplæring § 5 første ledd hadde tidligere følgende ordlyd:

«Departementet fastsetter fagkretsen for de kurs som blir satt igang i henhold til § 3 nr. 1. og 2., og veiledende fagplaner som bl.a. angir målet med og hovedmomentene i undervisningen.»

Det framgår av Ot.prp. nr. 31 (1992-93) at bakgrunnen for lovendringen blant annet var å gi departementet kompetanse til å gi rettslig bindende læreplaner. Samtidig ble læreplanenes rettslige status overfor undervisningspersonalet og elevene lovfestet. Se framstilling nedenfor i punkt 21.2.2.2.

Læreplanene skal fastsette mål og hovedmomenter. Utover dette gir loven liten veiledning om i hvilken grad læreplanene kan styre opplæringen i det enkelte fag. I tilknytning til ovennevnte endring i lvgo. § 5 første ledd uttaler imidlertid Regjeringen i Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s.13, at den «metodiske tilpassingen er et profesjonelt ansvar og skjer lokalt». Videre forutsettes det i proposisjonen at det gis et visst rom for lokal tilpasning innenfor læreplanens rammer, og at planene åpner for en tilpassing til utviklingen innen samfunns- og næringsliv (se s. 21).

Læreplanhjemmelen i lvgo. § 5 må også anses å omfatte fagfordelingen, selv om dette er tatt ut av bestemmelsen. Dette framgår indirekte av § 5 annet ledd, der det forutsettes at det kan gis bestemmelser om fagkrets.

Etter lvgo. § 10 kan departementet gi bestemmelser om undervisningstid for det enkelte fag, kurs eller lærefag. Videre er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om vurdering, eksamen og vitnemål, jf. lvgo. § 6 første ledd. Slike bestemmelser er gitt i forskrift av 03.08.1987 nr. 672 om karakterer, eksamen og vitnemål mv. i den videregående skole og forskrift av 25.03.1983 nr. 905 om begrunnelse og klage over avgangskarakterer for grunnskolen og den videregående skole. En ny forskrift om eksamen, fagprøve, vurdering og dokumentasjon for videregående opplæring er under utarbeidelse.

I lov om fagopplæring i bedrift § § 19 flg. er det gitt bestemmelser om fag- og svenneprøve. Med hjemmel i § 19 siste ledd har departementet gitt forskrift av 20.09.89 nr. 1018 om fagprøve og svenneprøve i fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet og forskrift av 20.09.89 nr. 1019 om klage over prøvebedømmelse.

Fagprøve- og svenneprøve avslutter fagopplæringen, jf. lfa. § 1b. Prøven kan imidlertid også avlegges på grunnlag av praksis uten læretid, jf. lfa. § 20.

Etter lfa. § 13 første ledd skal lærlingen ha gjennomført den teoriopplæringen departementet har fastsatt for faget med godkjent resultat før fagprøve kan avlegges.

21.2.2.2 Lov- og forskriftsfesting av plikt- og rettighetssubjekter

Det framgår av lvgo. § 20 første ledd at læreplanene er forpliktende for undervisningspersonalet.

Videre har elevene rettigheter i forhold til læreplanen, jf. lvgo. § 15 annet ledd. I bestemmelsen heter det at elevene har «rett til å få den opplæringen som læreplanene fastsetter». Bestemmelsen ble tilføyd i forbindelse med Reform 94. I Regjeringens motiver for lovendringen heter det om det nærmere innhold i denne retten (Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 23):

«Eleven sikres rett til en viss kvalitet på opplæringen ved at opplæringen skal være egnet til å nå de mål som læreplanene bindende fastsetter og i samsvar med veiledninger for hvordan målene tenkes nådd ved bl.a. metode og pensumvalg.»

Bestemmelsen er ikke ytterligere kommentert eller begrunnet i lovens forarbeider.

Elevenes rett må antas å være begrenset til de mål og hovedmomenter læreplanen med bindende virkning fastsetter, selv om ovennevnte uttalelse kan synes å gå noe lenger. På bakgrunn av forarbeidene må det videre antas at elevenes rett bare omfatter en rett til å få undervisning som er effektiv i forhold til målene, ikke en rett til å oppnå de kunnskaps- og ferdighetsmål som settes opp i læreplanene. Det kan vanskelig tenkes at loven er ment å være en garanti for elevenes egne resultater.

Den lovfestede rettighetsbestemmelsen i § 15 omfatter bare den opplæring som er fastsatt i læreplan. Det er derfor uklart om bestemmelsen omfatter departementets fastsettelse av timefordeling i vedlegg til læreplanene. Det vises også til at bestemmelser om timefordelingen ikke er gitt i medhold av læreplanhjemmelen i lvgo. § 5, men med hjemmel i lvgo. § 10.

Tilsvarende kan det være noe uklart om retten omfatter læreplanenes bestemmelser om vurdering, som heller ikke er gitt med hjemmel i lvgo. § 5.

Lov om fagopplæring § 12 nr. 1 gir tilsvarende rettigheter til lærling i bedrift. Rettigheten er formulert på samme måte som for elever i lvgo. § 15.

Lov om videregående opplæring inneholder ikke noen eksplisitt bestemmelse om at fylkeskommunen er forpliktet i forhold til læreplanene. Imidlertid følger det av fylkeskommunens ansvar for å oppfylle opplæringsretten, jf. lvgo. § 4 første ledd, at fylkeskommunen også må være pliktig til å oppfylle den del av elevenes opplæringsrett som gjelder læreplanene, jf. lvgo. § 15 annet ledd.

21.2.3 Voksenopplæringen

Etter forskrifter 24.08.1981 gitt i medhold av voksenopplæringsloven § 23 skal kursplaner for arbeidsmarkedskursene godkjennes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. For øvrig er det ingen hjemmel for læreplaner i lov om voksenopplæring.

Imidlertid er Kongen gitt kompetanse til å gjøre læreplanhjemmelen i grunnskoleloven og i lov om videregående opplæring gjeldende for førstegangsutdanning av voksne som foregår innen de respektive lovers saklige virkeområde, jf. voksenopplæringsloven § 2 nr.2.

Videre pålegger voksenopplæringsloven § 3 annet ledd staten å:

« . . . sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystem, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. Muligheter til å dokumentere slike kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdet i utdanningssystemet, skal også søkes lagt til rette».

Departementet er gitt hjemmel til å gi nærmere forskrifter om dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter, jf. § 3 annet ledd.

21.3 SÆRLIG OM DE NASJONALE LÆREPLANENE

21.3.1 Generell del

På grunnlag av St.meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet og Innst. S. nr. 200 (1991-92) utarbeidet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1993 en generell læreplan som omfatter grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Denne generelle delen av læreplanverket angir de overordnede mål og retningslinjer for den samlede opplærings-virksomheten i grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæringen, med utgangspunkt i blant annet opplæringslovenes formålsparagrafer. Innholdet i læreplanene består blant annet av allmenne synspunkter på menneskets oppfostring. Den inneholder også en didaktisk filosofi for virksomheten i skole og opplæring og gir grunnleggende retningslinjer for undervisning og læring, kunnskapsforståelse, lærerrolle og lærerkompetanse. Læreplanen inneholder i liten grad klare og konkrete retningslinjer.

Ifølge den generelle læreplanens forord skal den være et forpliktende grunnlag for fagplanene i grunnskolen og for læreplanene i videregående skole. Det må antas

at den generelle læreplanen også er ment å være et forpliktende grunnlag for planene innenfor voksenopplæringen.

Prinsippet om tilpasset opplæring er gjort til en del av læreplanverket gjennom blant annet følgende uttalelse i den generelle læreplanen:

«Undervisningen må tilpasses ikke bare fag og stoff, men også alderstrinn og utviklingsnivå, den enkelte elev og den sammensatte klasse.»

Den generelle delen av læreplanverket har vært forelagt Stortinget (St.meld. nr. 40 (1992-93)), som gav sin tilslutning til planen (Innst. S. nr. 234 (1992-93)).

21.3.2 Grunnskolen

For grunnskolen gjelder Mønsterplan for grunnskolen av 1987. Første kapittel av M 87 er imidlertid byttet ut med læreplanverkets generelle del, som er omtalt ovenfor.

Mønsterplanen - med senere endringer - fastsetter antall timer som skal benyttes til undervisning i de enkelte obligatoriske fag: kristendomskunnskap, norsk, matematikk, engelsk, orienteringsfag, samfunnsfag, naturfag, musikk, forming, kroppsøving og heimkunnskap. Timefordelingen er ordnet i 3-årsperioder: 1.-3. klasse, 4.-6. klasse og 7.-9. klasse, og den fastsetter antall uketimer for hver periode. Fordeling av timetallet for hver 3-årsperiode på det enkelte skoleår skjer lokalt. Det er adgang til å flytte timer mellom de to periodene på barnetrinnet.

Ifølge mønsterplanen skal 11 timer på ungdomstrinnet være valgfag, f.eks. andre fremmedspråk. Mønsterplanen fastsetter også timer til klasseråds-/elevrådsarbeid og til praktisk, sosialt og kulturelt arbeid, som skal foregå innenfor alle fag.

Mønsterplanen regulerer innholdet i de enkelte fag, herunder samisk og morsmål for språklige minoriteter. I tillegg gis det regler for praktiske, sosiale og kulturelle oppgaver, klasseråds- og elevrådsarbeid og emner som forutsetter tverrfaglig arbeid.

Fagplanene gir regler om målene for undervisningen, læremidler, arbeidsmåter, lærestoff og progresjon i opplæringen. Planene er videre delt inn i hovedemner og delemner.

Ifølge forordet skal mønsterplanen være en forpliktende ramme for arbeidet i grunnskolen. Den angir det lærestoff som alle elever skal arbeide med, tilpasset den enkelte elevs forutsetninger. Samtidig åpner planen for en viss lokal frihet til å endre og utfylle innholdet i læreplanen. I mønsterplanen heter det:

«Innenfor de rammene som er trukket opp gjennom hovedemnene gir delemnene nærmere oversikt over stoff som alle elevene bør arbeide med. En kan ut fra grundige faglige og pedagogiske vurderinger i begrenset grad skifte ut delemner med andre som faller inn under hovedemnet, og velge delemner i tillegg til dem som er oppført i fagplanene. Slike tilvalg eller utskiftninger kan gjøres når en mener at det fører til at hovedemnet blir dekket på en bedre måte. Hvert delemne er beskrevet med stikkord. Disse har eksemplifiserende status.»

M 87 har vært behandlet av Stortinget (St.meld. nr. 15 (1986-87) og Innst. S. nr. 98 (1986-87)). Mønsterplanen ble endelig ajourført i samsvar med stortingsbehandlingen.

Det arbeides nå med en ny læreplan for et 10-årig skoleløp i grunnskolen. Læreplanen for grunnskolen skal foruten læreplaner for fag og emner også bestå av et dokument som knytter læreplanene for fag og emner sammen med den generelle læreplanen for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Dokumentet skal inneholde prinsipper og retningslinjer for oppbygning, organisering og

innhold i 10-årig grunnskole og er fremmet i St.meld. nr. 29 (1994-95) Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan. Ved sluttbehandlingen av utvalgets utredning hadde Stortinget enda ikke behandlet meldingen. Departementet tar sikte på at de nye læreplanene skal tas i bruk når grunnskolereformen iverksettes 01.07.97.

21.3.3 Videregående opplæring

I forbindelse med Reform 94 har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet utarbeidet nye læreplaner for studieretningene innen videregående opplæring. Læreplanene inneholder kunnskaps- og ferdighetsmål og regler for vurdering av elevenes arbeid. Enkelte steder fastlegger læreplanene også hvilket lærestoff elevene skal arbeide med. Som vedlegg til læreplanene har departementet gitt rettslig bindende regler om fag- og timefordelingen.

I læreplanen for matematikk er det også gitt pålegg om at elever på 5-timersfaget skal ha lommeregner med grafisk vindu. Det er etter utvalgets oppfatning usikkert om en slik bestemmelse er gyldig. Det vises til ordlyden i lvgo. § 5, som begrenser seg til «mål og hovedmomenter». Det vises videre til ovennevnte uttalelser i forarbeidene om at den metodiske tilpasningen skal skje lokalt.

Departementet har utarbeidet metodiske veiledninger med råd om hvordan de nye læreplanene kan tas i bruk, herunder råd om relevant lærestoff, om planlegging av opplæringen og om vurdering.

21.3.4 Voksenopplæringen

Innen voksenopplæringen er det gitt læreplan for grunnskoleopplæring for voksne og læreplan for grunnskoleopplæring av fremmedspråklige voksne. Læreplanene bygger på målsettingene og intensjonene i M 87. Videre er det gitt læreplan for norsk med samfunnsfag for fremmedspråklige.

21.4 STATLIG STYRING AV OPPLÆRINGENS INNHOLD I DANMARK OG SVERIGE

21.4.1 Den svenske grunnskolen og gymnasieutdanningen

I den svenske skollagen (SFS 1985:1100) er det gitt time- og fagfordelingsplan for grunnskolen, se bilag 3. Planen skal tas i bruk fra 1995.

I lovens fjerde kapittel § 3 a er regjeringen gitt hjemmel til å gi nærmere forskrifter om bruken av grunnskolens timeplan, og til å gjøre begrensede avvik fra planen dersom det foreligger særskilte grunner.

I den svenske forskrift for grunnskolen - Grundskoleförordningen av 1988 - fjerde kapittel § 16 heter det:

«För grundskolan gäller en läroplan. Den innehåller 1. mål och riktlinjer för skolans verksamhet, 2. timplaner, 3. föreskrifter för timplaner och 4. kursplaner. Läroplanen fastställs av regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, av Statens skolverk. Sådana kursplaner som er lokalt utarbetade och som avser andre tilvalskurser än treåriga kurser i franska, tyska och hem-språk fastställs av styrelsen. Till läroplanen hör också kommentarmaterial. Dette er inte bindande.»

I henhold til bestemmelsen har regjeringen gitt Förordning om läroplan för det obligatoriske skolväsendet, som innføres gradvis fra og med skoleåret 1995/96.

Læreplanene fastlegger verdigrunnlag, oppgaver, mål og retningslinjer for grunnskolen. Målene er delt inn i mål som elevene minst skal ha oppnådd når de er ferdige med skolen, og mål som det skal strebes mot. Sistnevnte mål skal således angi retningen for skolens arbeid.

De svenske læreplanene for grunnskolen inneholder ikke planer for de enkelte fag, slik som f.eks. den norske mønsterplan for grunnskolen. De begrenser seg til å fastlegge svært kortfattede og generelle kunnskapsmål for fagene i skolen. Elevers, undervisningspersonalets og rektors plikter er regulert i læreplanene.

Gymnasieutdanningen består av 3-årige nasjonale programmer og spesialutformede programmer, og av individuelle programmer, jf. skollagen femte kapittel § 3 første ledd. I bilag 1 til skollagen er det fastsatt en liste over de nasjonale programmene. Videre er det i bilag 2 fastsatt en timeplan for de enkelte programmene, herunder fordeling av timer på de enkelte emner. I bilag 1 til Gymnasieförordningen (SFS 1992:394) er det fastsatt linjer innen de forskjellige nasjonale programmene. Forskriften inneholder for øvrig nærmere bestemmelser om opplæringens innhold.

Videre er det gitt Förordning om 1994 års läroplan för det frivilliga skolförmerna. Denne forskriften omfatter læreplaner for gymnasieutdanningen og voksenopplæringen. Planene inneholder de samme hovedelementer som læreplanene for grunnskolen.

21.4.2 Den danske folkeskolen

I den danske lov om folkeskoler av 30.06.1993 nr. 509 er generelle bestemmelser om undervisningens innhold og fagfordelingen i grunnskolen lovfestet. Loven foretar også en fordeling i forhold til de enkelte klassetrinn.

Ifølge folkeskoleloven § 10 skal undervisningsministeren fastsette regler om formålet med undervisningen i folkeskolens fag og emner og angi sentrale kunnskaps- og ferdighetsområder for den. Slike regler er gitt ved forskrift av 06.06.1994. I tillegg utgir undervisningsministeren for hvert fag og emne en veiledende leseplan og en undervisningsveiledning.

Etter folkeskoleloven § 14 femte ledd gir undervisningsministeren skriftlige prøver til folkeskolens avgangsprøve. Undervisningens innhold skal være slik at kravene ved avgangsprøvene kan oppfylles, jf. lovens § 18 tredje ledd.

Undervisningsministeren er ikke gitt hjemmel til å gi rettslig forpliktende regler om arbeidsmetoder eller organisering av undervisningen.

De enkelte folkeskoler har plikt til å ha godkjente leseplaner. Det er kommunen som godkjenner leseplanene.

21.5 UTVALGETS VURDERINGER AV DEN RETTSLIGE REGULERINGEN AV OPPLÆRINGENS INNHOLD, HERUNDER LÆREPLANENES LOVHJEMMEL

21.5.1 Generelt

Fagfordelingen, målet for kristendomsundervisningen, visse sider av samfunnsfaget og en viss grad av valgfrihet i grunnskolen er i dag lovfestet, se grunnskoleloven § 7. For videregående opplæring er det gitt en rekke bestemmelser i lov om videregående opplæring og fagopplæringsloven om strukturen og innholdet i opplæringen og om fag- og svenneprøver.

Departementet er gitt hjemmel til å gi nærmere regler om opplæringens innhold - herunder om vurdering av elevene - både for grunnskolen og videregående opplæring, jf. gsl. § 13 nr. 6, lvgo. § 6 og lfa. § 19 siste ledd.

Utvalget vurderer nedenfor den rettslige reguleringen av innholdet i opplæringen. I tråd med utvalgets prinsipielle vurderinger i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 ovenfor legges det til grunn at den nasjonale styringen av opplæringens innhold skal bidra til å

- sikre et felles kultur-, verdi- og kunnskapsgrunnlag
- sikre et høyt kunnskapsnivå i befolkningen
- sikre et tilpasset og likeverdig opplæringstilbud til alle
- lette skolebytte ved flytting
- lette opptak til videregående opplæring og høgre utdanning.

Ovennevnte hensyn må veies mot behovet for lokal tilpasning. Det er etter utvalgets oppfatning flere forhold som begrunner et slikt behov:

- Lokal tilpasning fører til bedre utnyttelse av ressursene.
- Lokal tilpasning skaper nærhet til lokalsamfunnet.
- Lokalt tilpassningsarbeid gir eierforhold og økt bevissthet i det pedagogiske arbeidet.
- Lokalt læreplanarbeid gjør at undervisningen i større grad kan baseres på elevenes egne erfaringer, noe som gir undervisningen mer mening.
- Lokale læreplaner kan tilpasses den enkelte elevs interesser.
- Lokale læreplaner kan tilpasses den enkelte elevs framdriftstakt.

Det vises også til at respekt for lærerprofesjonen tilsier en stor grad av autonomi i arbeidsmåter. Nasjonale krav til kompetanse sikrer at undervisningspersonale har utdanning i hvordan undervisningen skal foregå.

Sammen med en lovfestet adgang til å fravike læreplanene i enkelttilfeller (se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19) vil begrensningene i departementets læreplanhjemmel sikre at læreplanene ikke kommer i veien for behovet for individuell tilpasning.

Etter utvalgets oppfatning er det følgende sider ved opplæringen som eventuelt kan tenkes gjort til gjenstand for styring gjennom lov, forskrifter eller veiledning:

- verdier
- holdninger
- generelle mål
- fag- og emneinndelingen
- tildeling på de enkelte fag
- kunnskaps- og ferdighetsmål knyttet til det enkelte fag
- hva elevene skal lære om og arbeide med i de enkelte fag
- læremidler
- undervisningsmetoder
- organisering
- progresjon, plassering av hovedmomenter og måloppnåelse i skoleløpet
- vurdering

Målangivelser kan både være mål som det skal styres mot, og mål som skal oppnås.

I utvalgets vurderinger legges det til grunn at departementet kan gi veiledninger om de sider av opplæringens innhold som ikke dekkes av lovens forskriftshjemler. Utvalget forutsetter i denne forbindelse at veiledningene både i form og innhold ikke er av forpliktende karakter.

Videre legger utvalget til grunn at de nasjonale krav til undervisningspersonals kompetanse og den nasjonale styring av lærerutdanningen i hovedsak skal opprettholdes, se "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28.

Utvalget finner det hensiktsmessig å vurdere den rettslige styringen av opplæringens innhold i grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæringen hver for seg. Det vises til de forholdsvis store forskjeller mellom de tre opplæringsområder. For eksempel er grunnskolen obligatorisk og generell, mens videregående opplæring er frivillig og tar sikte på spesialisering for yrke eller høgre utdanning. Voksenopplæringen skal dekke et mangartede behov for kompetanse for elever med meget ulik bakgrunn.

Utvalget vil imidlertid først gi en samlet vurdering av hjemmelen for den generelle del av læreplanverket.

Elevenes og lærlingenes rettigheter i forhold til lov- og forskriftsreglene om opplæringens innhold vurderes i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18, punkt 18.6.1.

21.5.2 Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring - generell del

Den generelle læreplanen klargjør skolens samfunnsmandat ved å gi en utdypning av det verdigrunnlag, det menneskesyn og de fostringsoppgaver opplæringsmålene innebærer.

Planen gir overordnede mål og prinsipper for opplæringen og omfatter holdnings- og verdimål og generelle kunnskaps- og ferdighetsmål. Utgangspunktet er formålsparagrafene i lovene for grunnskole, videregående opplæring, fagopplæring i arbeidslivet og voksenopplæring.

Den generelle læreplanen er i dag hjemlet i grunnskoleloven § 7, der departementet gis kompetanse til å gi en nærmere utforming av skolens mål. Videre er planen hjemlet i lov om videregående opplæring § 5 og lfa. § 18 første ledd, som fastsetter at departementet gir de overordnede mål for videregående opplæring i en generell læreplan.

Et av formålene med den generelle læreplanen er å gi en forpliktende ramme for de øvrige læreplanene. Da det er departementet som også gir de øvrige læreplanene, kunne den generelle læreplan vært en like forpliktende ramme for læreplanarbeidet i form av en intern instruks. En slik instruks kunne vært gitt uten lovhjemmel.

Rettslig regulering av de overordnede mål og prinsipper som skal ligge til grunn for opplæringens innhold, har imidlertid en viktig funksjon utover å gi retningslinjer for departementets øvrige læreplanarbeid. Skolens oppgaver er knyttet til en rekke mål og prinsipper av overordnet karakter. Dette gjelder for eksempel utvikling av elevenes selvstendighet og samarbeidsevne, kreativitet og kritiske sans, og prinsipper om demokrati og likestilling. Slike mål og prinsipper blir først og fremst fastlagt gjennom opplæringslovenes formålsbestemmelser. De må imidlertid også gis en nærmere utforming i forskrifter.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at Kongen i Statsråd skal ha hjemmel til å gi utfyllende forskrifter til lovens formålsbestemmelser, med de overordnede mål og prinsipper for grunnskoleopplæringen, videregående opplæring og voksenopplæringen. Ved at myndigheten legges til Kongen i Statsråd - og dermed ikke kan delegeres til departementet - sikres det at et videre sett av hensyn blir ivarett ved vurderingen av forskriftenes omfang, utforming og innhold.

Utvalgets medlem Hove vil for sin del uttrykke tvil om det er riktig med en forskriftshjemmel knyttet til formålsbestemmelsen. Slike bestemmelser er generelle i forhold til resten av loven.

21.5.3 Grunnskolen

21.5.3.1 Generelt

Grunnskoleloven gir departementet kompetanse til å gi rettslig forpliktende regler for de fleste sider av opplæringens innhold. Reglene skal være utfyllende i forhold til lovens øvrige regler, herunder lovfestingen av grunnskolens fagfordeling og formål.

Utvalget foreslår at grunnskolens fag- og emnefordeling lovfestes. Denne fordelingen er så sentral at den bør fastsettes av Stortinget. Dette gjelder også bestemmelsene om at en del av undervisningen skal kunne benyttes til valgfrie fag eller kurs, til leirskoleundervisning eller til opplæring ved andre skoler eller legges til en arbeidsplass utenfor skolen. Dagens oppregning av grunnskolens fag i grunnskoleloven § 7 nr. 2 må imidlertid oppdateres. Oppregningen skal ikke være uttømmende, men angi de viktigste fag og emner.

Den videre fastlegging av en eventuell rettslig bindende regulering av opplæringens innhold bør overlates til departementet og den sakkyndige bistand departementet forutsettes å innhente. Imidlertid har utvalget vurdert om departementet fremdeles skal ha slik kompetanse, og i tilfelle hvor omfattende denne kompetansen skal være.

Som nevnt ovenfor skal den nasjonale styringen av opplæringens innhold sikre nasjonale og individuelle hensyn. Etter utvalgets oppfatning sikres slike hensyn i utgangspunktet best gjennom rettslig bindende regler. Rettslig bindende regler bør imidlertid bare benyttes i de tilfeller der de nasjonale hensyn og hensynet til den enkeltes rett til likeverdig opplæring veier tyngre enn behovet for lokal og individuell tilpasning. I andre tilfeller bør det eventuelt benyttes veiledninger.

Det antas at rettslig regulering av overordnede mål og prinsipper (se punkt 21.5.2 ovenfor), fag- og emneinndelingen, timestfordelingen på de enkelte fag og sentrale arbeidsmåter og kunnskaps- og ferdighetsmål og hovedmomenter i opplæringen innen det enkelte fag og emne, sammen med felles vurdering av elevenes kunnskaper og ferdigheter, felles kompetansekrav for undervisningspersonalet og en felles lærerutdanning, er en tilstrekkelig styring av innholdet i opplæringen. Styringen vil ivareta et høyt faglig nivå, en felles progresjon og et felles kultur- og verdigrunnlag. Samtidig vil styringen være med på å sikre et likeverdig tilbud for hele landet og bidra til å lette opptaket til videregående opplæring. Ved at fag, emner og lærestoff fordeles på de enkelte klassetrinn, gis det også en progresjon som gjør det lettere for elever å bytte skole.

Utvalget foreslår således at hjemmelen til å gi rettslig bindende regler om opplæringens innhold i grunnskolen begrenses til å omfatte de overordnede mål og prinsipper for grunnskolen, sentrale arbeidsmåter, den nærmere fag- og emneinndelingen, timestfordelingen, og kunnskaps- og ferdighetsmål og hovedmomenter i opplæringen for det enkelte fag og emne, og regler for vurdering av elevene. Eksempler på mulige sentrale arbeidsmåter er periode-, emne- og temaundervisning og prosjektarbeid.

Ovennevnte forskriftshjemmel skal omfatte fastsettelse av progresjonen i opplæringen. Videre skal hjemmelen omfatte fastsettelse av undervisningstid til klasseråds- og elevrådsarbeid, se også "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20. I forskriftene kan departementet også fastsette hvilke deler av læreplanene som skal gjelde for private grunnskoler, eventuelt at de private skolenes læreplaner skal godkjennes av departementet, se nærmere "*Privat opplæring*" i kap. 34 punkt 34.5.4.3.

Forskriftshjemmelen deles, slik at de overordnede mål og prinsipper gis en særskilt hjemmel i tilknytning til lovens formålsbestemmelser, se punkt 21.5.2. ovenfor.

Fastlegging av de deler av opplæringens innhold som ikke omfattes av ovennevnte lovforslag, vil være overlatt til de enkelte kommuner, den enkelte skole eller den enkelte lærer. Departementet kan imidlertid gi råd og veiledning av uforpliktende karakter også for disse deler av opplæringen.

Utvalget forutsetter at læreplanene ikke går for langt i å fastlegge detaljerte kunnskaps- og ferdighetsmål, men avpasser detaljeringsgraden i forhold til behovet for lokale og individuelle tilpasninger. Det forutsettes likevel at læreplanene angir opplæringens innhold så presist og konkret som mulig fordelt på det enkelte år slik at en felles progresjon og et felles evalueringsgrunnlag sikres.

21.5.3.2 Særlig om opplæring i finsk

Gjennom lang tid har det vært innvandring fra Finland til Norge med bosetting i ulike kommuner. Etterkommerne av disse innvanderne omtales gjerne som kvener. For kvenske barn har det i varierende omfang vært gitt finskopplæring. Opplæring i finsk for denne gruppen vil derfor stå i en annen stilling enn opplæring i fremmedspråk.

Den hjemmelen utvalget foreslår i punkt 21.5.3.1 vil også omfatte forskrifter om opplæring i finsk. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett. Forslag om reformer på dette området har etter utvalgets oppfatning ligget utenfor dets mandat.

21.5.3.3 Særlig om tegnspråkopplæring for hørselshemmede

Synet på tegnspråk har i løpet av de siste 20 årene endret seg, fra å ses på som et «hjelpemiddel» i tilegnelsen av norskspråk til å bli sett på som et eget fullverdig språk. Denne forståelsen av tegnspråket ligger blant annet til grunn for grunnskoleforskriften § 2-4. Viktigheten av å sikre hørselshemmede barn språkopplæring i tegnspråkmiljø er blant annet understreket av Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité i Innst.S. nr. 170 (1994-95), der det videre framheves at slik opplæring må vurderes som språkopplæring, ikke som et spesialpedagogisk tiltak.

Utvalgets forslag i punkt 21.5.3.1, vil også gi departementet hjemmel til å gi forskrifter om opplæring i tegnspråk for hørselshemmede. Dermed vil regelen i grunnskoleforskriften § 2-4 om rett til opplæring i tegnspråk, som ennå ikke i er trådt i kraft, kunne videreføres i en ny opplæringslov.

Utvalget vil for øvrig bemerke at tegnspråkopplæring kan være ønskelig også for hørende barn av hørselshemmede foreldre.

21.5.4 Videregående opplæring

Innholdet i videregående opplæring er i dag regulert gjennom bestemmelser om opplæringsordningen i lvgo. § 3 og lfa. § 1b og forskrifter - herunder læreplaner - gitt med hjemmel i lvgo. § 5 og lfa. § § 1b, 2, 13 og 18. Videre er det både i lfa. § § 19 flg., i læreplanene og i andre forskrifter gitt regler for vurdering av elever og læringer.

Læreplanene for videregående opplæring med vedlegg fastsetter i dag mål for og hovedmomenter i opplæringen i det enkelte fag. Time- og fagfordelingene på de enkelte studieretninger blir også fastsatt i læreplanene.

Det vises for øvrig til nærmere framstilling av gjeldende rett i punkt 21.3.3 ovenfor.

Etter utvalgets oppfatning er et felles kurstilbud, en felles fagsammensetning og felles mål og hovedmomenter i opplæringen i det enkelte fag nødvendig for å sikre en nasjonal standard i undervisningen. Ved at opplæringen gis en progresjon som er

felles for hele landet, blir det også lettere for elevene å bytte skole ved flytting. Hensynet til en nasjonal standard og skolebytte sikres også gjennom en felles time- og fagfordeling.

For å lette opptaket til videre utdanning og adgangen til arbeidslivet må elevene og lærlingene gis en felles dokumentasjon for sine kvalifikasjoner. Dette stiller både krav om en vurdering i form av standpunkt karakterer, eksamen eller fagprøve/svenneprøve og om en nærmere informasjon om hva eleven og lærlingen har arbeidet med. Slike krav oppfylles gjennom et felles nasjonalt innhold i opplæringen og elev- og lærlingvurdering som er tilnærmet lik over hele landet.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at dagens hjemmel til å gi forskrifter om opplæringens innhold - herunder bestemmelser om fag- og timefordeling, vurdering og læretid i bedrift - videreføres. I denne sammenheng foreslås det en felles hjemmel for fag som har læretid i bedrift, og for øvrige fag i videregående opplæring.

Hjemmelen inkluderer en videreføring av dagens ordning der fagprøve eller svenneprøve kan avlegges på grunnlag av lang og allsidig praksis innenfor faget (se lfa. § 20).

Hjemmelen skal omfatte fastsettelse av undervisningstid til elevrådsarbeid, se også "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20. Videre skal departementet kunne fastsette hvilke deler av læreplanene som skal gjelde for private tilskuddsskoler, eventuelt at de private skolenes læreplaner skal godkjennes av departementet, se nærmere "*Privat opplæring*" i kap. 34 punkt 21.5.4.3.

Hjemmelen vil også omfatte forskrifter om opplæring i finsk og opplæring i tegnspråk for hørselshemmede, se også punkt 21.5.3.2 og 21.5.3.3.

Som for grunnskolen forutsetter utvalget at læreplanene ikke går for langt i å fastlegge detaljerte kunnskaps- og ferdighetsmål, men avpasser detaljeringsgraden i forhold til behovet for lokale og individuelle tilpasninger. Læreplanene bør likevel angi opplæringens innhold så presist og konkret som mulig fordelt på det enkelte år slik at en felles progresjon og et felles evalueringsgrunnlag sikres.

Som for grunnskolen foreslås det at hjemmelen til å gi forskrifter om overordnede mål og prinsipper tilknyttes lovens formålsbestemmelser, se punkt 21.5.2 ovenfor.

Dagens lovregler om opplæringens innhold foreslås i hovedsak opprettholdt. Utvalget vil imidlertid foreslå visse forenklinger i forhold til bestemmelsene om opplæringsordning og vurdering i dagens fagopplæringslov. Blant annet foreslår utvalget at dagens lovregulering av fag- og svenneprøver i hovedsak oppheves, slik at det blir bedre samsvar mellom departementets forskriftskompetanse for vurdering i fag med læretid i bedrift og øvrige fag i videregående opplæring. Imidlertid opprettholdes yrkesopplæringsnemndas lovfestede kompetanse i tilknytning til utstedelse av fag- og svennebrev, se "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32.

Videre er hjemmelen for departementet til å fastsette kurstilbudet - herunder kursstrukturen - i videregående opplæring noe uklar. Det foreslås derfor en utrykkelig hjemmel til å gi forskrifter om kurstilbudet.

På bakgrunn av det store antall kombinasjoner både når det gjelder fagsammensetningen og struktur, foreslås det ikke ytterligere lovfesting av opplæringens innhold utover videregående opplærings formål, se "*Formålsbestemmelser*" i kap. 13.

21.5.5 Voksenopplæringen

Med hensyn til voksenopplæring på grunnskolens og videregående opplærings område vises det til drøftelsen ovenfor. Det forutsettes at hjemmelen til å gi forskrifter om opplæringens innhold - herunder vurdering - for grunnskolen og videregående

ende opplæring i utgangspunktet også skal gjelde for voksne. Det antas at hjemmelen gir rom for å fastsette de regler som er nødvendige for å sikre at opplæringen blir tilpasset de voksnes særlige behov.

Videre vises det til punkt 21.5.2 ovenfor der det foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om overordnede mål og prinsipper for blant annet voksenopplæringen.

Det vises for øvrig til "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 om virkeområde, der det foreslås at videregående opplæring og grunnskoleopplæring som ikke er underlagt kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar, ikke skal omfattes av lovens regler, herunder bestemmelsene om opplæringens innhold.

21.6 UTVALGETS VURDERINGER OM PLIKTSUBJEKTER

Dersom læreplanene skal være et rettslig bindende dokument, må læreplanene også være forpliktende for enkeltpersoner eller andre rettssubjekter. Spørsmålet om pliktsubjektene kan reguleres i læreplanene selv, i loven eller i både lov og læreplaner.

En vanlig reguleringsteknikk er at det overlates til forskriftsmyndigheten å ta stilling til hvem forskriftene skal forplikte. Lovgiver begrenser seg til å gi den tilstrekkelige hjemmel til å forplikte de aktuelle rettssubjekter.

Dagens læreplaner gir imidlertid i liten grad veiledning om hvem som er forpliktet av planens påbud. På grunn av læreplanenes særegne karakter kan det heller ikke i fremtiden forventes at dette spørsmål avklares i læreplanene. En eventuell regulering må således skje i lov.

Etter utvalgets oppfatning er det flere forhold som taler for en lovfesting av pliktsubjektene i forhold til læreplanene. Lovfesting vil gi de enkelte aktørene i skolevirksomheten klarhet i sine forpliktelser, noe som også vil gjøre planene mer effektive. De forskjellige subjektene vil etter dette vanskeligere kunne tolke seg vekk fra sine plikter.

Lovfesting vil også bidra til en klarere og mer konsekvent statlig styring av kommunesektorens skolevirksomhet.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå at spørsmålet om pliktsubjekter lovfestes.

Som arbeidsgiver for undervisningspersonale og skoleledelse har kommunene og fylkeskommunene en alminnelig styringsrett overfor sine tilsatte. Styringsretten bygger på den enkelte arbeidsavtale og gir arbeidsgiveren innenfor avtalen - og eventuelle tariffavtaler - myndighet til gi instruksjoner om arbeidets utførelse, herunder pålegg som i dag befinner seg i læreplanene for grunnskolen og i læreplanene for skoledelen av videregående opplæring.

Det kunne således tenkes at læreplanenes forpliktende karakter begrenses til å gjelde overfor kommunene og fylkeskommunene, og at det forutsettes at de nødvendige instruksjoner om undervisningen gis til skoleledelse og undervisningspersonale.

Gjeldende læreplaner må imidlertid oppfattes slik at de i stor grad henvender seg til den enkelte skole og den enkelte lærer. Ved at læreplanene henvender seg direkte til den enkelte lærer, markeres lærernes profesjonelle ansvar.

Praktiske hensyn taler også for at læreplanene henvender seg direkte til undervisningspersonalet, og ikke går veien om arbeidsgiveren. Læreplanen er ment å være bindende for undervisningen i den enkelte skole og i det enkelte klasserom, en oppgave som utføres av den enkelte lærer.

Utvalget vil derfor foreslå at loven fastsetter at undervisningspersonalet i alle skoleslag har plikt til å gi opplæring i samsvar med læreplanene. Skolelederne skal

ha plikt til å organisere og legge grunnlag for undervisning i samsvar med læreplanene.

Undervisningspersonale og skoleledelse er i denne forbindelse forpliktet overfor kommunen eller fylkeskommunen, og ikke i forhold til elevene. Personalets og ledelsens plikter er begrenset av de ressursmessige og organisatoriske rammer som arbeidsgiveren setter. Det vises i denne forbindelse til at de aktuelle sanksjoner overfor undervisningspersonale eller skoleledelse ved brudd på forskriftene om læreplanen vil være advarsel, oppsigelse og avskjed. Slike reaksjoner vil ikke anses gyldige dersom de er begrunnet i mangelfull undervisning som skyldes forhold personalet selv ikke har kontroll over.

Ovennevnte begrensning av lærernes rettslige forpliktelser i forhold til elevene omfatter imidlertid ikke ansvar på andre grunnlag. Lærerne vil således fremdeles kunne komme i ansvar på alminnelig erstatningsrettslig grunnlag.

Utvalget vil også foreslå å videreføre læreplanenes forpliktende karakter i forhold til kommuner og fylkeskommuner. Forpliktelsene følger av kommunenes og fylkeskommunenes generelle ansvar for opplæringsvirksomheten. Kommuner og fylkeskommuner skal således fremdeles ha en plikt til å organisere og tilføre tilstrekkelige ressurser til opplæringsvirksomheten slik at hver enkelt elev gis opplæring i samsvar med læreplanene.

Ovennevnte vurderinger omfatter også departementets forskrifter til lovens formålsbestemmelser.

Det vises for øvrig til utvalgets utredning av lærebedriftens opplæringsansvar i "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32.

21.7 UTVALGETS VURDERINGER OM LÆREPLANENE SOM FORSKRIFT

Utvalget har vurdert om læreplanene bør unntas fra forvaltningslovens regler om forberedelse, vedtakelse og kunngjøring av forskrifter. Det vises i denne forbindelse til oversikten over forvaltningslovens regler om forskrifter i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15 punkt 15.2.

Forvaltningslovens forskriftsbestemmelser er ment å gjelde for alle generelle regler som er bestemmende for private rettssubjekters plikter og rettigheter. Bestemmelsen om høringsplikt i forvaltningsloven § 37 skal sikre en demokratisk og faglig forsvarlig tilblivelse av forskriftene. Videre skal bestemmelsene om kunngjøring og form i § 38 sikre at plikter og rettigheter blir kjent for dem de gjelder på en måte som klart markerer at reglene er rettslig bindende. Etter utvalgets oppfatning gjelder nevnte hensyn også i forhold til læreplanene.

Utvalget finner således ikke grunn til å foreslå noe unntak fra forvaltningslovens regler om forskrifter. Dette innebærer at læreplanene må sendes på høring, jf. fvl. § 37. Videre skal reglene betegnes som forskrift, inneholde hjemmelshenvisning og nevne det forvaltningsorgan som gir forskriften, jf. § 38. Forskriften skal i sin helhet kunngjøres i Norsk Lovtidende dersom den ikke omfattes av unntaksbestemmelsen i § 38 tredje ledd. Etter fvl. § 38 annet ledd kan kunngjøringen, når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor den fullstendige tekst kan fås.

I tillegg bør det etter utvalgets oppfatning stilles krav til klarhet og systematikk ved utforming av forskriftene. Dagens læreplaner må således anses som lite egnet som forskrifter. De deler av læreplanene som er ment å være veiledninger, må skilles fra de deler som er ment å være rettslig forpliktende eller gi rettigheter. I forskriftene må ordlyden klart gi til kjenne den rettslig bindende karakter. I veiledningene må det framgå klart at dokumentet ikke er forpliktende eller gir rettigheter.

21.8 SÆRLIG OM FORSØK, AVVIK FRA LÆREPLANEN

Etter grunnskoleloven § 7 nr. 8 kan Statens utdanningskontorer gi kommunene tillatelse til å gjøre avvik fra læreplanene. Et sentralt vilkår er imidlertid at opplæringen totalt sett ikke blir dårligere. I henhold til lov om videregående opplæring § 5 annet ledd kan departementet gi en skole adgang til å gjøre avvik fra bestemmelser om fagkrets.

Øvrige avvik må eventuelt hjemles i lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26.06.1992 nr. 87 (forsøksloven).

Avviksbestemmelsene i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring ble vurdert i forbindelse med tilpasningen av særlovgivningen til ny kommunelov (Ot.prp. nr. 59 (1992-93)). I denne forbindelse ble de eksisterende bestemmelser vurdert som nødvendige, da forsøksloven ikke omfatter faglige forsøk.

Utvalget finner derfor ikke grunn til å foreta noen ny vurdering av bestemmelsene. Utvalget finner det imidlertid naturlig å presisere i lovteksten at fylkeskommunen er søker innen videregående opplæring. Videre overlates det til departementet eventuelt å delegere ansvar og kompetanse til Statens utdanningskontor, også for grunnskolens vedkommende.

KAPITTEL 22

**Organisering av skoleundervisningen, herunder
klassestørrelser****22.1 INNLEDNING**

Utredningen i dette kapitlet avgrenses mot spørsmål knyttet til privatskolene. Disse spørsmålene blir behandlet i "*Privat opplæring*" i kap. 34.

Dagens skoleklasse kan beskrives som en fast organisatorisk enhet av elever ved en skole. Klassen opprettholdes til vanlig med de samme elever fra skoleårets start og gjennom skoleåret. Klassen ledes av en lærer som er klassestyrer.

Klassebegrepet har betydning i minst fire retninger: ressursmessig, sosialt, pedagogisk og organisatorisk. I tillegg har grunnskoleloven en rekke regler om klasseorganisering i fådelt skoler som i hovedsak er begrunnet i et ønske om å legge forholdene til rette for en sterkt desentralisert grunnskole: Fådelingsreglene muliggjør skoledrift der det ikke er elevgrunnlag for fulldelt skole. Samtidig som elevene sikres skole der de bor, begrenses dermed også omfanget av skoleskyssen.

En skole kan i hovedtrekk beskrives som en organisasjon som består av elever, undervisningspersonale og andre tilsatte. Undervisningspersonalet gir opplæring til elevene, til vanlig under pedagogisk og administrativ ledelse av en rektor, som også representerer kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Skolen er underlagt instruksjonsmyndighet fra vedkommende kommune eller fylkeskommune. Den ligger til vanlig i en eller flere bygninger som ligger samlet i umiddelbar nærhet av hverandre.

En rekke bestemmelser i opplæringslovgivningen knytter seg - direkte og indirekte - til klasse- og skoleenhetene i grunnskole og videregående opplæring i skole. Reglene om opplæringsorganisering har stor betydning for ressursinnsatsen i form av lærerårsverk pr. elev. Utvalget har derfor valgt å drøfte disse forholdene samlet.

Bestemmelsene på dette området tar blant annet sikte på å sikre at opplæringsvirksomheten foregår i hensiktsmessige pedagogiske og sosiale grupper der elever og lærere sikres en god arbeidssituasjon og et godt læringsmiljø. De skal også bidra - sammen med andre bestemmelser - til at ressursinnsatsen blir sikret på et minimumsnivå.

Der annet ikke er sagt, vil fremstillingen her dreie seg om opplæring i grunnskolen og videregående opplæring i skole. De særlige spørsmål som gjelder organisering og ressurstilførsel til spesialundervisning, vil likevel bli behandlet i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19.

22.2 GJELDENDE RETT**22.2.1 Klassestørrelse og klasseinndeling**

Etter gsl. § 5 nr. 1 er maksimal klassestørrelse 28 elever for 1.-6. klasse og 30 elever for 7.-9. klasse når alle elevene i klassen tilhører samme alderstrinn. Det er ikke adgang til å gå utover maksimum.

Det er imidlertid også anledning til å aldersblande elever i en grunnskoleklasse etter § 5 nr. 1. I en slik klasse vil det være elever av ulik alder og følgelig også tilhørende ulike klassesstrinn. Ved aldersblanding gjelder følgende maksimumstørrelser: Er det fire alderstrinn eller mer i klassen, er maksimal klassestørrelse 12 elever.

Er det tre alderstrinn i klassen, er maksimal klassestørrelse 18 elever. Er det to alderstrinn i klassen er maksimal klassestørrelse 24 elever.

Når skolen bare har ett alderstrinn i hver klasse kalles skolen fulldelt. Har skolen en eller flere klasser som består av elever fra ulike alderstrinn, kalles skolen fådelt.

Er det mellom 20 og 60 elever på hvert alderstrinn, bør skolen ha klasser på alle 9 klassetrinn, jf. gsl. § 2 nr. 2.

Det er noe usikkert hvorvidt fådelingsreglene knytter seg til alle klassetrinn i grunnskolen eller bare til barnetrinnet. Gsl. § 5 hadde opprinnelig et nr. 3 med denne ordlyd: «På ungdomssteget skal det berre vere eitt årskull i klassen. Departementet gjev nærmare reglar for klasseskippnaden.» Denne bestemmelsen falt bort ved en endring av grunnskoleloven i 1975. I Ot.prp. nr. 64 (1973-74) begrunner departementet forslaget slik: «Departementet meiner at det ikkje lenger er grunn til å ha særreglar for klassestorleiken på ungdomssteget (noverande nr. 3) ...» Selv om det ikke framgår klart av denne uttalelsen, er det grunn til å anta at det ved dette ble åpnet for fådeling også på ungdomssteget. Praksis i dag er at slik blanding finner sted, om enn i vesentlig mindre grad enn på barnetrinnet.

Lvgo. § 9 b gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter om maksimum elevtall i klasser og grupper i videregående opplæring. Dette er gjort i rundskriv F-61-94: Det kan være maksimalt 30 elever i klassen i allmenne fag og maksimalt 15 elever i klassen på studieretningsfag i yrkesfaglige studieretninger.

Lov om videregående opplæring gir ikke regler om aldersblanding.

22.2.2 Forholdet klassestørrelse-ressursinnsats

Siden opplæringen forutsetningsvis skal ivaretas av kvalifisert lærer, jf. gsl. § § 17 og 18 og lvgo. § § 17, 18 og 20, innebærer reglene om klassestørrelse et krav om et minimum av årsverk pr. elev til undervisning i klassen. Maksimumstallene er altså både et uttrykk for gruppestørrelse - de angir hvor stor elevgruppen kan være - og en minimumsnorm for årsverk pr. elev til undervisning - det skal være minst en lærer pr. 28 elever på barnetrinnet pr. time, osv.

Som det blant annet vil fremgå av drøftelsen om 6-åringene, er et slikt sammenfall mellom regulering av gruppestørrelse og av årsverk pr. elev imidlertid ingen selvfølge.

22.2.3 Særlig om klasseorganisering

Klassen er i dag en pedagogisk, sosial, organisatorisk og ressursmessig grunnenhet for opplæring i grunnskolen og i videregående opplæring i skole.

Reglene i gsl. § 5 nr. 1 og lvgo. § 9 b omhandler som nevnt elevtall i klassene. Loven fastslår ikke eksplisitt at opplæringen skal organiseres med utgangspunkt i klasser, men andre deler av regelverket ser ut til å bygge på en slik forutsetning, jf. f.eks. gsl. § 33 og § 8 nr. 1.

Det er åpnet for å organisere den ordinære opplæringen på ulike måter etter regler gitt med hjemmel i gsl. og lvgo. Etter forskrift for grunnskolen § 1-3 kan således «Undervisninga ... gjevast i klasse, i større eller mindre einingar enn klasse og individuelt (jf. M 87 "*Finansielle styringsmidler*" i kap. 8)». Men selv om det ikke er nevnt eksplisitt, er det grunn til å anta at annen organisering enn klassen må være faglig/pedagogisk begrunnet. Klassen er altså grunnenheten som kan fravikes i enkelte bestemte situasjoner.

Etter lvgo. § 3 fjerde ledd kan teoriopplæring for lærlinger og kortere kurs «organiseres på ulike måter». Og rundskriv F-61/94 for videregående opplæring sier:

«De ovennevnte bestemmelser (om maksimaltall) er ikke til hinder for at nåværende praksis med klasser/grupper utover maksimalrammene for bestemte formål, kan videreføres. Dette skal være begrunnet i en faglig/pedagogisk vurdering ved den enkelte skole. Det forutsettes at timer som frigjøres ved slik sammenslåing av klasser, nyttes for de samme elevene til gruppedeling og andre faglig/pedagogiske differensieringstiltak ut fra en faglig, pedagogisk og sikkerhetsmessig vurdering.»

22.2.4 Skolen

Er grunnskolen udelt, går alle elevene ved skolen i samme klasse og kan tilhøre 1.-9. klasses alderstrinn. Skolen kan da ha maksimalt 12 elever, jf. gsl. § 5 nr 1.

Er grunnskolen todelt, er elevene fordelt på to klasser etter alderstrinn, f. eks. en klasse med 1. - 6. alderstrinn og en klasse med 7. - 9. alderstrinn. Skolen kan da ha maksimum 30 elever.

Er grunnskolen tredelt, er elevene fordelt på tre klasser etter alderstrinn. Skolen kan da ha maksimum 50 elever.

Er grunnskolen firedelt, er elevene fordelt på fire klasser etter alderstrinn. Skolen kan da ha maksimum 84 elever.

Er grunnskolen fulldelt, bør det ikke være mer enn 450 elever ved skolen, jf. gsl. § 2 nr. 2. Etter lovens ordlyd er dette helt klart en rent veiledende norm. I Ot.prp. nr. 64 (1973-74) foreslo riktignok departementet en maksimal skolestørrelse på 600. Stortingskomiteen foreslo imidlertid i Innst. O. nr. 74 (1974-75) 450 som maksimum. Den viste til tilsvarende bestemmelser for videregående skole og uttalte:

«Nemnda meiner at ein til vanleg heller ikkje bør planleggje og skipe grunnskolar med meir enn 450 elevar.»

Resultatet ble imidlertid ikke at statlig myndighet fikk kompetanse til å avgjøre når den angitte maksimalstørrelse kan fravikes. Det er da kommunen selv som avgjør om den har tilstrekkelig grunn til å fravike den veiledende normen.

Lov om videregående opplæring har ikke regler om skolestørrelse.

22.3 UTVALGETS VURDERINGER

22.3.1 Klassen

Ved at den enkelte elev plasseres i en klasse sammen med andre elever, skapes gode muligheter for trygghet, identitetsutvikling og ulike former for læring knyttet til mellommenneskelige forhold, så som samhandling, omsorg, fellesskap, tilhørighet over tid, gjensidig hjelp og støtte, konkurranse osv.

Dagens klasseinndeling i grunnskolen skjer med utgangspunkt i aldersmessige forhold. Sosiale, økonomiske og evnemessige forhold har i utgangspunktet ikke betydning. Klassen blir dermed en enhet på tvers av forhold som ellers ofte skiller mennesker. Slik skapes en arena tidlig i livet med gode muligheter for menneskelig vekst, økt toleranse, forståelse m.m.

Selv om også evnemessige forhold teller med ved opptak til kurs i videregående opplæring, vil en rekke av de positive sosiale trekk en finner i klassen i grunnskolen, også gjenfinnes i videregående opplæring.

Klassen er gjenkjennelig på tvers av generasjoner og er videreført til tross for de endringer store deler av opplæringen har gått igjennom. Slik blir klassen en vik-

tig faktor også når en ser på forholdet mellom skolen og samfunnet for øvrig - som tradisjonsbærer.

Klasseundervisning har lange tradisjoner. Pedagogisk utdanning, skolerom og utstyr, alternative arbeidsformer, læreplaner, klasselærerfunksjonen, skolemateriell m.m. tar i stor grad utgangspunkt i klassen. Det vesentlige av opplæringen i skolen har skjedd, og skjer, i klassen.

Store deler av regelverket for grunnskolen og videregående opplæring har klassebegrepet som utgangspunkt. Faste klasseenheter gir trygghet for elevene, samtidig som visse rettigheter for foreldrene er knyttet til klassebegrepet.

Gjennom klasseundervisning og klassestyrerfunksjonen skapes det en mulighet for at skolen og undervisningspersonalet kan oppnå tilfredsstillende kjennskap til den enkelte elev. Dette er en forutsetning blant annet for å gi retten til tilpasset opplæring et reelt innhold, ikke minst på de tidlige klassetrinn, men også videre utover i skoleløpet. Det vises for øvrig til "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27, der det foreslås at klassestyrerfunksjonen i grunnskolen og i videregående opplæring videreføres og lovfestes.

Med de endringer samfunnet, og dermed også skolen, har gjennomgått, har behovet for kompetanse knyttet til ulike arbeidsmåter og organiseringsformer økt. Elevene må utvikle kompetanse for å fungere i ulike organiseringer og lære seg ulike arbeidsmåter, og ulike organiseringsformer kan gi bedret læringseffekt, bedret ressursdisponering m.m.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå å beholde klassen som utgangspunkt for organisering av opplæringen. Det vil videre bli foreslått å gi lovregler som åpner for at opplæringen kan organiseres på andre måter der det etter faglige grunner er ønskelig. Bruken av ulike arbeidsmåter styres etter utvalgets vurderinger best gjennom læreplanene, jf. "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21. Utvalget vil videre foreslå å lovfeste den enkelte elevs rett til å tilhøre en klasse med en klassestyrer, se også "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27.

22.3.2 Særlig om klassestørrelser og om årsverk til undervisning pr. elev

De aller fleste klasser er i dag mindre enn lovens maksima. Pr. 01.09.1993 var den gjennomsnittlige grunnskoleklasse på ungdomstrinnet 24,6 elever og på barnetrinnet 19,9 elever i fulldelte skoler. Gjennomsnittlig klassestørrelse i fådelte skoler på barnetrinnet var 13,3 elever. Tilsvarende tall for videregående opplæring var 24,3 elever i klassen i allmenmfag, 12,6 i yrkesfag.

Antall elever pr. årsverk i ordinære grunnskoler (administrasjon og spesialskoler ikke inkludert) var 11,2 pr. 01.09.1993. Tilsvarende tall for videregående opplæring var samtidig 8,0 elever pr. årsverk.

Gjeldende regelverk for grunnskolen om maksimums klassestørrelser, undervisningstimetall og skoleårets lengde, definerer et rettslig bindende minste antall årsverk til undervisning pr. elev i grunnskolen. Grovt skissert er f.eks. gjennomsnittlig minimums timeverk til undervisning pr. elev for en ungdomsskoleelev i en klasse med 30 elever og en lærer 30 timer i uken i 37 uker = 37 timer pr. elev årlig (à 45 minutter).

For videregående opplæring er departementet gitt hjemmel i lvgo. § 9 a til å fastsette retningslinjer for bruk av lærertimer til undervisning. Med lærertimetallet for en klasse forstås summen av klassens obligatoriske undervisningstimetall, timer til gruppedeling, differensieringstiltak, andre faglig-pedagogiske oppgaver og timer til deling av hensyn til det fysiske arbeidsmiljøet og elevenes sikkerhet. Retningslinjer er gitt i rundskriv F-28/95: Minste lærertimetall for drift av videregående skoler. Spørsmålet om disse retningslinjenes rettslige karakter har vært forelagt Justis-

departementets lovavdeling, som antar at retningslinjene er veiledende, ikke rettslig bindende.

Sammen med reglene om maksimums klassestørrelse i videregående opplæring i skole, angir retningslinjene for minste lærertimetall indirekte et gjennomsnittlig minste årsverk til undervisning pr. elev i videregående opplæring.

Medlemmene Folkestad og Wøien mener at retningslinjene for minste lærertimetall pr. klasse i videregående skole er ment å skulle angi den minste forsvarlige ressurs i form av lærerårsverk som den enkelte klasse trenger, uavhengig av antall elever i klassen. Etter deres oppfatning er det derfor misvisende å omtale disse reglene som om deres hovedfunksjon er å sikre en minimumsressurs pr. elev.

Utvalget legger til grunn at det relativt store avviket mellom lovens minimumstall og det faktiske gjennomsnittstall når det gjelder elever pr. årsverk i grunnskolen, skyldes for det første at regelverket om klassestørrelser bare sikrer klassen et tallfestet minimums årsverk til undervisning. Ytterligere ressurser til f. eks. klassedeling, valgfag, vikarer, morsmålsopplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning tilføres utover dette.

Videre vil gjennomsnittlig samlet årsverk pr. elev måtte bli relativt høyt når klassen er beregningsenhet og gjennomsnittets klassestørrelse som nevnt foran er relativt lav, noe som blant annet skyldes skolestrukturen med et sterkt desentralt tilbud.

I tillegg vil forholdstallet elev-lærer være avhengig av leseplikten til lærerne. Jo mindre plikt til undervisning den enkelte lærer har etter avtale, dvs. leseplikt, desto flere lærere må tilsettes for å oppfylle elevenes timetall. En redusert leseplikt gir altså et høyere gjennomsnittlig samlet årsverk pr. elev.

Avviket indikerer også at det er rom for ulikheter mellom de ressurser som tilføres den enkelte klasse, og derigjennom indirekte den enkelte elev. Dette skyldes også ulikheter i kommunenes ressurser og prioriteringer.

Faste klassedelingstall tjener til å sikre elevene mot å bli undervist i u hensiktsmessig store grupper. Maksimumstall kan på den annen side sies å legitimere at opplæringen ligger innenfor lovens grenser når maksimum ikke er overskredet, selv om det i en gitt situasjon ikke kan sies å være forsvarlig å ha så mange elever i en klasse. Klassen kan f.eks. ha et særlig stort innslag av utfordringer knyttet til elever med behov for morsmålsopplæring eller spesialundervisning, sosiale eller emosjonelle problemer m.m.

Dette forklarer også noe av dagens store avvik mellom lovens maksimumstall og den faktiske gjennomsnittlige klassestørrelse: Også i dag finner kommunene det i en rekke tilfeller ikke ønskelig med så store klasser som maksimumstørrelsen åpner for.

Dagens ordning mangler i enkelte tilfeller nødvendig fleksibilitet. I dag må klassene enten deles når det er en elev mer enn gjeldende maksimum, eller så må en elev overføres til annen skole. Dette gjelder både den faste organiseringen og legges til grunn også i en rekke tilfeller for elever som kommer til i skoleåret. Overføring vil kunne føre til store ulemper for enkeltelever ved at særlige sosiale og pedagogiske forhold ikke kan ivaretas. Klassedeling kan også være svært ugunstig for en godt fungerende klasse, og føre til en vesentlig merutgift uten at læringsgevinsten for elevene nødvendigvis øker tilsvarende. I enkelte tilfeller vil klassedelingstallene altså kunne begrense kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for å organisere elevene på det som fremstår som den beste og mest hensiktsmessige måte.

Utvalget har vurdert ulike metoder for å sikre et minste årsverk pr. elev. Det kunne f.eks. lovfestes at kommunene og fylkeskommunene skal ha tilsatt undervisningspersonale etter en lovfestet brøkdel årsverk personale pr. elev. En slik modell ville imidlertid etter utvalgets oppfatning ikke sikre den enkelte elev en ressurstil-

gang i samme grad som dagens ordning med klassen som ressursallokeringsenhet gjør.

Det kan også tenkes en modell som styrer ressurser til den enkelte skole med utgangspunkt i en fast faktor knyttet til skoletype og en variabel faktor knyttet til antall elever, dvs. rammefinansiering av den enkelte skole ved et fast tilskudd og en elevvariabel størrelse. Slik elevtallsbasert finansiering finner vi f.eks. i folkehøgskolen. Denne modellen ville sikre ressurser til den enkelte skole, men problemene knyttet til sikring av gjennomsnittsressurs til den enkelte elev vil være de samme som i modellen over. Samtidig ville arbeidet med beregning av faktorer være av et slikt omfang at det ville ligge utenfor dette utvalgs rammer.

For å bidra til å sikre likeverdig opplæring og at de nasjonale mål for opplæringen kan nås, vil *utvalgets flertall* for det første foreslå en bestemmelse om at all undervisning skal foregå i forsvarlige enheter. Til en slik standard bør det knyttes mer spesifiserte skjønnskriterier. Dermed gis det også bedre mulighet for tilsyn og kontroll med innsatsen i opplæring som ligger innenfor de fastsatte maksima (se nedenfor).

Standarden «forsvarlighet» foreslås knyttet til en vurdering av om undervisningsenhetenes størrelse er egnet til å kunne gjennomføre opplæringen i tråd med de nasjonale mål for opplæringen. Det må også være mulig for klassestyreren og det øvrige undervisningspersonale å holde nær kontakt med den enkelte elev, og enhetenes størrelse må være slik at den enkelte elev har grunnlag for å føle trygghet og stabilitet. Dette foreslås presisert i lovens ordlyd.

For å sikre nasjonal styring med at opplæringen ikke foregår i uhensiktsmessig store enheter, vil utvalgets flertall foreslå mer absolutte yttergrenser for forsvarlighetsskjønnet. Dette bør skje ved å videreføre klassesdelingstall etter omtrent samme mønster som i dag. Gjennom koblingen mot klassesdelingstall vil elevene på denne måten som i dag være sikret et minimum av lærerressurser til undervisning.

Medlemmene Folkestad og Wøien vil i tillegg til å lovbestemme klassesdelingstallet foreslå at departementet gis rett til å fastsette et minste lærertimetall pr. klasse for de ulike skoleslag, trinn og studieretninger gjennom forskrifter. Dette vil sikre en minimum personalressurs i form av lærerårsverk pr. klasse og vil fungere som en garantert minstestandard for tilpasning av undervisningen til den enkelte elevs behov.

Disse medlemmer mener videre at dagens klasser er for store. Reglene om klassesdeling burde derfor endres, og maksimumst elevtall i klasser og grupper reduseres, blant annet ut fra den forsvarlighetsstandard som utvalget foreslår. Ikke minst gjelder dette grunnskolens ungdomstrinn. Også innenfor utvalgets mandat og kostnadsrammer, burde det være rom for å redusere klassesdelingstallet på ungdomstrinnet til 28.

Utvalgets flertall vil videre foreslå innført en hjemmel til å fravike klassesdelingstallene for den faste organisering i bestemte tilfeller der det foreligger særlige grunner for avvik. Utvalgets flertall vil påpeke at klassen i slike tilfeller ordinært bør få tilført en ekstraressurs. Utvalgets flertall vil også presisere at det etter forslaget er tale om en unntaksbestemmelse; hovedregelen skal fortsatt være at klassene ikke skal være større enn de lovbestemte maksima.

Utvalgets flertall vil peke på at grunnskoleloven fra begynnelsen av inneholdt en lignende regel i § 5 nr. 4 med ordlyden: «Med samtykke fra departementet kan det gjerast avvik frå reglane om klasseskippnad og elevtal.» Dermed var fleksibilitet mulig.

For å kunne styre bruken av en adgang for kommuner og fylkeskommuner til å overskride de lovbestemte normer for maksimum klassestørrelse for den faste organisering, foreslår utvalgets flertall å gi departementet hjemmel til å overprøve kom-

munale og fylkeskommunale vedtak om slike klasser, eventuelt sette vilkår for gjennomføringen av vedtaket. Slik kompetanse kan departementet i sin tur f.eks. delegeres til Statens utdanningskontor. Overprøving vil kunne skje på eget tiltak eller etter klage fra elevene i den berørte klassen. Slik klage fra elevene bør behandles etter forvaltningslovens regler om klage.

Det er etter gjeldende rett usikkert hva som skal skje når elever som følge av flytting e.l., i løpet av skoleåret kommer til en klasse som alt har lovens maksimumstall. En deling i løpet av skoleåret kan som nevnt være uheldig for klassen og de sosialpedagogiske forhold, og i tillegg er det kostbart og vil representere en uforutsigbar kostnad i forhold til de kommunale og fylkeskommunale budsjetter og andre planer.

Utvalget mener at en klasse ordinært ikke skal måtte deles i en slik situasjon. Utvalget vil derfor presisere i loven at reglene om klassesdelingstall er regler for den faste organisering av klassene ved skoleårets start. Det vil således ordinært ikke være grunnlag for å kunne kreve klassesdeling for elever som kommer til etter at skoleåret tar til, og som ikke var kjente for kommunen eller fylkeskommunen. Den konkrete situasjon må imidlertid ses i sammenheng med den grunnleggende norm om opplæring i forsvarlige enheter.

Medlemmene Folkestad og Wøien viser til at elever som hovedregel skal ha rett til å velge å gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet, også når eleven flytter i skoleåret, jf. "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 ovenfor. I det sistnevnte tilfellet bør det gis anledning til å gå utover klassesdelingstallet i resten av det skoleåret den ekstra eleven kommer inn i en fra før full klasse.

En forutsetning for en slik ordning bør likevel være at det følger ekstra ressurser med en slik elev tilsvarende ressursene pr. elev i den aktuelle klassen. Disse medlemmene kan imidlertid ikke støtte at man gis anledning til å planlegge med klasser som går utover klassesdelingstallet. En slik ordning vil bryte med prinsippet om at klassesdelingstallet skal oppfatte som en minimumsrettighet. Den nødvendige fleksibiliteten bør bygges inn ved at kommuner og fylkeskommuner legger ressursbruken noe høyere enn på det lovbestemte minimum.

Når det gjelder elever på yrkesfaglige studieretninger, peker *utvalgets flertall* på at de også i dag kunne få undervisningen i grupper på inntil 30 når de undervises i allmenne fag, men i klasser på høyst 15 når de har studieretningsfag.

Undervisningen i studieretningsfag skal integrere praksis og teori i hverandre, og av hensyn til arbeidsmiljø, sikkerhet og behovet for instruktørrettet er da gruppene mindre. Imidlertid er studieretningsfagene en mangeartet gruppe, dels kan opplæringen legges opp på ulike måter, f.eks. ved å kjøre ren yrkesteori én periode, for deretter å ha ren praksis. I slike tilfeller kan det være vanskelig å se saklig grunnlag for en gruppestørrelse på 15 ved ren yrkesteori, tilsvarende kan det tenkes fag som er av en slik karakter at 15 ikke er nødvendig for forsvarlig opplæring, men at undervisningen like gjerne som i allmenne fag kan foregå i grupper med 30.

Utvalgets flertall vil derfor foreslå å lovfeste et klassesdelingstall på 15 i studieretningsfag på yrkesfaglige studieretninger, men også klasser fra studieretningsfag foreslås å kunne slås sammen i større grupper for deler av opplæringen når dette er forsvarlig, etter samme reglene som for videregående opplæring og grunnskole forøvrig.

Medlemmene Folkestad og Wøien peker på at erfaringer etter innføringen av Reform 94 har vist at en praksis med å slå sammen klasser på yrkesfaglige studieretninger i allmenne fag er uheldig fordi den gjør det svært vanskelig å oppfylle målet om å yrkesrette undervisningen i slike fag. Disse medlemmene støtter forslaget om å lovfeste klassesdelingstallet i videregående skole, men mener at det bør fastsettes til 28 på allmenne faglige og 14 på yrkesfaglige studieretninger.

Etter flertallets oppfatning vil innføring av en forsvarlighetsnorm ikke føre til vesentlige nye krav om reduserte klassestørrelser, og dermed merkostnader, når dagens regler om klassesdelingstall samtidig videreføres. Forslaget om å kunne gå utover de faste klassesdelingstallene i bestemte tilfeller vil gi innsparinger, selv om noe av innsparingen reduseres ved at en tilfører den berørte klassen en ekstraressurs. Utvalgets flertall mener derfor at de foreslåtte bestemmelsene samlet sett ihvertfall ikke vil gi merkostnader for kommuneforvaltningen sammenlignet med dagens bestemmelser.

22.3.3 Særuttalelse fra Hildrum, Hjortland, Hove, Loe, Skard og Sørensen til klassesdelingstall og forsvarlighetsnorm.

Disse medlemmer vil vise til at utvalgets lovforslag inneholder en rekke bestemmelser som regulerer alle de vesentlige sider av opplæringen. Den enkelte elev har en lovfestet rett til tilpasset og likeverdig opplæring, og det er lovfestet særskilte bestemmelser om rett til spesialundervisning. Det er særskilte bestemmelser om opplæringens innhold og omfang i tid, undervisningspersonalets kompetanse, om læremidler, om brukermedvirkning og skolevalg mv.

Disse medlemmer vil peke på at fastsettelse av en hensiktsmessig og forsvarlig klassestørrelse vil inngå som en naturlig og nødvendig del av kommunens og privatskolens vurdering ved sammensetning av klassene. I slike vurderinger vil faktorer som elevenes alder, elevsammensetning, lærerressurser, undervisningsmetoder, fag mv. gi store forskjeller med hensyn til hvor store klassene bør være for å gi elevene et best mulig utbytte av undervisningen. Konklusjonen om hva som er en forsvarlig klassestørrelse vil derfor variere betydelig. I mange tilfeller vil det være riktig å dele store klasser når elevtallet øker. I andre tilfeller kan det imidlertid være bedre å øke klassestørrelsene, f.eks. for å opprettholde et sosialt nettverk, eller for å opprettholde ressursinnsatsen pr. klasse framfor å spre ressursene på flere klasser.

Disse vurderingene må gjøres innenfor de rammer som for øvrig er fastsatt gjennom opplæringslovgivningen, og som inneholder en rekke bestemmelser om elevenes rettigheter og kommunenes og undervisningspersonalets plikter. Maksimaltall som foreslått i § 8-3 utgjør en unødig binding av organiseringen av undervisningen, og vil heller ikke kunne fastsettes slik at de i alle tilfeller sikrer forsvarlige klassestørrelser. Slike standardiserte regler vil kunne ha den utilsiktede virkningen at de reduserer oppmerksomheten og kravene til en konkret vurdering av hvordan undervisningen bør organiseres. Det er gjennom det øvrige regelverket lagt til strekkelige rettslige rammer om disse vurderingene, og det er disse som bør være utgangspunktet for rettstvister om hvorvidt opplæringen er forsvarlig. Disse medlemmene er enige i forslagene om rett til å tilhøre en klasse og at hver klasse skal ha en klassestyrer.

Disse medlemmer vil peke på at bortfall av regler om bestemte klassesdelingstall vil stille større krav til kommunen og den lokale ledelse i skolen, som vil få et større ansvar for å organisere undervisningen ut fra forholdene på den enkelte skole. Et utvidet lokalt ansvar øker mulighetene for en hensiktsmessig utnyttelse av personalet, og vil stimulere skoleledelsen til å få et mer aktivt lederansvar. Det er allerede utviklet en del rapporterings- og evalueringsordninger i skoleverket, og dette er et element i styringen som utvalget understreker at bør utvikles videre. Skoleledelsen bør gjennom diagnostiske prøver og annen løpende tilbakemelding fra klassestyrer, ha informasjon som gjør det mulig å vurdere den samlede lærerinnsats og klassestørrelse.

Dersom klassesdelingstallene likevel videreføres, vil disse medlemmer advare mot å kombinere disse med en lovfestet forsvarlighetsnorm, slik § 8-2 tredje ledd inne-

bærer. I tråd med det som er sagt over, vil vi vise til at spørsmålet om forsvarlighet i slike tilfeller vil måtte vurderes ut fra de bestemmelser som for øvrig gjelder. En lovfestet forsvarlighetsnorm vil stå i et uklart forhold til lovverket for øvrig, og skape usikkerhet om det rettslige grunnlaget ved praktisering av loven.

Dersom det besluttes å videreføre lovbestemte klassesdelingstall, bør det heller ikke gis en særregel som gir statlig myndighet (departementet eller utdanningsdirektøren i fylket) adgang til å gripe inn av eget tiltak når det etter en konkret vurdering treffes vedtak om å overskride normene for maksimal klassestørrelse. Slike forhold kan mest hensiktsmessig tas opp med kommunen eller privatskolen som en del av statlig tilsynsvirksomhet. Den generelle hjemmelen i § 15-1 gir for øvrig statlig myndighet hjemmel til å pålegge skoleeierne å opprette klart uforsvarlige forhold. Etter omstendighetene kan en overskridelse av klassesdelingstallene innebære så stor grad av uforsvarlighet at utdanningsdirektøren kan vedta pålegg om endring av forholdene.

§ 8-3 tredje ledd bør derfor endres slik at den bare åpner adgang for elevene til å klage over klassestørrelsen.

22.3.4 Skolen

Grunnskoleloven inneholder i dag en veiledende bestemmelse om maksimal skolestørrelse for fulldelte grunnskoler. Noen tilsvarende bestemmelse finnes ikke for videregående skoler.

Utvalgets flertall er ikke kjent med at fraværet av bindende regler på dette området har ført til en utbygging av store grunnskoler i et slikt omfang at rettstilstanden bør endres. Tvert om har skolestørrelsen generelt vært avtagende de senere tiår: Pr. 01.09.1992 var det ca. 3350 grunnskoler, inkludert 1500 fådelte grunnskoler, derav igjen ca. 200 udelte skoler. Det er i dag få grunnskoler med mer enn 400 elever. Mens slike skoler i 1977 utgjorde 10,8 % av det totale antall grunnskoler, var prosentandelen i 1990 nede i 2,7 % (kilde: Statistisk sentralbyrå).

Til en viss grad vil utviklingen i slike størrelser selvsagt være avhengig av skiftende konjunkturer. Gjennomsnittstall gir også rom for betydelige lokale variasjoner. Men utvalgets flertall har likevel kommet til at det ikke er påvist tilstrekkelig sterke grunner til å fravike dagens utgangspunkt om en viss frihet for kommuner og fylkeskommuner til selv å treffe bestemmelse om skolestørrelse.

Videre foreslår utvalgets flertall å oppheve dagens bestemmelser om maksimal størrelse på fådelte skoler. Som følge av forslagene om regulering av klassesdelingstall (se ovenfor) vil elevene i fådelte klasser i alle fall være sikret høyere minimumsressurser enn elever i fulldelte klasser.

Forslaget må dessuten ses i sammenheng med utvalgets forslag (se punkt 22.3.5 nedenfor) om å åpne for aldersblanding ved alle skoler. Hvis dette forslaget blir vedtatt, vil det være inkonsekvent å opprettholde særlige regler om størrelsen av de rene fådeltskolene.

Forslaget vil dessuten sette kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å opprettholde et skolemønster der spesielt barneskolene ligger nærmest mulig brukerne.

Utvalget nevner til slutt at lovbestemmelser av rent veiledende karakter, slik som dagens bestemmelse i grunnskoleloven om at en skole ikke «bør» ha mer enn 450 elever, må sies å være prinsipielt uheldig. Utvalget vil derfor unnlate å foreslå noen ny, veiledende bestemmelse i loven om maksimal størrelse på fulldelte grunnskoler.

Medlemmene Folkestad, Hove, Solberg, Wøien og Aagesen vil peke på at fravær av bindende regler om skolestørrelse, i perioden 1985 - 1995, ikke har ført til

bygging av store grunnskoler. Det er imidlertid grunn til å tro at dette har nær sammenheng med et synkende elevtall i en lengre periode. Når det gjelder videregående skoler, var det klare føringer på hva som ble ansett som rimelige skolestørrelser da dette skoleslaget ble innført. I den senere tid har vi sett en økende tendens til sammenslåing av videregående skoler til svært store enheter, hvor de største har rundt 2000 elever. Disse medlemmene mener denne utviklingen er svært uheldig fordi den kan skape stor avstand mellom skolens ledelse og de som skal ledes, kanskje særlig elevene.

I grunnskolen må en forvente et sterkt økende arealbehov i grunnskolen i de nærmeste årene på grunn av betydelig større elevkull, 10-årig grunnskole og skolefritidsordningen. I denne situasjonen er det fare for at kommunene igjen vil planlegge med betydelig større grunnskoler, og slike planer finnes allerede i noen av de større kommunene. For å unngå uforsvarlig store grunnskoler og for å stoppe utviklingen av for store videregående skoler foreslår disse medlemmer å lovfeste en maksimumsstørrelse for grunnskoler på 450 elever og for videregående skoler 750 elever.

Disse medlemmer mener dessuten at den siste tids utvikling i kommuner og fylkeskommuner gjør det nødvendig å gi en nærmere definisjon av offentlige grunnskoler og videregående skoler som institusjoner adskilt fra andre kommunale og fylkeskommunale driftsenheter.

Av hensyn til skolens mål og elevenes sikkerhet og arbeidssituasjon mener disse medlemmer dessuten at den enkelte skole bør ha en begrenset geografisk utstrekning. En skole bør utgjøre et samlet bygningsanlegg hvor det er gangavstand mellom de ulike delene av anlegget slik at elevene kan bevege seg mellom dem i løpet av et vanlig friminutt. Bestemmelsene bør likevel utformes slik at departementet kan gi dispensasjoner i særskilte tilfeller.

22.3.5 Aldersblanding i grunnskolen

Ved fådeling etter reglene i gsl. § 5 nr. 1 vil klassene bestå av elever fra flere aldersgrupper. Reglene om disse spørsmål er tradisjonelt begrunnet i ønsket om åpne for en organisering av undervisningen som er tilstrekkelig fleksibel til å gjøre det mulig å opprettholde skoler også i områder der befolkningsunderlaget ikke gir grunnlag for rasjonell drift av skoler med fulldelte klasser. Slik kan kommunene opprettholde et desentralisert skolemønster med skoler nær brukerne.

Det er i dag ikke gitt regler om hvilke alderstrinn som kan eller skal være ved samme skole eller klasse. I utgangspunktet er det altså mulig med enn rekke ulike kombinasjoner av alderstrinn og klassetrinn. Men i praksis er aldersblanding mest vanlig på de laveste klassetrinnene.

Aldersblanding kan også ha positive faglige sider. Om aldersblanding som metode i fulldelte skoler sies det f.eks. i M 87 s. 51-52:

«Ved sammensetning av elevgrupper på tvers av årstrinn kan elever med ulik alder bli kjent med hverandre, de kan lære av hverandre, inspirere hverandre og ta ansvar for hverandre. Eldre elever kan hjelpe yngre, både med teoretiske og praktiske oppgaver, og de små elevene kan føle seg tryggere i forholdet til de større.»

I de senere år har det i tråd med dette også blitt gjennomført forsøk med aldersblandede klasser i skoler med fulldeling, særlig på småskoletrinnet. Slike forsøk har primært vært begrunnet i pedagogiske forhold, men aldersblanding kan etter utvalgets oppfatning i tillegg være gunstig av økonomiske eller administrative årsaker. Forsøk med aldersblanding i ordinære grunnskoler har vært gjennomført i medhold av

den tidligere § 7 nr. 9 i gsl. Denne bestemmelsen er nå erstattet av bestemmelsene i lov 26.06.1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning.

Resultatene av noen av forsøkene med aldersblanding er dokumentert blant annet i Møreforsknings rapport 9103 Institusjon, tradisjon og profesjon, sluttrapport fra vurdering av forsøk med pedagogisk tilbud til 6-åringer (ca. 40 kommuner) og i Møreforsknings rapport 9106 Og 6-åringene blir 1.-klassinger.

Så vel forsøk med aldersblandede grupper i ordinær fulldelt skole som lang og omfattende erfaring fra ordinære fådelte skoler kan tyde på at elever etter omstendighetene kan ha et minst like godt utbytte av å være i en aldersblandet gruppe som i en aldersdelt gruppe. Aldersblandete grupper kan også gi lærerne mulighet for faglige tilnærminger som ikke er mulig i aldersdelte grupper. Aldersblanding synes også å fremme gode sosiale samhandlingsmønstre mellom barn og kan dermed blant annet motvirke mobbing.

Et annet argument for ikke å stenge for aldersblanding i fulldelte skoler er at dette kan gjøre det mulig å drive skoler på et overkommelig utgiftsnivå ved tradisjonelt fulldelte skoler med lite elevgrunnlag, samtidig som det faglige nivå og trivselen for elevene ikke nødvendigvis reduseres. Dermed åpnes det ytterligere for at kommunene kan opprettholde en fortsatt desentralisert skolestruktur, som dagens fådelingsregler også legger grunnlag for.

En generell adgang til aldersblanding stiller kommunesektoren overfor en rekke utfordringer. Å unngå uheldig organisering, f.eks. i form av lite faglig underbygde «rest-klasser» ved ordinære fulldelte skoler, med de problemer dette kan skape i forhold til elevsosialisering, fellesprogresjon m.m., vil være en slik utfordring.

Utvalgets flertall vil på denne bakgrunn foreslå å videreføre og utvide muligheten for aldersblandede klasser i grunnskolen. Utvalget vil imidlertid gjøre oppmerksom på at den foreslåtte norm om forsvarlig klassestørrelse mv. naturligvis vil gjelde også for aldersblandede klasser. I tillegg vil reglene om redusert klassestørrelse ved fådeling sikre elevene i aldersblandede klasser en høyere gjennomsnittlig undervisningsressurs enn elevene i fulldelte klasser.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen går imot å åpne for permanent organisering av aldersblandede klasser i fulldelte skoler. Det er svært lite forskning på dette området. Den forskning det er henvist til er ikke relevant i forhold til forslaget.

Aldersblanding som oppvekstideal er kjent fra langt tilbake, og verdien av denne typen organisering er først og fremst knyttet til aktiviteter i frie situasjoner der barn/elever har stor frihet til selv å bestemme hva de skal holde på med, f.eks. i lek. Når det gjelder aldersblanding som undervisningsmetode, finnes det lite konkret forskning eller erfaringsmateriale. Forskning som har vært drevet på fådelte skoler med aldersblanding, tyder på at individualisering er en viktigere karakteristikk av undervisningen ved slike skoler enn at man benytter metoder spesielt relatert til aldersblanding.

Flertallet har selv vist til at begrunnelsen for å opprette fådelte skoler er ønsket om å bevare en desentralisert skolestruktur, og ikke at aldersblanding som permanent organisering er et gode i seg selv. Aldersspredning i en klasse fører til større spredning i modnings- og læringsnivå. Dette reflekteres i bestemmelser om at slike klasser trenger større personalressurser enn vanlige klasser.

Dagens bestemmelser om aldershomogene klasser i fulldelte grunnskoler setter ingen begrensninger i forhold til å utnytte fordelene med aldersblanding som pedagogisk metode. Dette gjøres ved å organisere i særskilte emner eller prosjekter på tvers av klasse- og alderstrinn. Denne metodefriheten som den enkelte skole har, kan gjerne nedfelles i lov.

Sett på bakgrunn av fremstøt fra ulike kommuner for å sette i gang med aldersblanding i fulldelte skoler den siste tiden er disse medlemmer ikke i tvil om at ønsket om redusert ressursinnsats i grunnskolen vil være et hovedmotiv for slik organisering dersom loven skulle åpne for det.

22.4 SÆRLIG OM 6-ÅRINGENE

I Innst. O. nr. 36 (1993-94) uttaler flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen blant annet:

«Komiteens flertall, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at for 6-årsgruppe skal 18 barn være et normtall for forholdet mellom barn og pedagog.»

«Komiteens flertall Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig folkeparti, vil avvente departementets lovframlegg med alternativer for antall barn per pedagog på de ulike årstrinnene i grunnskolen.»

Utvalget antar at det normtall på 18 barn pr. pedagog som komiteens flertall går inn for, er ment å gi uttrykk for et minimum for årsverk til undervisning pr. elev for den nye førsteklasse i grunnskolen, ikke for et klassesdelingstall for dette klassetrinnet. Etter komitéflertallets syn skal en klasse for 6-åringene, som i relasjon til gjeldende regler for barnetrinnet kan bestå av inntil 28 barn, altså tildeles minst én lærer pr. 18 barn pr. time. Dette vil si at det til en klasse med 18 barn skal knyttes en ressurs på 1 lærer pr. time, mens det til en klasse på f. eks. 22 barn bindes 1,3 lærer i gjennomsnitt pr. time.

Ved fastsetting av gruppestørrelser på det nye første klassetrinnet må kommunene ta hensyn til at klassene som hovedregel skal kunne viderføres i resten av grunnskolen uten at klassene må deles på andre klassetrinn. Dette taler for å gi kommunen frihet til å dele 6-åringene i klassegrupper etter de samme regler som for grunnskolen for øvrig.

Utvalget foreslår at de samme regler for klasse og klassesdeling gjøres gjeldende for 6-åringene som for resten av grunnskolen. I tråd med de nevnte uttalelser fra stortingskomiteens flertall foreslås det imidlertid å lovfeste et minste årsverk til undervisning pr. elev, som svarer til ett lærerårsverk pr. 18 barn.

Ved aldersblanding der de nye førsteklasingene er med, sikres en ekstraressurs ved de generelt reduserte delingstallene for aldersblandede klasser.

22.5 SÆRUTTALELSE TIL KAPITLET FRA FOLKESTAD OG WØIEN

Disse medlemmer vil generelt til "*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kapittel 22 uttale at de finner det uholdbart at elevenes rett til et likeverdig og godt skoletilbud ikke blir foreslått sikret gjennom et minimum antall lærerårsverk pr. klasse. Flertallets ensidige fokusering på personalressurser pr. elev avleder oppmerksomheten fra at ressursene i skolen i overveiende grad blir fordelt og organisert gjennom klasseenheten.

Muligheten for å drive tilpasset undervisning på en skole er i avgjørende grad avhengig av at klassene, uavhengig av antall elever i klassen, blir tildelt et minimum av ressurser i tillegg til det som går med til undervisningstimetallet. De foreslåtte bestemmelsene om klassesdelingstall og forsvarlighetsnorm for klassestørrelse vil på ingen måte ivareta behovet for å sikre en forsvarlig minste pedagogisk personalressurs pr. klasse.

Disse medlemmer er dessuten skeptiske til at elevenes rett til et likeverdig og godt skoletilbud i så stor grad foreslås regulert gjennom rettslige standarder som er generelt og rundt formulert, og som bærer mer preg av å være målsettinger enn standarder. Slike standarder betyr at myndigheten, og dens skolefaglige kompetansemiljø, overlater til rettsapparatet å vurdere hva som i praksis skal legges i begreper som «enhetsskole» og «likeverdig opplæring».

Opplæringsplikten og opplæringsretten til barn og unge representerer så fundamentale rettigheter og plikter for den enkelte at en i reguleringen bør ta særlig sikte på å beskytte elever og foresatte gjennom klare standardkrav om minstenivå for basisressursene i en klasse. Bestemmelsene om slike minimumsressurser og minimumsstandarder bør formuleres så klart som mulig i lov eller forskrift. Vi mener dette er viktigere hensyn enn kommunenes og fylkeskommunenes ønske om et fleksibelt regelverk.

KAPITTEL 23

Opplæringens omfang i tid**23.1 INNLEDNING**

Reglene om opplæringens omfang i tid har som hovedformål å sikre tilstrekkelig tid til opplæringen av den enkelte elev. Enkelte regler om tidsbruk har videre som hensikt å sikre elevene mot en for byrdefull arbeidstid, sikre ferie m.m. I det følgende skal utvalget gi en framstilling og vurdering av reglene om slike spørsmål.

Enkelte særlige spørsmål om spesialundervisningens omfang i tid vil likevel bli behandlet i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19. Fremstillingen avgrenses også mot visse spørsmål knyttet til privat opplæring, som vil bli behandlet i "*Privat opplæring*" i kap. 34.

Forholdet til opplæringsplikten for den enkelte elev behandles også i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om rett og plikt til opplæring. Også forholdet til opplæringsretten når en elev ikke ønsker kristendomsundervisning drøftes i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18.

23.2 GJELDENDE RETT**23.2.1 Skoleløpet**

Etter gsl. § 13 nr. 3 varer opplæringsplikten i grunnskolen til eleven «har gått niende skoleåret». Fremstillingen i Ot.prp. nr. 59 (1966-67), som ligger til grunn for bestemmelsen, tyder på at bestemmelsen tar sikte på plikt til å gjennomføre ni skoleår i grunnskolen, ikke på f.eks. gjennomført niende klassetrinn i grunnskolen uavhengig av hvor mange år som trengs.

I særlige tilfeller kan eleven bli utskrevet tidligere, men ikke før åtte år på skolen er fullført, jf. § 13 nr. 3. Alvorlig funksjonshemmede kan bli fritatt for all opplæringsplikt, men kan ikke fratras retten til opplæring. Om forholdet til opplæringsplikten, se ellers i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18.

Stortinget har vedtatt å endre gsl. § § 13 nr. 2 og 2 nr. 1 slik at skolestart for grunnskolen senkes fra 7 til 6 år og grunnskolen utvides fra 9 til 10 år. Ikrafttreden er fastsatt til 01.07.97.

Etter lvgo. § 8 omfatter retten til videregående opplæring tre års heltids videregående opplæring. Elever med særlige behov kan få videregående opplæring i inntil fem år. For elever som får fagopplæring som videregående opplæring, skal samlet tid i skole og lærebedrift normalt ikke overstige fire år, jf. lfa. § 1 b.

23.2.2 Undervisningstimen

Med hjemmel i gsl. § 12 fastsetter grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 2 første ledd undervisningstimens lengde for elever i grunnskolen til 45 minutter.

For videregående opplæring er tilsvarende hjemmel gitt i § 10, men departementet har ikke gitt regler om timenes lengde.

Både for grunnskole og videregående opplæring bestemmer tariffavtale mellom staten og de tilsattes organisasjoner at lærerens undervisningsplikt er 45 minutter av en arbeidsenhet på 60 minutter inklusive pausetid for elever og lærere. Dette gjelder imidlertid ikke undervisningstid for noen få særskilte fag som har undervisningstimer på 50 og 55 minutter.

23.2.3 Minste undervisningstimetall

Etter gsl. § 6 nr. 2 fastsetter departementet minste uketimetall for grunnskolen i samsvar med Stortingets budsjettvedtak. Bestemmelsen fikk sin nåværende form i en periode da Stortinget hyppig endret minstetimetallet. Før endringen var timetallet fastslått i loven direkte.

Uketimetallet er det antall undervisningstimer det enkelte klassetrinn skal ha pr. uke i et skoleår med 37 uker, jf. § 6 nr. 1. Uketimetallet blir gitt for barnetrinnet under ett og for ungdomstrinnet under ett. Fordeling fra denne rammen til det enkelte klassetrinn skjer dels ved timefordelingsplan fastsatt av departementet, dels lokalt ved fastsettelse av timetall for det enkelte klassetrinn i den enkelte kommune.

Med hjemmel i § 6 nr. 2 har departementet i rundskriv F-19/92 av 13.02.1992 fastsatt at minste uketimetall for barnetrinnet er 147 uketimer og for ungdomstrinnet 90 uketimer. For elever med samisk i fagkretsen er minste uketimetall 150 uketimer på barnetrinnet.

Det ordinære minste uketimetall er etter dette 237 uketimer for grunnskolen. Dette gir en samlet minste timeramme for grunnskolen på (237×37) 8769 undervisningstimer. Den enkelte elev skal altså ha undervisning i 8769 undervisningstimer à 45 minutter i løpet av 9 år.

I forbindelse med inngåelse av ny arbeidstidsavtale for det pedagogiske personalet i skole bestemte departementet at undervisningstimene skal fordeles på 38 uker, jf. F-3070. Dette førte til at elevenes ukentlige undervisningstid ble redusert.

Etter grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 4 regnes idrettsdager, ekskursjoner, konfirmantundervisning i skoletiden og leirskoleopphold, og andre godkjente undervisningsformer, som undervisningstid.

For videregående opplæring gir lvgo. § 10 departementet hjemmel til å gi regler om undervisningstiden for elevene i det enkelte kurs og tidsrammen for det enkelte fag, kurs eller lærefag. Regler om tidsrammen er fastsatt som antall årstimer for det enkelte fag i de ulike læreplanene. Etter § 10 a inngår prøver og eksamener i elevenes undervisningstid.

23.2.4 Skoleårets lengde og undervisningstimetallets fordeling på skoleåret (skoleruta)

Skoleruta er betegnelsen på en skjematisk oversikt over skole- og fridager i skoleåret. At skoleruta ikke følger kalenderåret skyldes at skolestart er lagt til sensommeren.

Ifølge gsl. § 6 nr. 1 skal den årlige undervisningstiden for elevene som nevnt være minst 37 uker. Bestemmelsen ble vedtatt ved lov 20.07.1991. Tidligere gav loven departementet kompetanse til å gi forskrifter «om den årlege undervisningstida for elevane».

I dag angir grunnskoleloven altså ikke hvem som fastsetter årlig undervisningstid utover det lovfestede minimum. Etter en samlet vurdering av loven antar departementet at det selv har slik kompetanse. Det er imidlertid også mulig å tenke seg at kommunene kan øke undervisningstiden, og at gsl. § 6 nr. 1 tar sikte på å sikre en minste undervisningstid nasjonalt. Forarbeidene gir ingen klar løsning på spørsmålet, men peker nærmest i retning av at det er tale om sikring av et nasjonalt minstenivå.

Etter lvgo. § 10 a kan departementet gi regler om undervisningstiden for elevene i videregående opplæring.

Ifølge rundskriv F-3070 omfatter skoleåret for elever i grunnskole og videregående opplæring i skole 190 dager med undervisning. For grunnskolen har departe-

mentet ved dette gått fra en ukeramme til en dagsramme, mens en for videregående opplæring har hjemmel til dette i § 10 a.

Dette reiser spørsmål knyttet til organisering av skoleruta for de tre første klassetrinn, der elevene ved enkelte skoler ikke går på skolen hver dag. Om dette forhold bestemmer grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 3 andre avsnitt: «For 1.-3. klassetegn bør undervisningstimane bytast på minst fire dagar i veka.» For disse elevene vil undervisningen altså kunne strekke seg over (190 dager / 5 dagers uke =) 38 uker, men ikke nødvendigvis 190 dager. Departementet opplyser at 190-dagersrammen ikke tar sikte på å innsnevre kommunenes frihet til å organisere skoleruta for småskoletrinnet.

Etter dette strekker undervisningen for elevene seg altså over 38 uker (190 arbeidsdager / 5 dagers uke). Dette gir elevene inntil 14 uker fri årlig. Fritiden kan da fordeles på f.eks. 1 uke høstferie, 2 uker juleferie, 1 uke vinterferie, 1-2 uker påskeferie og 8-9 uker sommerferie (nasjonale helligdager ikke fratrukket).

Fordelingen mellom skoledager og fridager skjer ved at det settes opp en skolerute. Etter grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 1 fastsetter den enkelte kommune skoleruta for grunnskolene med utgangspunkt i et forslag fra Statens utdanningskontor i vedkommende fylke. Etter lvgo. § 9 c fastsetter den enkelte videregående skole selv skoleruta innenfor den ramme som gis av fylkeskommunen.

I rundskriv F-116/90 har departementet gitt utfyllende regler om skoleruta:

1. «Rammer - generelt

Følgende rammer må legges til grunn ved fastsetting av skolerute for grunnskolen og den videregående skolen:

- antall undervisningsdager i skoleåret
- datoer for eksamensavvikling
- avtaler om tilsattes lønns- og arbeidsvilkår.

2. Myndighet - Grunnskolen

Det er skolestyret i den enkelte kommune som fastsetter skoleruta for kommunen, jf. grunnskoleloven § § 6 og 7 med forskrifter.

3. Myndighet - Den videregående skolen

Det er skoleutvalget ved den enkelte videregående skolen som fastsetter skoleruta for skolen innenfor den ramme fylkesskolestyret setter, jf. lov om videregående opplæring § 10.

4. Koordinering

Skoledirektøren og fylkesskolestyret skal sammen sende ut forslag til en samordnet skolerute for fylket. Forslaget skal ta hensyn til familier med barn og unge i begge skoleslag, og til en best mulig utnyttelse av skoleåret.

5. Skyss

Forslag til samordnet skolerute for fylket og fastsetting av skolerute i den enkelte kommune og ved den enkelte skole må skje i forståelse med fylkeskommunen som skyssansvarlig.

6. Skoleslutt

Skoleslutt for skoleårene 92/93 og 93/94 legges til 23. juni, pga. igangsatt planlegging, jf. tidligere rundskriv».

Friheten til å fastlegge skolerute er siden søkt innsnevret, jf. rundskriv F-3070, der det heter:

«Skoleruta, som omfatter både elevane sine skoledagar og lærarane sine arbeidsdagar, skal leggjast innanfor ei ramme på 45 fortløpande veker, og på

ein slik måte at elevane sine arbeidsveker ikkje vert stykkja opp av enkelt-fridagar.»

Bakgrunnen for det sistnevnte rundskrivet var en ny arbeidstidsavtale mellom staten og de tilsattes organisasjoner. Departementets hjemmel til å innskrenke den lovbestemte frihet for den enkelte kommune og videregående skole til å fastlegge skoleruta er ikke nevnt i rundskrivet.

Ikke all undervisning i grunnskolen foregår i faste timeenheter. Dette kan være tilfellet ved periodelesing, fagintegreerte opplegg o.l. I slike tilfeller skal rektor se til at undervisningstiden sammenlagt for året omtrent tilsvarer minstetimetallet etter fag- og timefordelingsplanen, jf. grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 2 annet ledd.

Eksamensdatoer fastsettes av departementet med hjemmel i gsl. § 13 nr. 6 og lvgo. § 6.

23.2.5 Undervisningstimenes fordeling på skoledagen, pauser og hva som er å regne som undervisningstid

Med hjemmel i gsl. § 6 nr. 3 kan departementet gi nærmere regler om den daglige undervisningstiden. Det er gjort i grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 2, 3 og 4.

I nr. 2 heter det at skoledagen kan deles inn i kortere eller lengre arbeidsperioder og pauser.

Forskriftens nr. 3 angir at undervisningen bør foregå mellom kl. 08.00 og kl. 15.30, og at daglig undervisningstid ikke bør overstige 6 undervisningstimer. Dette gjelder likevel ikke ved prosjektarbeid o.l. For småskoletrinnet bør timene fordeles på minst fire ukedager.

Nr. 4 fastslår at idrettsdager, ekskursjoner, konfirmantundervisning i skoletiden og dager på leirskole skal regnes som undervisningstid. Timer til konfirmantundervisning skal tas fra alle klassens fag.

Etter lvgo. § 10 a kan departementet gi regler om grensen for den samlede undervisningstid pr. dag. Slike regler er ikke gitt.

23.3 UTVALGETS VURDERINGER

23.3.1 Generelt

Regelverket regulerer opplæringens omfang i tid gjennom normer for antall år i opplæring, skoleårets lengde, antall undervisningstimer og timenes lengde. Videre reguleres undervisningstidens fordeling på dager og uker i skoleåret og hvem som fastsetter skoleruta.

Utvalget foreslår at dagens rettstilstand i det vesentlige blir videreført. Retten og plikten til 10 års grunnskoleopplæring og retten til tre års videregående opplæring må fortsatt fastslås i lovs form, jf. for øvrig "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om rett og plikt til opplæring.

23.3.2 Skoleårets omfang - antall undervisningstimer

For fortsatt å sikre en nasjonal minstestandard på undervisningens omfang for den enkelte vil utvalget foreslå å lovfeste minste undervisningstid for opplæring i grunnskolen. Lovfestet rett til et minste undervisningstilbud for den enkelte elev vil være med på å sikre lik rett til utdanning for alle.

Endringer i undervisningstimetallet kan ha store konsekvenser både for elevene og deres foreldre og for økonomien i kommunene. Utvalget finner det derfor hensiktsmessig å ha bestemmelsene om minste undervisningstid i grunnskolen i lovs

form. Etter *flertallets* syn bør lovfestingen skje ved at samlet minste antall undervisningstimer for henholdsvis barnetrinnet og ungdomstrinnet tas inn i loven. Antall timer på det enkelte klassetrinn bør derimot fortsatt fastsettes i forskrift om læreplan, jf. nærmere i "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21.

Utvalgets flertall foreslår å legge det minste antall undervisningstimer etter gjeldende rett til grunn for lovfestingen. Utvidelser av disse timetall vil ha store økonomiske konsekvenser. Forslag i den retning vil derfor ligge utenfor utvalgets mandat.

Om undervisningens omfang for 6-åringene heter det i Innst. O. nr. 36 (1993-94) om denne lovreformen:

«Et flertall, Arbeiderpartiet og Senterpartiet, vil videre slutte seg til forslaget om et gjennomsnittlig timetall for 6-åringene på 20 elevtimer pr. uke.»

Med dette antas det at komitéflertallet har ment undervisning som tilsvarer 20 undervisningstimer à 45 minutters varighet ukentlig for det nye første klassetrinnet. Utvalgets flertall legger dette til grunn for sitt forslag om regulering av det samlede omfang av undervisningen på barnetrinnet.

Når det gjelder videregående opplæring, vil *utvalgets flertall* peke på den store variasjonsbredde i tilbudet av kurs og fag. Flertallet foreslår derfor å videreføre departementets hjemmel til å fastsette omfanget av videregående opplæring, se også "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 om opplæringens innhold.

Utvalgets medlemmer Folkestad og Wøien vil peke på at undervisningens minste omfang i tid er beregnet ut fra et år på 37 uker, mens den faktiske undervisning nå skal strekke seg over 38 uker. Dermed har undervisningstimetallet pr. uke for elevene blitt redusert. En slik ordning er i beste fall lite hensiktsmessig. Etter disse medlemmers syn må undervisningstimetallet økes slik at det minst kommer på samme nivå pr. uke som før utvidelsen til 38 uker.

På grunn av behovet for den nevnte økning i undervisningstimetallet, mener disse medlemmene at det er mest hensiktsmessig å videreføre dagens ordning ved at det gis hjemmel for departementet til å fastsette det minste årlige undervisningstimetallet for de ulike skoleslag, trinn og studieretninger på grunnlag av den årlige budsjettbehandling i Stortinget.

Dagens grunnskolelov regulerer ikke kommunenes adgang til å pålegge elevene et høyere timetall enn lovens minimum. Det følger imidlertid av bestemmelsen i gsl. § 6 nr. 2 at lovens timetall er minimumstall. Det har videre vært antatt at kommunene kan gjøre dette, og en rekke kommuner har da også vedtatt et høyere timetall. For å klargjøre kommunenes adgang til å vedta et høyere antall undervisningstimer enn lovens minimumstall, foreslår utvalget at det inntas en hjemmel i loven som gir kommunene adgang til å fastsette forskrift om dette. Konsekvensene av dette vil være at elevenes plikt til opplæring utvides tilsvarende., se for øvrig "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om elevenes rettigheter og plikter i forbindelse med opplæringens omfang i tid.

23.3.3 Undervisningstimens lengde

Undervisningstimens lengde er et viktig ressursmål, som må lovfestes for å gi lovregulering av minste undervisningsvolum ved hjelp av antall undervisningstimer et presist innhold. Utvalget finner det lite hensiktsmessig å operere med ulike grunnenheter for tidsberegning i likeartede virksomheter. I tråd med hovedregelen i gjeldende rett vil *utvalgets flertall* derfor foreslå å lovfeste at en undervisningstime i lovens forstand er lik 45 minutter. For de særskilte videregående fagene som har en

annen beregningsenhet, vil det etter dette være nødvendig å foreta en teknisk tilpassing.

Utvalget understreker at dette ikke innebærer at all undervisning i praksis må organiseres i bolker à 45 minutter. Lovfesting av antall minutter pr. undervisningstime er nødvendig utelukkende for å gjøre det mulig å beregne hvilken tid som nærmere bestemt ligger i krav om et visst antall undervisningstimer. Bestemmelsen vil altså ikke legge bindinger på hvordan opplæringen i det enkelte tilfelle organiseres i tid. Friheten for den enkelte skole til å organisere undervisningsdagen vil altså ikke bli redusert ved dette forslaget.

Utvalgets medlemmer Loe og Skard er meget betenkt over å ha lovbestemmelser om minste antall undervisningstimer (§ 2-2). Det synes uklart hvilke krav dette kan utløse (bl.a. sett i sammenheng med lovutkastets "*Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole*" i kap. 5 og § 10-8), og hvilke administrative konsekvenser det kan få (hvem skal holde greie på hvor mange undervisningstimer den enkelte elev fikk?). Disse medlemmene oppfatter imidlertid den foreslåtte lovformulering mer som en forpliktelse som staten pålegger kommunene enn som et rettskrav for elevene.

I alle fall ville disse medlemmene foretrukket om loven hadde brukt vanlige klokketimer. Utviklingen i pedagogisk teori og praksis i skolen, med blant annet periodeundervisning og ukeplaner, viser at det tidligere undervisningstimebegrepet på 45 minutter mer og mer blir en hemske for å gjennomføre en effektiv og rasjonell undervisning.

Det er ingen ting til hinder for at elevenes totale skoletid i grunnskolen og videregående opplæring kan uttrykkes i vanlige klokketimer. Det enkelte fags tidsangivelse i en fag- og timefordelingsplan for grunnskolen kan med fordel uttrykkes i antall minutter. I videregående skole er det heller ingen ting til hinder for at de ulike fag kvantifiseres i klokketimer eller minutter.

Det at undervisningstimer defineres i 45 minutters enheter og annet arbeid i skolen defineres i 60 minutters enheter, fører også til en unødvendig komplisering ved omregning av tid fra en type arbeid til en annen.

Lovteksten kunne derfor med fordel endres. I § 2-2, første ledd måtte i så fall alle undervisningstimene regnes om til klokketimer, slik at f.eks. 6.179 undervisningstimer ble 4.634 timer og 3.330 undervisningstimer ble 2.497 timer. Da måtte også § 2-2, annet ledd endres tilsvarende.

23.3.4 Skoleruta

Departementet fastsetter datoer for eksamener og avgangsprøver under hensyn til blant annet opptak til videre utdanning og til at det vesentlige av skoleåret skal være gjennomført før eksamen og avgangsprøver avholdes. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å lovfeste departementets rett til å fastsette tidspunkt for eksamener i videregående opplæring og for nasjonale avgangsprøver i grunnskolen med bindende virkning for kommuner og elever. Tiden for skoleårets start vil være mer eller mindre gitt ut fra de øvrige reglene om skoleårets lengde, eksamen og avgangsprøver, og vil derfor ikke bli foreslått spesielt lovregulert.

For å sikre et mest mulig enhetlig opplæringstilbud nasjonalt foreslår utvalget å lovfeste antall undervisningsdager og en ramme for hvor mange uker undervisningsdager kan fordeles på med utgangspunkt i dagens ordning med 190 undervisningsdager innenfor en ramme på 45 fortløpende uker.

Dagens adgang til å samle særlig småskoleklassene til færre, men lengre skoledager er lite i samsvar med dagens vektlegging av skolen som oppvekst- og omsorgsarena, jf. i denne sammenheng også arbeidet med heldagsskoleordninger

og 6-åringstilbud. Utvalget antar også at flertallet av barn og foreldre vil ha behov for og være best tjent med et daglig tilbud. Dette bør etter utvalgets syn telle tungt i forhold til den kommunale frihet og ønskene til et mindretall av elevene.

På den annen side kan det i seg selv være et gode å åpne for tilpasning under hensyn til lokale geografiske og andre forhold, som kan være svært varierende. Også for enkelte barn vil en skoleuke med færre skoledager kunne være et gode. Utvalget har derfor blitt stående ved at dagens adgang til å samle undervisningen på færre skoledager bør føres videre, men bare for 1.-4. klassetrinn. På høyere klassetrinn må de sosiale og pedagogiske hensyn bak skolen som felles arena for alle barn slå igjennom overfor de behov for lokale tilpasninger som unntaksvis måtte bestå.

Utvalget foreslår at ansvaret for den endelige fastlegging av skoleruta i hovedtrekk blir fastlagt i samsvar med dagens ordning. Imidlertid bør primærkompetansen for videregående opplæring legges til fylkeskommunen som skoleeier. I samsvar med den vanlige ordning etter kommuneloven vil fylkestinget imidlertid kunne delegere hele eller deler av denne myndigheten til den enkelte videregående skole fylkeskommunen driver. Hvis denne adgang blir benyttet, vil utvalgets forslag på dette punkt ikke føre til endringer i forhold til dagens praksis.

23.3.5 Rammer for daglig skoletid, pauser og hva som er å regne som undervisningstid

Skoleelever omfattes ikke av arbeidsmiljølovens regler, se nærmere i "[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25. For å sikre viktige sider av elevenes arbeidsmiljø kan det derfor være behov for å fastsette visse regler om elevenes arbeidsdag. Utvalget vil foreslå å gi departementet myndighet til å gi forskrifter om rammer for daglig skoletid og pauser.

Når det gjelder spørsmålet om hva som er å regne som opplæring, vil departementet etter utvalgets forslag ha myndighet til å fastsette dette i forskrift om opplæringens innhold, jf. "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21. Utvalget vil derfor ikke foreslå å videreføre en særskilt hjemmel for dette.

KAPITTEL 24

Læremidler og annet utstyr i opplæringen**24.1 INNLEDNING**

Utvalget vurderer i dette kapitlet krav til utstyr i opplæringen, herunder lærebøker og andre læremidler. Vurderingene omfatter også dagens godkjenningsordning for lærebøker.

Fremstillingen avgrenses mot spørsmål som er knyttet til spesialundervisning og privatskolene. Disse spørsmålene blir behandlet i henholdsvis "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 og 34. Fremstillingen gjelder heller ikke utstyr i lærebedrifter.

24.2 GJELDENDE RETT**24.2.1 Grunnskolen**

Etter gsl. § 10 nr. 1 skal kommunen sørge for at alle skoler har nødvendig innbo og læremidler. Etter gsl. § 10 nr. 3 skal kommunen sørge at elevene får gratis «lære- og lesebøker, skrive- og teiknesaker og anna undervisningsmateriale». Bestemmelsen ivaretar en viktig side av prinsippet om gratis opplæring i grunnskolen, jf. nærmere i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18.

I motsetning til andre læremidler skal lærebøker som benyttes i grunnskolen, være godkjent av departementet, jf. gsl. § 39. Lærebokverk i andre fag enn norsk skal foreligge samtidig og til samme pris i begge målformer, jf. § 39 nr.1 annet ledd. Departementet kan gjøre unntak fra kravet om begge målformer. Etter gsl. § 40 nr. 2 skal lesebøkene ha tilstrekkelig tekst på begge målformer til at elevene kan lære både bokmål og nynorsk.

Ved forskrift for godkjenning av lærebøker for grunnskole og videregående skole av 13.01.1984 § 1 er kompetansen til å godkjenne ordinære lærebøker delegert til Nasjonalt læremiddelsenter, mens Norsk språkråd godkjenner ordlister. Forskriften unntar valgfagbøker - med unntak av lærebøker i det andre fremmedspråk i grunnskolen - fra kravet om godkjenning. Dette synes å stå i strid med gsl. § 39, som ikke hjemler unntak fra godkjenningskravet.

Lærebøker i kristendomskunnskap skal gjennomgå særskilt granskning, jf. forskriften § 4.

Grunnskoleforskriften § 1-7 definerer læremidler og gir regler for bruk av læremidler som ikke trenger godkjenning etter gsl. § 39. Den fastsetter også at hvert undervisningsrom bør være utstyrt med de læremidler som blir brukt ofte i undervisningen.

24.2.2 Videregående opplæring

Etter lvgo. § 12 skal fylkeskommunen sørge for at den videregående skolen har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler. I motsetning til grunnskolelovens krav om at skolen selv skal ha det nødvendige materiell, kan det for videregående skoler være tilstrekkelig å disponere utstyret eller læremidlet utenfor skolen (se Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 23).

Med hjemmel i lvgo. § 38 fjerde ledd er det gitt forskrifter om godkjenning av lærebøker. Forskriftene er de samme som for grunnskolen, se ovenfor, men i mot-

setning til for grunnskolen følger godkjenningskravet av forskriften selv, ikke av loven. Forskriftens unntak for valgfagbøker er derfor ikke rettslig problematisk for videregående skoles vedkommende.

De samme krav til lærebøker på begge målformer gjelder for videregående skole som for grunnskolen. Imidlertid er kravet for videregående skoles vedkommende utvidet til å gjelde alle læremidler, jf. § 38 annet ledd.

Etter lvgo. § 38 tredje ledd skal Stortinget hvert år bevilge tilskudd til utgivelse av lærebøker. Videre skal staten «medvirke til å fremme rasjonell produksjon og bruk av læremidler», jf. § 38 første ledd.

24.3 UTVALGETS VURDERINGER

24.3.1 Krav om nødvendig utstyr, inventar og læremidler

Hoveddelen av utgiftene til skolen er bundet til lønnskostnader. Siden denne posten i stor grad ligger fast, vil øvrige budsjettposter i skolen - herunder til utstyr, inventar og læremidler - kunne bli særlig utsatt for innsparinger.

Utvalget ser det som vesentlig for elevenes læringssituasjon at skolene har nødvendige læremidler, inventar og utstyr tilpasset arbeidsformene i det enkelte fag. Dagens lovfestede krav til skolens læremidler, inventar og utstyr foreslås derfor i hovedsak videreført.

Det bør imidlertid åpnes for at også grunnskoler kan finne hensiktsmessige løsninger basert på tilgjengelig utstyr i nærmiljøet. Loven bør derfor åpne for at grunnskolene - i likhet med de videregående skoler - kan oppfylle disse krav ved å disponere læremidler og utstyr som er plassert utenfor skolen, f.eks. i lokale bedrifter. Utvalget understreker i denne forbindelse at dette ikke åpner for noen reduksjon i elevenes tilgang til læremidler og utstyr.

Videre foreslås det at grunnskoleelevene fortsatt skal gis eller på annen måte holdes med nødvendige læremidler og utstyr til eget bruk, slik det i dag følger av gsl. § 10 nr. 3. Elevene i videregående opplæring vil fortsatt måtte stå for anskaffelse av læremidler og utstyr til eget bruk. Se i denne forbindelse også utvalgets vurderinger av retten til gratis opplæring i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18.

Utvalgets flertall finner ikke grunn til å foreslå videreføring av departementets forskriftskompetanse etter gsl. § 12 nr.1 a. Behovet for utstyr, inventar og læremidler vil variere både over tid og for den enkelte skole, klasse og elev. Det er derfor ikke hensiktsmessig med mer detaljert rettslig regulering enn den som framgår av utvalgets lovutkast.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen vil understreke den store betydningen læremidler og annet utstyr har for elevenes læringsutbytte og for et likeverdig skoletilbud. Disse medlemmer vil særlig framheve situasjonen når det gjelder informasjonsteknologi. På dette området utvikler det seg store forskjeller fra kommune til kommune og fra skole til skole. Vi mener at departementet bør ha mulighet for å gripe inn dersom skolene mangler læremidler og utstyr. Departementet bør ha forskriftskompetanse på dette området for både grunnskolen og videregående opplæring.

Utvalget viser for øvrig til utredningen om krav til inventar, læremidler og annet utstyr til spesialundervisning ("*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.5.14) og til utvalgets forslag om at alle elever skal ha rett til en tilpasset arbeidsplass ("*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25).

24.3.2 Særlig om tilgang til læremidler på begge målformer

Utvalget foreslår å videreføre den særskilte regulering i gsl. § 40 nr. 2 av målformer i lesebøker for grunnskolen. Etter utvalgets oppfatning er et tilstrekkelig tilfang av barnas sidemål i norskfagets lesebøker nødvendig dersom grunnskoleelevene skal få den nødvendige øvelse i begge målformer.

Videre antar utvalget at dagens krav om at andre lærebøker skal utgis på både bokmål og nynorsk og til samme pris, bør videreføres. Slike krav bidrar til å sikre reell likestilling mellom de to målformer ved at lærebokutvalget er like stort og lærebøkene like tilgjengelige enten elevene har bokmål eller nynorsk som opplæringsmål.

I enkelte fag vil et slikt krav imidlertid føre for langt. Det gjelder særlig fag som har liten oppslutning, og som dermed vil gi grunnlag for et svært lite marked. Med sikte på å kunne imøtekomme sterke behov av denne karakter foreslår utvalget at departementet fortsatt skal ha kompetanse til i særlige tilfeller å gjøre unntak fra kravet om begge målformer. Utvalget vil derimot ikke foreslå en slik generell unntakshjemmel som departementet i dag har etter lvgo. § 38 annet ledd og gsl. § 39 nr. 1 annet ledd.

Videre foreslår *utvalgets flertall* at kravet om begge målformer begrenses til lærebøker. Dette innebærer en innskrenkning i forhold til dagens ordning etter lvgo. § 38 annet ledd, som i utgangspunktet også omfatter læremidler. Et krav om tilgjengelighet på begge målformer også for alle andre former for læremidler er etter flertallets syn for kostbart i forhold til den betydning et slikt krav har for likestilling mellom målformene.

Medlemmene Folkestad og Wøien mener at blant annet av hensyn til økt bruk av informasjonsteknologi, må alle læremidler i utgangspunktet omfattes av kravet om begge målformer, men departementet bør kunne unnta visse læremidler.

Utvalget presiserer at kravet om begge målformer skal gjelde overfor skoleeier. Dersom kravet om godkjenning av lærebøker oppheves, se nedenfor, vil det være lite hensiktsmessig å legge plikten direkte på forlagene. Uten et godkjenningskrav vil spørsmålet om en bok skal benyttes som lærebok, bli avgjort av skoleeier.

Når det gjelder foreldrenes rett til å velge målform for sine barns lærebøker etter gsl. 39 nr. 2, vises det til "*Målformer*" i kap. 31, der utvalget foreslår at denne retten videreføres.

24.3.3 Særlig om godkjenning av lærebøker

Så vel grunnskoleloven som forskrifter etter lov om videregående opplæring krever at lærebøker som nyttes i skolen, skal være godkjent av departementet. Andre læremidler, f.eks. edb-baserte opplæringsverktøy, må ikke godkjennes.

Godkjenningsordningen for lærebøker i grunnskolen ble opprettet i 1889, hovedsakelig for å sikre at innholdet i kristendomsbøkene var i samsvar med de kristne lærekravene. I dag er ordningen ment som et bidrag til å sikre at lærebøkene er i tråd med læreplanens mål for skoleslaget og for det enkelte fag, at de pedagogisk er tilpasset alderstrinnet, og at innholdet er i tråd med skolens mål om likestilling mellom kjønnene.

Utvalget har vurdert om det er behov for å opprettholde en ordning for statlig godkjenning av lærebøker, eller om kommuner, fylkeskommuner og skoler skal kunne velge lærebøker fritt. Utvalget har også vurdert om formålet med dagens ordning kan ivaretas ved andre styringsmidler.

Gjennom nasjonal godkjenning av lærebøker får sentrale myndigheter oversikt over utformingen av lærebøkene og kan styre innhold og pedagogisk utforming.

Godkjenningsordningen kan således gi et bidrag til å sikre et felles lærestoff for elevene over hele landet.

Videre kan et godkjenningskrav bidra til at bøkene blir mer gjennomarbeidet. Godkjenningsordningen tvinger også forlagene til å ta alle sider ved de nasjonale læreplanene alvorlig.

På den annen side kan en godkjenningsordning virke forsinkende - og dermed også fordyrende - på bokproduksjonen.

Videre gir godkjenningsordningen en spore til større grad av standardisering og ensretting av lærebøkens profil enn ønskelig på bakgrunn læreplanenes forutsetning om metodisk variasjon og dermed reelle valgmuligheter i forhold til lærebøkens metodiske tilnærming. Særlig gjelder dette i forbindelse med lokal tilpasning og tilpasset opplæring. En godkjenningsordning kan lett virke begrensende på den frihet og det ansvar som læreplanene legger til den enkelte skole og den enkelte lærer.

Gjennom sin tendens i retning av ensretting av lærebøkens profil har godkjenningsordningen også en side til den grunnleggende yringsfrihet i samfunnet. Den forhåndssensur som ordningen innebærer, kan neppe sies å være i strid med sensurforbudet etter Grunnloven § 100, første punktum («Trykkefrihet bør finne sted»). Godkjenningskravet gjelder jo i prinsippet bare for bruk i skolen, ikke for publisering i og for seg. Men skolebokmarkedets store betydning for forlagenes økonomi innebærer selvsagt at sammenhengen mellom kravet om godkjenning og det grunnleggende hensyn til yringsfrihet realøkonomisk er større enn som så.

Uten hensyn til om sensurforbudet er overskredet i og for seg, kan det dessuten være grunn til å se godkjenningskravet i lys av det behov for å sikre pluralisme i samfunnet som ligger bak grunnlovsbestemmelsen. I en rapport om «Nye trusler mot yringsfriheten i Norden - diagnose og forslag» som i 1994 ble lagt fram for Kulturministeren, heter det om disse spørsmål blant annet (s. 13):

«Konkret kunne Utvalget tenke seg å problematisere en særnorsk ordning fra yringsfrihetsperspektiv: kravet om at norske skolebøker skal godkjennes av departementet. Faren for at bøkene blir ulidelig politisk korrekte langs et titall av dimensjoner, presset inn i formen av pedagoger i den gode saks øredøvende tjeneste, er uheldig. Indirekte fremmes her en ensartet holdningsstrøm vi helst så fjernet. Da bedre å risikere at holdninger og perspektiver kommer fram som stritter mot våre reflekser. Det ligger ingen insinuasjon her [om] at disse pedagoger bevisst sensurerer, eller at deres virke til nå har hindret gode bøker å komme ut. Men Utvalget ser det som en viktig signalsak nå som den bastante kulturelle homogenitet i Norden er slutt at denne godkjenningsordning fjernes fra departementet. Ergo: Utvalget ber departementet oppheve ordningen med godkjenning av norske skolebøker i et bevisst forsøk på å overføre ansvar fra en statlig institusjon der slik virksomhet burde være fremmed, til det sivile samfunn, forfattere, opinion og skoler. Valget av skolebøker bør overlates til den enkelte skole og deres medarbeidere, samt til foreldrene, og også etter hvert til barna selv.»

Selv om ordningen ikke er en kvalitetsvurdering, blir godkjenningen av mange lærere oppfattet som et betryggende faglig og pedagogisk kvalitetsstempel. Imidlertid gir læreplanene lærerne et ansvar for å realisere planens mål. Dette ansvaret ligger ikke på lærebokforfattere og lærebokforlag. Styringen bør derfor konsentreres om læreplanene, snarere enn om lærebøkene.

Det er også vanskelig å innpasse godkjenningsordningen i et styringssystem som har målstyring som et av sine grunnprinsipper.

Bortfall av kravet om lærebokgodkjenning vil ikke føre til at kvaliteteten på lærebøkene ikke lenger vil være gjenstand for styring. I lærebokmarkedet vil høy kvalitet på lærebøkene være et av de viktigste konkurranseparametere. Det er heller

ikke trolig at forlagene ville få omsatt bøker som er i strid med hovedtrekk i skolens mål og verdigrunnlag. Det er grunn til å tro at kundene ikke vil akseptere for eksempel sexistiske eller rasistiske elementer i lærebøkene, eller bøker som bryter med læreplanene.

Det forutsettes også at det fortsatt vil bli gitt statlige tilskudd til utvikling og utgivelse av lærebøker for videregående opplæring. I statsbudsjettet for 1995 er det satt av ca. 70 millioner kroner til dette formål. Utvalget foreslår at denne støtten sikres gjennom en videreføring av Ivgo. § 38 tredje ledd. Denne bestemmelsen fastsetter at Stortinget hvert år bevilger en sum til utgivelse av lærebøker i videregående skole.

På denne bakgrunn finner *utvalgets flertall* ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå kravet om statlig godkjenning av lærebøker videreført.

Medlemmene Folkestad, Skard og Wøien mener at dersom oppheving av godkjenningsordningen har som konsekvens at en ikke lenger kan forplikte forlagene til å utgi språklige parallellutgaver av lærebøker, kan disse medlemmer ikke støtte forslaget om å oppheve godkjenningsordningen. En forpliktelse for skoleeier til å sørge for parallellutgaver, vil ha liten betydning dersom slike bøker ikke finnes.

Departementet bør imidlertid på bakgrunn av flertallets forslag ha hjemmel til å gi forskrifter om alternative ordninger for å sikre kvaliteten i lærebøkene. Slike forskrifter kan gi forlagene plikt til å innhente og publisere sakkyndig uttalelse om lærebøkens pedagogiske og faglige innhold sett i forhold til læreplanen, herunder om særskilt vurdering av lærebøker i kristendomskunnskap og av ivaretakelsen av likestilling mellom kjønnene. Slike uttalelser vil gi skoleeierne eller den enkelte skole bedre grunnlag for valg av lærebøker.

Nasjonalt læremiddelsenter vil kunne utvikle systemer for kvalitetsvurdering og gi retningslinjer og veiledninger, rettet mot så vel forlag og konsulenter som lokale beslutningstakere og undervisningspersonale. Videre kan det være aktuelt for Læremiddelsenteret å tilby kritikker av aktuelle læremidler med sikte på publisering i aviser og tidsskrifter.

I en annen retning er det viktig at lærerutdanningen legger vekt på vurdering av læremidler, slik at undervisningspersonalet er i stand til å vurdere hvilke læremidler som er best egnet i vedkommende kommune, fylkeskommune, privatskole mv. Dette vil bidra til en mer kritisk holdning til de læremidler som frembys for salg, og dermed på sikt bidra til bedre kvalitet både på lærebøker og andre læremidler.

KAPITTEL 25

Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø**25.1 INNLEDNING**

Utvalget gir i dette kapittel en redegjørelse for den alminnelige lovgivning om planlegging, bygninger, helse og arbeidsmiljø og vurderer behovet for særskilt regulering i opplæringslovgivningen.

Punkt 25.4 gir en særskilt behandling av spørsmålet om å foreslå særskilte lovregler mot mobbing.

Med unntak av privatskolelovens henvisning til helselovgivningen (se punkt 25.3.5), avgrenses vurderingene i dette kapittel mot spørsmål knyttet til private skoler, som behandles i "*Privat opplæring*" i kap. 34.

25.2 GJELDENDE RETT**25.2.1 Plan- og bygningslovgivning***25.2.1.1 Generell lovgivning*

Etter plan- og bygningsloven 14.06.1985 nr. 77 § 19-1 første ledd skal fylkeskommunen sørge for løpende fylkesplanlegging. Fylkesplanen skal godkjennes av Kongen, jf. § 19-4 tredje ledd.

I § 19-4 tredje ledd annet punktum angis fylkesplanens innhold:

«Fylkesplanen består av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektorens virksomhet som angir hvordan målene skal oppfylles.»

Plikten til å sørge for fylkesplanlegging omfatter således den fylkeskommunale opplæringsvirksomhet, herunder videregående opplæring.

Kommunen skal utarbeide kommuneplan som i sin kortsiktige del skal omfatte et samordnet handlingsprogram for virksomheten de nærmeste år, jf. § 20-1 annet ledd.

Plan- og bygningsloven gir også bestemmelser om oppføring av bygg, herunder anlegg for offentlige og private skoler. I § 74 nr. 1 første punktum heter det:

«Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring.»

Byggeforskrift av 27.05.1987 nr. 458 er fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Forskriftene gir blant annet regler om brannvern i skoler, om romhøyde, dagslys og utsyn i undervisningsrom, og om funksjonshemmedes atkomst til publikumsbygg. Ifølge veiledninger til byggeforskriften skal skoler i denne sammenheng regnes som publikumsbygg.

Prinsippbestemmelsen om kommunal og fylkeskommunal planlegging i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.1992 nr. 107 § 5 har ikke selvstendig rettslig betydning ved siden av de generelle regler i plan- og bygningsloven og i kommune-loven § 44 om økonomiplan.

25.2.1.2 Grunnskolelovgivningen

Etter gsl. § 10 nr. 1 skal kommunen sørge for tjenlige grunnskoler. Grunnskoleforskriften § 1-7 setter visse krav til planlegging og utforming av skoleanlegg. Etter bestemmelsen skal dette skje i samråd med brukerne, og det skal bli tatt hensyn til funksjonhemmedes særlige behov. Forebygging av ulykker i skolen skal stå sentralt i planleggingen. Videre fastsetter grunnskoleforskriften § 1-7 nr. 3 at alle elever skal ha en tilpasset arbeidsplass.

Grunnskoleforskriften § 4-1 pålegger kommunen plikter i forbindelse med planleggingen av skolevirksomheten. Planen skal vise til aktuelle tiltak for å sikre en tidsriktig skole, både fysisk, økonomisk, pedagogisk og sosialt.

Grunnskolene skal ha bibliotek med ansvarsperson, jf. gsl. § 10 nr. 2 annet ledd, se nærmere i "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27.

Etter gsl. § 10 nr. 4 er det alkoholforbud i skoler og i anlegg som inneholder skole. Videre gir § 10 nr. 4 en bestemmelse om at skoleanlegg bør brukes til kulturelle og sosiale formål utenom skoletiden.

25.2.1.3 Lovgivning om videregående opplæring

Etter lov om videregående opplæring § 12 skal fylkeskommunen sørge for lokaler for den videregående skole. Skolene skal herunder ha tilgang til bibliotekjeneste, se nærmere i "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27.

Forskrift av 18.08.1978 nr. 2 om Skolereglement om en del av elevenes rettigheter og plikter punkt B.8.b bestemmer at reglementet ved videregående skoler skal inneholde «forbud mot nyting av alkohol eller andre rusmidler på skolens område og i nærheten av skolen og i forbindelse med arrangementer i og utenfor skolen under skolens ledelse eller ansvar». Om skolereglement, se nærmere i "[Om ordensreglement, bortvisning mv.](#)" i kap. 30.

Lov om videregående opplæring § 4 tredje ledd regulerer hvilke hensyn som skal tas ved planlegging og utbygging av den videregående opplæring, se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36.

25.2.1.4 Bruk av skoleanlegg i voksenopplæringen

Etter voksenopplæringsloven § 21 skal undervisningslokaler der driftsutgiftene dekkes av det offentlige, stilles til rådighet, uten utgifter for arrangørene, ved voksenopplæring med tilskudd etter loven. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet gitt forskrift 28.02.1992 nr. 342 om bruk av offentlige undervisningslokaler.

Selv om det ikke framgår klart av lovens ordlyd, følger det av lovforarbeidene at bestemmelsen i § 21 bare omfatter opplæringsvirksomhet som studieforbundene har ansvaret for, jf. Ot.prp. nr. 35 (1991-92). Bestemmelsen omfatter dermed ikke arbeidsmarkedskursene (vol. § 23).

25.2.2 Helselovgivningen

Lov 11.06.1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene "[Oversikt over Norges internasjonale forpliktelser innen opplæringssektoren](#)" i kap. 4 a gir regler om miljørettet helsevern, som etter § 4 a-1 første ledd «omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen», herunder biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer.

Departementet kan gi forskrifter om miljørettet helsevern, herunder hygieniske forhold i bygninger, jf. § 4 a-1 annet ledd. Sosialdepartementets forskrift av

29.04.1977 gir regler om de hygieniske forhold i bygninger og på områder som nyttes til - eller i forbindelse med - skolegang. Forskriften inneholder blant annet regler om utlufting, oppvarming og belysning. Ifølge rundskriv fra Sosialdepartementet av 16.05.1977 gjelder forskriften både grunnskoler og skoler som faller inn under lov om videregående opplæring.

Nye forskrifter til § 4 a-1 annet ledd er under utarbeidelse, se høringsbrev av 20.03.1995 fra Sosialdepartementet. Utkastet til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. inneholder blant annet krav om godkjenning av utbygging av og endringer i virksomhet som omfattes av forskriften. Videre inneholder utkastet bestemmelser om renhold, luftkvalitet, belysning og røyking i skolens inne- og uteområder.

Forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen - direkte eller indirekte - eller som er i strid med forskriftene, kan kreves rettet av kommunen, jf. § 4 a-6. Dersom ikke pålegget følges opp, kan det ilegges tvangsmulkt, jf. § 4 a-7.

Etter kommunehelsetjenesteloven § 1-3 skal kommunens helsetjeneste blant annet omfatte helsetjenester i skole. Med hjemmel i § 1-3 fjerde ledd er det gitt forskrift av 23.11.1983 om helsetjenester i skoler. Forskriften gjelder forebyggende helsearbeid for barn og ungdom i skolealder som følger undervisning i skoler som omfattes av lov om grunnskole og lov om videregående opplæring. Kommunen skal sørge for helsetjenester med dette formål i slike skoler.

Opplæringslovgivningen gir ikke særskilte regler om helsetjenesten i skolene. Gsl. § 11 første og annet ledd og 10 nr. 4 annet punktum og psl. § 6 gir uttrykkelige henvisninger til helselovgivningen. Etter gsl. § 11 tredje ledd kan imidlertid departementet gi forskrifter om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som mottar spesialundervisning. Det er ikke gitt slike forskrifter.

Lov 09.03.1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader § 6 («røykeloven») gjelder også for skoler. Loven påbyr blant annet røykfri luft i arbeidslokaler hvor to eller flere personer er samlet.

25.2.3 Arbeidsmiljølovgivningen

25.2.3.1 Arbeidsmiljøloven

Lov 04.02.1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. regulerer blant annet skolepersonalets arbeidsmiljø, se særlig § § 7-13. Undervisningspersonalet er imidlertid unntatt fra lovens regler om arbeidstid, jf. aml. § 41 første ledd bokstav c.

I utgangspunktet gjelder arbeidsmiljøloven derimot ikke for elevene.

Lovens generelle krav til arbeidsmiljøet uttrykkes i § 7 nr. 1:

«Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt ut forsvarlig ut fra både en enkeltvis og samlet vurdering av de faktorer i arbeidsmiljøet som kan ha innvirkning på arbeidstakers fysiske og psykiske helse og velferd.»

I § 8 nr. 1 bokstav a stilles det krav til arbeidsplassens dimensjonering, mens § 8 nr. 1 bokstav c og i bestemmer at arbeidsplassen skal holdes ved like, være ren og ryddig og ha et forsvarlig inneklima.

Så langt det er mulig og rimelig, skal arbeidsplassen innrettes slik at yrkeshemmede kan arbeide i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 13 nr. 1. Dette kravet gjelder uavhengig av om virksomheten allerede har tilsatte med begrenset førlighet og arbeidsevne. Etter § 13 nr. 2 stilles det strengere krav i tilfeller der allerede tilsatte arbeidstakere blir yrkeshemmet. I slike tilfeller skal arbeidsgiveren «så langt det er mulig, iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal få eller beholde et høvelig arbeid».

I henhold til arbeidsmiljøloven § 16 a er det gitt forskrifter som pålegger alle virksomheter som omfattes av loven, å ha et internkontrollsystem.

Det er arbeidsgiveren som er ansvarlig for at lovens krav blir oppfylt, jf. arbeidsmiljøloven § 14. Arbeidstakerne har imidlertid medvirkningsplikt (§ 16). I virksomhet som sysselsetter mer enn 50 personer, skal det være arbeidsmiljøutvalg med representanter for arbeidsgiveren, arbeidstakerne og verne- og helsepersonalet, jf. § 23. Slikt utvalg skal også opprettes i virksomheter med fra 20 til 50 arbeidstakere når en av partene krever det.

Etter forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg av 29.04.1977 § 5 nr. 9 skal representanter for elevene tilkalles når arbeidsmiljøutvalget behandler saker som særlig gjelder elevene. Elevrepresentantene har tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett.

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at loven med tilhørende forskrifter blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 74. Arbeidstilsynet kan gi nødvendige pålegg, jf. lovens § 77, og kan ilegge f.eks. fylkeskommunen eller kommunen tvangsmulkt når en frist for oppfyllelse av pålegg oversettes, jf. § 78.

Etter arbeidsmiljøloven § 19 skal Arbeidstilsynets samtykke innhentes ved oppføring av bygninger som er meldepliktige etter plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr. 77 og skal brukes i virksomhet omfattet av arbeidsmiljøloven. Det samme gjelder bygningsmessige endringer som vil føre til vesentlige endringer i arbeidsmiljøet.

Arbeidsmiljøloven § 34 og 35 gir regler om forbud mot arbeid for personer under 15 år eller som fortsatt er skolepliktige. Blant annet kan nevnte personer ikke benyttes til arbeid som kan være skadelige for deres skolegang. Etter forskrift av 22.09.1977 om arbeid av grunnskoleelever som har fylt 13 år, skal arbeidsgiveren blant annet påse at arbeidstiden ikke legges slik at den vil være til skade for skolegangen.

Overtredelse av arbeidsmiljølovens regler kan føre til straff i form av bøter eller fengsel eller begge deler, jf. lovens kap. XIV.

Lærlinger i lærebedrift regnes som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven, jf. lov om fagopplæring i arbeidslivet § 17. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsmiljø får anvendelse for elever som på annen måte utplasseres i virksomhet i opplæringsøyemed, jf. forskrift av 14.05.1993.

I rundskriv F-75/90 av 12.07.1990 har Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet gitt forskrifter om bruk av maskinelt utstyr i opplæringen i grunnskolen. Forskriftene skal legges til grunn for de sikkerhetsmessige krav som må oppfylles etter arbeidsmiljøloven og regler gitt med hjemmel i denne loven.

25.2.3.2 Opplæringslovgivningen

Mens arbeidsmiljøloven har som målsetting å sikre et godt arbeidsmiljø for arbeidstakerne, har enkelte bestemmelser i opplæringslovgivningen et videre siktemål.

Grunnskoleloven § 16 første ledd og lov om videregående opplæring § 15 første ledd omfatter alle som er knyttet til skolen, herunder elevene. Bestemmelsene er tilnærmet likelydende og må antas å ha samme innhold. I lov om videregående opplæring § 15 første ledd heter det:

«Det skal legges vinn på å skape et godt arbeidsmiljø for og gode samarbeidsformer mellom alle som er knyttet til skolen som elever, lærere og annet personale.»

Bestemmelsenes ordlyd gir ikke veiledning om det med arbeidsmiljø siktes til både psykisk og fysisk miljø. Spørsmålet er heller ikke drøftet i forarbeidene. På bak-

grunn av ordlydens generelle karakter legger utvalget imidlertid til grunn at både de psykiske og fysiske sider av arbeidsmiljøet omfattes.

I grunnskoleforskriften § 2-2 er det gitt nærmere regler om arbeidsmiljøet m.m. i grunnskolen. Forskriften gir blant annet bestemmelser om ordensregler, elevaktiviteter, løsning av konfliktsituasjoner, hjelp til elever som vantrives, forbud mot krenkende atferd overfor elever og forbud mot kroppslig refsing. Videre pålegger forskriften § 2-3 skolen blant annet å «saman med heimen arbeide for eit arbeidsmiljø som hindrar skadar på elevane i skoletida og på skolevegen». I § 2-3 er det ellers regler om sikringstiltak, herunder om skolepatruljer og tilsyn ved svømming og bading. Etter grunnskoleforskriften § 1-7 nr. 3 skal hver elev ha en tilpasset arbeidsplass.

Etter grunnskoleloven § 22 nr. 1 skal personalet hjelpe til å skape et godt skolemiljø. Loven inneholder også bestemmelser om elever som deltar i arbeidslivet, jf. § 15, som pålegger arbeidsgiver å tilpasse arbeidstiden til elevens skolegang.

25.3 UTVALGETS VURDERINGER

25.3.1 Arbeidsmiljøet

Godt fysisk og psykisk arbeidsmiljø er vesentlig for elevenes muligheter for læring og utvikling og for deres trivsel og sikkerhet. Krav til arbeidsmiljøet vil blant annet bidra til å sikre likeverdig opplæring og kvaliteten i opplæringen. Slike krav kan enten gis som særregler eller ved å gjøre arbeidsmiljøloven helt eller delvis anvendelig for elevene.

Arbeidsmiljølovutvalget har nylig kommet fram til at elevenes representasjon i arbeidsmiljøutvalget ikke bør utvides (NOU 1992: 20, s. 214). For øvrig gir ikke utvalget noen vurdering av arbeidsmiljølovens anvendelse for elevene.

Det ligger utenfor utvalgets muligheter å gi en tilfredsstillende vurdering av de spørsmål som gjelder arbeidsmiljølovgivningens anvendelse på elever. Utvalget vil derfor foreslå at spørsmålet om å gi arbeidsmiljøloven anvendelse for elever eller om å ta særregler om arbeidsmiljø inn i opplæringslovgivningen blir utredet særskilt.

Utvalget foreslår dessuten at innholdet i de bestemmelsene om arbeidsmiljøet som i dag finnes i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring, i hovedsak blir videreført inntil resultatene av en slik utredning foreligger. Slike bestemmelser er nødvendige for tilsynsmyndighetens kompetanse i forbindelse med elevenes arbeidsmiljø (se "*Kontroll- og tilsynsordninger*" i kap. 35). Det foreslås således at bestemmelsen om gode samarbeidsformer mellom lærer og elev i gsl. § 1 videreføres, se også "*Formålsbestemmelser*" i kap. 13 om formålsbestemmelser. En tilsvarende bestemmelse foreslås for videregående opplæring.

Videre foreslås det at elevenes rett til tilpasset arbeidsplass lovfestes og gjøres gjeldende for både grunnskoler og videregående skoler, se også punkt 19.4.13 i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19. Utvalget ser det som avgjørende for retten til likeverdig - herunder tilpasset - opplæring at også de fysiske forhold på skolen er tilpasset den enkelte elevs behov.

Det vises i denne sammenheng også til utvalgets forslag om å gi departementet myndighet til å gi forskrifter om rammer for daglig skoletid og pauser. Se "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 punkt 23.3.5.

Utvalget foreslår videre at også grunnskoleforskriftens pålegg om at skolen skal arbeide for sikring mot skader blant elevene tas inn i lovens formålsbestemmelse og gjøres gjeldende for både grunnskole og videregående skole. I lovutkastet legges ansvaret direkte til alle som er knyttet til skolen. Det forutsettes imidlertid at kom-

munen og fylkeskommunen legger forholdene til rette slik at de tilsatte kan oppfylle sitt ansvar.

Det bør videre gis nærmere bestemmelser om elevenes sikkerhet under opplæringen. Sikkerhetsforanstaltninger blant annet i svømmeopplæring, ved bruk av farlige maskiner og i forbindelse med friluftsliv kan være avgjørende for elevenes liv og helse. På bakgrunn av utvalgets forslag om at opplæringens nærmere innhold skal reguleres i forskrifter, er det imidlertid lite hensiktsmessig å ta slike bestemmelser inn i loven. Det foreslås derfor at departementet gis kompetanse til å gi nærmere forskrifter om elevenes sikkerhet.

I tilknytning til sikring mot skader i skolen vises det også til det ansvar for skoleeier, skoleledelse og annet personale som kan inntre etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

Regulering av arbeidsmiljøet i arbeidslivet utenfor skolen bør i sin helhet henvises til arbeidsmiljølovens system. Utvalget foreslår således at dagens regler i grunnskoleloven § 15 om arbeidsgiverens plikt til å tilpasse arbeidstiden til elevens skolegang blir opphevet. De tilsvarende bestemmelser i arbeidsmiljøloven med forskrifter vil være tilstrekkelige.

Når det gjelder bestemmelser om ordensregler, herunder forbud mot refsing, vises det til "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 og til utvalgets vurdering i punkt 25.4 av spørsmål knyttet til mobbing.

25.3.2 Andre krav til skoleanlegg og til planlegging av skolevirksomhet

Som vist i punkt 23.2.1 ovenfor gir plan- og bygningsloven en rekke bestemmelser for kommunal og fylkeskommunal planlegging. Videre inneholder loven og forskriftene etter loven regler som får anvendelse for alle bygninger, også fylkeskommunale, kommunale og private skolebygg. I tillegg kommer de generelle krav til kommunal og fylkeskommunal planlegging i kommuneloven.

Også arbeidsmiljølovgivningen og forskrifter til kommunehelsetjenesteloven setter krav til skoleanleggene.

Etter utvalgets oppfatning gir den nevnte lovgivning under ett en tilstrekkelig regulering av de spørsmål om skoleanlegg og planlegging av skolevirksomheten for øvrig som utvalget her tar sikte på. Lovgivningen inneholder også bestemmelser som ivaretar hensynet til funksjonshemmede elever. Utvalget vil derfor ikke foreslå ytterligere bestemmelser om bygninger og planlegging.

25.3.3 Bruk av skoleanlegg etter skoletid

Utvalgets flertall finner heller ikke at særlige forhold i tilstrekkelig grad kan begrunne en særskilt regulering av alkoholbruk i anlegg med grunnskoler. Det forutsettes at den enkelte kommune vil regulere alkoholbruken i slike anlegg på en forsvarlig måte, både som skoleeier og som godkjenningssinstans i henhold til de alminnelige bestemmelser i lov 02.06.1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v (alkoholloven). Det vises til alkoholloven § 4-1 som krever kommunal - eller i visse tilfeller statlig - bevilling for skjenking av alkohol.

Medlemmene Folkestad, Jahr, Solberg, Sørensen, Wøien og Aagesen kan ikke støtte forslaget om å oppheve særbestemmelsen om alkoholforbud i grunnskolenes lokaler. I en tid der rusmiddelmissbruk, herunder alkoholmissbruk, er et stort og økende samfunnsproblem er det et signal i feil retning å åpne for muligheten for at skoleanleggene skal kunne åpnes for alkoholserving.

Grunnskolenes formål er blant annet å oppdra elevene og utvikle deres åndelige og kroppslige evner. I dette oppdrager- og utviklerperspektivet er alkoholforbudet

et viktig virkemiddel. Det gir en fast norm med tydelig signaleffekt, både overfor de barn og unge som møter alkoholmisbrukets baksider i andre sammenhenger i sine liv, og i forhold til den normoppløsning noen barn og unge møter i tilknytning til alkoholspørsmålet.

Skolen er ofte et viktig møtested i lokalsamfunnet, også utenfor skoletid. Det er da viktig å hegne om de alkoholfrie aktiviteter som i dag er lagt til grunnskolene, så som korps, kor, idrettslag, speidere, barne- og fritidsklubber m.m. og skjermes disse mot aktiviteter som også innebærer alkoholskjenking.

Erfaring viser at økt tilgjengelighet til alkohol gir økt forbruk av alkohol. Det pekes i denne sammenheng på den uttalte nasjonale politiske målsetning om et redusert totalforbruk av alkohol, bla. i tråd med Verdens helseorganisasjons mål. Videre synes det å være lite sammenheng mellom utvalgets forslag om å åpne for større grad av lokal avgjørelse om alkoholskjenking, og den brede aksept i samfunnet for at en sentralt i stadig større omfang fastsetter forbud mot røyking. Også på denne bakgrunn er det riktig å ikke åpne for alkoholserving i grunnskolens anlegg.

Disse medlemmer foreslår derfor at alkoholforbudet i grunnskolen videreføres i loven.

Regulering av alkoholnyttelse i videregående skoler henvises til den alminnelige alkohollovgivningen og ordensreglementet for den enkelte skole, se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30.

Videre foreslår utvalget at dagens bestemmelse i gsl. § 10 nr. 4 om at skoleanleggene bør brukes til kulturell og sosiale formål etter skoletid, blir opphevet. En slik anbefaling i lovs form kan gi feilaktig inntrykk av at det foreligger en rettslig forpliktelse.

25.3.4 Særlig om skoleanlegg i voksenopplæringen

Som det framgår av utvalgets vurdering i "*Ansvars- og finansieringsbestemmelser*" i kap. 36, skal kommunen og fylkeskommunen fremdeles være ansvarlig for henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne. Dette gjelder også når studieforbundene utfører opplæringen på vegne av kommune eller fylkeskommune.

På denne bakgrunn antar utvalget at det ikke er behov for regulering av studieforbundenes bruk av skoleanlegg til slik opplæring i den felles loven for grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Som det framgår i "*Voksenopplæringsloven for øvrig*" i kap. 40 om voksenopplæringsloven for øvrig, foreslår ikke utvalget endringer i denne lovens regulering av studieforbundenes bruk av skoleanlegg.

25.3.5 Henvisninger til den alminnelige helselovgivning

Grunnskolelovens og privatskolelovens henvisning til helselovgivningen er uten rettslig betydning. Utvalget vil derfor anta at det er mer hensiktsmessig å plassere opplysninger av denne karakter i en veiledning enn i lov eller forskrift. En slik lovfestet henvisning kan skape unødig usikkerhet om henvisningen likevel har rettslig betydning og kan gi inntrykk av at den nevnte lovgivningen har større betydning enn annen relevant lovgivning som det ikke er uttrykkelig vist til. Utvalget vil derfor foreslå at de lovfestede henvisninger til helselovgivningen oppheves.

Videre ser utvalget ikke tilstrekkelig grunn til å ha særregler om helsetjeneste for elever som mottar spesialundervisning. Forskriftshjemmelen i gsl. § 11 tredje ledd foreslås derfor opphevet.

25.4 SÆRLIG OM MOBBING

Som nevnt i redegjørelsen for utvalgets mandat (del 2 ovenfor) er utvalget bedt om å vurdere særskilte bestemmelser om mobbing som tilsvarende bestemmelser i den svenske skollagen (SFS 1985:1100) kapittel 1, § 2 tredje ledd siste punktum og § 9 annet ledd siste punktum. I disse bestemmelsene - som har samme ordlyd - heter det:

«Særskilt skall den som verkar inom skolen bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.»

Ovennevnte bestemmelser ble fremmet i Prop. 1992/93:220 med følgende begrunnelse:

«Enligt 1 "*Oversikt over opplæringslovgivningen*" i kap. 2 § tredje stycket skollagen skall var och en som verkar inom skolen främja aktningen för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. I den allmänna motiveringen till bestämmelsen som återfinns i propositionen (1990/91:18) om ansvaret för skolan anges att aktningen för varje människas egenvärde måste räknas till skolans viktiga fostransmål. Skolan måste på alla sätt söka främja att människor av olika ursprung och bakgrund i vårt land innefattas i samhällsgemenskapen. Att kraftfullt motverka alla former av mobbing samt uttryck för rasism och främlingsfientlighet är exempel på vad detta mål mer konkret innebär.

Regeringen förordar nu att 1 "*Oversikt over opplæringslovgivningen*" i kap. 2 § tredje stycket skollagen utformas så, att det av lagen klart framgår att den som verkar inom skolan skall bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra elever eller personal i skolan för olika former av kränkande behandling, inte minst mobbing. Motsvarande tillägg bör även tas inn i 1 "*Veiledning og informasjon*" i kap. 9 § och gälla det offentliga skolväsendet för vuxna.

Alla i skolan har rätt att känna sig trygga och kunna gå til skolan utan rädsla för förföljelser eller trakassier av något slag. De vuxna i skolan har därför ett stort ansvar för att vara uppmärksamma på ansatser til mobbing och lyhörda för sådana signaler som kan tyda på dåliga kamratrelationer i skolan eller på att en enskild elev inte mår bra. De verksamma i skolan bör således gripa in och vidta lämpliga åtgärder vid tecken på vantrivsel eller mobbing i skolan. En avvaktande attityd kan förvärra problemen och innebära en mycket svår situation för mobningsoffret. Den kan också tolkas som en tyst sanktion av mobbares beteende.

Det finns emellertid en rad exempel på åtgärder som har visat sig framgångsrika i kampen mot mobbing. Det viktigaste är självklart att skapa en öppen och tillitsfull atmosfär i skolan, där eleven får möta en trygg gemenskap och blir bemött med respekt för sin person. Varje skola bör också ha ett åtgärdsprogram mot mobbing och därmed en handlingsberedskap, om problem skulle uppstå. Ett klart uttalande i skollagen kan bli ytterligere incitament för skolorna att utarbeta sådana åtgärdsprogram. Det kan också bli ett stöd för tillsynen.

Regeringen vill dock sterkt understryka att denna nya bestämmelse i skollagen inte får uppfattas som om skolan skulle vara en plats, där annan lagstiftning, som rör våld och trakassier, inte skulle gälla. Tvärtom är det en markering av skolans särskilda ansvar för att vara uppmärksam på tendenser till ett icke acceptabelt beteende. I detta ansvar bör också ingå att skolan inte skall sluta sig i en missriktad ambition att «lösa sina egna problem», utan aktivt bör samarbeida med eksempelvis polis og socialtjänst, i syfte att göra klart att samhällets övriga lagar og regelsystem gäller också i skolan.»

Mobbing i skolen er et alvorlig problem, som må motarbeides med mange typer virkemidler. Departementet har i det vesentlige nyttet virkemidler knyttet til veiledning og informasjon. Dette er etter utvalgets oppfatning gode virkemidler som riktig brukt - sammen med virkemidler knyttet til grunn- og etterutdanning - vil kunne gi god effekt.

På samme måte som den svenske regjeringen mener utvalget også at noe mer presise bestemmelser enn i dag, se punkt 25.2.3.2, vil kunne bidra til arbeidet med å motvirke mobbing. Det foreslås derfor en lovbestemmelse som i hovedsak tilsvarende den svenske skoleloven § 2 tredje ledd siste punktum. Bestemmelsen foreslås plassert i lovens formålsparagrafer.

Det understrekes at forslaget ikke innebærer endringer i forbudet mot fysisk maktanvendelse etter straffelovgivningen, se nærmere i "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30.

Forslaget begrenses til å gjelde krenkende ord og handlinger overfor elever. Tilsatte og læringer vil være tilstrekkelig beskyttet av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

KAPITTEL 26

Skyss og innlosjering**26.1 INNLEDNING**

Svært mange elever i grunnskole og videregående opplæring er avhengige av skyss for å komme seg til og fra det sted der de får opplæring. Det samme gjelder barn som får spesialpedagogisk hjelp i førskolealder og voksne med rett til spesialundervisning på grunnskolens område. En del elever er også avhengige av innlosjering i nærheten av skolen.

Pr. 01.09.1992 var det f.eks. 102 153 grunnskoleelever mellom 7 og 15 år som fikk skoleskyss hele året (jf. beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 (1993-94), Tabell B: Kriteriedata 1994 - Kommunene, s. 142, jf. s. 122).

Statens utdanningskontor i Finnmark opplyser at det innlosjeres grunnskoleelever i to kommunale og tre statlige ordninger i til sammen fire kommuner i fylket. Innlosjeringen antas ikke å omfatte mer enn 60-70 elever. Utvalget har ikke oversikt over eventuell innlosjering i andre fylker. En samlet oversikt bør antakelig utarbeides før den endelige lovregulering av spørsmål om innlosjering blir foretatt.

Reglene om skyss og innlosjering finnes i grunnskoleloven med forskrifter, og i lov 09.05.1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter (velferd-sloven). Det er videre gitt enkelte veiledninger i rundskriv fra departementet.

Skyss og innlosjering er ofte kostbart. På den annen side er det viktig at elevene kan komme seg raskt og trygt til og fra opplæringen. I motsatt fall vil prinsippet om lik rett til utdanning fort komme i fare. Men det oppstår jevnlig konflikter i dette spenningsfeltet mellom økonomi og individuelle behov.

Fylkeskommunene er generelt ansvarlige for offentlig transport, mens kommunene generelt er ansvarlige for grunnskoleopplæringen. I enkelte situasjoner kan kommunene og fylkeskommunene ha motstridende interesser. Således kan kommunene redusere sine skolebudsjetter ved å slå sammen småskoler til større sentrale skoler. Men slik omlegging betyr som oftest at flere elever får mer enn 4 km skolevei, slik at behovet for skyss og innlosjering øker. Deler av innsparingen for kommunene skyves da over på fylkeskommunene som økt utgift. Samfunnsøkonomisk er derfor gevinsten ved sentralisering ikke lik kommunenes innsparing.

6-åringene i den nye 1.-klassen vil generelt være enda mindre trafikkmodne enn dagens yngste elever. I tillegg vil en stor del av 6-åringene også være i skolefritidsordninger og dermed i et heldagstilbud, slik at de vil komme til å ferdes i trafikken i de mest trafikkbelastede deler av døgnet (morgen og ettermiddag).

I og med at den nye 1.-klassen er vedtatt innført som obligatorisk opplæring, må det organiseres skyss for disse elevene. Departementet opplyser at Transportøkonomisk Institutt (TØI) har fått i oppdrag å utrede ulike skyssalternativer for 6-åringene, med vekt på kostnadsanalyser og kriterier for trafikksikkerhetsvurdering.

26.2 GJELDENDE RETT**26.2.1 Grunnskolen**

Reglene om skyss er gitt i gsl. § 4 og grunnskoleforskriften § 1-1. Alle elever med mer enn 4 km skolevei har rett til skyss, jf. gsl. § 4 nr. 1. De 4 km må knyttes til alminnelig farbar vei mellom hjem og skole og regnes i praksis ofte fra hjemmets dør til skolens port.

Elever som må benytte ferge eller annen båt, har rett til skyss uansett avstand mellom skole og hjem.

Funksjonshemmede elever har rett til skyss uansett veilengde «om det er turvande», gsl. § 4 nr. 2. Det må antas at funksjonshemmede elever har slik rett til nødvendig skyss også når de i perioder oppholder seg utenfor hjemmet, f.eks. i avlastningsbolig o.l.

I særlige tilfeller kan en elev få skyss selv om skoleveien er under 4 km, jf. § 4 nr. 1. Hva som er særlige tilfeller, må vurderes konkret. Vurderingene er ofte knyttet til elevenes sikkerhet på skoleveien, men også subjektive forhold antas å kunne utløse slik rett, f.eks. om eleven midlertidig trenger skyss på grunn av benbrudd e.l.

Reglene gjelder tilsvarende for umyndige elever i et frivillig tiende skoleår i grunnskolen og for elever under skolepliktig alder som får spesialpedagogisk hjelp, jf. forskriften § 1-1 nr.3.

Når det blir ventetid i forbindelse med skyssen, må kommunen sørge for tilsyn med dem som må vente, jf. gsl. § 4 nr. 1. Videre må kommunen sørge for følge for elever som ikke kan reise på egen hånd. Dette kan f.eks. dreie seg om enkelte av de minste elevene eller elever som på grunn av funksjonshemming e.l. ikke kan klare seg alene i forbindelse med skyssen.

For elever som bor vanskelig til i forhold til skolen, eller som har så lang vei at det ikke er forsvarlig å bruke daglig skyss, skal kommunen ordne med innlosjering, jf. gsl. § 4 nr. 3 og forskriften § 1-1 nr. 2. Kommunen er også ansvarlig for tilsyn med slike elever.

Når det er tvil om skyss eller overnatting er det rette, bør kommunen la foreldrene bestemme, jf. forskriften § 1-1 nr. 2. Overnattingsstedet skal være godkjent av kommunen (nr. 4).

Videre gir gsl. § 4 nr.3 funksjonshemmede elever en ubetinget rett til innlosjering. Loven angir ikke hvem som i denne sammenheng skal anses som funksjonshemmet.

Forskriften § 1-1 nr. 1 stiller for øvrig krav om at skyssen skal være trygg, at elevene bør tas opp ved faste stoppesteder og at det skal være leskur eller venterom ved stoppestedet der det er påkrevd.

26.2.2 Særlig om førskolebarn med rett til spesialpedagogisk hjelp

Retten til skyss omfatter som nevnt også barn under skolepliktig alder med rett til spesialpedagogisk hjelp. Etter forskriften § 1-3 nr. 3 har de «slike rett» til skyss som elever i grunnskolen. Dette innebærer blant annet at funksjonshemmede førskolebarn har rett til skyss uavhengig av veilengde «om det er turvande», jf. gsl. § 4 nr. 2.

I rundskriv F-58/90 har departementet, i samråd med daværende Sosialdepartement og Familie- og forbrukerdepartement, gitt nærmere retningslinjer om de økonomiske ansvarsforhold ved skyss i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp m.m. for barn før opplæringspliktig alder:

- «1. Skoleverket hefter for skyss av barn og eventuelt ledsager i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp når vedtak om slik hjelp er fattet i skolestyret.
2. Trygdekontoret dekker nødvendige utgifter til skyss i forbindelse med undersøkelse eller behandling som dekkes av folketrygden. Stønad fra folketrygden bortfaller imidlertid i den utstrekning slik stønad ytes for offentlig regning etter annen lovgivning *Merknad:* Logopedisk/audiopedagogisk behandling/opplæring utenfor helseinstitusjon av barn før opplæringspliktig alder hører som hovedregel inn under skolens ansvarsområde. Slik behandling vil derfor til vanlig falle utenfor trygdens stønadsområde med den virkning at skyssutgifter til behandling heller ikke dekkes av trygdekonto-

ret. 3. I helseinstitusjon godkjent i medhold av lov om sykehus, lov om psykisk helsevern eller lov om folketrygd, hvor det også gis undervisning/opplæring i skoleverkets regi og for skoleverkets regning, anses behandlingen/omsorgen som det primære. De daglige skyssutgifter for barn og eventuelt ledsager til og fra slik institusjon vil da bli å dekke av helseinstitusjonen. 4. Som hovedregel får ikke førskolebarn som har barnehageplass dekket skyssutgifter når spesialpedagogisk hjelp gis i barnehagen. Førskolebarn følges/skysses vanligvis til barnehage av en voksen uansett. Har imidlertid barnet en funksjonshemning som gjør denne skyssen særlig byrdefull, skal kommunen dekke utgiftene til skyss de dagene den spesialpedagogiske hjelpen gis. Også ellers kan kommunen dekke skyssutgiftene, men i så fall etter egen selvstendig vurdering. 5. I de tilfeller skolestyret fatter vedtak om undervisningsopplegg i hjemmet, må eventuelle skyssmidler for læreren dekkes av de kommunale skolemyndighetene.»

Når barnet har barnehageplass, jf. punkt 4 i rundskrivet, vil den spesialpedagogiske hjelpen kunne bli gitt der uten at foreldrene blir påført ekstrautgifter til skyss. Blir hjelpen gitt utenfor hjem eller barnehage, vil kommunen, for å gi retten til spesialpedagogisk hjelp et reelt innhold og ikke f.eks. være betinget av foreldrenes evne til å skyse, ordinært være skyssansvarlig.

I rundskrivet tolker altså departementet uttrykket «same rett» i forskriften § 1-1 nr. 3 som identisk med «rett til skyss når det er nødvendig for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg sin rett uten ekstrautgifter».

26.2.3 Videregående opplæring, herunder fagopplæring

Retten til skyss for elever i videregående opplæring følger av velferdsloven § 3:

«For elever i videregående skole som må nytte daglig skyss til skolen, skal fylkeskommunen sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse hvis veilengden fra hjem til skole er minst 6 km en vei. Departementet kan i særskilte tilfeller dispensere fra retten til fri skoleskyss, når andre ordninger ivaretar dette hensynet. For elever med varig eller midlertidig funksjonshemning skal fylkeskommunen om nødvendig sørge for fri skyss eller gi full skyssgodtgjørelse uten hensyn til veilengden. Departementet gir utfyllende forskrift om skoleskyss og skyssgodtgjørelse For elever i videregående skole som bor slik til eller har så lang vei at de ikke kan nytte daglig skyss til skolen, skal skolen hjelpe til med å skaffe husvære. Dersom det er nødvendig å bygge elevheim, er dette en oppgave for skoleeier. For elever i videregående skoler for ekstern spesialundervisning, og som bor i elevheim eller internat, skal utgiftene til reiser, opphold m.m. dekkes av elevenes bostedsfylke.»

Bestemmelsen trådte i kraft 01.08.1994. Departementet har ikke gitt utfyllende forskrifter. Det arbeides imidlertid med et slikt forslag.

Hovedregelen er at det skal gis skyss hvis avstanden mellom hjem og skole overstiger 6 km I motsetning til i grunnskolen er det ikke gitt rett til skyss ved farlig skolevei e.l.

Departementet kan dispensere fra fylkeskommunenes plikt til å tilby fri skyss «når andre ordninger ivaretar dette hensynet». Forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (1993-94), s. 1 flg., og Innst. O. nr. 49 (1993-94), s. 1 flg.) tyder på at fylkeskommuner som har laget gode generelle rabattordninger som også elever i videregående opplæring kan nyte godt av i og utenfor skoletiden, etter denne bestemmelsen med departementets samtykke kan la være å gi fri skoleskyss. Det skal ikke være adgang til å pålegge elevene andre typer egenandeler e.l. i forbindelse med skoleskyssen.

Den lovregulerte retten til skyss er begrenset til opplæring i skole. Lærlinger med fagopplæring i bedrift har ikke lovfestet rett til skyss. For enkelte fag er skyssbestemmelser for lærlinger imidlertid tatt inn i overenskomst.

Velferdsloven § 3 annet ledd inneholder videre en bestemmelse om at videregående skoler må hjelpe elever med boligbehov, og om nødvendig bygge elevhjem.

Tredje ledd gir elever med videregående opplæring i spesialskoler rett til skyss, opphold m.m. dekket av elevenes hjemfylke.

26.2.4 Voksenopplæring

Etter voksenopplæringsloven § § 4 og 5 har voksne som etter sakkyndig vurdering har et særlig behov for spesialundervisning på grunnskolens område, rett til slik opplæring. Bestemmelsene om denne retten ble overført fra grunnskoleloven til voksenopplæringsloven fra og med 01.01.1983.

Da retten til voksenopplæring var hjemlet i grunnskoleloven, ble også disse elevene omfattet av skyssbestemmelsene der. Vedtaket 1982 (Besl. O. nr. 4 (1982-83)) om å overføre disse reglene til voksenopplæringsloven ble gjennomført uten at spørsmålene knyttet til skyss ble lovregulert, og voksenopplæringsloven har ikke egne regler om skyss. Departementet har imidlertid gitt nærmere retningslinjer i rundskriv F-26/90.

26.2.5 Private skoler

Etter privatskoleloven § 10 får elever ved private grunnskoler og videregående skoler som mottar statstilskudd, skyss eller tilskudd til skyss etter samme regler som for tilsvarende offentlige skoler. Funksjonshemmede elever har rett til skyss om det er nødvendig uavhengig av veilengden. Departementet kan gi forskrifter.

Dette er gjort ved forskrift til privatskoleloven 02.05.1986 nr. 1009. Her heter det:

«Elever som bor mer enn 4 km fra privat grunnskole får benytte eksisterende skyssstilbud, eventuelt tilskudd til transport etter gjeldende offentlige satser for kollektivtransport, innenfor kommunens grenser. Elever ved private videregående skoler har rett til skyss etter de regler som følger av lov om videregående opplæring § 13. Funksjonshemmede elever: Loven gir disse rett til skyss uten hensyn til veilengden.»

Det følger av dette at retten til grunnskoleskyss er begrenset til skyss til kommunegrensen når den privatskolen eleven går på, ligger utenfor elevens hjemkommune. Regelen gir ikke svar på om tilsvarende gjelder for privat videregående opplæring innen fylkeskommunens grenser.

I rundskriv F-75/93 har departementet gitt retningslinjer for skoleskyss for funksjonshemmede elever ved private godkjente grunnskoler. Her heter det blant annet:

«For funksjonshemmede elever ved privat grunnskole skal fylkeskommunen sørge for daglig skoleskyss, om nødvendig uten hensyn til avstand mellom bosted og skole. For funksjonshemmede elever i private grunnskoler gjelder ordningen om skoleskyss dessuten ut over hjemkommunens/bostedskommunens grenser. Midlertidig funksjonshemmede elever betraktes som funksjonshemmede i relasjon til regelverket om skoleskyss. Behov for nødvendig skoleskyss for funksjonshemmede elever skal fylkeskommunen vurdere i hvert enkelt tilfelle.»

Privatskoleloven inneholder ikke regler om innlosjering. Elever ved private godkjente skoler har da ikke rett til innlosjering.

26.3 SÆRLIG OM DET FINANSIELLE ANSVAR FOR SKYSSEN I GRUNNSKOLEN

Det finansielle ansvar for grunnskoleskyssen er beskrevet i rundskriv N-4/85 fra Samferdselsdepartementet i samråd med KUF. I forbindelse med overgangen til nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner ble alt ansvar for skyss lagt til fylkeskommunen med sikte på en best mulig samordning av skyssen, jf. Ot.prp. nr. 48 (1984 -85).

I samråd med kommunen har fylkeskommunen hovedansvaret for å organisere og finansiere skyssen, jf. gsl. § 4 nr. 1. Når eleven får skyss på grunn av farlig skolevei (under 4 km.), skal kommunen organisere skyssen og er finansielt ansvarlig. For funksjonshemmede elever skal fylkeskommunen uansett veilengde sørge for skyss og finansiere den fullt ut, jf. § 4 nr. 2.

Fylkeskommunen dekker skyssutgiftene utover gjeldende persontakst. Persontakster fastsettes av samferdselsmyndighetene og dekkes av den enkelte kommune for den enkelte reisende. Det er med andre ord en delt finansiering mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket.

Fylkeskommunens ansvar omfatter transport mellom hjem og skole, herunder elevskyss mellom hjem og skole utenom ordinært start- og avslutningstidspunkt for flertallet av skolens elever («midtskyss»), jf. Samferdselsdepartementets rundskriv N-1/90.

Kommunen er økonomisk ansvarlig for overnattingsmuligheter etter gsl. § 4 nr. 3, jf. grunnskoleforskriften § 1-1 nr 2.

For elever i elevhjem ved spesialskoler skal den som driver skolen, dekke utgiftene til reiser, opphold m.m. «i samsvar med den utgiftsfordelinga som er fastsett i lov eller reglement», jf. gsl. § 4 nr. 4. Dette betyr trolig at den som er finansielt ansvarlig for opplæringen etter loven, også er finansielt ansvarlig for skyssen, jf. f.eks. gsl. § 37 nr. 3 og lvgo. § 35 tredje ledd.

Etter avtale kan skyss som elevene har rett til, i visse tilfeller ivaretas av foreldrene, som i så fall har krav på å få utgiftene godtgjort, jf. forskriften § 1-1 nr. 1.

I tillegg til transport mellom skole og hjem kan elevene ha behov for skyss i skoletiden, f.eks. mellom skole og svømmehall. Det er ikke gitt særlige regler om slik skyss, slik at skoleeieren vil være ansvarlig for organisering og finansiering. Gratisprinsippet i gsl. § 37 nr. 4 må antas å avskjære muligheten til å kreve egenandel i slike tilfeller.

26.4 UTVALGETS VURDERINGER

26.4.1 Grunnskolen

26.4.1.1 Spørsmålet om å gradere retten til skyss etter elevenes alder

Et hovedformål med regelverket om skyss er å sørge for lik rett til opplæring i samsvar med prinsippet om gratis opplæring. Det er likevel klart at formålet med dagens regelverk ikke har vært å sikre gratis skyss for alle, men å begrense denne retten til elever med skolevei over en viss grense. Med bakgrunn i at elevene normalt både går fortere og blir mer trafikkmodne med alderen, synes det åpenbart at skyssgrensene burde vært differensiert etter alder.

Samtidig vil utvalget understreke at fastsettelse av differensierte skyssgrenser ikke ensidig kan skje ut fra en vurdering av egenskapene til elevene etter alder. End-

ringer av skyssgrenser vil kunne medføre merkostnader for kommuner og fylkeskommuner. Slike beregninger innebærer utredninger av et større omfang en utvalget har ansett det hensiktsmessig å igangsette innenfor rammene av sitt arbeid.

I departementets veiledning om tidsbruk knyttet til reise- og ventetid ved skyss heter det (N-4/85):

«Ved praktiseringen av grunnskoleloven har Kirke- og undervisningsdepartementet anbefalt følgende når det gjelder «akseptabel» tid underveis (reisetid + gangtid + ventetid en vei):

For 1. - 3. klasse: inntil 45 minutter For 4. - 6. klasse: inntil 60 minutter
For 7. - 9. klasse: inntil 75 minutter

Reisetiden etter dette omfatter også en gjennomsnittlig ventetid på ca. 10-12 minutter på bussholdeplass.»

Ved tilskudd til skyss fra staten til kommunen ble det tidligere lagt en tidsvurdering til grunn for beregningen, jf. Wilhelm Matheson i Norsk skolerett (1987), punkt 2.2.1:

«Kirke- og undervisningsdepartementet praktiserte i så måte tilskuddsordningen etter den *tid* som gikk med til skoleveien og ikke etter den faktiske *avstanden* eleven skulle tilbakelegge. Departementets «tidsskjema» resulterte i et differensiert tilskuddssystem og dermed i praksis også en viss differensiering av den enkelte elevs rett til skoleskyss. Etter «regelsettet» antok man at en småklasseelev (1.-3. klasse) brukte 20 minutter på å gå 1 km, en 4.-6. klassing 15 minutter og en ungdomsskoleelev 12 minutter. Departementet la til grunn at det ikke burde være mer enn 1 times gangtid mellom hjem og skole. Dette gav kilometersgrenser på henholdsvis 3, 4 og 5 km - alt etter elevens alder. Om vinteren med vanskelige føreforhold, aksepterte man en overskridelse av gangtiden med 10-15 % for ungdomsskoleelevers vedkommende.»

Utvalget vil oppfordre departementet til å utrede nærmere en differensiering av skyssgrensene etter alder, på grunnlag av den typen vurdering som er gjengitt over og kostnadsberegninger.

26.4.1.2 Nærmere om retten til skyss

Et hovedspørsmål er ellers hvordan retten til skyss skal reguleres. Gjeldende rett setter en fast grense for skyss på 4 km. Grensen er supplert med rettslige standarder om skyssansvar for kommunen i de særlige tilfellene som er nevnt ovenfor.

Tallfestede regler er lite fleksible og kan gi lite hensiktsmessige svar i enkelttilfeller. Rettslige standarder vil normalt være bedre egnet til å regulere særlig komplekse forhold, f.eks. i deler av spesialundervisningen.

På den annen side vil tallfestede regler gi klare og enhetlige resultater uten mulighet for store lokale variasjoner. Retten til skyss er et vesentlig ledd i systemet for gratis opplæring for alle. Regler om rett til skyss når skoleveien overstiger en fast grense, vil gjøre vurderingen av det ordinære skyssbehovet enkel (barn går stort sett i samme tempo, en time er en time, osv.). Utvalget vil derfor foreslå å lovfeste retten til skyss i tråd med dagens ordning. Dette innebærer at alle elever i grunnskolen vil ha rett til skyss når det er mer enn 4 km mellom hjem og skole.

Kilometergrensen sier i første rekke noe om hvem som skal skysses. Den tar derimot ikke sikte på å gi noe absolutt krav om transport fra dør til dør. Elevene må som utgangspunkt akseptere å gå fram til nærmeste stoppested eller trafikk-knutepunkt slik at skyssen kan organiseres på mest mulig rasjonell måte.

Hva som er akseptabel gangvei til nærmeste stoppested eller trafikk-knutepunkt, må vurderes i det enkelte tilfelle. I første rekke må en ta hensyn til elevens alder og trafikksikkerheten for eleven. På den annen side kan det vanskelig tenkes at f.eks. gangvei over 2 km til og fra stoppested vil være akseptabelt selv for de eldste elevene.

Ved uenighet om beregningen av skyssavstand vil rettssikkerheten for elevene være ivaretatt ved at vedtak om tildeling eller avslag på skyss kan påklages til departementet, jf. "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16.

Når staten pålegger plikt til å gå på skole, jf. "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18, er det videre rimelig at staten sørger for at elevenes sikkerhet blir ivaretatt både i skolen og på skoleveien. Dette gjøres i dag blant annet ved bestemmelsene om rett til skyss «i særlige tilfeller» (om trygghet i skolesituasjonen mv. vises ellers til blant annet "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25). På denne bakgrunn bør retten til skyss når skoleveien overstiger 4 km suppleres i tråd med dagens regler om rett til skyss i særlige tilfeller.

Utvalget foreslår lovfestet en standard om rett til skyss ved farlig skolevei uten hensyn til veiens lengde. Ved vurderingen av fare skal det legges vekt på skoleveiens beskaffenhet, om det finnes fortau eller gangvei, trafikk tetthet, klimatiske forhold, om eleven til vanlig går alene eller har følge, og andre forhold av betydning for elevens sikkerhet. Videre skal det legges vekt på subjektive forhold ved den enkelte elev som tilsier at skyss er nødvendig.

Det er mangeartede spørsmål som knytter seg til vurderingen av sikker skolevei og trafikkveie. I tilfelle uenighet om standardens innhold i det enkelte tilfelle vil rettsstillingen kunne presiseres gjennom bruk av retten til å påklage enkeltvedtak om skyss til staten (se nærmere i "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16).

Utvalget vil foreslå å videreføre retten til fri skyss når båt må benyttes. Men elevene må akseptere å gå til og fra fergestedet når det ikke fremstår som urimelig, jf. ovenfor om gangavstand til nærmeste stoppested eller trafikk-knutepunkt..

Skyssen må gå i rimelig tid før og etter skoletid, også når elevene slutter til ulik tid. Utvalget vil derfor foreslå lovfestet at skyssen skal tilrettelegges slik at det ikke blir lang ventetid, og at det skal være nødvendig tilsyn i ventetiden. For elever i grunnskolen foreslår utvalget fortsatt lovfestet at kommunen skal sørge for reisefølge når eleven ikke kan reise alene.

Utvalget understreker at skyssen må skje i samsvar med de regler om sikkerhet mv. ved offentlig persontransport som ellers gjelder.

Utvalget vil også foreslå å videreføre funksjonshemmedes rett til skyss eller innlosjering uavhengig av avstand når funksjonshemningen er av en slik karakter at skyss eller losji er nødvendig. Ved vurderingen av behovet for skyss eller innlosjering skal elevenes og de foresattes vurderinger telle tungt. Av hensyn til de særlige behov for denne elevgruppen må den som er ansvarlig for skyssen, også sørge for nødvendig tilsyn i ventetiden og sørge for reisefølge når eleven ikke kan reise alene.

Når valget av annen kommunal skole enn den skolen eleven sogner til fører til at skyssen blir mer kostbar, bør foreldrene etter utvalgets oppfatning dekke merutgiftene, jf. "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20.

26.4.1.3 Nærmere om innlosjering

Også dagens regler om innlosjering som alternativ til daglig skyss i særlige tilfeller og om kommunens tilsynsplikt ved innlosjering foreslås videreført.

Innlosjering er et omfattende tiltak for eleven og hjemmet. Utvalget vil derfor foreslå en lovbestemmelse om at foreldrene avgjør om eleven skal skysses eller inn-

losjeres i tvilstilfeller, der det nok kan skysses, men der skyssen er byrdefull og losji er et alternativ.

Etter utvalgets syn bør 6-åringer, som fra 1997 skal gå i grunnskolen, ikke innlosjeres borte fra hjemmet. Kommunene bør derfor finne måter å organisere tilbudet til 6-åringene på som gjør at innlosjering kan unngås.

26.4.2 Særlig om skyss av førskolebarn med rett til spesialpedagogisk hjelp

Det overordnede mål for den rettslige regulering på dette området er å sørge for at førskolebarn får realisert sin rett til spesialpedagogisk hjelp uten at det fører til vesentlige ekstrautgifter eller urimelige praktiske ulemper for familien. For denne gruppen vil mange av de samme hensyn gjøre seg gjeldende som for grunnskolebarn med funksjonshemming. Retten til skyss bør følgelig være tilsvarende for denne gruppen.

Utvalget vil etter dette foreslå å videreføre retten til nødvendig skyss for førskolebarn med rett til spesialpedagogisk hjelp. Se for øvrig "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap 19, punkt 19.4.7 der utvalget tilrår en nærmere utredning av spørsmålet om å flytte bestemmelsene knyttet til rett til spesialpedagogisk hjelp for førskolebarn til barnehageloven.

26.4.3 Videregående opplæring

26.4.3.1 Skoleelever

Skyss- og losjiordningen for videregående opplæring er nylig vedtatt i Stortinget. Utvalget foreslår derfor at reglene om skyss og losji for elever i videregående opplæring i skole med noen mindre tilpasninger blir videreført i tråd med dagens regulering i velferdsloven.

Som nevnt i punkt 26.2.3 gir disse reglene elever med funksjonshemming rett til nødvendig skyss uavhengig av veilengde. Bestemmelsene regulerer imidlertid ikke spørsmålet om tilsyn og reisefølge selv om mange elever åpenbart har behov for dette også etter grunnskolealder. Utvalget anbefaler derfor at dette spørsmålet blir vurdert nærmere av departementet.

Etter utvalgets oppfatning tilsier hensynet til prinsippet om lik rett til utdanning at departementet bør vurdere de ulike hensyn svært nøye før det i særskilte tilfeller dispenserer fra retten til fri skoleskyss, jf. nærmere i punkt 26.2.3 ovenfor. Utvalget kan heller ikke se noe nødvendig motsetningsforhold mellom rett til fri skyss for elever og ordninger for rabattert adgang til kollektivtransport for all ungdom.

Elever med opplæring delvis i bedrift og delvis i skole bør ha rett til skyss til og fra skole etter de alminnelige regler om slik skyss.

Medlemmene Folkestad, Hildrum, Wøien og Aagesen mener at retten til fri skyss i videregående opplæring skal være absolutt, det vil si at departementet ikke skal kunne bestemme at en rabattordning kan erstatte fri skyss.

26.4.3.2 Lærlinger

At lærlinger ikke har lovfestet rett til skyss, er tradisjonelt begrunnet i at de får lønn. Til dette kommer at lærlingene er fordelt på en lang rekke arbeidssteder, at enkelte ofte skifter arbeidssted, og at lærebedriften ikke sjelden sørger for skyss (eventuelt som følge av overenskomst).

Utvalget vil imidlertid peke på at halve tiden i bedrift er å anse som opplæring, mens den resterende tiden skal være lønnet (for å skape et noenlunde brukbart system har man imidlertid valgt å fordele lønnen over hele tiden i bedrift). På denne

bakgrunn ville det etter utvalgets syn være rimelig med en viss skyssgodtgjørelse også for lærlingene. En slik ordning ville også bidra til å utjevne forskjellen mellom teoretisk og yrkesrettet opplæring.

Et forslag om innføring av rett til skyss for lærlinger vil imidlertid føre til merkostnader for fylkeskommunene og ligger derfor utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil begrense seg til å anbefale at departementet nærmere vurderer tanken om skyssordning også for lærlingene.

26.4.4 Voksenopplæring

Voksne med rett til spesialundervisning på grunnskolens område vil ofte kunne ha samme skyssbehov som elever i grunnskolen. Rett til skyss i slike tilfeller følger imidlertid ikke av voksenopplæringsloven.

Det må imidlertid antas at vedtaket om å overføre reglene om rett til spesialundervisning for voksne til voksenopplæringsloven ikke tok sikte på å innskrenke den rett til skyss som denne gruppen tidligere hadde. Utvalget kan heller ikke se gode reelle grunner til forskjellsbehandling på dette området og foreslår derfor at rett til skyss for voksne med rett til spesialundervisning nedfelles utvetydig i loven.

26.4.5 Private skoler

Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om rett til skyss for elever i videregående skoler med statstilskudd og godkjente private grunnskoler.

Dette innebærer at privatskoleelevenes rett til skyss fortsatt vil være begrenset til skyss innenfor hjemkommunen (grunnskoler) eller hjemfylket (videregående opplæring), jf. nærmere i punkt 26.2.5 ovenfor. Det vil si at når avstanden mellom hjem og skole overstiger skyssgrensen, har eleven rett til skyss, men bare for den del av skoleveien som går fram til kommunegrensen eller fylkeskommunegrensen i den kommune eller i det fylke eleven bor.

Skulle privatskoleelevenes rett til skyss være mer omfattende, ville retten til valg av privatskole kunne påføre kommuner og fylkeskommuner vesentlige merkostnader.

Privatskoleelever som har behov for skyss på grunn av funksjonshemming, skal etter utvalgets oppfatning som nå ha rett til slik nødvendig skyss uten hensyn til avstand mellom bosted og skole, også utover hjemkommunens/bostedskommunens grenser. Dermed videreføres funksjonshemmedes muligheter til å velge private alternativer på linje med andres.

26.4.6 Særlig om det finansielle ansvar for skyssen

Som vist i punkt 26.3 ovenfor er dagens ordning for delt finansielt ansvar mellom kommunene og fylkeskommunene til dels komplisert. På visse punkter kan den også gi mulighet for å velte utgifter over fra kommunen til fylkeskommunen på en slik måte at det samlede opplegg ikke blir økonomisk og samfunnsmessig optimalt.

Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å utrede ordninger som vil være åpenbart bedre enn dagens, og som lar seg realisere innenfor utvalgets mandat. Det foreslår derfor at dagens ordning i hovedtrekk blir videreført.

Ettersom dagens ordning er så vidt komplisert, jf. ovenfor, bør likevel departementet gis myndighet til med bindende virkning å avgjøre tvist mellom kommune og fylkeskommune om organisering og finansiering av skyss. Utvalget foreslår en lovbestemmelse i samsvar med dette.

KAPITTEL 27

Krav om stillinger, funksjoner og tjenester**27.1 INNLEDNING**

Gjennom lov, forskrifter og tariffavtaler er kommunesektoren pålagt å ha forskjellige stillinger, funksjoner og tjenester i skoleverket.

De lovfestede pålegg om opprettelse av administrative stillinger er redusert i forbindelse med tilpasningen av særlovgivningen til ny kommunelov. Tariffavtaler mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene inneholder imidlertid bestemmelser om opprettelse av forskjellige stillinger/funksjoner ved den enkelte skole.

Ved den nevnte tilpasningen til særlovgivningen var det bare de tidligere lov-pålagte stillingene skolesjef, skoleinspektør og fylkesskolesjef som ble deregulert. Dette er stillinger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. På skolenivå ble de eneste lovfestede stillingene, rektor og undervisningsstillinger, videreført som lov-pålagte stillinger.

Utvalget skal nedenfor vurdere hvilke pålegg om stillinger, funksjoner og tjenester som er nødvendige ut fra hensynet til nasjonale og individuelle interesser og til lokal ressursdisponering. Videre vurderer utvalget om slike pålegg skal gis i lov eller forskrift, eller om reguleringen bør overlates til tariffavtaler eller kommunal/fylkeskommunal styring.

Utvalgets vurderinger avgrenses i forhold til krav om stillinger, tjenester og funksjoner i privatskoler, som blir behandlet i "*Privat opplæring*" i kap. 34. Det samme gjelder funksjonen som elevrådskontakt i grunnskolen, se "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20.

Utvalget vil i dette kapitlet heller ikke vurdere departementets eventuelle instruks for personalet i skolen. Slike instruks vil bli vurdert i forbindelse med utvalgets utredning om den arbeidsrettslige styringrett, se "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29.

Voksenopplæringen gis ingen særskilt drøftelse. Det vises til at det, med unntak av enkelte tariffbestemmelser om beregning av ledelsesressurs og departementets forskriftskompetanse i vol. § 9 annet ledd, ikke gjelder særskilte krav om stillinger, funksjoner eller tjenester innen voksenopplæringen. Vol. § 9 annet ledd behandles i "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 om undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling.

Endelig avgrenses det mot pedagogisk-psykologisk tjeneste for elever og læringer. Denne tjenesten vurderes i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19, der utvalget foreslår at kravet om slik tjeneste i hovedsak videreføres.

**27.2 GENERELT OM NOEN ARBEIDSRETTLIGE FORHOLD, HER-
UNDER KOLLEKTIVE FORHANDLINGER OG TARIFFAVTALER**

Personalet i videregående skoler er fylkeskommunalt tilsatte, jf. Ivgo. § 22. Tilsvarende er personalet i grunnskolen tilsatt i kommunen. Noen få grunnskoler og videregående skoler er imidlertid statlige. I slike skoler er staten arbeidsgiver.

For andre kommunale arbeidstakergrupper enn lærere og skoleledere er kommuner og fylkeskommuner forhandlingspart overfor arbeidstakerorganisasjonene. Forhandlinger for slike grupper reguleres av lov 05.05.1927 nr.1 om arbeidstvister og lov 19.12.1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister.

Selv om kommunen og fylkeskommunen er arbeidsgiver for skolens personale, er det staten som forhandler med arbeidstakernes organisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår for lærere og skoleledere. Det er inngått en rekke tariffavtaler om blant annet disponering av arbeidstiden, ressurser til stillinger og funksjoner, opprettelse av stillinger, lønn, tilsetningsvilkår og oppsigelsesvern. Staten hevder at tariffavtalene er bindende for kommunesektoren, noe som er bestridt av Kommunenes Sentralforbund.

Ved kongelig resolusjon 05.09.1958 og 08.03.1960 er tjenestetvistloven (Lov om offentlige tjenestetvister 18.07.1958) gjort gjeldende for ovennevnte forhandlinger mellom stat og lærere.

I tjenestetvistloven § 11 fastsettes hvordan begrepet tariffavtale skal forstås i denne lovens forstand:

«Ved tariffavtale forstås denne lov en skriftlig avtale mellom staten på den ene side og en hovedsammenslutning, tjenstemannsorganisasjon eller annen organisasjon som nevnt i § 3 på den annen side om lønns- og arbeidsvilkår.»

Slike tariffavtaler kan sies opp med tre måneders varsel, dersom ikke annet er avtalt, jf. tjenestetvistloven § 12 annet ledd. Dersom ikke tariffavtalene bestemmer noe annet, er de ufravikelige. Dette rettslige prinsippet, som er ulovfestet på tjenestetvistlovens område, rammer både avtaler som er til gunst, og avtaler som er til ugunst for arbeidstakeren. Ufravikelighet i betydningen forbud mot å gi bedre tilbud er imidlertid i liten grad brukt i tariffavtaler om stillinger, tjenester og funksjoner i skoleverket.

Staten og de forhandlingsberettigede organisasjonene har gjensidig plikt til å oppta forhandlinger om spørsmål som omfattes av tariffavtalebegrepet, dersom den annen part krever det, jf. tjenestetvistloven § 2.

Dersom partene ikke blir enige om tariffavtale gjennom forhandlinger, kan partene i fellesskap kreve megling, jf. tjenestetvistloven § 14 første ledd. Blir tvisten ikke løst ved megling, kan partene sammen bringe saken inn for Rikslønnsnemnda, jf. lovens § 26. Unntatt fra megling er tvister som etter sin art kan bringes inn for Statens lønnsutvalg, og tvister om opprettelse av særavtale etter at hovedtariffavtale er inngått, jf. lovens § 14 annet ledd.

Tvist om opprettelse eller endring av særavtale kan hver av partene bringe inn for en særskilt nemnd til avgjørelse, jf. tjenestetvistloven § 27. Nemndas avgjørelse har samme virkning som en tariffavtale. Den vesentlige delen av avtaleverket mellom staten og skoleledernes og undervisningspersonalets fagorganisasjoner er særavtaler og er således ikke gjenstand for arbeidskamp, men blir avgjort med bindende virkning for staten, fagorganisasjonene og eventuelt kommunesektoren av den oppnevnte nemnd. Nemnda er sammensatt av representanter for partene, og et nøytralt medlem.

Visse spørsmål, herunder stillingers plassering i lønnstrinn, kan hver av partene bringe inn for Statens lønnsutvalg, jf. tjenestetvistloven § 29. Utvalgets avgjørelser er bindende for partene, uavhengig av om spørsmålet gjelder bestemmelser i hovedtariffavtale eller særavtale.

Adgangen til å søke konflikten løst ved streik, lockout eller annen arbeidskamp er også på andre måter begrenset, jf. tjenestetvistloven § 20.

27.3 GJELDENE RETT OM STILLINGER, FUNKSJONER OG TJENESTER I SKOLEN

27.3.1 Skoleledelsen i grunnskolen

Grunnskoler med fulldelte barnetrinn eller med ungdomstrinn skal ha rektor, jf. gsl. § 17 nr. 4 første ledd. Lovens krav om rektor gjelder således ikke skoler som bare har et fådelt barnetrinn. Etter lov 21.03.1995 om barnehager § 16 (loven har pr. 03.07.95 ikke trådt i kraft) kan rektor være styrer for barnehage når skolen og barnehagen er organisert som en virksomhet. Det er for øvrig uklart i hvilken grad rektor for en skole med rektorkrav kan være rektor for en annen skole som ikke er underkastet krav om rektor.

Grunnskoleloven har ikke bestemmelser om innholdet i rektorstillinger. Departementet har imidlertid gitt bestemmelser om rektors oppgaver i grunnskoleforskriften § 10-2.

Dersom 2/3 av de tilsatte og foreldrene og kommunen samtykker, kan rektors plikter og ansvar overtas av undervisningspersonalet (såkalt alternativ ledelse), jf. § 17 nr. 4 tredje ledd og grunnskoleforskriften § 3-1 nr. 3.

Tariffavtaler sier at kommunen skal avsette en tidsressurs til administrative og pedagogiske lederoppgaver i hver enkelt grunnskole. Ressursen beregnes som prosentdel av hel stilling og varierer i hovedsak med antall elever og hvilke klassetrinn en skole har. (Trykksak F-3000, s. 38: Lønn- og leseplikt for lærere m.fl. og bistillingsgodtgjøring og særlige tillegg mv. ved skoler under Utdannings- og forskningsdepartementets skoleavdelinger og avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning.). Når lederressursen er 75 % eller mer av en full stilling, skal ressursen deles ved at det opprettes en stilling som undervisningsinspektør. Når ressurstilDELingen er 150 % eller mer, skal det opprettes ytterligere en stilling som undervisningsinspektør. Avtalen gir en veiledende norm for forholdstallet ved ressursfordelingen mellom rektor og undervisningsinspektør(ene).

27.3.2 Skoleledelsen i videregående skole

I lvgo. § 28, første punktum heter det:

«Rektor er den pedagogiske og administrative leder av skolen.»

Rektorkravet gjelder således for alle videregående skoler, uansett størrelse. Rektorstillingens ansvar og plikter kan ikke overtas av lærerne, slik som etter gsl. § 17 nr. 4 tredje ledd.

Også for videregående skoler regulerer tariffavtalene hvilken tidsressurs som skal settes av til rektor og undervisningsinspektør (F-3000, s. 51). I skoler med mer enn 167 elevplasser skal det være undervisningsinspektør. Når skolen har mer enn 450 elevplasser, skal det være to undervisningsinspektører. Når skolen har mer enn 800 elevplasser, skal den ha en tilleggsressurs til administrasjon. Ved skoler med mindre enn 900 elever kan denne legges til eksisterende administrasjon, eventuelt kan det opprettes stilling som undervisningsinspektør III. Har skolen mer enn 900 elevplasser, skal det opprettes en tredje stilling for undervisningsinspektør.

Avtalene inneholder videre en grenseoppgang mellom hva som i denne sammenheng regnes som egen skole, og hva som er filialscole (F-3000, s.53).

I henhold til tariffavtale skal det settes av ressurs til studieinspektør ved videregående skoler med over 31 elever (F-3000, s. 52). Videre fastsetter tariffavtalene at det ved videregående skoler skal være en hovedlærerstilling for hver 160. undervisningstime pr. uke (F-3000, s. 67). Etter tariffavtalene skal hovedlærer tildeles en ressurs til utførelse av sine særskilte oppgaver.

27.3.3 Andre stillinger/funksjoner i grunnskolen, herunder undervisningsstillinger

Etter gsl. § 27 nr. 1 skal kommunen se til at «undervisningspersonalet er sammensatt så formålstenleg for fagkrinsen som råd er». Bestemmelsen er begrunnet i Ot.prp. nr. 59 (1966-67), s. 56:

«Departementet har funne det turvande å presisere trongen til allsidig samansatt fagleg personale i 9-årskolen.»

Grunnskoleloven inneholder for øvrig ikke krav om undervisningsstillinger utover de forpliktelser som eventuelt kan utledes av opplæringsretten eller krav til klassestørrelser og undervisningstidens omfang.

Departementet er imidlertid gitt hjemmel til å fastsette hvilke stillinger og tjenester, utover lovens krav, det skal være i grunnskolen, jf. gsl. § 17 nr. 5. Grunnskoleforskriften § 3-1 nr. 1 første ledd pålegger kommunen å tilsette nødvendig personale til undervisning og andre tjenester.

Etter grunnskoleforskriften § 7-1 nr. 2 skal sosialpedagogisk tjeneste høre med blant undervisningspersonalets oppgaver. Tjenestens formål gis i § 7-1 nr. 1:

«Formålet med den sosialpedagogiske tenesta er å hjelpe elevane med å finne seg til rette, til å løyse vanskar dei har i høve til skolen og å orientere dei om vidaregåande opplæring og yrke. Foreldra og eventuelt offentlege organ med særleg kompetanse må takast med i eit samarbeid.»

Forskriftene gir foreldrene rett til å rådføre seg med og søke hjelp hos skoleadministrasjonen eller en som har sosialpedagogisk tjeneste som særoppgave, i spørsmål som gjelder elevenes forhold til skolen, jf. § 7-1 nr. 3. Forskriften inneholder også regler om sosialpedagogisk tjeneste som særoppgave, jf. § 7-1 nr. 4 - 7.

Tariffavtalene inneholder bestemmelser om at kommunene skal sette av ressurs til sosiallærer-/rådgivningstjeneste i grunnskolens ungdomstrinn (7.-9. klassetrinn). Størrelsen på ressursen måles i undervisningstimer og er fastsatt på bakgrunn av antall elever ved skolen.

Grunnskoleforskriften § 7-4 regulerer klassestyrerens oppgaver. Forskriften må antas å bygge på den forutsetningen at det skal være en klassestyrer for hver klasse i grunnskolen.

27.3.4 Andre stillinger/funksjoner i videregående opplæring, herunder undervisningsstillinger

Departementet er gitt hjemmel til å fastsette hvilke pedagogiske stillinger og funksjoner det skal være i den videregående skole, jf. lvgo. § 17. Et pålegg om at klassen skal ha en klassestyrer, må antas å følge forutsetningsvis av departementets instruks for klassestyrer av juni 1977.

Etter lvgo. § 11 fjerde ledd skal opplæringstilbudet i den videregående skole omfatte de nødvendige sosialpedagogiske tiltak.

Fylkeskommunen skal ifølge tariffavtale sette av ressurser til rådgiverfunksjonen i videregående skole. Som for grunnskolen er ressursene beregnet ut fra antall elever ved skolen og fastsatt i antall undervisningstimer. Departementet har gitt instruks for rådgivere i videregående skoler, jf. instruks av juni 1977.

27.3.5 Tjenester i grunnskolen

Grunnskoleloven gir pålegg om pedagogisk-psykologisk tjeneste (§ 9), pedagogisk veiledningstjeneste (§ 7 nr. 6) og bibliotekstjeneste (§ 10 nr. 2 annet ledd). Videre

har departementet hjemmel til å gi pålegg om opprettelse av andre tjenester, jf. gsl. § 17 nr. 5. Departementet kan i henhold til gsl. § 12 nr. 1, bokstav a gi nærmere forskrifter om tjenestene.

Kommunen skal videre sørge for utbygging av en pedagogisk veiledningstjeneste, jf. gsl. § 7 nr. 6. Etter grunnskoleforskriften § 7-2, nr. 2 skal tjenesten blant annet styrke det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolene, arbeide med etterutdanning, gi råd til lærerne faglig og metodisk og formidle og samordne praktisk-pedagogiske tiltak. Tjenesten kan organiseres for kommunen alene eller felles med andre kommuner, jf. § 7-2 nr.1 første ledd.

Gsl. § 10 nr. 2 pålegger kommunen å ha en som er ansvarlig for bibliotekstjenesten ved den enkelte skole. Nærmere forskrifter om skolebibliotekstjenesten er gitt i grunnskoleforskriften § 7-5.

27.3.6 Tjenester i videregående opplæring

Videregående skoler skal ha tilgang til bibliotekstjeneste, jf. lvgo. § 12. Denne lovbestemmelsen ble endret ved lov 28.05.1993 nr. 51.

Plikten til å ha bibliotekstjeneste kan oppfylles ved å ha eget skolebibliotek eller ved samarbeid med annet bibliotek (Se Ot.pr. nr. 14 (1985-86), s. 32).

Etter lvgo. § 11 a skal fylkeskommunen opprette en oppfølgingstjeneste for dem som ikke benytter seg av retten til videregående opplæring, og som heller ikke er i arbeid. Departementet har i henhold til § 11 a annet ledd gitt forskrift av 12.04.94 om fylkeskommunal oppfølgingstjeneste.

27.3.7 Annen relevant rettslig regulering

Departementet er gitt hjemmel til å gi forskrifter om personalets oppgaver i både grunnskole og videregående skole, herunder undervisningspersonalet og rektor, jf. gsl. § 12 og lvgo. § 20 fjerde ledd. For grunnskolen er slike instruksjoner gitt i grunnskoleforskriften "*Resultatstyring, tilbakerapportering og evaluering*" i kap. 10. Også for videregående skole er det gitt en rekke instruksjoner for personalet. I tillegg til de stillinger som er nevnt ovenfor, er det også gitt instruks for samlingsstyrer og kursinspektører i videregående skole.

Etter grunnskoleforskriften § 3-1 nr. 2 kan det til lærerstillinger knyttes særskilte tjenester på åremål, f.eks. pedagogisk rettleidingstjeneste, elevrådsarbeid og skolebibliotekstjeneste.

Faglærere i både grunnskolen og videregående skole er pålagt visse plikter i forbindelse med avvikling av eksamen, jf. grunnskoleforskriften § 9-5 og forskrift av 03.08.1987 om karakterer, eksamen og vitnemål mv. i den videregående skole § 14.

Tariffavtalene inneholder bestemmelser om reduksjon av leseplikten for undervisningspersonale som er klassestyrer, elevrådskontakt og rådgiver.

27.4 UTVALGETS VURDERINGER OM STILLINGER OG FUNKSJONER I SKOLEN

27.4.1 Generelt

Utvalgets vurderinger har særlig tatt utgangspunkt i St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren. I stortingsmeldingen gir Regjeringen - etter å ha understreket at de nasjonale mål må ivaretas - følgende anbefaling (s. 30-31):

«På den annen side må det ikke settes opp unødvendige hindringer for skolene. Mulighetene for å finne lokale løsninger som kan gi bedre opplæring, må stimuleres. Skolens kreativitet og entusiasme når det gjelder god ressursutnyttelse og hensiktsmessige organiserings- og styringsordninger, må ikke kveles i utgangspunktet av et tilstivnet og unødig detaljert avtale- og regelverk.»

Videre heter det (s. 28-29):

«Det som er et problem med dagens ordning når det gjelder binding av ressurser til faglig og pedagogisk virksomhet, er et vell av detaljerte avtaler som binder den enkelte skole i et rigid mønster. Selv om det er mulig at enkelte skoler ikke utnytter den disponible frihet god nok, er mulighetene til å finne gode lokale løsninger for bedre ressursutnyttelse og bedre læringsmuligheter for elevene i betydelig grad hindret av disse detaljbestemmelsene. Det bør tilstrebes å finne fram til et system der detaljstyring av skolens ressursbruk til faglig og pedagogisk arbeid reduseres samtidig som en i lov og forskrifter beholder og utvikler nødvendige bindinger for å ivareta de nasjonale utdanningsmålene.»

Kirke- og undervisningskomiteen var i hovedsak enig i stortingsmeldingens analyse av styringsproblemene i utdanningssektoren (Innst. S. nr. 186 (1990-91)). Komiteen gav imidlertid ikke særskilte kommentarer til avtaleverkets betydning for organisering av skolen.

Utvalget har videre lagt vekt på vurderingene omkring stillingskrav og ressursbindinger i innstillingen «Lærernes forhandlingsområde - gjennomgang av innhold og ansvar » som ble lagt fram for Regjeringen av en interdepartemental arbeidsgruppe i april 1991 («Grøholtutvalget»).

Grøholtutvalget var et utvalg sammensatt av representanter fra diverse departementer. Utvalgets hovedoppgave var å vurdere om forhandlingene for det pedagogiske personalet i skolen burde overføres fra staten til KS. Utvalget konkluderte med å anbefale slik overføring. Regjeringen har senere konkludert med at forhandlingene inntil videre skal beholdes på statens hånd.

Det vises for øvrig til opplæringslovutvalgets generelle vurderinger av forholdet mellom lov og tariffavtaler i "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7 punkt 7.3. Utvalget vurderer der lov- og forskriftsregulering som et i utgangspunktet noe mer egnet styringsmiddel på områder hvor nasjonale og individuelle interesser tilsier nasjonal styring av opplæringsvirksomheten.

27.4.2 Skoleledelsen

I arbeidet med tilpasning av særlovgivningen til den nye kommuneloven ble det lagt til grunn at særlovsbestemmelser som påla kommuner og fylkeskommuner å opprette bestemte stillinger av mer administrativ art, skulle oppheves, se Ot.prp. nr. 59 (1992-93), s. 6. Resultatet for skolesektoren var at krav om skolesjef ble opphevet ved lov 11.06.1993 nr. 85. De lovfestede krav om rektor ble derimot beholdt.

Om rektorstillingen heter det i ovennevnte proposisjon (s. 49):

«Departementet ser ikkje nokon motsetnad mellom det å behalde rektor ved den einkilde skolen og å tilpasse skolen til ny kommunelov slik som einkilde høyringsinstanser, mellom anna Kommunenes Sentralforbund, hevdar. Skoleverksemda må vere leidd. Av omsyn til den nære samanhengen mellom fag og administrasjon på skolenivået bør ikkje funksjonen som fagleg leiar og administrativ leiar skiljast. Skal rektor fungere godt som fagleg leiar med hovudansvar for resultatane i skolen, må det sikrast at rektor kan fa-

get. Dette kan mellom anna gjerast ved å stille formelle kompetansekrav til stillinga. Kommunane kan som før velje å tilsetje ein eller fleire rektorar i kommuneadministrasjonen for skolar der det ikkje ligg føre krav om eigen rektor etter grunnskolelova.»

Utvalget legger til grunn de vurderinger og lovendringer som ble foretatt i ovennevnte lovarbeid. Rektorstillingen foreslås således videreført som lovpålagt pedagogisk, faglig og administrativ leder i skolen.

Krav om rektor gjelder i dag for alle skoler med unntak av fådelte grunnskoler uten ungdomstrinn og skoler med alternativ ledelse, jf. Ivgo. § 28 og gsl. § 17 nr. 4 første ledd. Det skal være en rektor for hver av skolene.

Utvalget har vurdert om det bør gis en generell adgang til å ha en rektor som leder for flere skoler. Sammen med lovfestet krav om forsvarlig ledelse for skolene (se punkt 27.4.4) vil det kunne åpne for en hensiktsmessig lokal organisering og ressursbruk, samtidig som den totale ressurs som brukes til ledelse ved den enkelte skole, sikres.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår utvalget at dagens rektorkrav i hovedsak videreføres. Det skal således fremdeles være krav om rektor for hver enkelt videregående skole. Videre skal alle grunnskoler over en viss størrelse ha rektor. Skoler som omfattes av rektorkravet, skal ikke kunne dele en rektor.

Utvalgets flertall vil videre åpne for at rektor ved grunnskoler med rektorkrav også kan lede skoler i kommunen som ikke omfattes av rektorkravet, dersom slike ordninger oppfyller kravet om forsvarlig ledelse. Det vil gi anledning til å fylle opp rektorstillinger ved små skoler med lederoppgaver, dersom det er ønskelig og forsvarlig. Samtidig vil det gi kommunen anledning til å organisere en mer rasjonell ledelse for skolene i kommunen. Dermed vil en slik adgang kunne bidra til å forhindre sammenslåing av små skoler.

Den lovtekniske utformingen av rektorkravets begrensninger i forhold til små skoler må imidlertid endres. Det vises til flertallets forslag i "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 om å oppheve begrensningene i adgangen til aldersblanding. Dette forslaget innebærer at rektorkravet ikke lenger kan knyttes til hvordan skolen er delt.

Rektorkravet gjelder i dag ikke for fådelte skoler på barnetrinnet. I henhold til gsl. § 5 kan fådelte skoler ha opptil 90 elever. *Utvalgets flertall* vil derfor foreslå at rektorkravet ikke gjelder for skoler som bare har barnetrinn (1.-7. klassetrinn), og som samtidig har mindre enn 90 elever. Ved slike skoler skal kommunen stå fritt til å organisere skoleledelsen, f.eks. med en rektor for flere skoler eller annen type leder. Kommunens frihet vil imidlertid i praksis ofte være begrenset av kompetansekravene for undervisningsstillinger. Det vises til at en leder ved små skoler må ta sin del av undervisningen.

Medlemmene Folkestad og Wøien kan ikke støtte at rektor på en skole med pålagt rektor også skal kunne være rektor ved en skole hvor det ikke er noe slikt krav. Det vises til at det vil representere en kvalitetsreduksjon i forhold til dagens situasjon hvor det i tillegg til lovens krav er egen rektor på alle fem- og firedelte skoler og på de aller fleste tredelte. Disse medlemmene kan heller ikke støtte tilpasning av bestemmelsene til aldersblanding i fulldelte skoler, jf. disse medlemmers synspunkter i "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22.

Utvalgets flertall har videre vurdert om rektorfunksjonen bør gis en nærmere beskrivelse i loven. En slik beskrivelse vil imidlertid bryte med kommunelovtilpassningens prinsipper om kommunal frihet til å organisere virksomheten, herunder til å organisere rektorstillingen. *Utvalgets flertall* vil derfor begrense seg til å foreslå

at loven fastslår at rektor er skolens faglige, pedagogiske og administrative leder. Det innebærer krav til rektors faglige og pedagogiske kompetanse, se "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28. *Medlemmene Folkestad og Wøien* viser til sine generelle merknader i punkt 27.4.8.

Kommunen eller fylkeskommunen har instruksjonsmyndighet overfor rektor. Denne instruksjonsmyndigheten kan delegeres til f.eks. et styre for skolen. Så lenge ikke annet er fastsatt i kraft av instruksjonsmyndighet eller i lov, forskrift eller eventuelt tariffavtale, forutsetter utvalget at rektor kan delegerer sine oppgaver til annet personale ved skolen.

27.4.3 Særlig om lærerstyrte skoler

Utvalget har vurdert dagens generelle adgang til å la rektoroppgavene overtas av lærere, jf. gsl. § 17 nr. 4 tredje ledd. Ordningen er begrunnet i Ot.prp. nr. 63 (1986-87), s. 3:

«I meir enn 10 år har det, med samtykke frå departementet og med heimel i lovreglar om forsøk, vore einskilte skolar som har delt administrasjonsressursen på nokre av lærarane i staden for rektor. Dette har ofte ført til betre samarbeid mellom lærarane og mellom skolen og heimane.»

Utvalgets flertall mener imidlertid at ordningen bryter med de vurderinger som ligger til grunn for utvalgets forslag om å videreføre rektorkravet. Med en slik kollektiv ledelse vil den enkelte leder kunne få for liten tid til å konsentrere seg om lederoppgavene. Det vil samtidig være knyttet en del praktiske vansker til en slik ordning, særlig i forbindelse med foreldrenes kontakt med skoleledelsen. Videre vil ordningen kunne skape uklare ansvarsforhold, både i forhold til elevene og i forhold til arbeidsgiverrollen. Utvalgets flertall vil derfor foreslå at ordningen fjernes. Det vises i denne forbindelse til at kommunen uansett kan bringe lærerne inn i skolens ledelse som medlemmer av styre for skolen eller i mellomlederfunksjon.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen kan ikke se at det foreligger evaluering av denne type skoleledelse som tyder på at det eksisterer problemer knyttet til ordningen. Skoler med alternativ ledelse preges ofte av stort engasjement fra lærernes side. Dessuten er alle berørte parter, elevene, personalet og kommunene, med på å treffe avgjørelse om en slik ordning skal iverksettes. Disse medlemmene mener derfor at unntaksbestemmelsen bør videreføres.

27.4.4 Andre stillinger i skoleledelsen

Utover krav om rektor pålegger ikke lov eller forskrift opprettelse av stillinger i skoleledelsen. Tariffavtalene inneholder imidlertid bestemmelser om opprettelse av stillinger som undervisningsinspektør i grunnskole og videregående skole og stilling som hovedlærer og studieinspektør i videregående skole. Videre har departementet med hjemmel i gsl. § 12 og lvgo. § 20 fjerde ledd gitt en rekke instruks for stillinger i skoleledelsen.

Undervisningsinspektøren skal bistå rektor med den daglige ledelsen av skolen og er rektors stedfortreder. I videregående skoler er undervisningsinspektørene pålagt en rekke særskilte oppgaver gjennom departementets instruks. Undervisningsinspektørene i videregående skoler har blant annet som oppgave å arrangere prøver, skaffe vikarer og veilede nytilsatte lærere. Etter grunnskoleforskriften § 3-2, jf. lærerutdanningsloven § 9, skal undervisningsinspektører i grunnskolen ha utdanning for generell undervisningsstilling i grunnskolen, og tre års erfaring fra

arbeid i skolen. For undervisningsinspektører i videregående skoler er det ikke gitt særskilte kompetansekrav.

Studieinspektøren har som oppgave å hjelpe rektor i arbeidet med skolens undervisningstilbud, jf. departementets instruks for studieinspektører i videregående skole av juni 1977. Studieinspektørens særskilte oppgaver er blant annet å utarbeide forslag til fordeling av elevene på klasser og grupper og å tilrettelegge timeplanleggingen. Det gjelder ikke særskilte kompetansekrav for studieinspektører.

Hovedlæreren har faglige og pedagogiske samordningsoppgaver ved skolen, jf. departementets instruks for hovedlærer av juni 1977. Det er ikke gitt særskilte kompetansekrav for hovedlærer. Hovedlærer er ikke en administrativ lederstilling på linje med rektor, undervisningsinspektør og studieinspektør, men en funksjonsstilling i samme kategori som rådgiver.

I praksis er de fleste ovennevnte stillinger også tillagt undervisningsoppgaver. I praksis gjelder derfor ofte de samme kompetansekrav som ved tilsetting i undervisningsstilling.

Utvalget antar at kravene om undervisningsinspektører, studieinspektører og hovedlærer ikke bare er begrunnet i hensynet til tilstrekkelig administrasjonsressurs, men også i et ønske om å sikre tilfredsstillende faglig kompetanse i den administrative og pedagogiske ledelsen av den enkelte skole. Det er særlig tydelig for grunnskolens vedkommende der forskriftene setter krav om tre års arbeidserfaring fra skoleverket for personer som skal tilsettes som undervisningsinspektører.

Krav om særskilte stillinger i skoleledelsen, utover kravet om rektor, kan imidlertid etter *flertallets* oppfatning hindre en hensiktsmessig organisering, både av den enkelte skole og av skolevirksomheten i kommunen eller fylkeskommunen. De enkelte skolers, kommuners og fylkeskommuners behov for kompetanse i skoleledelsen og den mest hensiktsmessige organisering av ledelsesoppgaver må antas å variere. Blant annet antas det at mange større skoler kan ha behov for annen administrativ eller økonomisk erfaring enn den skolebaserte. Da kan krav om særskilte stillinger være et hinder for en hensiktsmessig avlastning av rektor.

Utvalget viser også til innstillingen fra «Grøholtutvalget», se ovenfor, der det heter (s. 34):

«Omfanget av lederstillinger ved den enkelte skole (kriterietall for administrativ ressurs) bør ut av avtaleverket. Det er behov for en omdefinering og oppvurdering av lederrollen. Fjerning av den binding som administrasjonsressursen representerer vil gi den enkelte rektor større frihet til å finne hensiktsmessige løsninger og vil samtidig gi et klart større ansvar. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bør i fortsetningen sørge for at den enkelte skole blir tilfredsstillende administrert gjennom regelverket.»

Etter en avveining av hensynet til sikring av pedagogisk ledelseskompetanse og behovet for lokal tilpasning finner ikke utvalgets flertall grunnlag for nasjonale krav om opprettelse av stillinger i skoleledelsen utover rektor. Utvalgets flertall vil således foreslå at kommuner og fylkeskommuner gis frihet til å bestemme opprettelsen av slike stillinger innenfor de rammer som framgår av det øvrige regelverket, f.eks. opplæringsretten. Fordi spørsmål om opprettelse av stillinger i skoleledelsen i dag regnes som tariffgjenstand i forhandlingene mellom staten og lærerorganisasjonene, må kommunenes kompetanse på dette området lovfestes, se også punkt 27.6.

Utvalgets flertall mener imidlertid det er viktig at skolen blir forsvarlig ledet, både pedagogisk og administrativt. Flertallet foreslår derfor at skoleeier forpliktet til å bruke en viss ressurs til pedagogisk, faglig og administrativ ledelse av den

enkelte skole. En slik ressurs kan tenkes sikret gjennom lovfesting eller forskrifter eller gjennom opprettholdelse av dagens tariffbestemmelser.

Krav om ledelsesressurs må begrunnes i et ønske om å sikre nasjonale interesser og individuelle rettigheter for elevene. Et flertall i utvalget mener at slike interesser sikres bedre gjennom lovregulering enn i tariffavtaler, jf. utvalgets generelle vurderinger i "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7 punkt 27.3.

Behovet for ledelsesressurs vil kunne variere både over tid og fra skole til skole. Videre vil oppfattelsen av hva som er lederoppgaver, variere. Det vil således være vanskelig og lite ønskelig å gi en klar definisjon av de oppgaver ressursen skal brukes til.

Utvalgets flertall foreslår derfor at krav til ledelsesressurs lovfestes som en rettslig standard der det stilles krav om at den enkelte skole skal være forsvarlig ledet, både pedagogisk, faglig og administrativt.

Utvalget regner i denne sammenheng ikke rådgivningsfunksjonen, klassestyrerfunksjonen og elevrådkontakten som en del av ledelsesressursen. Nevnte funksjoner vil bli behandlet særskilt nedenfor.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen viser til sin generelle merknad i punkt 27.4.8.

27.4.5 Undervisningsstillinger

Som utvalget foreslår et annet sted i utredningen, må personer som tilsettes i undervisningsstillinger i skolen, som hovedregel oppfylle visse kompetansekrav (se "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28). I denne sammenheng avgrenses det mot assistenter som bistår undervisningspersonale i undervisningen, og personale som yter bistand til elever utenom undervisningen, f.eks. knyttet til sosialpedagogiske tiltak.

Med unntak av det generelle kravet i grunnskoleloven § 27 om at personalet skal være sammensatt så hensiktsmessig for fagkretsen som mulig, inneholder ikke dagens opplæringslovgivning med forskrifter direkte krav om opprettelse av undervisningsstillinger.

Krav om et visst antall undervisningsstillinger vil imidlertid følge av bestemmelser om rett til opplæring og av maksimaltall for antall elever pr. klasse. At skolen skal ha pedagogisk personale, vil også følge av en rekke andre bestemmelser i opplæringslovgivningen. Blant annet er det fastsatt undervisningstid i henhold til grunnskoleloven § 6 og lov om videregående opplæring § 10. I undervisningstiden må det forutsettes at det foregår pedagogisk arbeid, noe som igjen forutsetter tilsetting av pedagogisk personale. Det vises også til grunnskoleforskriften § 1-3 annet ledd om at en lærer skal ha ansvar for hver undervisningsgruppe.

Utvalget foreslår i "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 lovfestede krav til undervisningstid i grunnskolen. Videre foreslås hjemmel for departementet til å fastsette forskrifter om undervisningstiden i videregående skole. Det vil således fremdeles fremgå av lov og forskrifter at det skal tilsettes personale til pedagogisk arbeid i skolen. Videre vil utvalget et annet sted i utredningen foreslå å videreføre retten til grunnskole og videregående opplæring (se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18). Det vises også til flertallets forslag om lovfestede maksimaltall for antall elever pr. klasse (se "*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kap. 22), med de krav til antall undervisningsstillinger som det fører med seg.

Utvalgets flertall finner ikke grunn til å foreslå ytterligere lovfesting av krav om pedagogisk personale. Det vises i denne forbindelse også til utvalgets forslag om lovfesting av hvilke forhold det skal legges vekt på ved tilsetting, jf. "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28. Dette forslaget vil i

hovedsak innebære det samme som dagens generelle krav til sammensetningen av lærerstaben.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen mener at hjemmelen i loven for departementet til å regulere innholdet i undervisningsstillingene må videreføres for å sikre nasjonalt likeverd. Disse medlemmene viser til sine generelle merknader i punkt 27.4.8.

27.4.6 Rådgivningsfunksjonen

I dag er rådgivningsfunksjonen i grunnskolen og videregående skole regulert i lov, forskrift og tariffavtale. Ressurser til funksjonen er nærmere regulert i tariffavtale. For videregående skole gjelder det videre et generelt lovfestet krav om sosialpedagogiske tiltak, mens det for grunnskolen er fastsatt i forskrift at alle lærere har plikt til sosialpedagogisk tjeneste.

I utvalgets grunnlagsdokumenter er betydningen av rådgivningsfunksjonen fremhevet, både for grunnskolens og videregående skoles vedkommende. I St.meld. nr. 40 (1992-93) uttaler regjeringen således (s. 41):

«I overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring er det viktig med god rådgivningstjeneste og nært samarbeid mellom skoleslagene og foreldrene. Rådgivningstjenesten i begge skoleslag har et særlig ansvar for orientering om de alternativene som elevene stilles overfor ved valg av retning i videre utdanning.»

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen uttaler kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (Innst. O. nr. 36 (1993-94) s. 14):

«Det må arbeides med en god overgang mellom grunnskolen og videregående opplæring. Komiteen mener rådgivningen i ungdomsskolen må styrkes.»

Regjeringen har også pekt på at Reform 94 stiller større krav til rådgivning om utdanning og yrkesvalg i videregående skole (St.meld. nr. 33 (1991-92), s. 45).

Utvalget slutter seg til ovennevnte vurderinger og foreslår at rådgivning til elevene opprettholdes som en pålagt funksjon i både grunnskolen og videregående skole.

Utvalget finner det imidlertid ikke naturlig at ovennevnte pålegg overlates til tariffavtalene. Slike avtaler vil ikke innebære en tilstrekkelig sikring av de nasjonale og individuelle interesser.

Det foreslås et lovfestet krav om en særskilt rådgivningsfunksjon i grunnskoler og videregående skoler. Hva som er tilstrekkelig bruk av ressurs til og organisering av en slik rådgivningstjeneste, vil imidlertid variere. Kravet foreslås derfor lovfestet som et pålegg om å gi elevene nødvendige rådgivning om utdanning, yrkesvalg og yrkesmuligheter og sosiale spørsmål.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan denne fleksibilitet skal sikres mot detaljstyring gjennom tariffavtaler mellom staten og lærerorganisasjonene, viser utvalgets flertall til punkt 27.6 nedenfor.

Det vises for øvrig til punkt 27.4.7 nedenfor der rettslig regulering av klassetrykerens særlige sosialpedagogiske oppgaver foreslås opprettholdt.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen viser til sin generelle særuttalelse i punkt 27.4.8.

27.4.7 Klassestyrerfunksjonen

Grunnskoleforskriften § 7-4 forutsetter at det skal være klassestyreren som skal ha særskilte oppgaver i forhold til en enkelt klasse. For videregående skole er krav om klassestyrer forutsatt i instruks for klassestyrer av juni 1977.

Utvalget mener det er behov for at en av klassens lærere har et samlet ansvar for klassens undervisningsopplegg og for særlig kontakt med den enkelte elev og dennes foreldre. En slik funksjon vil bidra til en bedre oppfølging av den enkelte elevs situasjon.

Utvalget vil derfor foreslå at dagens krav om klassestyrer i både grunnskolen og videregående skole videreføres og lovfestes. Funksjonen bør imidlertid etter *flertallets* oppfatning kunne tilpasses den enkelte klasses behov og den enkelte lærers forutsetninger og bør derfor ikke være gjenstand for detaljregulering. Utvalgets forslag om lovfesting av klassestyrerfunksjonens innhold begrenses således til hovedoppgaver. Som hovedoppgave regnes her blant annet klassestyrers særlige ansvar for kontakt med foreldrene. Utvalgets flertall foreslår at departementets forskriftshjemmel oppheves.

Det vises ellers til "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20, der utvalget foreslår lovfestet at klassestyrer fortsatt skal ha et særlig ansvar for klasserådets arbeid i grunnskolen.

27.4.8 Særuttalelse fra Folkestad, Wøien og Aagesen

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen mener følgende stillinger og funksjoner bør lovfestes: rektor, undervisnings-/studieinspektør, lærer, rådgiver og klassestyrer. I tillegg bør staten fortsatt ha den kompetanse som ligger i gsl. § 17 nr.5 og lvgo. § 17 til å gi pålegg om opprettelse av stillinger, funksjoner og tjenester i skolen. Hjemmelen må også omfatte rett for departementet til å gi nærmere forskrifter om tjenestens innhold, herunder instruks. Disse medlemmer mener at en felles stillingsstruktur i skoleverket med nasjonale krav til skolefaglig kompetanse er en nødvendig forutsetning for enhetsskolen og kvaliteten i det likeverdige skoletilbudet.

Styringsretten er i norsk arbeidsliv avgrenset mot tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår og må utøves innenfor rammen av dem. Disse medlemmer tar avstand fra at omfanget av skolefaglige lederstillinger ved den enkelte skole (f.eks. kriterietall for ledelsesressurs) tas ut av lovverket (punkt 27.4.4 om andre stillinger i skoleledelsen), og uttalelser om at lokal «... fleksibilitet skal sikres mot nasjonal styring gjennom tariffavtaler mellom staten og lærerorganisasjonene», slik dette f.eks. er uttalt i punkt 27.4.6 om rådgiverfunksjonen.

Kommunene og fylkeskommunene har etter kommuneloven og tilpasningen av skolelovene stor frihet til å organisere kommunens/fylkeskommunens skoleadministrasjon over skolenivået. De tariffavtaler som i dag regulerer ledelsesressurs og ressurs til funksjoner ved den enkelte skole, er minimumsressurser som den enkelte kommune/fylkeskommune kan øke. Disse forhold gir den nødvendige fleksibilitet og frihet til lokal tilpasning uten å komme i konflikt med nasjonale mål om likeverd.

Disse medlemmer kan ikke akseptere legale skranker som avskjærer retten til å inngå tariffavtaler med staten om f.eks. tidsressurs og andre arbeidsvilkår for dem som skal utføre ulike tjenester i skolen. Dette gjelder både tidsressurs til pedagogiske og administrative lederoppgaver, og andre funksjoner og tjenester ved den enkelte skole. Disse oppgavene vil fremdeles ligge der, og skolens pedagogiske personale skal utføre dem. Det kan ikke lovfestes bestemmelser som reduserer hevdvunne faglige rettigheter, og som i praksis fratrar arbeidstakerorganisasjonene retten til å forhandle med staten om medlemmenes arbeidsvilkår.

Disse medlemmer må derfor reservere seg mot utvalget av henvisninger, store deler av vurderingene og de konklusjoner som flertallet gjør under punkt 27.4 ovenfor. Disse medlemmer viser ellers til særskilte uttalelser under noen av avsnittene.

27.5 UTVALGETS VURDERING AV TJENESTER I SKOLEN

27.5.1 Bibliotekjeneste

Allerede i forrige århundre ble det bevilget midler til boksamlinger i skolen. Ved bibliotekloven av 1947 ble det en plikt å ha skolebibliotek ved alle folkeskoler. Pålegget om skolebibliotek i grunnskolen ble overført fra biblioteklovgivningen til grunnskoleloven ved lov 20.12.1985 nr. 108. Ved samme lov ble det for første gang lovfestet et krav om bibliotekjeneste for videregående skole.

I dag er det krav om bibliotek i alle grunnskoler, jf. gsl. § 10 nr. 2. For videregående skoler er det imidlertid tilstrekkelig at skolen har tilgang til bibliotekjeneste, enten gjennom eget bibliotek eller gjennom samarbeid med et annet bibliotek.

Utvalgets ser det som avgjørende for å lære elevene gode arbeidsmetoder, herunder oppøve selvstendighet, at skolen har tilgang til andre bøker enn pensumbøkene. Bibliotekjenesten er viktig både som pedagogisk verktøy, som et knutepunkt for samling og formidling av oppdatert informasjon og kunnskap og som kulturbærer. Biblioteket har i dag en mye videre funksjon enn å låne ut bøker som tas med hjem. I tilknytning til undervisningsopplegget kan elevene gå til biblioteket for å søke relevant lærestoff. De kan sitte der og arbeide, eller ta med seg materiell for den aktuelle arbeidsperioden.

I grunnskolen er tilgang til bibliotekjenester i skoleanlegget avgjørende for at de sentralt fastsatte læreplanenes og fagplanenes mål om prosjektbasert undervisning og ansvar for egen læring skal kunne gjennomføres.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at dagens lovfestede krav om bibliotekjenester videreføres. *Utvalgets flertall* vil imidlertid ikke foreslå at det åpnes for en mer detaljert regulering av bibliotekjenesten gjennom forskrifter. Det vises til at bibliotekenes organisering, omfang og innhold nødvendigvis må variere etter skolens størrelse og lokale forhold.

I tråd med flertallets vurderinger foreslås det også at kravet om at en av personalet i grunnskolen skal være ansvarlig for bibliotekjenesten (gsl. § 10 nr. 2 annet ledd første punktum) oppheves.

Medlemmene Folkestad og Wøien viser til at behovet for bibliotek/mediatek i eller i tilknytning til skoleanlegget er av avgjørende betydning for å kunne praktisere de arbeidsmetoder som læreplanene forutsetter. Dette gjelder både i grunnskolen og i videregående skole. For å sikre kvaliteten må departementet ha adgang til å gi forskrifter.

27.5.2 Pedagogisk veiledningstjeneste

Kommunen er pålagt å ha en pedagogisk veiledningstjeneste for undervisningspersonalet i grunnskolen. Tilsvarende krav gjelder ikke fylkeskommunen i forhold til de videregående skolene. Lov om videregående opplæring inneholder imidlertid en anbefaling om å ha slik tjeneste, jf. Ivgo. § 32, se også forskrift av 19.03.1979 om den pedagogiske veiledningstjenesten i fylkeskommunen.

Som utvalget har pekt på annet sted i utredningen, er undervisningspersonalets kompetanse av vesentlig betydning for kvaliteten i opplæringen. I "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 foreslår utvalgets flertall på denne bakgrunn at kommunens, fylkeskommunens og statens plikt til å medvirke til etterutdanning opprettholdes.

Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å lovfeste rammer for hvordan skoleeier skal organisere etterutdanningen. Utvalget kjenner ikke til at slike rammer er gitt for annen kommunal eller fylkeskommunal virksomhet. Det er heller ikke nasjonale eller individuelle hensyn som tilsier en særordning for skolesektoren. Det foreslås derfor at dagens lovfestede krav om en pedagogisk veiledningstjeneste oppheves.

27.5.3 Oppfølgingstjenesten

Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten ble lovfestet i forbindelse med innføringen av retten til videregående opplæring, se lov 28.05.1993 nr.51.

Stortingsmelding nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet og Ot.prp. nr. 31 (1992-93), som ligger til grunn for ovennevnte lovendring, er begge grunnlagsdokumenter i utvalgets mandat.

Utvalget finner derfor ikke grunn til å vurdere oppfølgingstjenesten og foreslår at dagens lovfesting opprettholdes.

27.6 UTVALGETS VURDERING AV DEPARTEMENTETS FORSKRIFTSKOMPETANSE - LOVFESTING AV KOMMUNAL FRIHET TIL Å OPPRETTE STILLINGER, FUNKSJONER OG TJENESTER

Departementet har i dag en vidtgående kompetanse til å gi pålegg om opprettelse av stillinger, funksjoner og tjenester i skoleverket, jf. gsl. § 17 nr. 5 og lvgo. § 17.

Utvalgets flertall har ovenfor tatt stilling til hvilke funksjoner, stillinger og tjenester som skal være gjenstand for nasjonale krav. Der flertallet går inn for at slike krav beholdes foreslås det at kravet lovfestes. Det skal etter flertallets oppfatning ikke være adgang til å stille ytterligere nasjonale krav på dette området.

På denne bakgrunn foreslår *utvalgets flertall* at departementets hjemmel til å gi pålegg om stillinger, tjenester og funksjoner oppheves.

Utvalgets flertall kan videre ikke se at det er behov for eller er hensiktsmessig med en mer detaljert regulering av tjenester og funksjoner enn det som framgår av utvalgets lovforslag. Det foreslås således ingen generell hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om tjenestenes og funksjonenes innhold. Departementets forskriftshjemmel begrenses således til oppfølgingstjenesten (se punkt 27.5.3).

Som nevnt i punkt 27.1 ovenfor vil departementets kompetanse til å gi instruks for stillinger bli vurdert i tilknytning til den arbeidsrettslige styringsrett, se "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29.

Utvalgets flertall foreslår ovenfor i punkt 27.4.4 at kommunal og fylkeskommunal frihet til å opprette stillinger i skoleledelsen lovfestes. For å klargjøre kommunens kompetanse også på andre områder som er drøftet i dette kapittel, foreslår utvalgets flertall en kommunal kompetanse til generelt å kunne opprette stillinger, funksjoner og tjenester innenfor de rammer som følger av lov eller forskrift blir lovfestet. Dette fører til at eventuelle tariffbestemmelser som er fremkommet eller fremkommer etter forhandlinger mellom staten og fagorganisasjonene, må vike for kommunale og fylkeskommunale bestemmelser på dette området. Forslaget omfatter imidlertid ikke fordeling av arbeidstiden for den enkelte arbeidstaker, herunder dagens tariffavtaler om lesepplikter. Forslaget omfatter heller ikke fastsettelse av kompensasjonsordninger - herunder lønn - for den enkelte arbeidstaker.

Kommunens plikter til å opprette stillinger, tjenester og funksjoner vil etter dette fremgå av loven alene.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen er grunnleggende uenig i flertallets vurderinger i punkt 27.6 og viser til sin generelle merknad i punkt 27.4.8.

KAPITTEL 28

Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere**28.1 INNLEDNING**

Utvalget gjennomgår nedenfor kompetansekravene for undervisningspersonale og ledere i grunnskolen og den videregående opplæring, herunder den opplæring som er spesielt organisert for voksne. Det avgrenses imidlertid mot kompetansekrav for personale tilknyttet spesialundervisning og personalet i private skoler. Slike kompetansekrav gjennomgås i henholdsvis *"Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning"* i kap. 19 og 34.

Videre vises det til utredningen om undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling i *"Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling"* i kap. 29, der krav til tilsetning - herunder kompetansekrav - ved leirskoler vurderes. Det vises også til utvalgets vurdering av kompetansekrav for lærebedriftenes faglige leder i *"Særlig om fagopplæring i arbeidslivet"* i kap. 32.

Utvalget gir først en framstilling av dagens lærerutdanning (punkt 28.2), gjeldende rett om kompetansekravene (punkt 28.3) og andre styringsvirkemidler (punkt 28.4). I punkt 28.2 gis det også en vurdering av lovreguleringen av lærerutdanningens innhold og organisering. Utvalgets øvrige vurderinger følger i punktene 28.5, 28.6 og 28.7.

28.2 LÆRERUTDANNINGEN, HERUNDER OM NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER**28.2.1 Innledning**

Lærerutdanningen består av ulike utdanningsveier: førskolelærerutdanningen, allmennlærerutdanningen, faglærerutdanning, utdanning av yrkesfaglærere og lærerutdanning ved universitetene. De skiller seg fra hverandre blant annet ved innsikt mot arbeid i ulike deler av utdanningssystemet og ved ulik vekt på faglig bredde eller faglig fordypning. I 1992 ble det utdannet 3034 lærerkandidater av ulike slag.

Lærerutdanningen omfatter i dag de tre utdanningsnivåene lærer, adjunkt og lektor, jf. lærerutdanningsloven § 3.

De statlige høgskolene har etter lærerutdanningsloven § 20 som oppgave å utdanne lærere ved å tilby:

- førskolelærerutdanning
- allmennlærerutdanning
- faglærerutdanning
- praktisk pedagogisk utdanning for lærere i yrkesfag og for studenter som har faglig utdanning fra universitet eller annen institusjon.

Med virkning fra 01.08.1994 ble de 98 tidligere regionale høgskolene - herunder alle de 24 pedagogiske høgskolene - omorganisert til 26 nye høgskoler. De pedagogiske høgskolene er således opphørt som selvstendige høgskoler og utgjør i dag en del av de nye statlige høgskolene.

En rekke universitetsutdanninger og andre utdanninger gir lærerkompetanse. En forutsetning er imidlertid at utdanningen består av pedagogisk utdanning, jf. lærerutdanningsloven § 11 nr. 1.

Statens lærerkurs gir tilbud om etterutdanning og yrkesteoretisk utdanning.

28.2.2 Generelt om behovet for en nasjonal lærerutdanning

I St.meld. nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren, uttales følgende om grunnutdanningen av lærere og opplæring av skoleledere (s. 28):

«Grunnutdanningen av lærere og skoling av skoleledere, inklusive fastsetting av generelle kompetansekrav, vil fortsatt være et nasjonalt ansvar og et viktig nasjonalt styringsinstrument. Ansvaret for å dimensjonere kapasiteten ved lærerutdanningsinstitusjonene slik at landet har en best mulig dekning av kvalifiserte lærere, må være våre nasjonale myndigheters ansvar. Det må også være statens ansvar å sørge for at lærerutdanningens innhold er best mulig tilpasset de nasjonale kunnskaps-, ferdighets- og holdningmål som er satt for utdanningssystemet. Med skoleledernes enda mer sentrale stilling som representant for overordnede myndigheter, bør et spesielt element av ledelse inn i grunnutdanningen for lærere.»

Videre uttaler flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i forbindelse med vedtakelsen av lov om universiteter og høyskoler (Innst. O. nr. 40 (1994-95) s. 27):

«Komiteens flertall, alle unntatt representanten Christiansen, mener at det er viktig å ha en sterk nasjonal styring med lærerutdanningen og innholdet i denne. For stor frihet her kan åpne for ikke bare ulik organisering av denne utdanningen, men også gi forskjeller i innhold av vesentlig omfang. I neste omgang kan dette få betydning for prinsippet om likeverdig utdanning. Konsekvensene kan bli en svekkelse av enhetsskolen som har vært et sentralt element i hele vårt lands utdanningspolitikk, og som flertallet ser som en viktig oppgave å verne.»

På denne bakgrunn foreslo komiteen at bestemmelsene om lærerutdanningens organisering og innhold i lærerutdanningsloven § § 19, 20, 21, 22 og 24 ble opprettholdt inntil spørsmålet om lærerutdanningens innhold og organisering er vurdert av dette utvalget.

Utvalget legger til grunn at statlig lærerutdanning fortsatt skal være et hovedelement i den nasjonale styring av opplæringssektoren. I punkt 28.2.5 nedenfor vurderes det om de gjenstående bestemmelsene i lærerutdanningsloven om innholdet i og organiseringen av lærerutdanningen skal videreføres i en ny opplæringslovgivning.

28.2.3 Dagens organisering og styring av lærerutdanningen

Grunnutdanningen for lærere er gjenstand for nasjonal styring gjennom lov og rammeplaner fastsatt av departementet.

Etterutdanningen av lærere og skolelederopplæringen er i hovedsak styrt ved hjelp av andre typer virkemidler enn rettslig regulering.

I lærerutdanningsloven § 2 heter det om formålet med lærerutdanningen:

«1. Utdanninga skal gje den faglege og pedagogiske kunnskap og praktiske opplæring som trengst for planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning og oppseding etter ulike føresetnader hos elevane og i samsvar med målet for den skole utdanninga sikter mot. 2. Utdanninga skal fremje den personlege utviklinga hos studentane, vekkje interesse for pedagogisk utviklingsarbeid, og gje grunnlag for forståing av samanhengen mellom lærargjeringa og skolens funksjon i samfunnet.»

Oppgaver for høyskolene i forbindelse med lærerutdanningen er fastsatt i lærerutdanningsloven § § 19 og 20.

I lærerutdanningsloven § § 21 og 22 er det gitt nærmere regler om innholdet i lærerutdanningen. Blant annet skal lærerutdanningen inneholde pedagogisk teori og praksis og praktisk opplæring i skolen. For utfylling av det lovfestede innholdet i lærerutdanningen er departementet gitt hjemmel til å gi rammeplaner for førskolelærer-, allmennlærer- og faglærerutdanningen og for praktisk pedagogisk utdanning, jf. lærerutdanningsloven § 21. Departementet har fastsatt rammeplaner for allmennlærerutdanningen, førskolelærerutdanningen og praktisk pedagogisk utdanning og for en rekke faglærerutdanninger.

Lærerutdanningsloven § 24 gir regler om vurdering og vitnemål, herunder vurdering av skikkethet for læreryrket.

28.2.4 Lov om universiteter og høyskoler

Lov om universiteter og høyskoler omfatter statlig styring av universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene.

I lovens § 46 er departementet gitt hjemmel til å bestemme hvilke fag, emner o.l. som blant annet yrkesutdanninger skal inneholde. Departementet gis også hjemmel til å fastsette nasjonale rammeplaner for den enkelte yrkesutdanning eller enkeltfag som inngår i yrkesutdanningen. Lærerutdanningen regnes i denne sammenheng som yrkesutdanning, se Ot.prp. nr. 85 (1993/94) s. 72.

Adgangen til nasjonal styring av blant annet lærerutdanningen utdypes nærmere i proposisjonen:

«Etter forslaget til ny lov om høgre utdanning vil det ligge til de sentrale myndigheter å fastsette nasjonale standardkrav m.h.t. fagsammensetning, faglig bredde og fordypning, normert studietid m.m. for grader, yrkesutdanninger og andre utdanningsprogram som institusjonene under loven skal tilby.»

Departementet er således gitt kompetanse til å fastsette rammene for det faglige innholdet i lærerutdanningen. Det antas således at lov om universiteter og høyskoler gir departementet samme kompetanse til å styre lærerutdanningen som lærerutdanningsloven § 21.

28.2.5 Spørsmål om særskilt lovfesting av lærerutdanningens innhold og organisering.

Bestemmelsene om lærerutdanningens formål, oppbygning og innhold i lærerutdanningsloven § § 2, 3, 19 - 22 og 24 ble ikke opphevet ved lov om universiteter og høyskoler. Utvalget har vurdert om bestemmelsene bør videreføres i en ny opplæringslovgivning, eventuelt om bestemmelsene bør opprettholdes i lærerutdanningsloven.

Fastleggningen av det nærmere innhold i lærerutdanningen har sterk tilknytning til lovfesting av utdanningsnivået for lærer. Utvalget vil derfor foreslå at dagens bestemmelse i lærerutdanningsloven § § 21 nr.1-4 legges inn i utdanningskravet for lærere, se nærmere nedenfor i punkt 28.5. Videre foreslår utvalget i punkt 28.5.3.4 nedenfor et lovfestet krav om ett års praktisk-pedagogisk utdanning for både førskolelærer, allmennlærer, faglærer, adjunkt og lektor.

Hovedinnholdet i lærerutdanningen vil dermed fortsatt være lovregulert. Det øvrige innholdet i lærerutdanningen kan etter utvalgets oppfatning mest hensikts-

messig fastsettes av departementet. Lov om universiteter og høyskoler antas å gi tilstrekkelig kompetanse i denne forbindelse.

Det vises for øvrig til vurderingene nedenfor i punkt 28.7 om den særskilte skikkethetsvurderingen etter lærerutdanningsloven § 24 nr. 3.

Det foreslås ikke noe ytterligere lovfesting av lærerutdanningens innhold og organisering. Det vises i denne forbindelse til de alminnelige reguleringer i lov om universiteter og høyskoler, som må antas å være hensiktsmessige også for høyskolens lærerutdanning.

28.3 DEN NÅGJELDENDE RETTSLIGE REGULERING AV KOMPETANSEKRAV FOR UNDERVISNINGSPERSONALET

28.3.1 Generelt om lærerutdanningsloven

Lov 08.06.1973 nr. 49 om lærerutdanning inneholder utdanningskrav for undervisningspersonell i hele skoleverket, herunder bestemmelser om utdanningsnivåene lærer, adjunkt og lektor (kap. III og IV, jf. kap. II).

Loven fastsetter formålet med (§ 2) og oppbygningen av (§ 3) lærerutdanningen. Videre pålegger loven stat, fylkeskommune og kommune å medvirke til at undervisningspersonalet og skolelederne får anledning til etterutdanning (§ 4).

Lærerutdanningsloven knyttes til grunnskoleloven, lov om videregående opplæring, privatskoleloven og folkehøgskoleloven gjennom henvisning i lovens § 1 nr.1. Tilsvarende er det henvisninger til lærerutdanningsloven i de nevnte lover og i forskriftene til voksenopplæringsloven § 9.

28.3.2 Utdanningsnivåene

Kompetansekravene for undervisningspersonalet har sitt utgangspunkt i utdanningsnivåene lærer, adjunkt og lektor, jf. lærerutdanningsloven § 5 nr. 1. Innholdet i de enkelte utdanningsnivåene er fastsatt i lærerutdanningsloven § § 6-8 og i forskrift 09.06.1987 om lærer-, adjunkt- og lektorutdanning som omfattes av § 1 nr.1 i lov om lærerutdanning (kompetanseforskriften). Kompetanseforskriften er under endring. Forskriften skal blant annet tilpasses utvidelsen av allmennlærerutdanningen og den praktisk pedagogiske utdanningen.

I lærerutdanningslovens forstand har en lærer utdanning som allmennlærer, førskolelærer eller faglærer som svarer til minst tre års vanlig studietid, jf. lærerutdanningsloven § 6 nr. 1. Faglærer kan også ha annen likeverdig godkjent utdanning, eventuelt med tillegg av praksis, jf. lovens § 6 nr. 2 og kompetanseforskriften § § 13 flg. I lovens § § 21 og 22 og i departementets rammeplaner er det nærmere innholdet i allmennlærer-, førskolelærer- og faglærerutdanningen fastsatt. I tillegg fastsetter kompetanseforskriften de nærmere utdannings- og praksiskrav for faglærere, herunder utdanningskrav for morsmåls lærere.

Departementet kan gi godkjenning som lærer på grunnlag av likeverdig utdanning fra utlandet, jf. lovens § 6 nr. 3.

Lærerutdanningsloven § 7 inneholder utdanningskravene for adjunkt. Adjunktutdanningen kan være lærerutdanning med tillegg av ett års godkjent videreutdanning, jf. lovens § 7 nr.2. Videre kan adjunktbenevnelsen, i henhold til lovens § 7 nr.1, oppnås ved eksamen av lavere grad fra universitet eller høyskole med fagkrets som er godkjent for arbeid i skolen og med godkjent pedagogisk utdanning, sml. lovens § 11. Kompetanseforskriften § 28 fastsetter hvilke utdanninger som oppfyller kravene i § 7 nr.1. Blant annet er cand.mag.-graden godkjent som utdanning i henhold til § 7 nr.1.

Adjunktutdanning kan også være annen likeverdig godkjent utdanning, eventuelt med tillegg av praksis, jf. lovens § 7 nr.3. Godkjenning kan også gis på grunnlag av likeverdig utdanning fra utlandet, jf. § 7 nr. 4.

Etter lærerutdanningsloven § 8 nr.1 kan utdanning som lektor bestå i eksamen av høyere grad fra universitet eller høgskole med fagkrets som er godkjent for arbeid i skolen. I tillegg kreves det godkjent pedagogisk utdanning, sml. lovens § 11. Departementet har i kompetanseforskriften § 31 fastsatt hvilke grader og eksamener som skal omfattes av § 8 nr. 1.

Lektorutdanningen kan imidlertid også være adjunktutdanning med tillegg av hovedfagsutdanning eller godkjent videreutdanning ved universitet o.l., jf. lovens § 8 nr. 2. Videre kan en lærer bli lektor ved å gjennomføre godkjent videreutdanning på hovedfagsnivå svarende til tre års studium, jf. lovens § 8 nr. 3. I likhet med lærer- og adjunktstatus kan også lektorstatus oppnås ved å få godkjent en likeverdig utdanning fra inn- eller utland.

Uavhengig av hva som er fastsatt i lærerutdanningsloven §§ 6-8, skal både lærer-, adjunkt- og lektorutdanning omfatte minst et halvt års godkjent pedagogisk utdanning, jf. lovens § 11 nr. 1.

Godkjenningskompetansen i forhold til utdanningsnivåene er tillagt departementet, jf. lærerutdanningsloven § 12. Departementet er også gitt hjemmel til å dispensere fra lovens utdanningskrav, jf. § 12 nr. 1 bokstav d. Dispensasjonshjemmelen kan benyttes når særlige hensyn gjør det nødvendig eller ønskelig, og etter at departementet har innhentet uttalelse fra Lærerutdanningsrådet.

28.3.3 Kompetansekrav i de enkelte skoleslag og for de enkelte klassetrinn

Med unntak av midlertidig tilsatte og vikarer må alle som tilsettes til undervisning eller annet pedagogisk arbeid i videregående skole, være lærer, adjunkt eller lektor, jf. lærerutdanningsloven § 15, jf. § 5 nr. 1.

I tillegg inneholder kompetanseforskriften krav om relevant utdanning m.m. ved tilsetting i videregående skole, jf. forskriftens §§ 34 og 36. For yrkesrettede utdanninger kan ordlyden i § 36 tyde på at forskriften bare setter krav om relevant kompetanse for de som er faglærere, slik at allmennlærere, førskolelærere, adjunkter og lektorer kan tilsettes fritt. Utvalget antar imidlertid at dette ikke har vært meningen. Kravet om relevant kompetanse må antas å gjelde for alle yrkeslærere.

For allmennfaglig studieretning og for undervisning i felles allmenne fag på andre studieretninger stilles det krav om faglig fordypning på minst et år i de fag vedkommende skal undervise. Allmennlærere kan ikke tilsettes til å undervise i nevnte fag, jf. forskriftens § 34.

Med henvisning til dispensasjonshjemmelen i lærerutdanningsloven § 12 nr. 1 bokstav d har departementet åpnet for tilsetting på vilkår innen den yrkesfaglige delen av videregående opplæring, jf. kompetanseforskriftens § 37. Bestemmelsen tillater at lærere i yrkesfag som mangler pedagogisk utdanning, men ellers fyller de faglige kravene, og søkere som ikke har fullført yrkesteoretisk utdanning, tilsettes i oppsigelig stilling på vilkår av at utdanningen fullføres innen en frist som til vanlig ikke overstiger tre år.

Allmennlærerutdanning er den eneste utdanning som kvalifiserer til pedagogisk arbeid på alle trinn i grunnskolen. Både for faglærere, adjunkter og lektorer - som ikke også er allmennlærere - er adgangen til tilsetting i grunnskolen begrenset til nærmere bestemte utdanninger og fag, jf. lærerutdanningsloven § 13 annet ledd første punktum og kompetanseforskriften §§ 32 og 33. Denne adgangen er særlig begrenset for barnetrinnet, der faglærere, adjunkter og lektorer bare kan tilsettes for ordinær undervisning i fagene musikk, formingsfag, kroppsøving, ernæring, helse-

og miljøfag (husstell/heimkunnskap), og bare dersom de har fordypning i det aktuelle fag, jf. forskriften § 32.

Førskolelærere kan bare tilsettes på barnetrinnet, og bare når spesielle hensyn gjør det nødvendig.

For midlertidig tilsatte eller vikarer gjelder det ingen kompetansekrav, jf. lærerutdanningsloven § 12 nr. 2. Adgangen til midlertidig tilsetting er imidlertid begrenset. Etter grunnskoleloven § 17 nr. 2 kan midlertidig tilsetting bare benyttes «når det trengst». Bestemmelsens adgang til midlertidig tilsetting må antas å omfatte de tilfeller der det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene.

Rettsvilkårsavtalen for tilsatte i videregående skole fastsetter at midlertidig stilling kan nyttes når det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene, se avtalens § 2. Det er imidlertid uklart i hvilken grad avtalebestemmelsen er gyldig sett i lys av arbeidsmiljølovens regler om midlertidig tilsetting i aml. § 58 A.

Lærerutdanningsloven § 5 nr. 2 gir en særskilt kompetanseregulering for timelærere. Til vanlig skal slike lærere ha samme kompetanse som annet undervisningspersonale. For undervisning i særskilte emner kan det imidlertid tilsettes timelærer med spesialutdanning i emnet.

28.3.4 Skoleledere

For skoleledere stilles det krav om tre års erfaring fra «arbeid i skoleverket» i tillegg til lærer-, adjunkt- eller lektorutdanningen, jf. lærerutdanningsloven § 9 nr.1. I lovens forarbeider er det forutsatt at nevnte praksis skal ha vært undervisning eller administrativt arbeid (Ot.prp. nr. 36 (1972-73) s.115). I en uttalelse fra sivilombudsmannen av 15.08.1979 (ombudsmannens årsmelding for 1979/80, s. 18) heter det:

«Lovens ordlyd «arbeid i skoleverket» er det videre nærliggende å oppfatte slik at dette forutsetter også tilknytning til skolemyndighetene gjennom tilsetting eller tilskudd, eller ved organisering av virksomheten».

Videre antar ombudsmannen at tilsetting av rektorer uten særlig erfaring fra skolevirksomhet er i strid med bestemmelsens formål.

Den som skal tilsettes som skoleleder, må for øvrig oppfylle kravene for tilsetting i de forskjellige skoleslagene i lærerutdanningsloven § § 13-15.

I grunnskolen omfatter kompetansekravene for skoleledere rektor og undervisningsinspektør, jf. grunnskoleforskriften § 3-2. I videregående skole gjelder kompetansekravene bare for rektor.

28.3.5 Nærmere om godkjenning av utenlandske utdanninger

Med hjemmel i lærerutdanningsloven § 12 nr. 1 har departementet gitt forskrift av 09.03.1987 om godkjenning av lærerutdanning fra utlandet og forskrift av 09.05.1979 om tilleggsprøver for lærarar med utdanning fra utlandet. Forskriftene skiller mellom utdanning fra nordiske land og fra utlandet forøvrig.

Når det gjelder godkjenning av undervisningspersonell med utdanning fra andre EØS-land, er Norge gjennom EØS-avtalen forpliktet av rådsdirektiv 89/48/EØF. Direktivet er omtalt i rundskriv F-7/94 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Formålet med direktivet er å bidra til fri flyt av arbeidskraft. Gjennom direktivet blir EØS-borgere sikret adgang til lovregulerte yrker på samme vilkår som vertslandets borgere. Når det gjelder tilfeller der utdanningens innhold og lengde avviker for mye i forhold til norsk utdanning, kan departementet stille andre og supplerende krav til søkeren. Kravet om obligatorisk tilleggsprøve i ovennevnte forskrifter gjelder ikke for søkere med utdanning fra EØS-land. Imidlertid tillater

direktivet at tilsettingsmyndighetene stiller krav som er relevante for utøvelse av yrket, herunder at søkeren behersker norsk, har kjennskap til norske samfunns- og skoleforhold og for øvrig har en relevant utdanning.

28.3.6 Kompetansekrav for undervisningspersonale i grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt tilrettelagt for voksne.

Etter lov om voksenopplæring § 9 første ledd kan departementet fastsette nærmere regler for kompetanse hos medarbeidere i voksenopplæringen. Slike regler er gitt i forskrift av 24. august 1981 nr. 4942.

Lærerutdanningsloven gir hjemmel til å fastsette særskilte krav om pedagogisk utdanning for undervisningspersonell og ledere i voksenopplæringen, jf. lovens § 11 nr. 2.

For undervisningspersonale i grunnskoleopplæring og videregående opplæring arrangert av offentlige utdanningsinstitusjoner er det fastsatt at de utdanningskrav som følger av lov 08.06.1973 nr. 49 om lærerutdanning, vanligvis skal gjelde, jf. forskriftens punkt 1.2.1. Dette gjelder også når regulær førstegangsutdanning foregår som avviksordning etter voksenopplæringsloven § 8. Krav til kompetanse hos lærere og andre medarbeidere i alternative tilbud etter § 7 fastsettes av departementet ved godkjenning av tilbudet.

Det følger av forskriftens punkt 1.2.4 at personer som ikke har godkjent lærerkompetanse for noe bestemt skoleslag, fag eller utdanningsretning, men som på annen måte kan dokumentere særlige kvalifikasjoner for voksenopplæring i ett eller flere emner, kan bli godkjent som kvalifisert til stilling som lærer for et begrenset tidsrom og/eller innenfor et nærmere fastsatt fagområde.

28.3.7 Annen rettslig regulering i tilknytning til undervisningspersonalets kompetanse

Etter grunnskoleloven § 27 nr. 1 er kommunen pålagt å sørge for «at undervisningspersonalet er samansett så formålstenleg for fagkrinsen som råd er,...». Videre skal kommunen medvirke til at undervisningspersonale, skoleledere og personale med særoppgaver i skolen får anledning til å holde kunnskapene sine ved like og til faglig oppdatering. En plikt til å medvirke til etterutdanning følger også av lærerutdanningsloven § 4, som også pålegger en slik plikt overfor stat og fylkeskommune.

Utlysning av stillinger i grunnskolen for adjunkt og lektor skal nevne de fag det kreves undervisningskompetanse i, jf. gsl. § 20 nr. 2.

Undervisningspersonalet i grunnskolen har plikt til å undervise på det opplæringstrinn og i de fag som de har kompetanse til, jf. gsl. § 22 nr.2. Imidlertid kan undervisningspersonale som ikke hører til Den norske kirke eller Den Evangelisk Lutherske Frikirke ikke pålegges å undervise i kristendomkunnskap, jf. gsl. § 18 nr.3. For videregående opplærings vedkommende er det overlatt til skolens ledelse å bestemme hvilket trinn, kurs og fag personalet skal undervise på, jf. lvgo. § 20.

Etter grunnskoleforskriften § 10-4 utvides grunnskolelærernes undervisningsoppgave til også å omfatte «andre fag og område når rektor etter samråd med læreren finn det forsvarlig og omsynet til undervisninga gjer det nødvendig».

Grunnskoleforskriften § § 10-2 og 10-3 pålegger rektorer og undervisningsinspektører å delta i lederopplæringstiltak.

Etter gsl. § 22 nr. 3 og lvgo. § 20 tredje ledd har personalet plikt til å veilede lærerstudenter under studentenes praksis i skolen. For grunnskolepersonalets del betinger loven en fastsatt godtgjørelse, jf. gsl. § 22 nr. 3. Ved beslutningen om hvilken grunnskolelærer som skal stå for praktikantopplæringen, skal rektor ved stu-

dentens lærested ha rett til å uttale seg, jf. gsl. § 21. Dersom kommunen og vedkommende rektor ikke blir enige, skal Statens utdanningskontor ta avgjørelsen. Lovfestede regler om lærestedets innflytelse og lærernes godtgjørelse er ikke gitt for videregående skoles vedkommende.

28.4 BRUK AV ANDRE STYRINGSMIDLER

I tillegg til den rettslige regulering benytter staten også andre styringsvirkemidler i den nasjonale styringen av undervisningspersonalets kompetanse. Virkemidlene er nasjonalt koordinert opplæring av skoleledere og undervisningspersonell, samt veiledninger.

Ledelsesutvikling i skolen (LUIS) er et nasjonalt program som organiserer opplærings- og veiledningstiltak for skoleledere. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet leder og koordinerer LUIS-arbeidet på landsbasis og fordeler statlige midler til gjennomføringen. Statens utdanningskontorer har oppgaver på fylkesnivå.

Statens lærerkurs er direkte underlagt departementet som et eget kontor med forvaltningsoppgaver knyttet til etter- og videreutdanning av lærere. Statens lærerkurs er departementets sentrale enhet når det gjelder iverksetting av etter- og videreutdanningstiltak på spesielle områder som departementet ønsker å styre. Departementet fordeler midler til ulike tiltak etter forslag fra kurskontoret, som gir videre melding om tildeling og følger opp overfor dem som har søkt om kursmidler. Det bevilges også andre tilskudd til etterutdanning direkte over departementets budsjett.

Departementet har i rundskriv F-62/92 gitt «Oversikt over aktuell lærerutdanning og praksis for fag/fagområder i videregående skoler». Rundskrivet er en praktisk veileder når den tilsettende myndighet skal vurdere om søkerne har den rette utdanning for det fag de skal tilsettes for å undervise i.

28.5 UTVALGETS VURDERING AV DAGENS KOMPETANSEKRAV - FORSLAG TIL ENDRINGER

28.5.1 Generelt

Det vises innledningsvis til "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 der utvalget går inn for at nåværende krav til kompetanse for undervisningspersonale og skoleledere i hovedsak videreføres.

Nasjonale kompetansekrav for undervisningspersonale er med på å sikre både kvalitet og likeverdighet i undervisningstilbudet. Samtidig kan kompetansekrav begrense mulighetene for fleksibel planlegging og utnyttelse av de samlede ressurser. Manglende fleksibilitet kan både være fordyrende og stenge for fornuftig utnyttelse av relevant kompetanse.

Kompetansekravene skal sikre nasjonal likhet på et høyt nivå. Samtidig må det antas at høy kompetanse gjør undervisningspersonalet bedre i stand til å tilpasse undervisningen til elevenes evner og forutsetninger. Den gode lærer er en lærer som har overskudd og innsikt til å kunne ta vare på alle elevene i klassen.

Kompetansekravene skal videre sikre at undervisningspersonalet har relevant kompetanse for det fag eller det alderstrinn vedkommende skal undervise. Kravene skal bidra til at det hele tiden er den best kvalifiserte søker som ansettes i undervisnings- og lederstillinger i skolen. Dette forsetter imidlertid at kompetansereguleringen åpner for en viss grad av fleksibilitet, bl.a. i forhold til søkerens realkompetanse. Videre er det nødvendig med et tilstrekkelig mangfold i lærerutdanningen slik at skolens forskjellige og varierende behov kan dekkes.

For vurderingene nedenfor legger utvalget til grunn at kompetansekravene skal gjelde ved tilsetning i undervisnings- og skolelederstilling. Disse kravene skal således ikke være til absolutt hinder for at stillingers innhold endres etter tilsetning. En slik fleksibilitet kan i visse tilfeller gå på bekostning av undervisningspersonalets fagspesifikke kompetanse, men anses likevel nødvendig av hensyn til en rasjonell disponering av personalressursene.

Utvalget vurderer ikke kompetansekrav for annet skolepersonale enn undervisningspersonale og skoleledere. Vurderingene og forslagene nedenfor omfatter således ikke assistenter som bistår undervisningspersonale i undervisningen, og personale som yter bistand til elever utenom undervisningen, f.eks. knyttet til sosialpedagogiske tiltak. Bruk av slike assistenter vil blant annet kunne være aktuelt i forbindelse med opplæring av funksjonshemmede elever.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen viser til sin generelle merknad i "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 punkt 27.4.8. Det er disse medlemmenes syn at det bør stilles kompetansekrav til alle skolefaglige stillinger og funksjoner dersom ikke kompetansekravet framgår ved at stillingen eller funksjonen er kombinert med en undervisningsstilling.

28.5.2 Krav om relevant kompetanse

28.5.2.1 Grunnskolen

Opplæringsløpet i grunnskolen går fra det mer allmenne til det mer faglig spesialiserte. På småskoletrinnet konsentreres undervisningen om større emner, mens det skjer en gradvis større fordypning og klarere fagdeling opp gjennom mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Kompetansebehovet i de ulike deler av grunnskolen er derfor forskjellig. På småskoletrinnet er det størst behov for lærere med bred faglig kompetanse, mens behovet for lærere med faglig fordypning i de fag de skal undervise i, øker gradvis med stigende klassetrinn. I tillegg er skolens oppdragerfunksjon en viktig del av virksomheten på alle trinn i grunnskolen. Lærernes oppgaver omfatter både undervisning og oppdragelse.

Etter dagens bestemmelser kan undervisningspersonale uten allmennlærerutdanning bare i begrenset grad undervise på småskoletrinnet og mellomtrinnet, se lærerutdanningsloven § 13 annet ledd og kompetanseforskriften § 32. Lov og forskrifter begrenser imidlertid ikke adgangen for allmennlærere uten faglig fordypning til å undervise på ungdomstrinnet. Allmennlærere kan således undervise i hele grunnskolen.

Gjennom en fornuftig ansettelsespraksis kan kommunen likevel sikre seg relevant kompetanse på ungdomstrinnet. Ved små skoler kan det imidlertid være vanskelig å tilby undervisningspersonalet fulle stillinger med oppgaver bare på ungdomstrinnet. Etter dagens regler kan den eneste løsningen være å ansette allmennlærere også for undervisning på ungdomstrinnet, selv om allmennlæreren ikke har den nødvendige faglige fordypning.

Utvalget ser fordeler ved at allmenn undervisningskompetanse prioriteres på småskoletrinnet (1.-4. klassetrinn). Allmennlærernes kompetanse er generelt den som er best tilpasset den emnemessige organiseringen av undervisningen på småskoletrinnet. Blant annet er det allmennlærerne som best kan ivareta funksjonen som klasselærer.

For å kunne møte utfordringene i forbindelse med 6-årsreformen bør imidlertid allmennlæreren ha kompetanse innenfor barnehagepedagogiske arbeidsmåter, noe som også vil imøtekomme premissene fra Innst. O. nr. 36 (1993/94). Etter utvalgets oppfatning bør allmennlærere ha opplæring i pedagogisk arbeid med 6-10-åringer som del av sin grunnutdanning, eller som videreutdanning med vekt på førskolepe-

dagogiske arbeidsmåter. Utvalget vil imidlertid ikke foreslå lovfesting av et slikt krav. En eventuell lovfesting bør vurderes etter at den forestående revisjon av rammeplanen for allmennlærerutdanningen er gjennomført (se Ot.prp. nr. 21 (1993-94), s. 19).

Dagens adgang for andre enn allmennlærere til å undervise i enkelte fag på småskoletrinnet (1.-4. trinn) foreslås videreført.

På mellomtrinnet (5.-7. klassetrinn) møter elevene flere nye fag, og undervisningen blir i større grad fagdelt. Undervisningen på dette trinnet må gi både nødvendig faglig fordypning og elevene hjelp til å se sammenhenger og til å skaffe seg oversikt og innsikt i det de lærer, ut fra det modningsnivået elevene har. Den faglige fordypningen tilsier etter utvalgets oppfatning at det som et supplement til allmennlæreren også åpnes for tilsetning av faglærere, adjunkter og lektorer i denne delen av grunnskolen, når læreren har relevant faglig fordypning tilsvarende minst et halvt års studietid. Ved økt bruk av faglærere på mellomtrinnet vil kravene til klassestyrer som koordinator for klassens øvrige lærere øke.

Den faglige spesialiseringen øker ytterligere på ungdomstrinnet (8.-10. klassetrinn). Elevene skal på ungdomstrinnet tilegne seg en dypere faglig forståelse. Etter utvalgets oppfatning bør lærere som skal gi elevene en slik forståelse ha faglig utdanning som er relevant for undervisningen i det enkelte fag på ungdomstrinnet. Det foreslås derfor at lærere på ungdomstrinnet - med unntak av lærere i lokalt fastsatte valgfag - skal ha faglig fordypning som svarer til minst et halvt års studietid som er relevant for minst ett av de fag de tilsettes for å undervise i. Variasjonsbredden i det lokalt fastsatte valgfagstilbudet gjør det praktisk vanskelig å sette krav til faglig fordypning i slike fag. Likeledes vil det være praktisk vanskelig å kreve relevans for alle fag stillingen skal omfatte, særlig ved små skoler. Det vises i denne sammenheng til at hensynene bak kravet til relevant utdanning også vil bli ivarett gjennom kravet om at den best kvalifiserte søker skal tilsettes, og ved at fagkretsen oppgis ved utlysning av undervisningsstillingene.

Ovennevnte forslag for ungdomsskolen må antas å ikke føre til vesentlige økonomiske konsekvenser, se "*Økonomiske konsekvenser*" i kap. 42 om økonomiske konsekvenser.

Spørsmålet om adgangen til å tilsette førskolelærere i undervisningsstilling i grunnskolen drøftes under punkt 28.5.4.

28.5.2.2 Videregående opplæring

Enkelte av kompetanseforskriftenes krav både kan og bør ligge fast, og de bør derfor lovfestes.

Etter kompetanseforskriftenes §§ 34 og 36 kreves det at undervisningspersonale som tilsettes i videregående skole, har en utdanning som er relevant for det fag de skal undervise i. I allmenne fag kreves det at den relevante utdanningen for faget skal være minst ett år. Allmennlærere må ha adjunktutdanning med minst ett års fordypning i de fag vedkommende skal undervise i. Allmennlærere som ikke i tillegg er adjunkt, kan således etter gjeldende regulering ikke tilsettes i oppsigelig eller fast undervisningsstilling i videregående skole.

Gjeldende lovbestemmelser om kompetansekravene for videregående skole kan gi inntrykk av at både allmennlærere, førskolelærere, faglærere, adjunkter og lektorer er kompetente for pedagogiske arbeid i skolen. I henhold til forskriftene er imidlertid arbeidet i videregående skole forbeholdt faglærere, adjunkter og lektorer med relevant utdanning. Etter utvalgets oppfatning er kravet om relevant faglig fordypning hos undervisningspersonalet avgjørende for å sikre et høyt kunnskaps- og ferdighetsnivå blant elevene. Det foreslås derfor lovfesting av dagens forskriftsre-

gel om at bare faglærere, lektorer og adjunkter med faglig fordypning som er relevant for det fag de skal undervise i, kan tilsettes i videregående skole.

28.5.2.3 Nærmere om kompetansekravene for medarbeidere i opplæring spesielt organisert for voksne

I dette punktet vil utvalget drøfte kompetansekrav for medarbeidere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring som er spesielt organisert for voksne. Drøftelsen omfatter ikke kompetansekrav for undervisningspersonalet i ordinær grunnskole eller ordinær videregående skole som er tillagt oppgaver i voksenopplæringen. For slikt personale gjelder de alminnelige kompetansekrav for de respektive skoleslag.

Etter dagens lovgivning er departementet gitt hjemmel til å fastsette kompetansekravene for all voksenopplæring, jf. lovens § 9 og lærerutdanningsloven § 11 nr. 2. Bestemmelsen er kommentert i Ot.prp. nr. 7 (1975-76), s. 78-79, der Regjeringen begrunner hvorfor det ikke er hensiktsmessig å lovregulere kompetansekravene for opplæring som er spesielt organisert for voksne:

«Departementets ønske om en fleksibel ordning på disse områder skyldes at kompetansekriterier, pedagogisk utdanning og arbeidssituasjonen for medarbeiderne i voksenopplæringen har nøye sammenheng med utviklingsarbeidet mer generelt. Lovbestemmelser på disse områder basert på tidbestemte oppfatninger, vil lett kunne hemme dette utviklingsarbeidet.»

Videre legger proposisjonen til grunn at kompetansekravene skal være tilsvarende som i paralleller i det offentlige utdanningssystem, så langt dette passer.

Utvalgets flertall slutter seg til ovennevnte vurderinger og vil ikke foreslå lovfestede kompetansekrav for medarbeidere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne. Utvalgets flertall har videre vurdert om departementets forskriftskompetanse bør opprettholdes.

I likhet med annen voksenopplæring er behovet for fleksibilitet fremtredende. Dette behovet kan søkes dekket gjennom en opprettholdelse av forskriftskompetanse for departementet, eller ved at kommune og fylkeskommune kan tilsette på fritt grunnlag.

Når det gjelder det konkrete behov knyttet til hver enkelt stilling, må det antas at den tilsettende myndighet er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som er best egnet. Hensynet til landets kompetansebehov på lang sikt ivaretas imidlertid best av nasjonale myndigheter.

Det kunne tenkes at kompetansen sikres gjennom de alminnelige markedsprinsipper. Dersom tilbudet ikke er godt nok, vil tilbudet bli utkonkurrert. Når tilbudet kommer fra kommunen og fylkeskommunen, er det imidlertid lite sannsynlig at slike markedsprinsipper vil virke kvalitetssikrende. For de fleste potensielle studenter er det få tilbud å velge mellom og bare en tilbyder. Samtidig er det ikke gitt at det vil vurderes som negativt i den kommunale eller fylkeskommunale ledelsen at søkingen til voksenopplæringstilbudene går ned.

Utvalgets flertall vil legge avgjørende vekt på behovet for å sikre kvalitet i opplæringen for voksne i offentlige tiltak. Dette behovet er særlig sterkt i førstegangsutdanning av voksne, herunder norskopplæring for fremmedspråklige, som kan være avgjørende for de voksnes mulighet til å fungere i samfunnet. Hensynet til maksimal fleksibilitet i tilsetningskriteriene må her vike for en adgang til å fastsette nasjonale minstekrav.

Utvalgets flertall vil på denne bakgrunn foreslå at departementets hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for undervisningspersonale i grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne opprettholdes.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår at kompetansekrav for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne lovfestes. De nye læreplanene i videregående opplæring og de kommende læreplanene i forbindelse med grunnskolereformen gjelder for alle målgrupper. For å sikre høy kvalitet må det stilles ensartede krav til kompetanse for de som underviser uavhengig av hvem som får undervisningen. Kompetansekravene må dessuten ikke variere etter hvem som arrangerer kurset.

Disse forhold tilsier en lovfesting av kompetansekrav for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne. Ved alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne og som et avvik fra regulær førstegangsutdanning skal det stilles samme krav til undervisningskompetanse som på tilsvarende nivå innen regulær førstegangsutdanning.

28.5.3 Lovfesting av utdanningsnivåer

28.5.3.1 Generelt

Undervisningspersonalets lønn følger utdanningsnivå og praksis, ikke skoleslag eller klassetrinn eller arbeidets art for øvrig. Gjennom tariffavtalene mellom staten og lærerorganisasjonene er undervisningspersonalets lønnsnivå knyttet til utdanningsnivåene lærer/faglærer, adjunkt, adjunkt med opprykk, lektor og lektor med opprykk. Betegnelsene adjunkt med opprykk og lektor med opprykk figurerer verken i lærerutdanningsloven eller i kompetanseforskriftene. Disse kategoriene er lønnskoder oppstått som resultat av forhandlinger. Innplassering i nevnte lønnskoder skjer imidlertid på samme måte som for kategoriene lærer, adjunkt og lektor - det vil si på grunnlag av krav til utdanning og/eller praksis.

Utenom forholdet til lønssystemet har utdanningsnivåene bare rettslig betydning som knutepunkt mellom den enkelte søkers utdanning og praksis, på den ene side, og kompetansekravene for de enkelte skoleslag, opplæringsretninger og klassetrinn på den annen side. Alternativet til lovfesting av utdanningsnivåene er å knytte dagens utdanningskrav direkte til kompetansekravene for de enkelte deler av skoleverket, uten å gå veien om utdanningsnivåene.

Dagens forskriftsverk og godkjenningsspraksis er knyttet til de lovfestede utdanningsnivåene. Utvalget antar at nivåene fortsatt gir en hensiktsmessig sortering av de enkelte utdanninger under de enkelte skoleslag, opplæringsretninger og klassetrinn. Ordningen med lovfestede utdanningsnivåer er godt innarbeidet i kompetansesystemet og har en sentral og viktig funksjon i lønssystemet for undervisningspersonalet. Ved at lønnen følger kompetansenivået, blir den enkelte lærer motivert til å øke sin kompetanse gjennom ytterligere utdanning eller praksis utenfor skolen. Dette illustreres av følgende statistikk for kompetanseutviklingen i skolen for perioden 1980 - 1990:

Undervisningspersonale i norske skoler på utdanningsnivå

	1980:	1990:		
Embetseksamen (høyere grad)	9.338	13,0 %	9.013	10,9 %
Cand.mag	5.717	7,9 %	7.292	8,8 %
Allmennlærer	21.999	30,6 %	16.448	19,8 %
Allmennlærer m/adj.komp	18.498	25,7 %	25.590	35,6 %
Faglærer	8.484	11,8 %	7.904	9,5 %
Faglærer m/adj.komp	1.760	2,5 %	4.549	5,5 %
Andre m/adj. komp	1.029	1,4 %	3.159	3,8 %
Førskolelærer	615	0,9 %	968	1,2 %
Lærer u/godkj. utd.	4.535	6,3 %	3.785	4,6 %
Andre			392	0,5 %
Sum	71.975	100,0 %	83.100	100,0 %

Kilde: (Ressurser og resultater i norske skoler 1980-90)

NAVFs utredningsinstituttets undersøkelse av høgskolekandidater 10 år etter eksamen (i Rapport 2/90) viser at vel halvparten av kandidatene hadde tatt videre- og etterutdanning av mer enn 4 måneders varighet i løpet av disse 10 årene. Allmennlærerne hadde høyest andel (65 %) av dem som hadde tatt slik etterutdanning. De tar særlig fag på lavere grads nivå, pedagogikk og enkelte humanistiske fag. Videreutdanning i realfag, biologi og miljøfag er mer sjelden, og få går videre til høyere grads nivå.

På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at lovfesting av de tre utdanningsnivåene lærer, adjunkt og lektor videreføres i den nye opplæringslovgivningen, og at departementet gis hjemmel til å konkretisere utdanningsnivåene gjennom forskrifter.

Innenfor utdanningsnivået lærer sorteres utdanningskravene inn under faglærer, allmennlærer og førskolelærer. Selv om denne inndelingen ikke har tilknytning til lønssystemet, har den en viktig og innarbeidet funksjon i forskriftsverk og godkjenningsspraksis. Utvalget finner derfor ikke grunn til å fjerne denne lovfestede oppdelingen av lærerutdanningene. Det vises i denne forbindelse også til utvalgets vurderinger i punkt 28.2.

28.5.3.2 Særlig om lektorgodkjenning på grunnlag av likeverdig utdanning og praksis

I dag gis faglærer- og adjunktstatus på bakgrunn av både utdanning og praksis, se lærerutdanningsloven § § 6 nr. 2 og 7 nr. 3 og kompetanseforskriftene. For lektor-nivået må utdanningen alene være likeverdig med de utdanningskrav loven for øvrig foreskriver, se § 8 nr. 4.

Imidlertid har det i de praktisk-estetiske fag utviklet seg en forvaltningspraksis der «faglig virksomhet» tas med i vurderingen av om lektorgodkjenning skal gis, jf. «Kriterier for kompetansevurdering i formingsfag, yrkesfag og musikkfag», vedtatt av Lærerutdanningsrådet 21.-22.10.91. Vedtaket åpner for at en kombinasjon av formell utdanning og praksis kan kvalifisere til lektorstatus, og er begrunnet i at fagene ikke har utdanningstilbud på hovedfagsnivå. Selv om vedtaket ikke er bin-

dende for departementets godkjenningskompetanse, blir ovennevnte kriterier i praksis fulgt.

Selv om behovet for ovennevnte praksis er redusert ved at både formingsfag og musikkfag har fått utdanning på hovedfagsnivå, er det fremdeles profesjoner innenfor kunstfagene som er avhengige av at praksis vektlegges i vurderingen av om lektorstatus skal gis.

Utvalget foreslår derfor en lovendring med sikte på å gi nødvendig hjemmel for godkjenning på grunnlag av utdanning med tillegg av praksis i fag knyttet til kunstnerisk virksomhet der det ikke er tilbud om den nødvendige utdanning ved norske utdanningsinstitusjoner.

Utvalget finner derimot ikke grunn til å foreslå generell adgang til lektorgodkjenning på grunnlag av praksis. Det vil være i strid med det alminnelige prinsipp om at lektorkompetanse gis ved utdanning på høyt faglig nivå hvor kandidatene som ledd i hovedfagsstudiet utfører et større arbeid av vitenskapelig karakter.

28.5.3.3 Særlig om allmennlærerutdanningen

Allmennlærerutdanningen er i dag en fireårig utdanning, jf. departementets rammeplan av 10.07.1992. Lærerutdanningsloven krever minst tre års utdanning for allmennlærere. Utvalget foreslår at loven endres slik at det blir bedre samsvar mellom loven og gjeldende rammeplan. I denne sammenheng foreslås det også enkelte endringer i lovens regler om adjunktutdanning.

28.5.3.4 Krav om ett års praktisk-pedagogisk utdanning

Etter lærerutdanningsloven § 11 nr. 1 må alle utdanningsnivåene omfatte minst et halvt års pedagogisk utdanning godkjent av departementet. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 36 (1972-73)) kommenterer departementet et forslag om krav om ett års praktisk-pedagogisk utdanning:

«Departementet er i prinsippet samd i dette og ser det som ei oppgave å legge tilhøva til rette for minst ett års pedagogisk utdanning for alt undervisningspersonale snarest mogleg. Førebels bør likevel ikkje minimumskravet reint generelt setjast til meir enn 1/2 års pedagogisk utdanning...»

Også stortingskomiteen (Innst. O. nr. 66 (1972-73)) er inne på tanken å lovfeste minst ett års pedagogisk utdanning. Den

«finn likevel å måtte halde på det framlegget departementet gjer, men ... vil be departementet om å leggje tilhøva til rette for eit års pedagogisk utdanning for alt undervisningspersonale så snart som mogeleg».

Dagens godkjente pedagogiske utdanning utgjør ett års studietid, enten den er inkludert i lærerutdanningen eller tas separat, jf. Rammeplan for praktisk-pedagogisk utdanning ved universitet og vitenskapelige høgskoler og Rammeplan for ettårig praktisk-pedagogisk utdannelse for yrkeslærere. Rammeplanene er godkjent av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet henholdsvis 10.07.1992 og 06.1994.

For å bringe loven bedre i samsvar med dagens ordning foreslår utvalget at kravet til pedagogisk utdanning for undervisningspersonale settes til ett års studietid, og at det framgår av loven at utdanningen skal være praktisk-pedagogisk. Departementet gis hjemmel til å gi nærmere forskrifter. Forskriftene skal være utfyllende og kan ikke sette krav om lengre studietid enn loven.

28.5.4 Særlig om førskolelærere

Etter dagens lovgivning er adgangen til å tilsette førskolelærere i grunnskolen meget begrenset, se lærerutdanningsloven § § 13 annet ledd og 10 annet ledd og punktene 28.3.2 og 28.3.5 ovenfor.

Stortingets vedtak om at 6-åringer skal begynne i skolen, har imidlertid aktualisert spørsmålet om førskolelærere skal gis større adgang til å arbeide på grunnskolenes barnetrinn. I Innst. O. nr. 36 (1993-94) fra kirke-, utdannings-, og forskningskomiteen heter det:

«Komiteens flertall ... viser ... til at tilbudet for 6-åringer skal baseres på en overgangspedagogikk med særlig vekt på førskolepedagogiske arbeidsformer. Etter flertallets oppfatning er det helt naturlig at det både for 6-åringene og for den øvrige småskolen kan ansettes personale med både førskolelærerkompetanse og allmennlærerkompetanse.»

Innstillingen bygger blant annet på St.meld. nr. 40 (1992-1993), der Regjeringen anbefaler å åpne for en kombinasjon av førskolelærere og allmennlærere på småskoletrinnet. I denne forbindelse viser Regjeringen til et forsøk med pedagogisk tilbud til 6-åringene. Forsøket ble gjennomført i perioden 1986-90 og omfattet på det meste 42 kommuner og årlig ca. 1500 6-åringer. Det ble prøvd ut et pedagogisk tilbud gjennom samarbeid mellom barnehage og skole. Tilbudet var lokalisert til ca. 100 barnehager og ca. 100 skoler.

Konklusjonen fra forsøket var at samarbeid mellom førskolelærere og allmennlærere hadde en klart positiv effekt, herunder at et godt samarbeid mellom barnehage og skole gav lærergruppene på småskoletrinnet ny innsikt og bedre arbeidsmetoder.

I ovennevnte stortingsmelding gir Regjeringen uttrykk for at en senket skolestart bør få konsekvenser for innholdet i grunnutdanningen for både førskolelærere og allmennlærere. Det fremheves at det i dag er førskolelærerne som har best kunnskap om 6-åringene og deres måte å lære på, mens det er allmennlærerne som har best kunnskap om systematisk norsk- og matematikkopplæring. Grunnutdanningen må sikre at disse to gruppene får en felles innføring i småskolepedagogikk.

Førskolelærerne har i dag ansvaret for 6-åringene i barnehagen. Sammen med allmennlærerne har førskolelærerne også ansvar for pedagogisk tilbud til 6-åringene i skolens lokaler. Når 6-åringstrinnet flyttes fra barnehage til skole er det etter utvalgets oppfatning naturlig at førskolelærernes kompetanse følger med og utgjør en del av den totale undervisningskompetanse i 1. klasse.

I tråd med ovennevnte uttalelser fra stortingskomiteens flertall finner utvalget grunn til å foreslå at førskolelærerne skal ha undervisningskompetanse også på andre deler av barnetrinnet. Førskolelærerne vil også kunne gi nyttige impulser til skolen som helhet og til lærerkolleger med annen utdanningsbakgrunn.

Det vises også til at det ved mindre skoler kan være vanskelig å få fylt en førskolelærerstilling med oppgaver begrenset til ett klassetrinn. Dette kan skape problemer for rekrutteringen av førskolelærere til slike skoler.

Det antas at en felles læreplan vil bidra til å dempe eventuelle problemer som skyldes ulik utdanningsbakgrunn for allmennlærere og førskolelærere.

Utvalget ser imidlertid at en åpning for førskolelærere - som nødvendigvis bare kan gjelde for de første delene av barnetrinnet - kan tenkes å vanskeliggjøre en tilfredsstillende gjennomføring av klasselærerordningen. Når klasselærere som er førskolelærere slutter underveis på barnetrinnet, vil noen flere elever enn i dag få mindre kontinuitet i ordningen. Etter utvalgets syn vil imidlertid slike ulemper bli oppveid av fordelene ved adgang til å tilsette førskolelærere. Uansett er det ikke gitt at

maksimal kontinuitet i klasselærerordningen alltid vil være positiv. Mange klasser og lærere vil kunne ha fordel av et skifte av klasselærer midtveis i barnetrinnet.

På grunnlag av ovennevnte vil utvalget foreslå adgang til å tilsette førskolelærere til undervisning på klassetrinnene 1-4. Adgangen bør tre i kraft fra og med iverksetting av 6-årsreformen.

Det bør imidlertid stilles krav om særskilt kompetanse for førskolelærere som skal undervise i småskolen. I løpet av småskoletrinnet skal barn lære å lese og skrive. For de aller fleste elever er dette den mest skjellsettende læringen på dette trinnet. Begynnerundervisningen er helt avgjørende for elevenes videre skolegang. Førskolelærerutdanningen omfatter ikke lese- og skriveopplæring.

For ikke å svekke elevenes undervisningstilbud må det derfor stilles særskilt krav om at førskolelærere som skal undervise på hele småskoletrinnet, har kompetanse for lese-, skrive- og talloplæring som tilsvarer allmennlærerens. I denne forbindelse bør førskolelærerne etter utvalgets oppfatning gis mulighet for ett års videreutdanning. Dette er også i samsvar med merknadene fra stortingskomiteens flertall i Innst. O. nr. 36 (1993/94), s. 12.

Innholdet i videreutdanningen bør konsentreres om begynnerundervisning i skolen, spesielt den første lese-, skrive- og tallinnlæringen. Elementer i utdanningen kan hentes både fra grunnutdanningen for allmennlærere og fra videreutdanningssprogrammet i småskolepedagogikk. Studieplanen for videreutdanningen bør baseres på og tilpasses førskolelærernes grunnutdanning, både når det gjelder barns generelle utvikling og språkutvikling. Utviklingsperspektivet i førskolelærerutdanningen bør videreføres.

Dersom mange førskolelærere ønsker slik videreutdanning, kan det øke behovet for undervisningskapasitet. Eventuelle merkostnader ved dette vil imidlertid ikke være direkte konsekvens av utvalgets forslag. Dimensjoneringen av slik utdanning vil som tidligere være et budsjettspørsmål.

Utvalgets flertall finner for øvrig ikke grunn til å videreføre dagens unntakshjemmel i lærerutdanningsloven § 13, som tillater tilsetting av førskolelærere også på mellomtrinnet (i dag 4-6 trinn) «når særlege omsyn gjer det ønskjeleg». Det vises til at behovet for en slik regel vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom flertallets forslag om at også personale som ikke oppfyller kompetansekravene, på visse vilkår skal kunne gi spesialundervisning, se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19.

Medlemmene Folkestad og Wøien er ikke enig i at personalet som ikke oppfyller kompetansekravene på visse vilkår skal kunne gi spesialundervisning og viser til sin merknad i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19. Disse medlemmene mener derfor at det fortsatt er behov for en særskilt unntakshjemmel som tillater tilsetting av førskolelærere på mellomtrinnet.

28.5.5 Særlig om skoleledere

Alle videregående skoler og grunnskoler med ungdomstrinn eller med fulldelt barnetrinn skal ha en rektor som øverste administrative og faglige leder. For øvrig stiller lovverket kommunesektoren fritt til å opprette og definere lederstillinger i skoleverket.

Opprettelse av stillinger for undervisningsinspektører ved de enkelte skoler er regulert av tariffavtaler. Det samme gjelder studieinspektør- og hovedlærerstillinger i den videregående skolen.

Utvalget foreslår i "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 å videreføre kravet om rektor som den enkelte skoles administrative, pedagogiske og fag-

lige leder. Forslaget bygger blant annet på Ot.prp. nr. 59 (1992-93) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov. I proposisjonen heter det (s. 49):

«Skal rektor fungere godt som faglig leiar med hovudansvar for resultatane i skolen, må det sikrast at rektor kan faget. Dette kan mellom anna gjerast ved å stille formelle kompetansekrav til stillingen.»

På bakgrunn av rektors funksjon som faglig leder er det etter utvalgets oppfatning nødvendig at tilsatte i slike stillinger har den nødvendige bakgrunn fra skolen. Rektor skal således fortsatt ha både utdanning som kvalifiserer til undervisningsstilling i skolen, og praksis i form av skolevirksomhet. Med skolevirksomhet menes i denne sammenheng undervisning eller administrativt arbeid i skolen. Ved tilsetting bør det også legges vekt på lederopplæring i form av etterutdanning eller kompetansegivende videreutdanning spesielt rettet mot skolelederfunksjonen.

Utvalget foreslår derfor ingen endringer i de generelle kravene til praksis eller utdanning for tilsetninger i rektorstilling.

Utvalget vil videre foreslå å videreføre kravet om at rektor skal være kvalifisert for tilsetting i undervisningsstilling i det skoleslag, eventuelt de klassetrinn, hun skal være rektor for. Det vises til at rektor vanligvis har undervisning som en del av sin stilling. Videre er det viktig at rektor som faglig leder for skolen har relevant faglig bakgrunn, jf. også ovennevnte uttalelse i Ot.prp. nr. 59 (1992-93). Forslaget vil også åpne for at førskolelærere kan være rektorer i grunnskolen dersom de oppfyller ett av kompetansekravene for undervisning ved skolen.

Det vises for øvrig til lov 21.03.1995 om barnehager § 16 tredje ledd (loven har pr. 03.07.95 ikke trådt i kraft), som tillater rektor å være styrer for barnehage når skole og barnehage er organisert som én virksomhet. Dette kan imidlertid ikke innebære at rektor må ha førskolelærerutdanning, jf. lovens § 16 annet ledd.

Utvalgets flertall foreslår i "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 at kommunen og fylkeskommunen skal ha frihet til å vurdere hvilke administrative stillinger utover rektorstillingen som er nødvendige. *Flertallet* finner det naturlig at kommunene og fylkeskommunene gis en tilsvarende frihet til å fastsette kompetansekrav for dem som skal fylle slike stillinger. Behovet for kompetanse i skoleadministrasjonen vil variere. Det kan for eksempel tenkes at det ved enkelte større skoler kan være hensiktsmessig å tilsette en økonom eller en person med rent administrativ bakgrunn i skoleledelsen.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen er uenig i dette og mener det i tillegg til kompetansekrav for rektor og undervisningspersonale bør fastsettes særskilte kompetansekrav for undervisnings-/studieinspektør og rådgiver.

28.5.6 Særlig om midlertidig tilsatte og vikarer

Lærerutdanningsloven § 12 nr. 2 og grunnskoleloven § 17 nr. 2 åpner i dag for at personer som ikke oppfyller kompetansekravene, kan tilsettes i vikariater og midlertidige stillinger i grunnskolen (se punkt 28.3.3). Det må forutsettes at det da ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene.

Ovennevnte bestemmelser gir et svakere stillingsvern enn reglene om midlertidig tilsetting i arbeidsmiljøloven, se loven § 58 A.

Etter utvalgets oppfatning er ovennevnte bestemmelser i lærerutdanningsloven og grunnskoleloven nødvendige for å sikre elevene opplæring også i de situasjoner hvor det ikke melder seg kvalifiserte søkere. Det er i slike situasjoner bedre at den best egnede av de ukvalifiserte søkerne tilsettes, enn at elevene står uten opplæring. Videre må hensynet til elevenes opplæring i slike tilfeller gå foran den tilsattes behov for stillingsvern. Dette tilsier at kvalifisert søker må kunne tilsettes i stillin-

gen når en slik søker melder seg. Det vises i denne forbindelse også til Høyesteretts avgjørelse fra tilsvarende situasjon innen helsevesenet (se Rt. 1985 s. 1141). Avgjørelsen kan sammenfattes slik at det, bl.a. ut fra hensynet til pasientene, var adgang til midlertidig tilsetting hvor stillingen ikke kunne besettes med kvalifisert søker, forutsatt at tilsetting ble begrenset til det som var strengt nødvendig, og at det foreliggende behov var saklig begrunnet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det gis en særskilt bestemmelse om adgang til midlertidig tilsetting i grunnskolen og i videregående skole når det ikke er søkere som oppfyller de lov- eller forskriftsfestede kompetansekravene. For stillinger med varighet mer enn seks måneder vil det etter utvalgets forslag i "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 punkt 29.3.3 kreves offentlig utlysning av stillingen.

Av hensyn til den midlertidig tilsatte og for å sikre at det med jevne mellomrom arbeides med å skaffe kvalifisert personale, bør tilsettingen gis varighet ut skoleåret. Før utløpet av skoleåret, må således stillingen normalt utlyses på ny. Dersom det heller ikke denne gangen melder seg kvalifiserte søkere, kan det igjen tilsettes midlertidig.

Skoleårets utløp lovfestes i denne forbindelse til 31. juli. Det vises i denne forbindelse til at dette er dagens overgangsdato i gsl. § 19 nr. 2.

En utvidet adgang til å tilsette midlertidig i forhold til hva som følger av arbeidsmiljøloven, øker imidlertid behovet for særskilt lovregulering av disse arbeidstakernes stilling. Særlig gjelder det arbeidstakere som har vært tilsatt midlertidig over en lengre periode. Utvalgets *flertall* vil derfor foreslå at det innføres en bestemmelse etter mønster fra lov 04.03.1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 10 nr 1 om at tjenestemann, som har vært tilsatt midlertidig i mer enn fire år har samme oppsigelsesvern som fast tilsatt tjenestemann. I denne forbindelse legger flertallet således større vekt på hensynet til den enkelte arbeidstaker enn på de hensyn som begrunner kompetansekravene for undervisningspersonale. Undervisningspersonale som har vært tilsatt i fire år, må også antas å ha tilegnet seg betydelig realkompetanse. Det må dessuten kreves sammenhengende fire års tilsetting hos samme arbeidsgiver

Medlemmene Berg, Folkestad, Jahr, Skard, Wøien og Aagesen viser til utvalgets vektlegging av kompetansekravene i øvrige deler av kapitlet. På et område med lovfestet krav til utdanning kan en ikke samtidig fastsette bestemmelser som i realiteten sidestiller praksis med fire års universitets- eller høgskoleutdanning.

Utvalget ser ikke grunn til å videreføre dagens regel om at ukvalifiserte kan tilsettes i vikariater. For slike stillinger bør i utgangspunktet de alminnelige kompetansekravene komme til anvendelse. På samme måte som for faste stillinger kan vikarer tilsettes midlertidig ved mangel på kvalifiserte søkere. Imidlertid må det for vikariatets vedkommende tillates at det settes en tidligere sluttdato enn 31. juli i de tilfeller vikariatet utløper før denne dato.

Utvalget vurderer i "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 punkt 29.3.3.6 adgangen til midlertidig tilsetting og tilsetting i vikariater forøvrig. Utvalget foreslår der at de allminnelige reglene i arbeidsmiljøloven skal gjelde.

28.5.7 Særlig om øvingslærere

Som nevnt i punkt 28.3.7 ovenfor er undervisningspersonale i både grunnskolen og i videregående skole pålagt et veiledningsansvar overfor lærerstudenter som har praksis i skolen.

Utvalget foreslår i punkt 28.5.3 ovenfor at kravet om pedagogisk praksis for alle som skal undervise i skolen videreføres. Det vil derfor fremdeles være nødvendig at grunnskoler og videregående skoler tar imot praksisstudenter.

Det antas at praksisplass i de fleste tilfeller vil bli opprettet gjennom avtale mellom den enkelte høgskole eller universitet og grunnskole eller videregående skole. Det vil i denne forbindelse også bli avtalt hvem av undervisningspersonalet som skal forestå praksisopplæringen (øvingslærer). Videre forutsettes det at det også inngås arbeidsavtale direkte mellom høgskolen og den enkelte øvingslærer. Slike avtaler er nødvendige for å sikre faglig-pedagogisk sammenheng mellom teori og praksis i lærerutdanningen.

Utvalget mener likevel at praksistiden er en så sentral del av lærerutdanningen at gjennomføringen av den bør gis hjemmel i loven. Det foreslås derfor at departementet gis hjemmel til å pålegge kommunene og fylkeskommunene å ta imot praksisstudenter i forskrift eller ved enkeltvedtak. Departementet skal også kunne fastsette forskrifter eller gjøre enkeltvedtak om utvelgelsen av øvingslæreren.

28.5.8 Særlig om aldersblandede klasser

Det er i dag adgang til aldersblanding i små grunnskoler, jf. grunnskoleloven § 5 nr. 1. Utvalgets flertall foreslår i "*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kap. 22 at adgangen til aldersblanding i grunnskolen gjøres generell.

Både dagens ordning og utvalgets forslag innebærer at klassen kan bestå av elever fra både småskole og mellomtrinn. Ved enkelte skoler kan også elever fra ungdomstrinnet være i samme klasse som elever fra barnetrinnet. Den inndeling av kompetansekravene som utvalget foreslår (se punkt 28.5.2.1) er ikke tilpasset slik aldersblanding.

Utvalget finner det imidlertid vanskelig å foreta en slik tilpasning i forhold til de enkelte kompetansekravene. Kompetansebehovet må vurderes konkret i forhold til den enkelte klasses sammensetning og den konkrete organiseringen av undervisningen. De som tilsettes må imidlertid uansett oppfylle kompetansekravene for minst en av de grupper klassetrinn som er representert i klassen. Utvalget foreslår at ovennevnte nedfelles i en lovbestemmelse om at kompetansekravene gjelder for aldersblandede klasser så langt de passer.

28.5.9 Særlig om timelærere

Til undervisning i særskilte emner kan det i dag tilsettes timelærere som har spesialutdanning i emnet, jf. lærerutdanningsloven § 5 nr. 2. Ordningen er imidlertid ikke lenger i bruk i skoleverket. Det vises også til forslaget om hjemmel for departementet til å fastsette særskilte kompetansekrav i punkt 28.6, noe som vil dekke det samme behovet som ovennevnte lovbestemmelse. På denne bakgrunn foreslår utvalget at den særskilte reguleringen av kompetansekrav for timelærere oppheves.

28.5.10 Ansvar for etterutdanning

Kommunen, fylkeskommunen og staten er i dag pålagt en plikt til å medvirke til at undervisningspersonale og skoleledere får anledning til etterutdanning, jf. lærerutdanningsloven § 4 og grunnskoleloven § 27 nr. 2 annet ledd.

Etter flertallets oppfatning er etterutdanning i form av faglig vedlikehold og faglig oppdatering viktig for en høy kompetanse i lærer- og lederstaben, og hos personale som er engasjert i opplæring av lærlinger. Det er like stort behov for etterut-

danning innen private som offentlige skoler. Dagens lovbestemmelser om ansvar for etterutdanning kan i denne sammenheng virke for svakt formulert.

Et skjerpet ansvar for etterutdanning vil imidlertid kunne føre til økte utgifter for kommunesektoren. Mandatet forutsetter at utvalgets forslag samlet sett ikke skal føre til merkostnader for staten eller kommunesektoren. Utvalgets flertall finner derfor ikke grunn til å foreslå materielle lovendringer om ansvaret for etterutdanningen.

Medlemmet Skard mener at bestemmelsen i lovutkastet om etterutdanning er unødvendig og bør utgå. Både det statlige avtaleverk og den kommunale Hovedavtalen inneholder bestemmelser som ivaretar behovet for etterutdanning. Spørsmålet er prinsipielt et forhold som bør reguleres i avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og ikke knyttes opp til noe lovverk.

Utvalget foreslår at dagens bestemmelse i lærerutdanningsloven § 4 nr. 2 om adgang til å gi permisjon oppheves. Etter utvalgets syn vil de alminnelige regler om permisjonsadgang være tilstrekkelige (jf. nærmere i "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29).

28.5.11 Lovfesting av prinsippet om tilsetting av den best kvalifiserte søker

Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at det er den best kvalifiserte søker som skal velges ved tilsetting i offentlige stillinger. Den som tilsettes, må imidlertid oppfylle lov- eller forskriftsfestede krav, f.eks. kompetansekrav.

Av hensyn til elevenes opplæring og skolens kvalitet er det av stor betydning at det hele tiden er den beste blant de kvalifiserte søkerne som tilsettes.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om tilsetting av den best kvalifiserte søker lovfestes. Det fastsettes i denne forbindelse at det ved valg mellom flere søkere til samme stilling skal legges vekt på utdanning og praksis, hvilket undervisningsbehov tilsettingen skal ta sikte på å dekke, og søkerens egnethet for stillingen for øvrig.

28.6 DEPARTEMENTETS KOMPETANSE

28.6.1 Forskriftskompetanse og kompetanse til å dispensere fra lovens regler

Lærerutdanningsloven gir departementet stor frihet til å fastsette de nærmere kompetansekravene for undervisningspersonalet. Kompetansen er benyttet til både å gi forskrifter om innholdet i de enkelte utdanningsnivåene og om hvem på de enkelte utdanningsnivåer som kan arbeide i de forskjellige skoleslag og klassetrinn.

Utdanning skifter innhold, samtidig som skolens kompetansebehov varierer. Hvilke utdanninger som kan fylle skolens behov for undervisningskompetanse, må derfor vurderes fortløpende. Utvalget ser det derfor som hensiktsmessig at departementet beholder kompetanse til å fastsette forskrifter om kompetansekravene for undervisningspersonalet.

I samsvar med Regjeringens retningslinjer i Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner, s. 248, bør forskriftskompetansen imidlertid i større grad enn i dag presiseres og knyttes til den enkelte bestemmelse i lovutkastet.

Departementet bør ha kompetanse til å gi nærmere forskrifter om innholdet i utdanningsnivåene og om tilleggsprøve for utenlandske søkere som ikke bygger sin søknad på utdanning og/eller praksis fra land som er omfattet av EØS-avtalen. Videre bør departementet kunne gi forskrifter om i hvilke fag på barnetrinnet (1.-4.) andre enn allmennlærere og førskolelærere kan undervise. Departementet bør også kunne gi nærmere forskrifter om kravene til faglig fordypning på grunnskolens mel-

lom- og ungdomstrinn og i videregående skole og om kravene til kompetanse i lese-, skrive- og talloplæring for førskolelærerne på småskoletrinnet.

I tillegg vises det til utvalgets forslag i "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 om at departementet skal kunne gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder.

Forskriftshjemlene vil i ovennevnte tilfeller være knyttet til bestemmelser som vanskelig kan gis et mer presist innhold av hensyn til behovet for fleksibilitet, men hvor det likevel er et behov for nærmere regler.

Departementets dispensasjonskompetanse etter lærerutdanningsloven § 12 nr. 1 bokstav d antas i dag å være benyttet til også å gi forskrifter som setter til side øvrige bestemmelser i denne loven. Se således kompetanseforskriftenes § 37, der det gjøres unntak fra lovens kompetansekrav for lærere i yrkesfag.

Etter utvalgets oppfatning bør utgangspunktet være at Stortinget fastsetter det generelle nivået for kompetansekravene. Departementet har anledning til ved behov å foreslå de nødvendige lovendringer for Stortinget. Dessuten ligger det atskillig fleksibilitet allerede i dagens lov og i utvalgets lovutkast, gjennom adgang til å tilsette personer som ikke fyller kompetansekravene i midlertidige stillinger, anledning til å godkjenne samlet utdanning og praksis og adgangen til å tilsette personer med spesialutdanning som timelærere i særskilte emner.

For særlige opplæringsbehov eller i andre særlige tilfeller kan det imidlertid være hensiktsmessig at departementet fastsetter forskrifter som avviker fra lovens krav. Det vises til utvalgets forslag i forbindelse med opplæring spesielt organisert for voksne (se punkt 28.5.2.3) og spesialundervisning (se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19). Også i andre tilfeller kan avvikende forskrifter bidra til en bedre sikring av kompetansebehovet. Dette kan gjelde samisk opplæring, morsmålsopplæring og når det er mangel på relevant kompetanse innen yrkesopplæringen.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at departementet skal ha adgang til å gjøre unntak fra lovens kompetansekrav for undervisningsstillinger når det foreligger særlige grunner. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til at departementet ved siden av dette skal ha hjemmel til å gjøre unntak i enkelttilfeller.

28.6.2 Godkjenning

Lærerutdanningsloven inneholder en rekke godkjenningsbestemmelser knyttet til utdanningsnivåene. Lovreguleringen på dette området er lite oversiktlig og inneholder en del bestemmelser som må anses som overflødige.

Etter utvalgets oppfatning kan departementet gjennom forskrifter (se punkt 28.6.1 ovenfor) i tilstrekkelig grad fastlegge det nærmere innhold i utdanningsnivåene. Det er derfor ikke nødvendig at loven stiller opp krav om godkjenning i tillegg til forskriftens bestemmelser. Den nødvendige fleksibilitet kan oppnås gjennom å opprettholde departementets kompetanse til å godkjenne likeverdig utdanning og praksis.

Utvalget foreslår således opphevelse av alle godkjenningsbestemmelser knyttet til utdanningsnivåene, med unntak av departementets hjemmel til å godkjenne utdanning og praksis som er likeverdig med utdanningsnivåenes innhold forøvrig, herunder likeverdig utdanning fra utlandet (se blant annet punkt 28.5.3.2).

28.6.3 Særlig om lærerutdanningsrådet

Lovreguleringen om Lærerutdanningsrådet ble opphevet ved lov om universiteter og høyskoler. Dette innebærer at departementet gis større frihet til å organisere den nødvendige sakkyndige kompetanse.

Dersom Lærerutdanningsrådet nedlegges, antar utvalget at dette vil kunne få betydning for utøvelsen av departementets forskriftskompetanse. Det at forskriftsutkast gjennomgås eller initieres av et uavhengig faglig råd, bidrar til å sikre at forskriftene i størst mulig grad er basert på hensynet til kompetansesituasjonen i skolen.

Utvalget vil således understreke betydningen av at departementet, dersom Lærerutdanningsrådet ikke skal opprettholdes, benytter seg av lignende uavhengig sakkunnskap i sitt arbeid med kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere. I det minste må bestemmelser om slike forhold uten unntak fastsettes ved forskrift på grunnlag av åpen høring mv. etter reglene i forvaltningsloven kap. VII.

28.7 SKIKKETHETSVURDERINGEN

Ved slutten av lærerutdanningen skal de pedagogiske høyskolene ta endelig stilling til om kandidaten er skikket for læreryrket, jf. lærerutdanningsloven § 24 nr. 3. Den som finnes skikket, gis lærervitnemål, mens de øvrige får vitnemål for den del av studiet som de har fullført. Utvalget antar at kravet om særskilt skikkethetsvurdering gjelder for all lærerutdanning, også den praktisk-pedagogiske utdanningen for lærere i yrkesfag og for studenter som har faglig utdanning fra universitet eller andre institusjoner, se lærerutdanningsloven § 20 nr.1 bokstav d.

Slik ordningen fungerer i dag, er det svært få som blir funnet uskikket. I perioden 1987-1992 var det ti saker ved de pedagogiske høyskolene hvor skikkethet ble vurdert. Det er ukjent hvilket utfall sakene fikk. I samme periode ble det uteksaminert 9000 lærerhøgskolekandidater (jf. «Skikkethetsvurdering i lærerutdanningen - Stavanger lærerhøgskole 1993»).

Kriteriene og prosedyrene for skikkethetsvurderingen er vurdert av en arbeidsgruppe nedsatt av Lærerutdanningsrådet. Arbeidsgruppen leverte sin innstilling i september 1994. I innstillingen foreslås tiltak som kan styrke skikkethetsvurderingen i lærerutdanningen. Arbeidsgruppen ble ikke bedt om å vurdere behovet for en særskilt skikkethetsvurdering ved slutten av studiet.

Utvalget foreslår at den særskilte skikkethetsvurderingen oppheves. Etter utvalgets oppfatning kan det ikke skilles mellom faglige vurdering og skikkethetsvurdering. Begge deler må inngå i den vurderingen som danner grunnlag for godkjenning (eller sertifisering) for læreryrket. Lærerutdanningsinstitusjonene vil derfor ha det sentrale ansvaret for vurderingen.

Behovet for en skikkethetsvurdering henger også sammen med tilsettingsprosedyrer og -vilkår og med oppsigelsesvernet. Tilfredsstillende tilsettingsprosedyrer vil i en del tilfeller kunne stoppe lærere som er uskikket for yrket. Det er videre en viss adgang til å fjerne uskikkede lærere ved avskjed eller oppsigelse. Se i denne sammenheng "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29, der utvalget foreslår at oppsigelsesadgangen utvides.

Alle som skal undervise i faste eller oppsigelige stillinger i skolen, må ha godkjent pedagogisk utdanning, jf. lærerutdanningsloven § 11 nr. 1. Denne utdanningen omfatter blant annet pedagogisk praksis ute i skolen, hvor kandidatenes egnethet for undervisningsoppgaver blir vurdert. I allmennlærerutdanningen er den pedagogiske praksis spredt over flere trinn i studiet. Det må antas at kandidater som ikke er skikket for pedagogiske oppgaver i skolen, som regel heller ikke vil bestå praksisdelen av lærerutdanningen.

Utvalget viser også til adgangen til å bortvise studenter fra lærerutdanningen, jf. lov om universiteter og høyskoler § 42.

Etter utvalgets oppfatning vil adgangen til å vurdere lærerkandidatenes skikkethet bli vurdert i tilstrekkelig grad gjennom den obligatoriske pedagogiske praksis, tilfredstillende tilsettingsprosedyrer, oppsigelses-/avskjedsadgang og adgangen til bortvisning fra utdanningsinstitusjonene. Det vises i denne forbindelse til punkt 28.5.3.4 ovenfor, der kravet til pedagogisk utdanning foreslås opprettholdt og utvidet.

KAPITTEL 29

**Undervisningspersonalets og skoleledernes
arbeidsrettslige stilling****29.1 INNLEDNING**

Utvalget gjennomgår og vurderer i det følgende den arbeidsrettslige stilling til undervisningspersonale og skoleledere, herunder personalets plikter og forholdet til arbeidsgivers styringsrett. Vurderingen tar særlig sikte på forholdet til den rettslige regulering som gjelder kommunale tjenestemenn for øvrig, og om det i denne forbindelse er behov for særskilt regulering for skolepersonalet.

I redegjørelsen for gjeldende rett i punkt 29.2 gis det en samlet framstilling av reglene i opplæringslovgivningen, øvrig lovgivning og tariffavtaler om undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling. Så langt det er nødvendig for utvalgets vurderinger, gis det også en framstilling av alminnelige regler i arbeidsmiljølovgivningen som i dag ikke gjelder for undervisningspersonale og skoleledere.

Enkelte grunnskoler og videregående skoler eies og drives av staten. Tilsatte ved slike skoler er omfattet av lov 04.03.1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven), jf. § 1. Utvalget finner det ikke nødvendig særskilt å drøfte den arbeidsrettslige stilling for tilsatte ved statlige skoler. Vurderinger og forslag som primært tar sikte på tilsatte i kommunale og fylkeskommunale skoler, vil ha tilsvarende anvendelse for statstilsatte i tilsvarende stillinger. Men forslag om å oppheve någjeldende særregler for undervisningspersonale mv. vil bety at det blir tjenestemannsloven som kommer til anvendelse, ikke arbeidsmiljøloven, slik som for kommunalt og fylkeskommunalt tilsatte.

Fremstillingen i dette kapitlet avgrenses mot regler som gjelder opprettelse av stillinger, tjenester og funksjoner, se "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27. Som utgangspunkt gjelder det samme for bestemmelser om innholdet i tjenester og funksjoner. Men grensen mellom stillingsinnhold og de sider av personalets plikter som omtales i det følgende, er ikke alltid skarp.

Videre avgrenses det mot kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere og særskilte forhold vedrørende personalets arbeidsrettslige stilling i private skoler, se henholdsvis "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 og 34.

Fremstillingen omfatter i hovedsak ikke medarbeidere i opplæring spesielt organisert for voksne etter voksenopplæringsloven. Utvalget begrenser seg til å vurdere departementets kompetanse til å pålegge lærere i skoleverket oppgaver i voksenopplæringen, jf. vol. § 9 annet ledd (se punktene 29.2.4.4 og 29.3.4). Med unntak av medarbeidere i arbeidsmarkedsopplæringen - som omfattes av tariffavtalen av 14.06.1984 om rettsvilkår for personalet i undervisningsstillinger og lederstillinger i den videregående skolen (rettsvilkårsavtalen) - er det ingen særskilt regulering av den arbeidsrettslige stillingen for medarbeidere i opplæring spesielt organisert for voksne. Slike medarbeidere er således omfattet av de alminnelige arbeidsrettsreglene. Utvalget finner ikke grunn til å foreslå endringer i denne tilstanden.

Professor Henning Jakhellns utredninger i vedlegg 2 og 3 har tjent som utgangspunkt for utvalgets vurderinger i dette kapitlet. Utredningene omfatter bakgrunnen for dagens regler om undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling og de arbeidsrettslige regler som i dag er relevante på dette området.

Det presiseres for ordens skyld at innholdet i disse utredningene helt ut er professor Jakhellns eget ansvar. Utvalget har ikke tatt standpunkt verken til helheten eller til enkeltdeler i de to aktuelle tekstene.

29.2 GJELDENDE RETT

29.2.1 Generelt

Tilsatte i skoleverket har status som arbeidstakere og er omfattet av de vanlige arbeidsrettslige regler, med mindre særregler foreligger. Også for undervisningspersonalets og skoleledernes vedkommende er utgangspunktet således at reglene i arbeidsmiljøloven (aml.) får anvendelse så langt det ikke er gjort unntak. Tilsvarende gjelder for annen arbeidsrettslig lovgivning.

Dette utgangspunktet må imidlertid tåle vesentlige modifikasjoner fordi både opplæringslovgivningen og annen lovgivning i atskillig utstrekning fastsetter særregler. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid får således ikke anvendelse på arbeid i undervisningsinstitusjoner når det gjelder dem som utfører undervisningsarbeid, jf. aml. § 41 første ledd litra c).

Drift av skole vil være en virksomhet, jf. aml. § 2 nr. 1, slik at både offentlige og private skoler omfattes av begrepet. Slike institusjoner har en ordnet og noenlunde fast drift, som ikke er av helt kortvarig eller ubetydelig karakter. Skulle en privatperson engasjere en lærer til privat undervisning, f.eks. i et privat hjem, vil det derimot ikke foreligge noen virksomhet, og arbeidsmiljølovens regler får ikke anvendelse.

I opplæringslovgivningen benyttes uttrykket «undervisningspersonale» for å angi hvilke tilsatte som omfattes av de spesielle regler som denne lovgivningen fastsetter. Begrepet benyttes til dels synonymt med begrepet lærer, jf. f.eks. grunnskoleloven § 17. Hvilke stillinger som omfattes av disse begrepene er i utgangspunktet et spørsmål om tolkning av de enkelte lovregler. Hvor det ikke er holdepunkter for noe annet, må det imidlertid kunne legges til grunn at det er tale om stillinger hvor de tilsatte har plikt til å undervise en eller flere elever. Om personale med andre oppgaver omfattes av disse bestemmelsene, er i utgangspunktet også et tolkningsspørsmål, men det kan være fastsatt særskilte regler.

De lovbestemmelser som i dag regulerer undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling, finnes dels i de særlige lover som gjelder for de enkelte skoleslag, dels i de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven av 04.02.1977 nr. 4, dels i tjenestemannsloven av 04.03.1983 nr. 4 (for statlige stillinger) og dels i annen lovgivning som regulerer arbeidstakernes rettigheter og plikter, f.eks. ferie-loven av 29.04.1988 nr. 21.

Lovgivningen er derfor noe uoversiktlig. Hvor det finnes bestemmelser om et forhold både i opplæringslovgivningen og i arbeidsmiljølovens alminnelige bestemmelser, kan det også oppstå tvil om forholdet mellom regelsettene. Eksempelvis gir både arbeidsmiljøloven § 66 og grunnskoleloven § 24 nr. 2 materielle bestemmelser om avskjed. Det kan da reises spørsmål om grunnskoleloven regulerer dette spørsmålet uttømmende, eller om bestemmelsen må tolkes på bakgrunn av arbeidsmiljølovens regel. Likedan er retten til å fortsette i stillingen i slike tilfeller regulert ved arbeidsmiljøloven § 66 nr. 3, mens grunnskoleloven ikke har noen bestemmelse om dette. Også her oppstår spørsmålet om grunnskolelovens system er avgjørende, eller om også arbeidsmiljølovens regler får anvendelse.

Grunnskoleloven § 17 nr. 5 gir departementet hjemmel til å avgjøre hvilke stillinger og tjenester som skal etableres for andre gjøremål. Bestemmelsen angir at det for slike stillinger skal gjelde tilsvarende bestemmelser som for undervisningspersonalet, hvor ikke annet er sagt eller framgår av sammenhengen.

29.2.2 Arbeidsgiverforhold

I lov om videregående opplæring § 22 første ledd heter det at «personalet i videregående skoler som fylket driver, er fylkeskommunale tjenestemenn». Siden personalet er tilsatt i fylkeskommunens tjeneste, ville dette måtte legges til grunn også uten denne bestemmelsen.

Tilsvarende er kommunen arbeidsgiver for personalet i kommunale grunnskoler, uten at det er lovfestet.

29.2.3 Tilsetting

29.2.3.1 Tilsettingsmyndighet

Generelt har fylkeskommunen og kommunen tilsettingsmyndighet i kraft av sin arbeidsgiverposisjon. Grunnskoleloven § 21 nr. 1, 3 og 4 gir imidlertid enkelte særbestemmelser om tilsettingsmyndigheten.

Når en lærer skal forestå praktikantopplæring, har rektor ved høghskolen eller seminaret rett til å gi uttalelse, jf. § 21 nr. 1. Statens utdanningskontor skal ta avgjørelse dersom kommunen og vedkommende rektor ikke blir enige.

Etter § 21 nr. 3 kan en kommune gi lærer som er tilsatt på oppsigelse, fast tilsetting i samme stilling uten å utlyse stillingen på nytt. Er statens utdanningskontor uenig i vedtaket, skal saken forelegges departementet for avgjørelse.

Videre gir § 21 nr. 4 departementet hjemmel til å gi forskrifter om tilsetting i stillinger ved faste leirskolesteder, i interkommunale stillinger og i stillinger med tjeneste i både grunnskolen og videregående skole. Forskrifter for leirskolesteder er gitt i grunnskoleforskriften § § 1-5 og 3-1.

29.2.3.2 Utlysing av ledig stilling.

Grunnskoleloven § 20 gir bestemmelser om når ledig stilling skal utlyses, og gir også enkelte regler om hva utlysingen kan inneholde.

Etter grunnskoleloven § 20 nr. 1 skal ledige stillinger som omfattes av gsl. § 21 nr. 1, utlyses av kommunen. Henvisningen til § 21 nr. 1 må antas å gjelde bestemmelsen slik den lød før lovendring 11.06.1993 nr. 85:

«Retten til å tilsetje lærar, undervisningsinspektør eller rektor i det kommunale skoleverket har skolestyret.»

Etter § 20 nr. 1 skal utlysingsteksten inneholde vilkår for stillingen og angi søknadsfrist. Søknadsfristen skal være minst tre uker.

Videre skal stillinger for adjunkt eller lektor med undervisning på barne- og ungdomstrinnet, eller bare på ungdomstrinnet, eller både i grunnskole og videregående skole, utlyses slik at de fag som det kreves undervisningskompetanse i, er særskilt nevnt, jf. gsl. § 20 nr. 2.

29.2.3.3 Søkerliste, dokumentoffentlighet m.v.

Opplæringslovgivningen har ikke bestemmelser om søkerliste, dokumentoffentlighet mv. Bestemmelsene om disse spørsmålene i forvaltningsloven og offentlighetsloven med tilhørende forskrifter får anvendelse ved tilsetting i det offentlige skoleverket, uansett om det er tale om kommunale, fylkeskommunale eller statlige stillinger.

Etter offentlighetsloven § 6 nr. 4 er søkerliste tilgjengelig for «enhver», jf. § 2. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp. Den skal inneholde søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.

Vedtak om tilsetning i offentlig stilling er å regne som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd. Søkerens adgang til dokumenter i tilsetningssaken er regulert ved forskrift av 21.11.1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetning i den offentlige forvaltning. Forskriften gjør unntak fra forvaltningsloven § 18 i sin helhet, mens begrensninger i søkerens dokumentinnsynsrett etter forskriften følger av forvaltningsloven § 19.

Etter forskriften § 2 har søkerne rett til å gjøre seg kjent med øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet. Slike opplysninger kan forvaltningsorganet sammenfatte i en egen liste («utvidet søkerliste»).

Søkerne har rett til opplysninger om seg selv, men ikke om vurderinger som er gjort av eller gitt til tilsettingsorgan, innstillingsorgan m.v., eller av nåværende eller tidligere arbeidsgivere eller oppdragsgivere (§ 3). Etter § 5 har søkeren med tilsvarende begrensninger rett til å gjøre seg kjent med skriftlige referater fra intervju e.l.

Søkerens rett til å gjøre seg kjent med andre opplysninger om andre søkere enn de som framgår av den utvidede søkerliste, er begrenset til søknad med vedlegg fra søkere som er innstilt til eller tilsatt i stillingen, og dokumenter som inneholder faktiske opplysninger om disse, jf. forskriften § 4.

Likedan har søkerne rett til å gjøre seg kjent med hvem som er innstilt til stillingen, den rekkefølge de er innstilt i, og om det er dissens blant medlemmene av innstillingsmyndigheten, og i tilfelle hvor mange stemmer hver av de innstilte søkerne har fått. Den begrunnelse som er gitt av innstillingsmyndigheten, har søkerne ikke krav på å gjøre seg kjent med, bortsett fra de deler av innstillingen som måtte inneholde nye faktiske opplysninger eller anførsler av betydning (forskriften § 6).

29.2.3.4 Hensyn som kan tillegges vekt ved vurderingen av søkerne

Bortsett fra bestemmelsen i grunnskoleloven § 20 nr. 3 om at kommunen verken i utlysingen eller på annen måte kan kreve at søkerne skal gi opplysninger om hvorledes de ser på politiske og kulturelle spørsmål, gir ikke opplæringslovgivningen bestemmelser om hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved vurderingen av søkerne.

Grunnskoleloven 20 nr. 3 angir ikke direkte at politiske eller kulturelle spørsmål ikke kan tillegges vekt. Det samme gjelder den alminnelige bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 55 A. Men begge bestemmelsene må forstås slik at de setter forbud mot å tillegge slike forhold vekt ved vurderingen av søkerne, med mindre det etter stillingens karakter vil være saklig å legge vekt på slike forhold, jf. blant annet *Jakhelln: Oversikt over arbeidsretten* (1993), s. 27.

Av likestillingsloven § 4 annet ledd følger det videre at det ved tilsetning ikke må gjøres forskjell på kvinner og menn i strid med § 3, som bare hjemler ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene. I denne forbindelse vises det også til Hovedavtalen i staten av 17.03.1992 med tilpasning av del I for skoleverket av 22.12.1993. Hovedavtalen § 21 inneholder bestemmelser om likestilling, herunder kjønnskvotering.

Videre vises til Hovedavtalen i kommunene som i § 18 har bestemmelser om likestilling.

Unntaksvis kan det følge av stillingens karakter at det vil være saklig å legge vekt på kulturelle, politiske eller religiøse oppfatninger. For øvrig gjelder det alminnelige ulovfestede saklighetsprinsipp ved tilsetning i offentlig stilling, slik at det ved

vurderingen av de enkelte søkere bare kan tas saklige hensyn. Vurderingen må også ligge innenfor de rammer som er trukket opp i utlysingsteksten.

29.2.3.5 *Plikt til å si fra om man tar den tilbudte stilling, mv.*

Etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 må den som blir tilsatt innen åtte dager fra mottatt meddelelse skriftlig melde fra om han eller hun tar imot stillingen. Denne fristen kan kommunen forlenge. Etter gsl. § 23 nr. 2 er den som tar imot ny stilling, forpliktet til straks å si opp stilling som vedkommende ikke kan fortsette i når den nye stillingen er tiltrådt, og har også plikt til straks å tilbakekalle andre søknader på slike stillinger.

29.2.3.6 *Tilsettingsbrev*

Bestemmelser om skriftlig arbeidsavtale finnes i arbeidsmiljøloven § § 55 B flg., som også får anvendelse på undervisningspersonalet og skolelederne. Videre heter det i rettsvilkårsavtalen for personalet i undervisningsstillinger og lederstillinger i den videregående skolen av 14.06.1984 § 3:

«Den som blir tilsatt skal ha tilsettingsbrev. Tilsettingsbrevet skal minst angi: a) lovhjemmel for tilsettingen, b) hva slags stilling det gjelder, tilsettingsformen og tilsettingsvilkår, c) navnet på skolen vedkommende tilsettes ved, samt navnet på den eller de øvrige skoler vedkommende eventuelt skal tjenestegjøre ved, d) hvilket tidspunkt tilsettingen gjelder fra, e) vilkår knyttet til stillingen, svarfristen, jf. lov om videregående opplæring § 19, 3. ledd, g) for delstillinger - stillingens omfang i prosent.»

Bestemmelsen inneholder ikke mer enn det som følger av arbeidsmiljøloven, bortsett fra at den viser til den nå opphevede bestemmelsen om svarfrist i lvgo. § 19 og et krav om at lovhjemmel for tilsettingen skal angis.

Rettsvilkårsavtalen fører ikke til unntak fra de ovennevnte bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, som for så vidt er ufravikelige, jf. § § 5 og 55 C, som angir hva arbeidsavtalen minst skal omfatte.

29.2.3.7 *Særlig om tidsbegrenset tilsetting, vikariater m.v.*

Etter grunnskoleloven § 17 nr. 2 kan det «nyttast mellombels tilsette lærerar og vikarar ... når det trengst». Noen tilsvarende bestemmelse er ikke gitt i lov om videregående opplæring.

Ifølge rettsvilkårsavtalen av 1984 kan tidsbegrenset tilsetting bare anvendes i vikariat (§ 2 første ledd), dvs. tjenestegjøring for en annen i dennes fravær (§ 2 niende ledd), når det ikke er mulig å få stillingen besatt av person med godkjent utdanning, eller når arbeidet er av forbigående karakter og i samsvar med stillingsplanen (§ 2 tiende ledd).

Siden lovgivningen ikke har særregler for midlertidig tilsetting i videregående skole, må ovennevnte tariffbestemmelser stå tilbake i den grad de fastsetter dårligere vilkår enn det som følger av aml. § 58 A.

Etter lovrevisjonen 06.01.1995 er bestemmelsene om tidsbegrenset tilsetting fastsatt i arbeidsmiljøloven § 58 A, som blant annet opprettholder unntakene for «praksisarbeid eller vikariater», men for øvrig begrenser adgangen til å inngå arbeidsavtaler av tidsbegrenset varighet til tilfeller hvor «arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften».

For statens vedkommende er bestemmelser om tidsbegrenset tilsetning gitt i tjenstemannsloven § 3 nr. 2, som detaljert angir når slik tilsetning kan finne sted. Bestemmelsen er nærmere presisert i forskrift av 11.11.1983.

Da grunnskoleloven ble gitt (1969), var det ingen motsetning mellom grunnskoleloven § 17 nr. 2 og arbeidervernloven § 41 nr. 1 annet ledd. Etter 1977 oppstod imidlertid spørsmålet om forholdet mellom arbeidsmiljølovens regler om adgang til tidsbegrenset tilsetning og bestemmelsen i grunnskoleloven. Dels er det spørsmål om grunnskoleloven må anses for særskilt å regulere adgangen til tidsbegrenset tilsetning, uavhengig av arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det kan også reises spørsmål om uttrykket «vikarar» i grunnskoleloven har et annet innhold enn uttrykket «vikariater» i arbeidsmiljøloven.

Spørsmålet om forståelsen av grunnskoleloven § 17 nr. 2 og forholdet til arbeidsmiljølovens bestemmelser har vært bragt inn for domstolene ved flere anledninger, uten at det kan sies at spørsmålet har fått noen endelig avklaring. Se også "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.3.

29.2.4 Undervisningspersonalets og skoleledernes plikter.

29.2.4.1 Generelt

Opplæringslovgivningen gir flere bestemmelser om de plikter som hviler på undervisningspersonale og skoleledere. Bestemmelser er dels av generell karakter, dels angir de temmelig spesifiserte forpliktelser. I det alt vesentlige er det samsvar mellom de regler som følger av grunnskoleloven og av loven om videregående opplæring.

Innenfor de grenser som følger av lovgivningen, kan kommunen (herunder skoleledelsen) pålegge undervisningspersonalet plikter i kraft av den arbeidsrettslige styringsretten.

29.2.4.2 Grunnskolen

Etter grunnskoleloven § 22 nr. 5 skal personalet rette seg etter de lover som gjelder for skolen, og de bestemmelser som er gitt i skoleplaner, reglement og instruks. Etter grunnskoleloven § 22 nr. 1 har personalet, enkeltvis og samlet, ansvar for at skolen blir drevet i samsvar med de mål som er satt for skolen, og det skal medvirke til å skape et godt skolesamfunn.

Videre heter det i grunnskoleloven § 22 nr. 2 at lærerne er forpliktet til å undervise på de læresteg og i de fag som de har kompetanse til. Etter § 18 nr. 3 må undervisning i kristendomskunnskap skje i samsvar med den evangelisk-lutherske lære. Undervisningspersonalet er også forpliktet til å møte til etterutdanning, planlegging, samråding m.m. utenom undervisningstiden, i samsvar med regler fastsatt i reglement og instruks, jf. § 22 nr. 4.

Etter grunnskoleloven § 22 nr. 3 har personalet mot fastsatt godtgjørelse plikt til å rettlede praktikanter fra pedagogisk høgskole, seminar eller andre utdanningsinstitusjoner dersom disse får sin praksistid ved skolen. Etter § 22 nr. 6 er lærerne forpliktet til å melde fra til rektor om elever som de mener trenger spesialundervisning.

Etter lovens § 17 nr. 3 kan kommunen sette en lærer til å føre tilsyn med undervisningsrom, innbo og læremidler.

Etter grunnskoleforskriften § 3-1 nr. 2 kan det til lærerstilling legges særskilte tjenester på åremål som del av stillingen, f.eks. pedagogisk veiledningstjeneste, elevrådsarbeid og skolebibliotekstjeneste.

Grunnskoleloven § 12 nr. 1 b gir departementet hjemmel til å gi «normalinstruks» for personalet i skolen. Slike «instruks» er gitt i grunnskoleforskriften kapittel X. Forskriftene inneholder generell instruks for skolepersonale (§ 10-1) og instruks for rektor (§ 10-2), undervisningsinspektør (§ 10-3) og undervisningspersonale (§ 10-4).

Tariffavtaler inngått mellom staten og lærerorganisasjonene inneholder bestemmelser om personalets undervisningsplikt, arbeidstid mv. for øvrig.

29.2.4.3 Videregående opplæring

Etter lov om videregående opplæring § 20 første ledd har personalet, enkeltvis, samlet og i samarbeid med elevene, ansvar for at opplæringen skjer i samsvar med læreplanens generelle og spesielle deler. Videre skal undervisningspersonalet undervise på de trinn og i de fag og kurs som skolens ledelse fastsetter, jf. § 20 annet ledd. Undervisningspersonalet har også plikt til å møte til planlegging og drøftelser utenom undervisningstiden og til å utføre andre oppgaver som henger sammen med skolens virksomhet.

Etter lvgo. § 20 tredje ledd har undervisningspersonalet i videregående skoler plikt til å være veiledere for studenter ved pedagogiske høgskoler og pedagogiske seminarer, dersom de får sin praksistid ved skolen.

Etter § 20 fjerde ledd kan departementet gi forskrifter med «reglement og instruks» for rektor, undervisningsstillinger og andre pedagogiske stillinger og funksjoner i videregående skoler. Departementet har gitt forskrift om instruks for lærer, filialskoleleder, rektor, inspektør, studieinspektør, kursinspektør, hovedlærer, rådgiver, klassestyrer og samlingsstyrer.

I tariffavtalen er det tatt inn bestemmelser om personalets undervisningsplikt, arbeidstid mv. for øvrig.

29.2.4.4 Voksenopplæringen

Etter voksenopplæringsloven § 9 annet ledd kan departementet gi forskrift om at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner, herunder grunnskoler og videregående skoler, kan tillegges oppgaver i voksenopplæringen. Forskrift 24.08.1981 fastsetter at personale med administrative tjenesteplikter også har plikt til å administrere voksenopplæring, jf. forskriften punkt 2.1. Videre heter det:

«2.2 I forbindelse med tilsetting av personale i ledige stillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner, kan det fastsettes at den som tilsettes, helt eller delvis skal arbeide med voksenpedagogiske oppgaver. Slike stillinger kan opprettes som hel- eller deltidsstilling, og det kan fastsettes at hele arbeidstiden eller deler av den skal legges til ettermiddag eller kveld. 2.3 Tilsatte i stillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner kan oppfylle lese- og andre tjenesteplikter ved å medvirke i voksenpedagogisk arbeid, selv om de ikke er pålagt slikt arbeid i medhold av punkt 2.1.»

29.2.5 Reservasjonsrett

Det generelle arbeidsrettslige utgangspunktet er at en arbeidstaker ikke har adgang til å reservere seg mot å utføre arbeidsoppgaver som omfattes av stillingen, med mindre begrensninger følger av arbeidsavtale eller annet rettsgrunnlag. Undervisningspersonalet vil derfor som hovedregel ikke kunne reservere seg mot å undervise i et fag på det grunnlag at faget, undervisningsopplegget eller andre forhold ved faget strider mot vedkommendes livssyn, politiske oppfatning osv.

Særskilt hjemmel for slik reservasjonsrett er imidlertid fastsatt i grunnskoleloven § 18 nr. 3 annet ledd, som fastsetter at en lærer som ikke hører til Den norske kirke eller Den Evangelisk Lutherske Frikirke, ikke er forpliktet til å undervise i faget kristendomskunnskap selv om vedkommende har kompetanse til det.

29.2.6 Permisjon

Etter lov om videregående opplæring § 21 kan fylkeskommunen gi en lærer eller annen tjenestemann permisjon etter regler som gis av departementet. Fylkeskommunen kan overlate til skolen å gi permisjon for en kortere tid.

Videre fastsetter lærerutdanningsloven § 4 nr. 2 at det kan gis permisjon for etterutdanning på nærmere vilkår fastsatt av departementet.

Rettsvilkårsavtalen av 1984 § 2 femte ledd slår fast:

«Undervisningspersonale tilsatt fast eller på oppsigelse kan etter søknad få stillingen midlertidig redusert inntil halv stilling for inntil tre år. Ved innvilgelse av midlertidig redusert stilling skal det fastsettes når permisjonen opphører.»

Fellesbestemmelsene i hovedtariffavtalen for staten, med tilpasning for skoleverket, inneholder også regler om permisjon. Det samme gjelder avtaleverket for kommunene og fylkeskommunene.

Det følger for øvrig av alminnelige arbeidsrettslige regler at en arbeidsgiver i kraft av styringsretten kan gi en arbeidstaker permisjon dersom arbeidstakeren søker om det.

29.2.7 Stillingsvernet

29.2.7.1 Oppsigelsesfrister

Etter grunnskoleloven § 23 nr. 1 kan den tilsatte si opp stillingen med tre måneders varsel, om ikke annet er avtalt. Etter grunnskoleloven § 24 nr. 1 kan en kommune si opp ikke fast tilsatt tjenestemenn som omfattes av gsl. § 21 nr. 1 med tre måneders varsel.

Rettsvilkårsavtalen av 1984 § 4 første ledd sier at fast tilsatt undervisningspersonale kan si opp sin stilling med tre måneders varsel. For oppsigelig undervisningspersonale gjelder i det første tjenesteåret en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Fra og med annet tjenesteår gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på tre måneder, jf. § 4 annet ledd.

Oppsigelsesfristens lengde for undervisningspersonalet og skolelederne avviker fra arbeidsmiljølovens regler. Etter arbeidsmiljøloven § 58 nr. 1 gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på én måned hvor annet ikke er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. Før oppsigelse har funnet sted, kan avtale om kortere oppsigelsesfrist bare inngås mellom arbeidsgiver og arbeidstakerens tillitsvalgte ved virksomhet som er bundet av tariffavtale. For arbeidstakere med minst fem års sammenhengende tilsetning i samme virksomhet gjelder lengre oppsigelsesfrister, jf. aml. § 58 nr. 2 og 3, se også § 58 nr. 7. Oppsigelsesfristens beregning er regulert i § 58 nr. 4, og regler om beregningen av tilsetningstiden er fastsatt i § 58 nr. 5. For tilsatte med prøvetid gjelder 14 dagers oppsigelsesfrist, hvor annet ikke er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. Oppsigelsesfristens lengde for permitterte arbeidstakere er regulert i § 58 nr. 8.

29.2.7.2 Oppsigelse - formkrav

Særskilte bestemmelser om formkrav ved oppsigelse er ikke fastsatt i opplæringslovgivningen. De alminnelige regler i arbeidsmiljøloven § 57 vil således få anvendelse. I tillegg kommer forvaltningslovens regler om blant annet grunnlovning av vedtak (§ § 24 og 25).

29.2.7.3 Oppsigelsesgrunner

Så vel etter det alminnelige saklighetskrav i forvaltningsretten som etter den generelle hovedregel i arbeidsmiljøloven § 60 nr. 1 vil en oppsigelse fra arbeidsgivers side måtte ha saklig grunn i forhold til den arbeidstaker som sies opp. Dette utgangspunktet må også legges til grunn i forhold til undervisningspersonale og skoleledere. Saklighetskravet er etter arbeidsmiljøloven § 5 ufravikelig og vil således få anvendelse selv om noe annet måtte være fastsatt i tariffavtale, reglement eller arbeidsavtale.

Saklighetskravet ved oppsigelse fra arbeidsgivers side ble opprinnelig fastsatt ved arbeidervernloven av 19.06.1936 § 33 nr. 3. Det generelle arbeidsrettslige saklighetskrav er gjennom senere lov og rettspraksis i vesentlig grad utviklet videre, ikke minst ved bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om rett til å fortsette i stillingen mens søksmål om oppsigelsens saklighet verserer for domstolene, jf. aml. § 61 nr. 4, og ved at rettsvirkningene av en usaklig oppsigelse ikke er begrenset til et erstatningskrav, men også kan føre til ugyldighet, jf. aml. § 62.

Kravene til arbeidsgiverens saksbehandling før oppsigelse finner sted er utviklet særlig gjennom rettspraksis. I Rt. 1991, s. 236, uttalte Høyesterett blant annet at det måtte stilles forholdsvis strenge krav til en stor arbeidsgiver som en kommune, som en regner med har profesjonell kompetanse.

For kommunale og fylkeskommunale institusjoner vil også forvaltningslovens saksbehandlingsregler få anvendelse idet et vedtak om oppsigelse anses som et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 annet ledd.

Videre har arbeidsgiver etter reglene i aml. § 60 nr. 2 plikt til å tilby arbeidstakeren «annet passende arbeid i virksomheten» hvor en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak. Forarbeidene til arbeidsmiljøloven fremhever at «ikke enhver rasjonaliseringsgevinst berettiger til oppsigelse, og avveininger må nødvendigvis skje i forhold til den arbeidstaker som faktisk er sagt opp.»

Grunnskoleloven inneholder en særregel om hva som er lovlig grunn til oppsigelse. Etter grunnskoleloven § 24 nr. 1 første ledd kan en kommune si opp oppsigelige tjenestemenn «når ei stilling fell bort ved omskipling av krinsar, ved inndraging av klassar eller av andre tvingande grunnar». Andre oppsigelsesgrunner vil ikke være lovlige.

De tilfeller som er nevnt i grunnskoleloven § 24 nr. 1 som oppsigelsesgrunnlag, må kunne karakteriseres som driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak etter arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2, slik at oppsigelsesadgang vil foreligge både etter grunnskoleloven og etter arbeidsmiljøloven. Nedleggelse av en skole vil således være oppsigelsesgrunn etter så vel grunnskoleloven § 24 nr. 1 første ledd som etter arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2. Dette er lagt til grunn blant annet i dommen i NAD 1986, s. 919 Eidsivating, om nedleggelse av en fylkeskommunal førskole for hør-sellsvekkede.

Oppsigelsesadgangen kan heller ikke antas å være vesentlig mer begrenset etter grunnskoleloven enn etter arbeidsmiljøloven. Etter arbeidsmiljøloven vil, som nevnt, ikke enhver rasjonaliseringsgevinst berettige til en oppsigelse, og det må foretas en ulempeavveining overfor den eller de arbeidstakere det er spørsmål om å si opp. Begrensningen etter grunnskolelovens regel om oppsigelsesadgang i tilfeller

hvor det foreligger «tvingande grunnar», synes i det vesentlige å ligge innenfor de begrensninger som også følger av arbeidsmiljøloven.

Rettsvilkårsavtalen § 4 gjentar arbeidsmiljølovens bestemmelse om oppsigelsesadgang etter § 60 nr. 1. I rettsvilkårsavtalen § 4 tredje ledd er det således bare fastsatt:

«Personale tilsatt på oppsigelse kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold.»

Grunnskoleloven § 24 nr. 1 tredje ledd fastsetter at personale med kortest ansiennitet skal sies opp først dersom ikke særlige grunner foreligger.

29.2.7.4 Oppsigelse - overføring til annen skole i kommunen eller fylkeskommunen.

Adgangen til å overføre en tilsatt til annen skole i kommunen eller fylkeskommunen har nær sammenheng med oppsigelsesadgangen.

Som nevnt vil en arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2 måtte tilby arbeidstakeren «annet passende arbeid i virksomheten» hvor en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak. Arbeidsgiveren må også foreta «en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker». Videre er det, som nevnt, i lovforarbeidene fremhevet at

«ikke enhver rasjonaliseringsgevinst berettiger til oppsigelse, og avveininger må nødvendigvis skje i forhold til den arbeidstaker som faktisk er sagt opp.»

Det synes også å være på det rene at de vurderinger som arbeidsgiver her må foreta, fullt ut kan etterprøves av domstolene, jf. Rt. 1984, s. 1058.

Arbeidsgivers plikt til å tilby arbeidstakeren «annet passende arbeid i virksomheten» hvor en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak følger nå, som nevnt, av arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2. En tilsvarende plikt ble imidlertid antatt å foreligge også før arbeidsmiljøloven, som en følge av saklighetskravet etter den tidligere arbeidervernloven § 43 (jf. aml. § 60 nr. 1).

Mens arbeidsmiljøloven knytter seg til arbeidsgivers plikt til å tilby annet passende arbeid hvor oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger, rasjonaliseringstiltak m.v., er grunnskolelovens regler bygd opp slik at de regulerer den tilsattes plikt til å overta annen stilling når oppsigelsesgrunnlag foreligger som angitt i grunnskoleloven § 24 nr. 1 første ledd.

I grunnskoleloven § 24 nr. 1 annet ledd er det således fastsatt:

«I slike høve kan kommunen like eins krevje at lærar eller rektor som er tilsett fast eller på oppseiing, tek teneste ved ein annan grunnskole i kommunen, når han får noko så nær dei same arbeidsvilkår. Rektor, og lærar med sær oppgåver, har likevel ikkje krav på å få tilsvarende stilling. Løna må ikkje setjast ned.»

Videre er det i grunnskoleloven § 24 nr. 2 fastsatt:

«Ein lærar eller rektor i interkommunal stilling kan etter dei same reglar som er nemnde i nr. 1, forast over til stilling i berre ein av dei kommunar han arbeider.»

Kravet om at den andre stillingen skal ha «noko så nær dei same arbeidsvilkår», må antas å ikke være vesentlig ulikt arbeidsmiljølovens begrep «annet passende arbeid». Etter reglene i arbeidsmiljøloven må arbeidsgiver, hvor det av de nevnte grunner blir spørsmål om å si opp en lærer, primært vurdere om det finnes annen

passende lærerstilling for vedkommende. Da vil spørsmålet om annen stilling for en lærer først være aktuelt hvor det ikke skulle være mulig å finne noen slik lærerstilling.

For øvrig er en det ulikhet mellom de to regelsettene vedrørende den tilsattes stilling. Etter arbeidsmiljøloven vil vedkommende lærer kunne velge mellom å akseptere eller avslå arbeidsgiverens tilbud om alternativ stilling. Dersom tilbudet blir avslått, vil oppsigelsen som hovedregel være saklig, forutsatt at tilbudet er i overensstemmelse med de krav som følger av arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2. Etter grunnskoleloven vil læreren derimot ha plikt til å godta overføringen til ny stilling. Men læreren kan velge å si opp sin stilling med tre måneders varsel om ikke annet er avtalt, jf. gsl. § 23 nr. 1. Dermed blir forskjellen mellom de to regelsettene neppe så vesentlig som det umiddelbart kan synes.

Rettsvilkårsavtalen gjentar det som følger av arbeidsmiljølovens regler, men legger dertil en plikt til å gå over i annen stilling, jf. § 4 fjerde ledd, der det heter:

«Dersom oppsigelsen skyldes at en skole blir innskrenket, omorganisert eller nedlagt, er oppsigelsen ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har annet passende arbeid å tilby.»

Om overføring er det i rettsvilkårsavtalen § 4 femte ledd flg. videre sagt:

«Dersom en skole blir innskrenket, omorganisert eller nedlagt, kan de som er tilsatt fast i undervisningsstilling eller lederstilling ikke sies opp, men har plikt til å gå over i annen stilling. Overføringen skal så vidt mulig skje til stilling som krever de samme faglige kvalifikasjoner. Vedkommende beholder lønnstrinn og de øvrige økonomiske rettigheter som er opparbeidet på overføringstidspunktet, men følger for øvrig de vilkår som gjelder for den nye stillingen. Lærer som blir overtallig skal ha varsel tidligst mulig. Om mulig skal dette skje minst ett år før overtallighet inntre. Arbeidsmiljøloven saksbehandlingsregler § 57, § 61, § 62 gjelder tilsvarende.»

Spørsmålet om plikt til å godta overføring til annen skole har også sammenheng med det som avtales når en lærer blir tilsatt. Arbeidsavtalen kan være utformet slik at læreren tilsettes ved en bestemt skole, men kan også være utformet slik at læreren tilsettes i kommunen med plikt til for tiden å gjøre tjeneste ved en angitt skole, eventuelt med plikt til å gjøre tjeneste ved den eller de skoler som kommunens skolemyndigheter til enhver tid fastsetter.

I sistnevnte tilfelle blir spørsmålet om grunnskoleloven § 24 nr. 1 annet ledd begrenser skolemyndighetenes adgang til å overføre en lærer til å gjøre tjeneste ved en annen skole i kommunen. Her synes saklig grunn å måtte være tilstrekkelig.

Det er ovenfor lagt til grunn at kommunen som arbeidsgiver må bedømmes som én virksomhet i relasjon til arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2 om forpliktelsen til å finne annet passende arbeid til den lærer som det er spørsmål om å si opp. Det må gjelde uten hensyn til om ansettelsen gjelder en bestemt skole eller kommunen under ett, jf. ovenfor. Tilsvarende må antas å gjelde for fylkeskommunene.

Spørsmålet er imidlertid ikke utvilsomt, sett på bakgrunn av avgjørelsen i Rt. 1992, s. 776, som imidlertid er knyttet til det opplegg for oppsigelser ved driftsinnskrenkninger som bankens ledelse la til grunn i forståelse med de tillitsvalgte.

29.2.7.5 Uoppsigelighet

Etter grunnskoleloven § 17 nr. 1 tredje ledd skal to tredjedeler av de hele stillingene være faste (uoppsigelige) og resten oppsigelige.

Rettsvilkårsavtalen fastslår at undervisningspersonalet i videregående skole skal bli fast tilsatt etter to års tjeneste i oppsigelig stilling, jf. § 2 syvende ledd, innenfor en ramme på 67 % av skolens samlede ressurser til administrasjon, undervisning og øvrige pedagogiske oppgaver. Avtalen synes å forutsette uoppsigelighet for fast tilsatte, jf. § 4 første ledd sammenholdt med § 4 annet ledd.

29.2.7.6 Avskjed

Bestemmelser om avskjed er gitt i grunnskoleloven § 24 nr. 3 første ledd. Det må antas at grunnskolelovens materielle regler, på tross av nokså ulike formuleringer, i det vesentligste tilsvarende bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 66.

Regler om avskjed er også tatt med i rettsvilkårsavtalen av 1984 § 5:

«Innehaver av undervisningsstilling eller lederstilling kan avskjediges av tilsettingsmyndigheten etter reglene i arbeidsmiljøloven § 66, nr. 1 eller for embetsmenn, ved dom. I saker om avskjed kommer forvaltningsloven regler om saksbehandling og klage, samt arbeidsmiljøloven § 66 til anvendelse. Vedkommende skal dessuten gis anledning til å forklare seg både muntlig og skriftlig for tilsettingsmyndigheten, før vedtak om avskjed treffes. Så vel tilsettingsmyndigheten som den tilsatte kan kreve bevisopptak som nevnt i domstolsloven § 43, 2. ledd.»

Rettsvilkårsavtalens regler om avskjed reiser en rekke tolknings spørsmål. Det må imidlertid anses som sikkert at de ikke er uttømmende, men må suppleres med de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven.

29.2.7.7 Suspensjon

Etter grunnskoleloven § 24 nr. 3 annet ledd kan kommunen straks sette den som har gjort seg skyldig i «grov misferd», ut av arbeidet inntil vedkommende kan gis avskjed eller blir fradømt stillingen. I mellomtiden skal lønn utbetales som vanlig.

Også rettsvilkårsavtalen av 1984 § 6 omtaler suspensjon. En forutsetning om hjemmel for suspensjon kan imidlertid også leses ut av lov om videregående opplæring § 22 annet ledd.

Rettsvilkårsavtalens § 6 sier om midlertidig fjernelse fra tjenesten:

«Dersom tjenestens tarv krever det, kan innehaver av undervisnings- eller lederstilling med øyeblikkelig virkning fjernes midlertidig fra sin stilling (suspenderes) av tilsettingsmyndigheten når det er grunn til å anta at vedkommende kan avskjediges etter § 5. Dersom tilsettingsmyndigheten kommer til at det ikke foreligger avskjedsgrunn, skal suspensjonen straks oppheves. Suspensjon skal videre oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet eller sak om fradømmelse av stillingen ikke er reist innen seks måneder. Er sak reist om fradømmelse av stillingen kan suspensjonen forlenges inntil saken er endelig avgjort. Inntil vedtak om avskjed er truffet, har vedkommende krav på stillingens lønn. I lønnen kan gjøres fradrag for eventuell inntekt som vedkommende har opptjent i annen stilling i stat eller kommune i suspensjonsperioden.»

Arbeidsmiljøloven gir ikke bestemmelser om suspensjon.

29.2.8 Undervisningspersonalets og skoleledernes rettigheter for øvrig

Etter grunnskoleloven § 19 nr. 1 skal personalets lønns- og arbeidsvilkår reguleres i tariffavtale. Likevel er det i § 19 gitt enkelte bestemmelser om slike vilkår.

Etter § 19 nr. 2 skal lærere som slutter ved slutten av vårsemesteret, ha lønn ut juli. Videre skal lærer som tiltrer ved begynnelsen av høstsemesteret, ha lønn fra 1. august.

I § 19 nr. 3 fastsettes regler om skyssgodtgjørelse for lærere som underviser ved mer enn en skole. Videre inneholder § 19 nr. 4 og 5 bestemmelser om henholdsvis flyttegodtgjørelse og lønn under sykdom.

Forøvrig inneholder tariffavtalene mellom staten og lærerorganisasjonene rettigheter for undervisningspersonalet og skolelederne utover de som er nevnt ovenfor. Blant annet omtaler avtalene personalets lønn og arbeidstid.

29.3 UTVALGETS VURDERINGER

29.3.1 Generelt

Dagens opplæringslovgivning gir en rekke bestemmelser om undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling. Bestemmelsene skiller seg på en rekke punkter fra dem som gjelder for andre fylkeskommunalt og kommunalt tilsatte.

Samtidig omtaler tariffavtalene mellom staten og arbeidstakernes organisasjoner viktige sider av undervisningspersonalets og skoleledernes stillingsvern og arbeidstid. Også tariffbestemmelsene skiller seg på flere punkter fra det som ellers gjelder for kommunalt og fylkeskommunalt tilsatte.

Denne særskilte lovreguleringen er i hovedsak historisk betinget. Utvalget kan ikke se at undervisningspersonalets og skoleledernes situasjon i dag begrunner noen omfattende arbeidsrettslig særstilling. Utvalgets utgangspunkt er derfor at undervisningspersonalet og skolelederne bør være underkastet de arbeidsrettslige regler som gjelder for alle andre grupper av kommunalt og fylkeskommunalt tilsatte. Unntak vil bare bli foreslått dersom særlige forhold ved denne arbeidstakergruppens situasjon gir grunn til særskilt regulering.

29.3.2 Arbeidsgiverforhold

Som nevnt i punkt 29.2.2 ovenfor er fylkeskommunens status som arbeidsgiver for undervisningspersonalet og skolelederne lovfestet, jf. lvgo. § 22. Kommunens arbeidsgiverstatus for personalet i kommunale grunnskoler er ikke lovfestet.

Bestemmelsen i lvgo. § 22 synes å ha sammenheng med at det tidligere dels var gitt bestemmelser om undervisningspersonalets rettsstilling i de enkelte opplæringslovene, dels var tjenestemannslovens bestemmelser anvendt. Det kan for så vidt vises til bemerkningene i Ot.prp. 29 (1972-73), s. 73, jf. de tilsvarende bemerkninger i Ot.prp. 5 (1972-73), s. 72, som omtaler loven om realskoler og gymnas 12.06.1964, loven om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel- og kontorarbeid 06.07.1957, loven om yrkesskolene i håndverk og industri 01.03.1940, og resolusjoner av 1919 og 1921 når det gjelder de maritime skoler.

En klargjøring synes på denne bakgrunnen å ha vært ønskelig. Jf. også departementets uttalelse i den nevnte proposisjonen på s. 74, resp. 73, når det gjelder bestemmelser om tjenesteforhold, om at «lærere i gymnaset kommer som fylkeskommunale tjenestemenn i disse spørsmålene i samme stilling som lærerne i grunnskolen, som er kommunale tjenestemenn».

Bestemmelsen i lvgo. § 22 har ikke selvstendig rettslig betydning. Det samme resultatet ville uansett følge av tilsetting i fylkeskommunal tjeneste. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen oppheves.

I denne sammenheng kan det nevnes at den skriftlige arbeidsavtalen etter arbeidsmiljøloven § 55 C a skal angi «partenes identitet». Av den enkelte arbeids-

kontrakt skal det således fremgå hvem som er arbeidsgiver. Det er ikke tvilsomt at disse bestemmelsene får anvendelse også overfor undervisningspersonalet og skolelederne.

29.3.3 Tilsetting

29.3.3.1 Tilsettingsmyndighet

Utvalgets forslag om å oppheve dagens lovregler om fast tilsetting, se punkt 29.3.7 nedenfor, gjør det unødvendig å opprettholde gsl. § 21 nr. 3 om at lærer som er tilsatt på oppsigelse, kan gis fast tilsetting i samme stilling uten å utlyse stillingen på nytt.

Utvalget finner heller ikke grunn til å opprettholde departementets kompetanse etter gsl. § 21 nr. 4 til å gi forskrifter om tilsetting i interkommunale stillinger og i stillinger både i grunnskolen og i den videregående skolen. Kompetansen har hittil ikke vært benyttet, og aksept av interkommunalt samarbeid må også innebære tillit til at de samarbeidende kommuner og fylkeskommuner kommer til enighet om tilsetting i de nødvendige stillinger. Dessuten vil de alminnelige kompetansekrav i skoleverket gjelde også for tilsatte i interkommunale undervisningsstillinger.

Derimot vil utvalget foreslå å opprettholde departementets kompetanse etter gsl. § 21 nr. 4 til å gi forskrifter om kvalifikasjoner for personalet ved faste leirskolesteder. Leirskolene er, og skal fortsatt være, et ledd i den obligatoriske grunnskoleopplæringen. Det er derfor naturlig at det, som for den øvrige grunnskoleopplæringen, fastsettes kompetansekrav for personalet, men den store variasjonen i aktiviteter gjør det lite hensiktsmessig å lovfeste slike kompetansekrav. Det forutsettes i denne forbindelse at departementet vil være varsom med å fastsette svært detaljerte eller omfattende kompetansekrav.

Bestemmelsen i gsl. § 21 nr. 1 om fastsetting av øvingslærerfunksjon behandles i "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 punkt 28.5.7.

29.3.3.2 Søkerliste, dokumentoffentlighet m.v.

Som nevnt i punkt 29.2.3.3 ovenfor er det ikke gitt særlige bestemmelser om dokumentoffentlighet mv. ved tilsetting av undervisningspersonale og skoleledere. Utvalget finner heller ikke forhold ved slik tilsetting som kan begrunne en særskilt regulering i opplæringslovgivningen. Det innebærer at de alminnelige reglene etter forvaltningsloven og offentlighetsloven fortsatt vil gjelde.

29.3.3.3 Utlysning av ledig stilling. Hensyn som kan tillegges vekt ved vurdering av søkere

Ved tilsetting i offentlige stillinger er siktemålet å få stillingen besatt av den søker som er best egnet for stillingen. For å oppnå dette er det nødvendig å legge forholdene til rette for å få det bredest mulige utvalg av søkere.

Det vil således følge av god forvaltningsskikk at ledig stilling som hovedregel skal utlyses offentlig. Et krav om offentlig utlysning vil dessuten motvirke press i retning av å besette stillinger etter intern kunngjøring eller på annen måte favorisere personer som fra før har tilknytning til den aktuelle delen av skoleverket.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at dagens lovfestede krav om at ledige undervisningsstillinger og rektorstillinger i grunnskolen skal utlyses offentlig, i hovedsak blir videreført. Utlysingskravet bør også gjøres gjeldende for videregående skole. I hovedsak vil løsningen dermed bli den samme som ved tilsetting i statsstillinger, jf. tjenestemannsloven § § 2 og 6 nr. 1.

Videre foreslår utvalget at utlysingskravet ikke skal gjelde for tilsetting for kortere tid enn seks måneder. En tilsvarende begrensning gjelder for utlysning etter tjenestemannsloven § 2, jf. § 6 nr. 1.

Etter forslaget skal det lovfestede utlysingskravet ikke gjelde for andre stillinger i skolen. Det vises i denne forbindelse til utvalgets forslag (se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28) om at lov og forskriftsfestede kompetansekrav bare skal gjelde for rektor- og undervisningsstillinger. Særbestemmelser i lov om offentlig utlysning har derfor ikke samme begrunnelse når det gjelder andre stillinger. Men det betyr selvsagt ikke at offentlig utlysning av andre stillinger i kommuner og fylkeskommuner etter utvalgets mening ikke bør foretas.

Utlysingskravet skal heller ikke gjelde der arbeidsgiver skal tilby stillingen til arbeidstaker eller tidligere arbeidstaker i virksomheten i henhold til arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern (§ 60) og om fortrinnsrett til ny tilsetting (§ 67).

Dagens krav til innholdet i utlysingen i gsl. § 20 nr. 1 og nr. 2 foreslås opphevet. En ordentlig utarbeidet stillingsbeskrivelse med de krav som stilles til stillingen, vil i alle fall være nødvendig for at kunngjøringen skal oppnå sitt formål og motivere mulige søkere. Lovfesting av slike krav synes derfor unødvendig. Tilsvarende må det være åpenbart at det må settes en rimelig søknadsfrist.

Videre anser utvalget gsl. § 20 nr. 3 - om forbud mot å kreve opplysninger om politiske og kulturelle oppfatninger - som overflødig ved siden av de mer generelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 55 A. Den sistnevnte bestemmelsen går også lenger i å verne søkerne enn gsl. § 20 nr. 3, som ikke nevner religiøse spørsmål. Utvalgets forslag vil også fjerne den tvil som i dag kan reises, om det er spesialbestemmelsen eller den mer omfattende bestemmelsen i arbeidsmiljøloven som kommer til anvendelse. Dagens bestemmelse i gsl. § 20 nr. 3 foreslås derfor ikke videreført i opplæringslovgivningen.

I denne sammenheng vises det ellers til "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28, der utvalget foreslår å lovfeste hvilke forhold det skal legges vekt på ved tilsetting.

29.3.3.4 *Plikt til å si fra om en tar den tilbudte stillingen, m.v.*

Gsl. § § 21 nr. 2 (om plikt til å ta stilling til tilbud om tilsetting innen åtte dager) og 23 nr. 2 (om plikt til å si opp annen stilling og trekke tilbake andre søknader) fører etter utvalgets oppfatning ikke til forpliktelser utover det som følger av alminnelig orden. Tilsvarende bestemmelser kan heller ikke ses å foreligge i annen arbeidsrettslig lovgivning.

Også uten lovhjemmel vil en kommune eller fylkeskommune som arbeidsgiver kunne fastsette en svarfrist av passende lengde i det enkelte tilfellet, eventuelt i tilsettingsreglement eller ved tariffavtale. De forpliktelser som følger av § 23 nr. 2, vil en søker også ellers i arbeidslivet være forpliktet til å overholde.

På denne bakgrunnen foreslår utvalget at bestemmelsene i gsl. § § 21 nr. 2 og 23 nr. 2 ikke blir videreført i opplæringslovgivningen.

29.3.3.5 *Tilsettingsbrev*

Opplæringslovgivningen gir ikke bestemmelser om tilsettingsbrev. Undervisningspersonalet og skolelederne omfattes av arbeidsmiljøloven § 55 B om skriftlig arbeidsavtale.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå særlige lovregler om skriftlig arbeidskontrakt for undervisningspersonale og skoleledere.

29.3.3.6 Særlig om tidsbegrenset tilsetning og vikariater

Adgangen til midlertidig tilsetning ved mangel på søkere som oppfyller kompetansekravene, er vurdert i "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 punkt 28.5.6. Utvalget foreslår der at dagens adgang til å tilsette i midlertidig stilling ved mangel på kvalifiserte søkere videreføres. Det foreslås i tillegg nærmere regler om den midlertidig tilsattes arbeidsrettslige stilling.

Det er vanskelig å se at det for skoleverkets vedkommende gjør seg gjeldende slike særlige hensyn at det på andre punkter er nødvendig med andre regler om tidsbegrenset tilsetning enn de som følger av arbeidsmiljøloven. Den sterke poengteringen av stillingsvern hensyn i forhold til den fleksibilitet som ligger i adgang til tidsbegrenset tilsetning, som kommunalkomiteens flertall la til grunn ved lovrevisjonen 06.01.1995, må i denne sammenheng også tillegges vekt. På dette punktet gikk kommunalkomiteens flertall lenger enn det som var foreslått i Ot.prp. nr. 50 (1993-94), og fikk følge av flertallet i Odels- og Lagtinget, jf. Innst. O. nr. 2 (1994-95), s. 28 flg., hvor flertallet blant annet uttalte (s. 29):

«Flertallet har selvsagt ... merket seg drøftelsene i proposisjonen omkring den fleksibilitet som midlertidige tilsetninger gir. ... Flertallet mener imidlertid trygghet og stabilitet for den enkelte arbeidstaker, i tråd med arbeidsmiljøloven formålsparagraf må gå foran disse hensyn.»

29.3.4 Undervisningspersonalets og skoleledernes plikter

I utredningen om opplæringens innhold ("*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*") i kap. 21) foreslår utvalget at undervisningspersonalet skal ha lovfestet plikt til å undervise i samsvar med forskrifter om opplæringens innhold. Personalet kan også pålegges plikter etter den foreslåtte hjemmel til å gi forskrifter om elevvurdering. Rektor skal ha lovfestet plikt til å organisere skolen i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser om opplæringens innhold.

Videre foreslår utvalget å gi vedkommende lærere plikt til å vurdere om en elev har behov for spesialundervisning, og eventuelt melde fra om det ("*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*") i kap. 19). Det foreslås også at undervisningspersonalet skal ha visse lovfestede plikter i forbindelse med klassestyrerfunksjonen ("*Brukerinnflytelse og skolevalg*") i kap. 20 og 27) og med målformer i grunnskolen ("*Målformer*") i kap. 31).

Etter flertallets oppfatning tilsier verken nasjonale hensyn eller hensynet til elevenes rettigheter ytterligere inngrep i arbeidsgiverens styringsrett gjennom lov eller forskrift. Andre bestemmelser om personalets plikter blir således ikke foreslått i flertallets utkast til ny opplæringslovgivning. Kommuner og fylkeskommuner vil dermed få større frihet til selv å fastsette de instruksene de finner nødvendig for å kunne gjennomføre sitt opplæringsansvar innenfor rammene av lov og forskrift. De plikter som er fastsatt i dagens opplæringslovgivning, kan også fastsettes i den enkelte arbeidskontrakt eller i kraft av den styringsrett som gjelder innenfor rammene av denne kontrakten.

Utvalget viser også til vurderingene i "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27. Der foreslår utvalgets flertall å oppheve departementets hjemmel til å gi forskrifter om opprettelse av stillinger, mens det lovfestede kravet om rektor foreslås opprettholdt. Opphevelse av lovbestemmelser om kompetanse for departementet til å gi forskrifter om stillingenes innhold vil være i samsvar med flertallets forslag i det nevnte kapitlet. Frihet for kommuner og fylkeskommuner til å opprette stillinger vil henge dårlig sammen med kompetanse for staten til å fastsette stillingenes innhold.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen viser til sin særuttalelse i "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 punkt 27.4.8.

Utvalget foreslår å oppheve departementets hjemmel etter voksenopplæringsloven § 9 annet ledd til å gi forskrifter om oppgaver innen voksenopplæringen for tilsatte ved grunnskoler og videregående skoler. Krav om deltakelse i voksenopplæring bør i sin helhet reguleres av den enkelte arbeidskontrakt eller eventuelt i tariffavtale.

Endelig foreslår utvalget å oppheve kommunens kompetanse etter gsl. § 17 nr. 3 til å sette en lærer til å føre tilsyn med undervisningsrom, innbo og læremidler. Slik kompetanse følger allerede av arbeidsgivers alminnelige styringsrett overfor undervisningspersonale, slik at en bestemmelse av denne karakter er unødvendig.

29.3.5 Særlig om rett til å reservere seg mot å undervise i kristendom

Som nevnt i punkt 29.2.5 gir gsl. § 18 nr. 3 annet ledd reservasjonsrett i forhold til undervisningsplikt i kristendomsfaget.

I NOU 1995: 9 Identitet og dialog (s. 50) foreslår et utvalg oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at reservasjonsretten oppheves. Forslaget begrunnes i at skolens formålsparagraf gjelder for alle skolens fag, og at det derfor er problematisk at lærerne kan be seg fritatt for undervisning i kristendoms-kunnskap.

Dette utvalget har kommet til det motsatte standpunkt. På bakgrunn av kristendomsfagets innhold i dag er det lite naturlig å kreve at undervisningspersonale som ikke er medlem av Den norske kirke eller Den Evangelisk Lutherske Frikirke, underviser i faget. En slik undervisningsplikt ville bryte med religionsfriheten.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen å videreføre reservasjonsretten etter gsl. § 18 nr. 3 annet ledd.

29.3.6 Permisjon

Som nevnt i punkt 29.2.6 følger det av alminnelige arbeidsrettslige regler at arbeidsgiver kan gi arbeidstaker permisjon etter søknad.

Med unntak av departementets forskriftshjemmel og en begrensning i fylkeskommunens adgang til å delegerer kompetansen til å gi permisjon har ikke bestemmelsene om permisjon i lærerutdanningsloven § 4 nr. 2 og i lov om videregående opplæring § 21 rettslig betydning ved siden av de alminnelige reglene.

Etter utvalgets oppfatning kan verken nasjonale hensyn eller hensynet til elevene begrunne særregler om retten til permisjon for skoleledere og undervisningspersonale. På denne bakgrunn foreslår utvalget at dagens lovbestemmelser om permisjon etter søknad ikke føres videre i den nye opplæringsloven.

29.3.7 Stillingsvernet

Grunnskoleloven inneholder en rekke bestemmelser som avviker fra arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern. Det gjelder regler om uoppsigelighet, oppsigelsesgrunner, vektlegging av ansiennitet ved oppsigelse, overføring til annen skole, avskjed, suspensjon og oppsigelsesfrister.

Reglene kan delvis begrunnes i undervisningspersonalets tradisjonelt utsatte stilling i lokalsamfunnet. Undervisningspersonalet er i særlig grad gjenstand for vurdering fra elevenes foreldre, som også kan utgjøre en aktiv pressgruppe i kommunen.

Med den utvikling som er skjedd når det gjelder oppsigelsesvernet, og i denne sammenheng også utviklingen når det gjelder saklighetskravet i forvaltningsretten, må undervisningspersonalet og skolelederne imidlertid etter *flertallets* oppfatning antas å ha tilstrekkelig stillingsvern også uten særreglene i grunnskoleloven.

Grunnskoleloven § 24 nr. 1 annet ledd og § 24 nr. 2 om overføring til annen skole avviker lite i forhold til arbeidsmiljølovens regler. Den eneste vesentlige ulikhet ligger i grunnskolelovens bestemmelse om at lønnen ikke må nedsettes ved overføring til annen stilling. Etter flertallets oppfatning er det imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å opprettholde en slik særbestemmelse om lønn. Den vanlige ordningen i arbeidslivet, der lønsspørsmål fastsettes i tariffavtaler, bør gjelde også på opplæringslovgivningens område.

Utvalgets flertall foreslår således at de særlige regler om stillingsvern i grunnskoleloven ikke videreføres i en ny opplæringslovgivning. Dette forslaget forutsetter imidlertid at det gis overgangsbestemmelser som tar vare på de legitime interessene til personale som er tilsatt etter den tidligere ordningen (f.eks. personale i såkalt uoppsigelig stilling), se nærmere i "*Overgangsbestemmelser*" i kap. 38.

Det bør også klargjøres i loven at vedkommende fylkeskommune eller kommune i relasjon til arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2 om arbeidsgiverens plikt til å finne annet passende arbeid til arbeidstakere som det er spørsmål om å si opp er *en* virksomhet. Tilsvarende klargjøring bør foretas i forhold til oppsagte arbeidstakeres fortrinnsrett til ny stilling etter lovens § 67.

De vurderinger utvalgets flertall her har gitt uttrykk for vedrørende personale i grunnskolen, gjelder tilsvarende for personale i videregående opplæring, der særbestemmelser på stillingsvernets område ikke finnes i lov, men i tariffavtale (rettsvilkårsavtalen av 1984).

Medlemmene Folkestad og Wøien vil peke at den særskilte lov- og avtaleregulering av undervisningspersonalets arbeidsrettslige vilkår er delvis historisk betinget og delvis betinget i yrkesutøvelsens særskilte innhold. Undervisningspersonalet har gjennom lov og læreplaner fått fullmakt fra samfunnet til å bidra til oppfostring av barn og unge ved å formidle det verdi- og samfunnssyn som er nedfelt her. Lærerne må ved dette forholde seg til spørsmål og holdninger som er svært følsomme og personlige for mange av de foresatte. Derfor blir lærerne gjerne utsatt for kritikk og krav om omplassering eller oppsigelse. Det finnes mange eksempler på slike forhold.

Disse medlemmene viser til at dagens ordninger bør videreføres utfra de særlige forhold som gjør seg gjeldende i skolesektoren når det gjelder svingninger i elevtall og elevenes valg av fag- og studietilbud. Utfra nasjonale hensyn vil det være behov for å sikre kompetanse også under vekslende forhold i skolen.

Disse medlemmene foreslår derfor at særlige lovregler om stillingsvern opprettholdes for grunnskolen. Dagens regler i tariffavtale om rettsvilkår for personalet i videregående opplæring videreføres i lovs form.

29.3.8 Personalets rettigheter for øvrig

Lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale og skoleledere kan fastsettes i tariffavtale, uten hensyn til om det er direkte fastsatt i opplæringslovgivningen. Dette følger i dag av tjenestetvistloven og vil gjelde også dersom arbeidstvistloven blir gjort gjeldende for undervisningspersonale og skoleledere i kommunale og fylkeskommunale skoler. Bestemmelsen i gsl. § 19 nr. 1 om at lønns- og arbeidsvilkår fastsettes i tariffavtale, synes det derfor etter *flertallets* oppfatning ikke nødvendig å opprettholde. Flertallet understreker at forslaget ikke innebærer stillingstaken til plassering av forhandlingsansvaret.

Videre finner utvalgets flertall ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå videreført særregler i opplæringslovgivningen om beregning av lønn m.v., som mer naturlig kan fastsettes i tariffavtale, ev. reglement eller instruks. Reglene i gsl. § 19 nr. 2 om lønn i skolenes sommerferie, nr. 3 om skyssgodtgjørelse, nr. 4 om flyttegodtgjørelse og nr. 5 om lønn under sykdom foreslås derfor opphevet.

Utvalgets medlemmer Folkestad og Wøien foreslår å opprettholde dagens rettstilstand når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

29.3.9 Særlig om tilsetting av personer som er dømt for sedelighetsforbrytelser

Etter lov 21.03.1995 om barnehager § 21 (loven har pr. 03.07.95 ikke trådt i kraft) må den som skal arbeide i barnehage, legge fram tilfredsstillende politiattest. Videre kan kommunen kreve politiattest av personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Departementet er gitt hjemmel til å gi nærmere forskrifter.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, kan ikke tilsettes i barnehager.

Om bakgrunnen for disse bestemmelsene heter det i Ot.prp. nr. 68 (1993-94) om lov om barnehager blant annet:

«Barn har små muligheter, både fysisk og mentalt, til å forsvare seg mot overgrep fra voksne. Alle barn trenger derfor beskyttelse mot slike overgrep. Barn i barnehager må beskyttes mot overgrep fra personalet i barnehagen.»

Ifølge Innst. O. nr. 28 (1994-95), s. 14 skal politiattesten opplyse om alle typer seksuelle overgrep som har relevans for den tillit personer som arbeider med barn, må ha. Stortingskomiteen forutsetter at det i forskrifter fra departementet reguleres nærmere hvilke forhold som skal fremgå av politiattesten. Videre mener komiteen at utestengningen skal gjelde for livstid.

Også i skoleverket vil de tilsatte i betydelig grad arbeide med barn på lavere alderstrinn. Dessuten kan seksuelle overgrep forekomme også overfor barn og unge på høyere alderstrinn. Under enhver omstendighet synes det vesentlig å motvirke slike overgrep mot barn og ungdom.

Utvalget har vurdert om en bestemmelse tilsvarende barnehageloven § 21 bør tas inn i opplæringslovgivningen. De samme hensyn som begrunner bestemmelsen i barnehageloven, vil ihvertfall delvis gjøre seg gjeldende også i skolen. Behovet for fysisk håndtering av barna er imidlertid mindre i skolen enn i barnehagen, fordi barna er eldre. Dette kan bety at den direkte risikoen for overgrep kan være mindre i skolesituasjonen enn i barnehagen. På den annen side er det ingen grunn til å tro at seksuelle overgrep mot barn i skolen vil være mindre skadelig for dem det går ut over, enn det er for barn i barnehagealder.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at det ikke vil fremme forslag om en tilsvarende lovregel i opplæringslovgivningen som i barnehageloven. Et forslag om utvidelse av regelen til også å gjelde skolen, vil omfatte langt flere personer enn idag, og reiser dessuten en rekke til dels vanskelige spørsmål av prinsipiell karakter. Det bør derfor, etter utvalgets mening, foretas en grundigere vurdering av alle sider av spørsmålet om krav om politiattest ved ansettelse i skolen og eventuelt rettighetstap i den forbindelse. Et slikt utredningsarbeid ligger utenfor utvalgets mandat.

29.3.10 Særutalelse fra medlemmene Hildrum, Hove, Loe, Skard, Sverdrup og Sørensen

Som referert i "*Innledning*" i kap. 1 er utvalget pålagt «å se på om forhold som er regulert i avtale mer hensiktsmessig burde vært regulert på annen måte, eventuelt om det burde vært undergitt kommunal eller fylkeskommunal styring». Utvalget har ikke gått gjennom de 220 avtalene mellom organisasjonene for undervisningspersonalet og staten. Utvalget har i "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7 punkt 7.3.3 nevnt at avtalene for skoleverket legger vesentlige bindinger på opplæringsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner.

To forhold som gjør seg særlig gjeldende er den nåværende nære forbindelse mellom skolens innhold og spørsmål om endringer i lønns- og arbeidsvilkår, og videre den sterke bindingen på fordeling av arbeidet blant undervisningspersonalet. Dette er i realiteten to sider av samme sak, nedfelt i to forskjellige særavtaler.

I "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7 punkt 7.3.2 har utvalget omtalt det detaljerte avtalesystem for leseplikter som styrer arbeidsbelastning og arbeidstid for undervisningspersonalet. På grunn av at disse avtalene bygger på en komponent (faget) og ikke tar hensyn til en annen vesentlig komponent (klassestørrelse), der begge kan være svært variable i praktisk skolehverdag, får man til dels store forskjeller i arbeidsbelastning/arbeidstid mellom undervisningspersonale i ulike kommuner, skoler og til og med innen samme skole.

Hovedkomponenten disse avtalene bygger på er innhold i læreplaner, eller rettere vekting av fag. Undervisningsopplegg, metode og bruk av lokale læreplaner gjør i beste fall vekting av fag til en gjennomsnittsstørrelse der man vil få store variasjoner i arbeidsbelastning fordi også andre vesentlige faktorer ikke er med i beregningen.

Viktige faktorer som ikke blir fanget opp av lesepliktavtalene, er klasse-/gruppestørrelse, læringsmiljøet i klassen, krevende klasser i forhold til krav om tilpasset opplæring, tilgang på utstyr/læremidler, lærertetthet (ressurstilgang) og bygningsmessige forhold.

For eksempel vil en lærer med norsk i en 9. klasse med 13 elever ikke ha samme arbeidsbelastning som norsklæreren ved naboskolen som har 26 elever i klassen. Det må også være til dels store forskjeller i arbeidstid for lærere i en kommune med klassegjennomsnitt på 14 elever i forhold til en kommune med klassegjennomsnitt på 24 elever.

Det at arbeidsbelastning/-tid blir ulik i dette systemet, er en sak; en annen er om ikke disse særavtalene påvirker kommunenes mulighet til å oppnå et av hovedelementene i loven, nemlig likeverdig opplæring. De sterke organisatoriske og økonomiske bindingene disse lesepliktavtalene skaper, er til dels en motsats til nettopp målet om likeverdig opplæring.

Undervisningspersonalet er unntatt fra arbeidsregler som arbeidsmiljøloven fastsetter for andre arbeidstakere. Derfor bør årsverkrammen for undervisningspersonalet lovreguleres i særloven. Videre bør sentrale avtaler regulere rammene for deling mellom undervisning og annet arbeid. Resten av reguleringen bør skje lokalt på kommune-/skolenivå med nødvendig innflytelse for partene etter reglene om medbestemmelse i hovedavtalen.

Dette kan gjøres ved å knytte et årsverk for undervisningspersonalet til et ordinært årsverk i offentlig sektor og videre bare fastslå at årsverket består av to komponenter: undervisning og annet arbeid. Videre fastlegging av arbeidstidsordning vil da være enten et forhandlingsspørsmål eller det vil ligge inn under arbeidsgivernes styringsrett.

Disse medlemmene viser til sitt forslag til lovutkast om arbeidstid (del X).

KAPITTEL 30

Om ordensreglement, bortvisning mv.**30.1 INNLEDNING**

For at et skolesamfunn skal fungere tilfredsstillende, vil det som regel være nødvendig å kunne fastsette regler for samværet på skolen og ha mulighet for å sanksjonere brudd på disse reglene. I de fleste skolelovene er det da også regler som gir skolene myndighet og plikt til å fastsette et slikt ordensreglement.

I dette kapitlet vil utvalget i punkt 30.2 gjennomgå de någjeldende bestemmelser om adgangen til å fastsette ordensreglement for grunnskoler, videregående skoler og privatskoler med tilskudd etter privatskoleloven. Utvalget vil i den forbindelse ta for seg spørsmålet om hjemmelen for å fastsette skolereglement for de enkelte skoleslagene, hva et slikt reglement skal og kan inneholde og saksbehandlingen i forbindelse med utarbeidelse og vedtakelse av ordensreglement. I punkt 30.2.5 vil utvalget drøfte behovet for lovbestemmelser om skolereglement i en ny opplæringslov.

Punkt 30.3 omhandler spørsmålet om hvilke disiplinærreaksjoner skolene kan anvende overfor brudd på ordensreglement. Utvalget vil særlig drøfte hvilke bestemmelser om bortvisning en ny opplæringslov bør inneholde.

Skolepersonalets adgang til maktanvendelse overfor elever vil bli behandlet i punkt 30.4. Dels vil det være en gjennomgang av generelle regler på dette området. Utvalget vil dessuten gi en oversikt over de særskilte regler om tvang og maktbruk overfor psykisk utviklingshemmede som er foreslått inntatt i sosialtjenesteloven. Avslutningsvis vil utvalget diskutere behovet for særskilte lovbestemmelser om dette, herunder om og eventuelt i hvilken utstrekning de foreslåtte bestemmelsene i sosialtjenesteloven også bør gjøres gjeldende for opplæringssektoren.

De spørsmål som blir tatt opp i dette kapitlet, vil et stykke på vei ha sammenheng med andre kapitler i utvalgets innstilling. Både for de beslutninger om disiplinærreaksjoner som må anses som enkeltvedtak, og for spørsmålet om ordensreglement er å betrakte som forskrifter, må fremstillingen leses i sammenheng med del IV om forvaltningslovens anvendelse. Når det gjelder skolens myndighet til å treffe bindende beslutninger om opplæringens innhold og gjennomføring, vil det være en forbindelse til kapitlet om elevenes rett og plikt til opplæring, se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18. Ordensreglement vil blant annet ta sikte på å medvirke til et godt arbeidsmiljø på skolen gjennom regler for akseptable samværsformer i både undervisningstimene og friminuttene. Andre virkemidler og forpliktelser for å sikre arbeidsmiljøet i skolene er omtalt i "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25 om skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø.

Deler av opplæringssektoren vil ikke bli særskilt omtalt i dette kapitlet. Utvalget antar at de spørsmål som tas opp, bare i begrenset grad har relevans for den voksenopplæring som drives i regi av studieforbundene, og vil derfor ikke behandle dem særskilt i denne relasjonen.

Videre fastslår lfa. § 17 at lærlinger er å anse som arbeidstakere med de rettigheter og plikter som følger av lov og avtale. Det innbefatter også plikt til å følge de regler bedriften fastsetter av hensyn til forsvarlig gjennomføring av opplæringen og arbeidet og til arbeidstakeres og lærlingers sikkerhet. Bortsett fra en omtale av lfa. § 16 om heving av lærekontrakt i avsnittet om bortvisning vil utvalget derfor ikke behandle lærlingenes stilling særskilt. I den utstrekning vedkommende mottar opp-

læring på skole, vil det som i alminnelighet gjelder for elever i videregående opplæring, selvsagt også gjelde for lærlinger.

30.2 OM SKOLENES ORDENSREGLEMENT

30.2.1 Om hjemmelen for å fastsette ordensreglement

Alle barn i alderen 7-16 år har i utgangspunktet 9 års opplæringsplikt, jf. gsl. § 13. Det betyr at elevene har plikt til å gå 9 år i den offentlige grunnskolen med mindre de på annen måte får tilsvarende opplæring. Plikten innebærer ikke bare plikt til fysisk å være til stede på skolen i denne perioden, men også plikt til å følge den undervisning som blir gitt. Verken loven eller grunnskoleforskriften gir bestemmelser som eksplisitt slår fast elevenes plikt til å delta aktivt i opplæringen. Men selv uten slik bestemmelse må det antas at grunnskoleelever har en tilsvarende forpliktelse.

At elevene i videregående opplæring har plikt til å følge opplæringen, framgår uttrykkelig av lvgo. § 15 tredje og fjerde ledd, som også slår fast at eleven har plikt til å delta aktivt for å nå opplæringens mål. For lærlinger finnes en tilsvarende bestemmelse i lfa. § 12 annet ledd.

Det kan hevdes at det i opplæringsplikten ligger en plikt til å følge de anvisninger som skolen finner nødvendig for en forsvarlig gjennomføring av opplæringen og andre aktiviteter på skolen og, at det i seg selv gir tilstrekkelig hjemmel til å fastsette ordensreglement med bindende virkning for elevene. Når det ikke foreligger opplæringsplikt, som f.eks. videregående opplæring, kan et slikt resonnement ikke legges til grunn. Men her ville det være rimelig å hevde at aksept av skoleplass også innebærer en aksept av de ordensregler som gjelder på skolen.

I begge disse relasjonene er det imidlertid tvilsomt hvor langt en kan strekke en slik forpliktelse. Klart er det iallfall at skolens kompetanse ikke rekker lenger enn til å pålegge plikter som har klar sammenhengen med skolens virksomhet.

Såvel gsl. § 16 som lvgo. § 15 og privatskoleloven § 11 har imidlertid bestemmelser som gir offentlige og private grunnskoler og videregående skoler hjemmel til å fastsette ordensreglement. Bestemmelsene pålegger også alle skolene innenfor disse skoleslagene plikt til å utarbeide slikt reglement.

30.2.2 Innholdet i skolereglementet

Etter lvgo. § 15 og privatskoleloven § 11 skal reglementet ha regler om rettigheter og plikter for elevene, om elevenes atferd, om refsingstiltak som skal kunne benyttes, og om framgangsmåten ved behandling av slike saker. For de offentlige grunnskolenes vedkommende nøyter gsl. § 16 seg derimot med å bestemme at ordensreglementet *kan* ha regler om disse forholdene.

Etter gsl. § 16 og lvgo. § 15 har departementet hjemmel til å gi forskrifter om innholdet i reglementet for offentlige skoler. Noen tilsvarende adgang til å gi forskrifter om ordensreglement for private skoler finnes ikke.

Bestemmelser om innholdet i reglementet for offentlige skoler er fastsatt i grunnskoleforskriften § § 2-2 og 2-3 og i forskrift av 18.08.1978 nr. 2 for videregående skoler.

Ifølge grunnskoleforskriften § 2-2 nr.10 skal ordensreglementet ha regler om de refsingstiltak som skal kunne benyttes, og regler om at rektor i bortvisningssaker skal treffe beslutning etter å ha rådført seg med vedkommende elevs lærere. Videre inneholder forskriftene til dels detaljerte bestemmelser om hvilke regler for elevatferd, om refsing og om saksbehandlingen i refsingssaker som ordensreglement for offentlige grunnskoler og videregående skoler skal inneholde.

For øvrig er det opp til den enkelte skole å bestemme hvilke regler som skal tas inn i ordensreglementet. Reglene må imidlertid ligge innenfor rammene av opplæringslovgivningen og annen generell lovgivning. Typiske regler vil gjelde bruk av sykkel til og fra skolen, sykkelparkering, elevenes atferd i timene og i friminuttene, forbud mot å ta med seg farlige gjenstander på skolen, forbud mot mobbing mv.

Mer tvilsomt er det i hvilken utstrekning ordensreglementet vil kunne fastsette bindende regler for elevenes atferd i fritiden. Utgangspunktet må her være at skolen bare kan gi regler med virkning utenfor skolen så langt det kan begrunnes direkte i skolegangen. Ordensreglementet vil således kunne ha bestemmelser om elevenes atferd på vei til og fra skolen, men ikke om elevenes opptreden i fritiden for øvrig.

30.2.3 Vedtaksprosessen

Gsl. § 16 bestemmer at reglementet for offentlige grunnskoler skal godkjennes av kommunen. Etter grunnskoleforskriften § 2-2 skal kommunen, etter at elevene er tatt med på råd, vedta ordensreglement etter forslag fra rådsorganene ved skolen. På dette punktet synes forskriften altså å stå i strid med gsl. § 16.

Lov om videregående opplæring gir ikke særskilte bestemmelser om vedtaksprosessen. Et nærliggende syn vil da være at fylkestinget som fylkeskommunens øverste organ, eller den fylkestinget delegerer myndigheten til, vedtar ordensreglement. Av forskriftene om ordensreglement i videregående opplæring, jf. lvgo. § 15 siste ledd, følger det imidlertid at det er skoleutvalget, jf. lvgo. § 27, som er tillagt denne myndigheten.

Privatskoleloven har ingen særskilte regler om av hvem eller hvordan ordensreglement for private skoler som mottar statstilskudd, skal fastsettes. Etter de alminnelige reglene i lovens § 17 må det da være skolens styre som har myndighet til det.

30.2.4 Er ordensreglementet forskrifter?

Et særlig spørsmål er om skolenes ordensreglement går inn under forvaltningslovens begrep om «forskrift», jf. fvl. § 2 a og c. I så fall vil utarbeidelse og vedtakelse av skolereglement måtte følge reglene i fvl. kap. VII om at forskrifter som hovedregel skal sendes på høring og kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. nærmere i del IV om forvaltningslovens anvendelse i opplæringssektoren.

I heftet «Forvaltningsloven» fra 1970 har Justisdepartementet uttalt at blant annet «ordensforskrifter for anstalter o.l., kontorreglementer og regler om samarbeid eller kompetanseforhold mellom offentlige organer innbyrdes» faller utenfor forvaltningslovens forskriftsbegrep. Etter en slik oppfatning skulle altså ordensreglement for skoler ikke være å anse som forskrifter i forvaltningslovens forstand.

I den utstrekning fastsettelse og praktisering av ordensreglement ses på som utøvelse av myndighet skolene har i kraft av opplæringsplikten eller aksepten av skoleplass (se nærmere i punkt 30.2.1 ovenfor), må dette synet sies å stemme med lovforarbeidene, som presiserer at begrepet forskrift må avgrenses mot instruks (Ot.prp. nr. 38 (1964-65), s. 33-34).

Det er imidlertid tvilsomt i hvilken utstrekning denne typen av rettslig grunnlag strekker til for å fastsette og praktisere ordensreglement. Når det gjelder henvisningen til skoleplikten kan det også hevdes at så vel plikten som dens viktigste konsekvenser må fastsettes «under utøving av offentlig myndighet», jf. flv. § 2 a. Når så vel offentlige som private grunnskoler og videregående skoler dessuten har særskilt lovhjemmel til å fastsette slikt reglement, blir karakteristikken «instruks» lite trefende.

Til dette kommer at lovhjemlene bygger på den forutsetning at ordensreglement også kan gi regler om at elevene kan bortvises fra skolen for kortere tid. I hvert fall slike regler vil være «bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer» på en slik måte at de må karakteriseres som forskrifter etter fvl. § 2 a og c. Uten hensyn til den rettslige karakter av de øvrige bestemmelsene kan det bety at reglementer der bestemmelser om bortvisning er tatt inn, i sin helhet må behandles etter reglene om forskrifter i fvl. kap. VII.

Utvalget konstaterer etter dette at det kan være noe tvilsomt i hvilken utstrekning skolenes ordensreglement er forskrifter. På dette punktet er det derfor behov for en avklaring, se punkt 30.5.1 nedenfor.

30.3 OM REFSINGSTILTAK, SÆRLIG OM BORTVISNING

30.3.1 Gjeldende rett

30.3.1.1 Hva er refsing?

Som nevnt skal ordensreglementet inneholde bestemmelser om de refsingstiltak som skal kunne brukes ved brudd på reglementet. Det gjelder både for grunnskoler, videregående skoler og privatskoler som mottar tilskudd etter privatskoleloven. Lovene fastsetter ikke selv uttømmende bestemmelser om hvilke disiplinærreaksjoner som kan brukes i skolen.

Refsingstiltak i skolesamfunnet har paralleller til de strafferettslige reaksjoner en møter ellers i samfunnet. I strafferetten er straffen blitt karakterisert som «et onde som påføres lovovertrederen i den hensikt at det skal føles som et onde». En lignende definisjon vil det være nærliggende å gi refsingstiltak i skolen.

En slik definisjon innebærer at det må trekkes en grense mot opplæringsmessige og ordensmessige tiltak i skolen som elevene nok vil kunne oppleve som en straff eller et onde, men hvis primære formål er et annet. F.eks. vil nedsatt ordenskarakter ofte være et resultat av gjentatte brudd på ordensreglene, uten at ordenskarakteren av den grunn kan karakteriseres som refsingstiltak.

Ofte vil andre tiltak enn de typiske refsingstiltakene framstå som mer hensiktsmessige overfor brudd på ordensreglement eller andre normer for elevenes atferd. Således gir grunnskoleforskriften § 2-2 nr. 4 anvisning om at skolen i slike situasjoner skal søke å finne årsaken til problemene, om nødvendig i samarbeid med PP-tjenesten. Videre skal skolen vurdere om forhold som er årsak til problemene kan endres, og den må søke å bruke de ressurser og hjelpemidler skolen råder over, på beste måte, jf. grunnskoleforskriften § 2-2 nr. 5. Det er klart at forskriften på dette punktet ikke primært tar sikte på de tradisjonelle refsingstiltakene, men på andre tiltak som for eksempel rådgivning, spesialpedagogiske tiltak, skolemegling og tilbud om overflytting til annen klasse.

30.3.1.2 Hva slags refsingstiltak kan en tenke seg i skolene?

Aktuelle refsingstiltak er blant annet muntlig eller skriftlig påtale fra lærer eller rektor, gjensitting og parade. Andre refsingstiltak er reaksjoner som særlig knytter seg til arten av elevens forseelse, f.eks. slik at elever som blir tatt i å «tagge» på skolen, blir pålagt å vaske bort egen eller eventuelt andres tagging. Elever som på annen måte griser til eller ødelegger, vil kunne bli satt til å rengjøre eller reparere det de har tilgriset eller ødelagt.

Bortvisning er skolesamfunnets mest alvorlige og inngripende reaksjon overfor forseelser. Adgangen til å bruke bortvisning er derfor undergitt særlige regler i gsl. § 16 og lvg. § 16.

I det følgende vil bortvisning bli behandlet særskilt i punkt 30.3.2. Allerede her kan det imidlertid være grunn til å understreke at den særlige reguleringen ikke betyr at bortvisning er en type refsingstiltak som er spesielt hensiktsmessig, eller som bør eller skal brukes ofte i skolen. Tvert imot vil bortvisning ofte, særlig i grunnskolen, være en svært lite hensiktsmessig reaksjon overfor elever med atferdsvansker.

30.3.1.3 Skranker i lovene (skolelov og andre lover)

Gsl. § 16 fjerde ledd bestemmer at «kroppslig refsing eller anna krenkjande behandling ... ikkje [må] nyttast». Også uten denne bestemmelsen ville fysisk avstraffelse vært forbudt, se punkt 30.4 om straffeloven § 228 flg. om legemsfor nærmelse mv. Selv om lvgo. ikke gir noen tilsvarende bestemmelse, må det derfor legges til grunn at det heller ikke i videregående skoler er lov til å benytte legemlige refsingstiltak.

Et særlig spørsmål er om det er «kroppslig refsing» i grunnskolelovens forstand at elever som straff blir satt til å reparere, rydde eller vaske etter seg eller andre. Selv om slik straff er «fysisk» i den forstand at elevene blir pålagt å utføre fysisk arbeid, er det neppe slike tiltak gsl. § 16 tar sikte på. Det er nærliggende å tolke bestemmelsen slik at den primært tar sikte på å forby avstraffelsesmetoder som har til hensikt å påføre elevene fysisk smerte, som f.eks. tidligere prylestraff. Slike refsingstiltak vil heller ikke rammes av straffeloven § 228.

Passusen «anna krenkjande behandling» i gsl. § 16 fjerde ledd forbyr straff som er særlig nedverdiggende for elevene. Loven viser her til en etisk og skjønsmessig vurdering av den enkelte straffemetode. Dersom en lærer som straff skulle velge å henge ut eller latterliggjøre en elev, f.eks. på grunn av fysiske skavanker, ville det være en form for straff som klart ville rammes av forbudet i gsl. § 16 fjerde ledd.

Verken skolelovene eller andre lover inneholder noe eksplisitt forbud mot kollektiv avstraffelse, dvs. at flere elever eller f.eks. en hel klasse straffes for forseelser som bare noen har begått. Det er imidlertid et grunnleggende prinsipp at straff skal knyttes til den enkeltes handlinger og skyld. Det må også gjelde refsingstiltak i skolen. Det må på den bakgrunn antas at det ikke er tillatt å refse en gruppe av elever for hva enkelte medlemmer av gruppen har gjort.

Imidlertid må det som nevnt trekkes en grense mot tiltak som primært er begrunnet i opplæringsmessige eller ordensmessige forhold. Slikt sett kan enkeltstående episoder foranledige tiltak fra skolen, f.eks. i form av forbud mot visse typer virksomhet, selv om det av elevene oppleves som en form for kollektiv avstraffelse.

Et annet generelt prinsipp som ikke er nedfelt i noen av de lovene som gjelder for opplæringssektoren, er prinsippet om at straffen skal stå i et rimelig forhold til forseelsen. En kan ikke ut fra dette prinsippet si nøyaktig hvilke straffer som skal brukes overfor ulike forseelser. Men hvis skolen skulle reagere med f.eks. bortvisning overfor mindre overtredelser som f.eks. småprat i enkelte timer, ville det åpenbart være i strid med prinsippet om forholdsmessighet mellom forseelse og reaksjon.

30.3.1.4 Saksbehandlingen i forbindelse med bruk av refsingstiltak

Ved siden av at ordensreglementet i grunnskole og videregående opplæring kan eller skal ha regler om framgangsmåten i refsingssaker, gir verken grunnskoleloven eller lov om videregående opplæring regler om saksbehandlingen i forbindelse med bruk av refsingstiltak.

Heller ikke grunnskoleforskriften har bestemmelser om saksbehandlingen ved refsingstiltak utover de mer generelle prinsippene i forskriftenes § 2-2 nr. 4 og 5 som det er redegjort for i punkt 30.3.1.1. Forskriftene om skolereglement i videregående opplæring avsnitt B nr. 10 a slår fast at eleven skal ha adgang til å forklare seg før refsingstiltak tas i bruk. Videre heter det at foreldrene til umyndige elever skal ha skriftlig melding dersom mer alvorlige refselsler blir ilagt. Forskriftens ordlyd på dette punktet gir tilsynelatende bare en rett til å forklare seg før refsingstiltaket *anvendes*, slik at beslutning om å anvende refs for så vidt kan treffes før eleven har fått forklare seg. Formålet med regelen - nemlig at slike beslutninger ikke bør treffes før en har hele sakens faktum på det rene, og eleven har anledning til å forklare seg og eventuelt oppklare misforståelser - tilsier imidlertid at forskriften på dette punktet tolkes slik at eleven har rett til å forklare seg før *beslutning* om refsingstiltak treffes.

I den utstrekning beslutningen om å refse må anses som enkeltvedtak, vil reglene i forvaltningsloven komme til anvendelse. Justisdepartementets lovavdeling har lagt til grunn at uformell irettesettelse eller utvisning for en time ikke kan anses som enkeltvedtak, men at bortvisning for en eller flere dager antakelig må være det (uttalelse jnr. 343/74E). Sivilombudsmannen har uttalt at det ikke uten videre er klart om utelukkelse fra leirskole er enkeltvedtak eller ikke, men at det her er tale om en så viktig avgjørelse for eleven at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak burde ha vært anvendt uansett (Ombudsmannens årsmelding 1991, s. 46). Om andre refsingstiltak enn bortvisning for en eller flere dager er enkeltvedtak, må således bero på en konkret vurdering, der det også må kunne legges vekt på hvor alvorlig avgjørelsen er for den enkelte elev. Spørsmålet om hvilke beslutninger som må anses som enkeltvedtak, er behandlet mer generelt i del IV om forvaltningslovens anvendelse på opplæringssektoren.

30.3.2 Særlig om bortvisning

30.3.2.1 I grunnskolen

Som nevnt har ikke grunnskoleloven selv bestemmelser om når bortvisning kan eller skal benyttes, eller om framgangsmåten i bortvisningssaker. Forbudet i gsl. § 16 annet ledd mot å bortvise elever i grunnskolen for mer enn 3 dager, bygger imidlertid på en forutsetning om at skolens ordensreglement kan inneholde bestemmelser om slik bortvisning.

Ifølge grunnskoleforskriften § 2-2 nr. 1 skal ordensreglementet gi regler om at beslutning om bortvisning skal fattes av skolens rektor etter at denne har rådført seg med elevens lærere. Det er altså ikke adgang til å gi andre tilsatte myndighet til å bortvise elever. Videre skal elevens foreldre «så langt råd er» ha hatt anledning til å uttale seg.

I og med at bortvisning for en eller flere dager må antas å være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, vil også denne lovens bestemmelser komme til anvendelse på slike beslutninger. Ved motstrid mellom forvaltningsloven og bestemmelser i grunnskoleforskrift eller ordensreglement må forvaltningslovens bestemmelser legges til grunn.

30.3.2.2 I videregående skole

I og med at videregående skole ikke er pliktig, i motsetning til grunnskolen, er det videre adgang til å bortvise elevene. Lvgo. § 16 har en særskilt bestemmelse om bortvisning av elever i videregående skole.

Selv om det ikke framgår av bestemmelsen selv, bygger forskrift av 18.08.1978 nr. 2 om skolereglement for videregående skoler på den forutsetning at uttrykket bortvisning i loven tar sikte på utelukkelse utover 5 dager. Også den relativt snevre adgangen til å bortvise elever i videregående skole etter lvgo. § 16 er et argument for at bestemmelsen bare gjelder bortvisning utover 5 dager.

Om andre former for refsing enn bortvisning utover 5 dager fastslår forskriften i avsnitt B punkt 9 a og b at skolereglementet skal ha bestemmelser om reaksjoner på brudd på reglementet, enten i form av refsingstiltak eller i form av særskilte tiltak. Som eksempel på refsingstiltak nevner forskriften utelukkelse fra timen eller for resten av dagen. Som eksempel på særskilt tiltak nevnes bare utelukkelse i inntil 5 dager. Også lvgo. § 15 siste ledd bygger på den forutsetning at skolens ordensreglement kan fastsette utelukkelse fra skolen for kortere tid som refsingstiltak.

Vilkåret for å bortvise utover § 16 er at eleven «... vedvarende har vist en oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro i skolen, eller når en elev i alvorlig grad forsømmer sitt arbeid eller sine plikter ...». Uttrykket «vedvarende» i lovbestemmelsen innebærer at enkeltstående episoder eller forseelser ikke gir grunnlag for bortvisning. Videre er det bare forseelser som har betydning for elevens arbeid i skolen, som kan føre til bortvisning. At bortvisning bare er aktuelt i svært alvorlige tilfeller framgår også av departementets kommentarer til bestemmelsen, der det heter at bortvisning ikke skal brukes der andre løsninger er mulige, og at det ikke er tilstrekkelig til bortvisning at et forhold er anmeldt til politiet som straffbart (Rundskriv F-70-94, s. 15).

Ut over at det må dreie seg om mer enn 5 dager, sier verken lvgo. § 16 eller Rundskriv F-70-94 noe om hvor lang tid en elev kan eller skal vises bort for. I juridisk litteratur er det imidlertid lagt til grunn at kompetansen også omfatter bortvisning for godt fra vedkommende skole, se Hans Petter Jahre i Norsk Skolerett, s. 314, 315 og 322. Også forarbeidene til lov om videregående opplæring kan tolkes dit hen at det kan bli tale om bortvisning av mer varig karakter, se Innst.O. nr. 28 (1973-74), s. 42, der det sies at «... bortvisning av elever må vere det siste disiplinærmidlet skolen grip til ...». At bestemmelsen også gir adgang til bortvisning for godt synes også å ha vært oppfatningen i forarbeidene til Reform 94, der det ble vurdert om bortvisning automatisk burde føre til tap av rettighetene etter lvgo. § 8, se Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 10 og 12.

Bortvisning for godt i denne sammenheng er av departementet forstått slik at eleven bortvises for resten av skoleåret. Eleven vil allikevel ha adgang til å søke inntak på nytt enten på den samme skolen eller på en annen skole ved neste inntakssomgang. Loven eller inntaksforskriften (forskrift av 10.11.1993) har ikke særregler om elever som tidligere er bortvist. Disse må således behandles på lik linje med andre som søker videregående opplæring.

Når rektor i medhold av lvgo. § 16 er gitt myndighet til å bortvise elever for resten av skoleåret, vil det kunne hevdes at han i medhold av denne bestemmelsen også burde kunne bortvise for kortere tid, f.eks. to uker, som jo er en mindre inngripende beslutning. Verken loven eller forskriften sier noe om det. Departementet har imidlertid forstått bestemmelsen slik at en enten må velge å bortvise eleven i inntil 5 dager (utelukkelse etter forskriftene) eller å bortvise eleven for resten av skoleåret i medhold av lvgo. § 16.

At bortvisning ikke automatisk innebærer at eleven mister alle sine rettigheter etter lvgo. § 8, følger klart av ordlyden i lvgo. § 16, der det framgår at det er fylkestinget eller den fylkestinget bemyndiger, som kan treffe vedtak om tap av rettigheter etter lvgo. § 8, ikke rektor, slik som i bortvisningssaker. Se også Innst. O. nr. 80 (1992-93), s. 11.

Tap av rettighetene etter lvgo. § 8 innebærer ikke i seg selv at eleven er utestengt fra den videregående skole for alltid, bare at eleven taper den ubetingede retten til videregående opplæring som ligger i lvgo. § 8. Eleven vil kunne søke om plass på videregående skoler i konkurranse med andre som ikke har rettigheter etter lvgo. § 8, se Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 12.

Etter dette er dagens system i videregående skole altså som følger: Utelukkelse fra timen eller for resten av dagen er refsingstiltak som fastsettes i skolens ordensreglement. Utelukkelse i 1-5 dager er særskilt tiltak som fastsettes i skolens ordensreglement. Beslutning om bortvisning, som gjelder for resten av skoleåret, treffes i medhold av lvgo. § 16 annet ledd. Bortvisning innebærer ikke at eleven mister sine rettigheter etter lvgo. § 8. Vedtak om tap av rettigheter etter lvgo. § 8 må treffes særskilt. Eleven vil uansett være omfattet av oppfølgingstjenesten etter lvgo. § 11a, jf. lvgo. § 16 annet ledd siste setning.

30.3.2.3 Saksbehandling ved utelukkelse/bortvisning i videregående skole

Avsnitt B punkt 10 i forskriften til lvgo. § 16 gir detaljerte regler om framgangsmåten ved bruk av refsingstiltak og særskilte tiltak. Reglene innebærer blant annet at eleven, før refsingstiltak blir anvendt, skal ha fått anledning til å uttale seg. Som nevnt i punkt 30.3.1.3 bør forskriftene på dette punktet leses slik at eleven skal kunne forklare seg før beslutning om utelukkelse treffes. For bortvisning utover 5 dager etter lvgo. § 16 følger dette direkte av ordlyden i lvgo. § 16 fjerde ledd. Videre skal foreldre/foresatte ha fått skriftlig melding dersom eleven ikke er myndig, og det er tale om alvorligere refsingstiltak. Særskilt tiltak (bortvisning for en eller flere dager) skal i utgangspunktet bare brukes der eleven ikke ha forbedret seg etter bruk av refsingstiltak eller hjelpetiltak.

Særskilte tiltak må antas å være enkeltvedtak, slik at også saksbehandlingsreglene i fvl. kap. IV-VI kommer til anvendelse. Refsingstiltak etter forskriftens punkt 9 a, som f.eks. utelukkelse fra resten av timen eller for resten av dagen, vil derimot ikke uten videre kunne anses å være enkeltvedtak, se nærmere punkt 30.3.1.3.

Ifølge forskriften treffes beslutning om utelukkelse fra timen eller for resten av dagen av henholdsvis faglærer eller rektor, mens beslutning om utelukkelse for flere dager fattes av lærerrådet. Ved lov 11.06.1993 nr. 85 ble bestemmelsen i lvgo. § 29 om lærerrådet som lovpålagt organ imidlertid opphevet. Siden kompetansen til å treffe beslutning om utelukkelse for flere dager i dag ikke uttrykkelig er lagt noe annet sted, vil det som utgangspunkt være fylkestinget som fylkeskommunens øverste organ som har primærkompetansen i disse tilfellene, og som eventuelt må delegerer den.

Disse sakene vil imidlertid være særdeles uegnet til behandling i fylkestinget. I mangel av adekvat lovregulering kan det derfor være grunn til å anta at det i praksis er rektor som har overtatt disse oppgavene, selv når det ikke er foretatt særskilt delegasjon.

En slik løsning vil også stemme overens med ordningen for vedtak om bortvisning, som etter lvgo. § 16 skal treffes av rektor selv, om de er mer alvorlige enn vedtak om utelukkelse for inntil 5 dager. Etter lvgo. § 16 fjerde ledd skal eleven gis adgang til å forklare seg muntlig før vedtak om bortvisning fattes. For øvrig slår § 16 fast at reglene i forvaltningsloven gjelder i disse sakene.

Etter lvgo. § 8 skal vedtak om tap av rettigheter fattes av fylkestinget eller den fylkestinget bemyndiger.

30.3.2.4 Heving av lærekontrakt

Etter lov om fagopplæring i arbeidslivet § 16 har lærling og lærebedrift gjensidig rett til å heve kontrakten ved visse typer av mislighold. Kontrakten kan heves dersom en av partene vesentlig bryter sine plikter eller er ute av stand til å fortsette læreforholdet, eller lærlingen skriftlig erklærer at det vil være en urimelig ulempe å fortsette ut kontraktstiden. Heving av kontrakten krever samtykke fra fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda.

Dersom lærebedriften krever at lærekontrakten heves, vil lærlingen fortsatt ha rettigheter etter lvgo. § 8, men yrkesopplæringsnemnda kan vedta særskilt at hevingen også fører til bortfall av rettighetene etter lvgo. § 8, jf. lfa. § 16 sjette ledd. Dersom lærlingen frivillig hever lærekontrakten, er utgangspunktet derimot at rettighetene etter lvgo. § 8 bortfaller med mindre yrkesopplæringsnemnda vedtar at de skal være i behold, jf. lfa. § 16 femte ledd.

Yrkesopplæringsnemndas vedtak om tap av rettighet må antas å være enkeltvedtak med den følge at reglene i forvaltningsloven kap. IV-VI kommer til anvendelse. Departementet eller den departementet bemyndiger, er klageinstans for vedtak om tap av rettighet, jf. lfa. § 16 siste ledd.

30.3.2.5 Bortvisning fra private skoler som mottar tilskudd etter privatskoleloven

Gjennom privatskoleloven § 12 er bestemmelsene om bortvisning i gsl. § 16 og lvgo. § 16 gjort gjeldende også for private grunnskoler og videregående skoler som mottar tilskudd etter loven. Bestemmelsen slår dessuten fast at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak (kap. IV-VI) gjelder i bortvisningssaker, og at departementet er klageinstans.

30.4 SÆRLIG OM SKOLEPERSONALETS ADGANG TIL Å BRUKE FYSISK MAKT

30.4.1 Gjeldende rett

Å treffe beslutninger som er bindende for andre krever hjemmel enten i lov eller i f.eks. instruksjonsmyndighet eller avtale. Det gjelder også for skolens fastsettelse av reglement som er bindende for elevene, se punkt 30.2.1 foran.

Selv om ordensreglementet gir f.eks. læreren adgang til å beslutte at en elev skal sitte igjen eller få parade, kan en ikke automatisk innfortolke en adgang til å bruke de fysiske maktmidler som måtte være nødvendige for å gjennomføre beslutningen overfor vedkommende elev.

Faktiske handlinger som f.eks. fysisk maktbruk overfor elevene vil også kunne støte mot blant annet straffelovens forbud mot legemsfornærmelse, tvang mv. Det følger allerede av forbudet i gsl. § 16 mot «kroppslig refsing» at undervisningspersonalet ikke kan bruke fysisk makt i refsingsøyemed. Men som tidligere nevnt vil et tilsvarende forbud mot legemlig avstraffelse følge av straffeloven § § 228 flg., som gjelder generelt. Det innebærer at slik refsing vil være forbudt også i videregående skole, der lovgivningen ikke gir noen bestemmelse tilsvarende gsl. § 16.

Det er antatt at straffeloven § 228 i en viss utstrekning må tolkes innskrenkende når det gjelder foreldrenes refsingsadgang, slik at f.eks. et «spontant klaps ... uten fysiske ettervirkninger» ikke vil rammes, se Backer: Barneloven, s. 193. Forbudet i gsl. § 16 bidrar imidlertid til å gjøre det høyst tvilsomt om et tilsvarende synspunkt kan anvendes når det gjelder undervisningspersonalets adgang til fysisk refsing.

Enhver form for fysisk maktanvendelse fra skolepersonalets side vil likevel ikke bli rammet av straffeloven § 228. Svært lempelige former for maktbruk vil ikke

kunne anses som straffbar legemsfornærmelse. Men det er vanskelig å si nøyaktig hvor grensen går. Det vil bero på en skjønnsmessig vurdering der flere momenter i tilknytning til handlingen vil ha betydning. Dersom en lærer f.eks. tar tak i armen og fører bort en elev som etter muntlig instruks har nektet å flytte seg, må det antas å ikke rammes av § 228 med mindre læreren har vært særlig hardhendt.

Også bestemmelsene i straffeloven §§ 47 og 48 om nødrett og nødverge gir en viss adgang for skolens personale til å stoppe håndgemeng og slossing mellom elever med fysisk makt og til å verge seg selv mot elever som opptrer truende eller voldelig. Bruk av fysisk makt for å hindre at elevene skader enten seg selv eller andre eller skolens eller annen eiendom, vil altså etter omstendighetene kunne være rettmessig.

Skolens personale må sies å ha en særlig plikt til å dra omsorg for elevene ved skolen. Jo yngre elevene er, jo større må denne plikten antas å være. Undervisningspersonalet vil således ikke bare ha rett, men også plikt til å gripe inn for å hindre at elever skader eller plager andre elever eller skader seg selv eller skolens eiendom. At undervisningspersonalet i slike situasjoner har både rett og plikt til å gripe fysisk inn, er også forutsatt i grunnskoleforskriften § 2-2 nr. 6 og 7, som gir mer detaljerte regler om framgangsmåten i slike tilfeller.

I denne sammenheng kan det også vises til "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25, der utvalget foreslår at det i bestemmelsen om arbeidsmiljø og sikkerhet i skolen innføres en plikt for tilsatte i skolen til å arbeide for å hindre at elevene blir utsatt for krenkende ord og gjerninger.

Også ransaking av elevene eller deres skolevesker vil kunne rammes av straffeloven. Etter omstendighetene vil bestemmelsene om nødrett og nødverge kunne gjøre også slik ransaking rettmessig, f.eks. når læreren blir oppmerksom på at en elev har med seg kniv e.l. og det er konkret og nærliggende fare for at vedkommende vil kunne skade andre med gjenstanden. For øvrig må slike tiltak følge de alminnelige reglene i blant annet straffeprosessloven.

30.4.2 Særlig om tvang og maktbruk overfor psykisk utviklingshemmede

Sosialdepartementet har utarbeidet et forslag til regler om tvang og maktbruk overfor mennesker med psykisk utviklingshemming. Reglene er tenkt inntatt som nytt kapittel 6 a i lov om sosiale tjenester.

Forslaget innebærer at det i en viss utstrekning skal være adgang til å bruke tvang i forbindelse med skadeavverging, atferdsendring og omsorg. Adgangen til tvangsbruk er ikke begrenset til institusjoner i helse- og sosialsektoren, men bare personer tilsatt i denne sektoren kan gis tillatelse til å bruke tvang som ledd i sin tjenesteutøvelse.

Høringsnotatet peker på at regelforslaget også har aktualitet for opplæringssektoren, og at det derfor er naturlig at spørsmålet om tilsvarende regler vurderes av opplæringslovutvalget.

30.5 UTVALGETS VURDERINGER

30.5.1 Om skolereglement

Etter utvalgets syn bør også en ny opplæringslov gi bestemmelser om ordensreglement. Skolens myndighet til å fastsette slikt reglement bør gå klart fram av loven, og alle skoler bør ha *plikt* til å fastsette reglement.

Utvalget vil også foreslå at loven viderefører de krav til innholdet i skolereglementet som i dag framgår av privatskoleloven § 11 og lov om videregående opplæring § 15. Det innebærer at ordensreglementet også i framtiden skal ha bestemmel-

ser om elevenes rettigheter og plikter så langt de ikke er fastsatt på annen måte, regler om atferd, regler om hvilke tiltak skolen skal kunne nytte overfor elever som bryter ordensreglementet, eller regler om elevenes atferd som er fastsatt på annen måte, og regler om framgangsmåten i disse sakene.

Bestemmelsene i lvgo. § 15 tredje og fjerde ledd og lfa. § 12 annet ledd om at eleven/lærlingen har plikt til å delta aktivt i opplæringen i den form den blir gitt, bør etter utvalgets syn videreføres og knyttes til lovbestemmelsene om innholdet i videregående opplæring. Utvalget vil dessuten foreslå at en tilsvarende bestemmelse gjøres gjeldende for grunnskolen. Bestemmelsene er ikke ment å være til hinder for at enkeltelever på grunn av sykdom eller funksjonshemming fritas for visse deler av opplæringstilbudet eller får dette i en annen form.

Det er etter utvalgets syn naturlig at den som er tillagt ansvaret for skolen, også får myndighet til å fastsette ordensreglement. For offentlige grunnskoler og videregående skoler vedkommende vil det da være henholdsvis kommunestyret og fylkestinget som har denne myndigheten. Det blir da opp til kommunestyret/fylkestinget å avgjøre om og eventuelt til hvem myndigheten skal delegeres. Utvalget antar at de fleste kommuner/fylkeskommuner vil finne det hensiktsmessig å delegere denne myndigheten enten til et folkevalgt organ med særlig ansvar for skoler eller til organer ved den enkelte skole.

Utvalget antar dessuten at den enkelte skoles særlige forhold og behov som oftest vil bli ivare tatt ved at ordensreglementet utarbeides og eventuelt fastsettes ved den enkelte skole eller av et organ som har særlig innsikt i skole spørsmål. Men en ordning der den enkelte skole får sin myndighet delegert fra kommunestyret/fylkestinget, framfor å få myndigheten tillagt direkte gjennom loven, vil ivareta kommunens/ fylkeskommunens behov for å kunne gripe inn overfor skolene og eventuelt fastsette felles regler eller endre regler ved den enkelte skole som framstår som urimelige eller mangelfulle. Det er heller ikke noe i veien for at kommunen/fylkeskommunen fastsetter normalreglement e.l. som den enkelte skole som hovedregel skal holde seg innenfor.

Utvalget vil videre foreslå en lovbestemmelse om at framgangsmåten ved fastsettelse av ordensreglement skal følge forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter. I tillegg til å avklare rettstilstanden, jf. punkt 30.2.4 ovenfor, vil anvendelse av reglene om høring i fvl. § 37 bidra til å sikre at hensynet til elevdemokrati og brukermedvirkning blir ivare tatt under saksforberedelsen. Også reglene om utredningsplikt, formkrav, vil bidra til ryddighet og klarhet.

Utvalget vil i denne forbindelse minne om at høring etter fvl. § 37 må tilpasses det geografiske område det er tale om. Kunngjøring i Norsk Lovtidend vil imidlertid etter utvalgets syn være en lite hensiktsmessig måte å gjøre ordensreglement kjent på. Utvalget går derfor inn for at det gjøres unntak for forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. I stedet foreslår utvalget at det tas inn en bestemmelse om at ordensreglementet skal gjøres kjent for elevene og foreldrene.

Utvalget vil videre foreslå at det gis en felles bestemmelse for offentlige grunnskoler og videregående skoler og for private skoler. For private skoler omfattet av tilskudsreglene vil utvalget gå inn for at myndighet til å fastsette ordensreglement tillegges skolens styre. For skoler som eies av staten, må ordensreglement fastsettes av det organ som ellers har myndighet til å styre skolen. Se "[Lovens virkeområde](#)" i kap. 37 om lovforslagets anvendelse på statlige skoler.

Etter utvalget syn vil de foreslåtte lovbestemmelsene ta vare på de generelle krav som bør stilles til skolereglement. Forvaltningsloven vil stille de nødvendige minimumskrav til saksbehandlingen i disiplinærsaker som må anses som enkeltvedtak, se nærmere i "[Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift](#)" i kap. 15. Utval-

get ser derfor ikke grunn til å foreslå videreføring av departementets forskriftskompetanse på dette feltet.

Dersom departementet ønsker å påvirke ordensreglementenes innhold og utforming, kan det etter utvalgets syn mest hensiktsmessig gjøres gjennom veiledninger eller rundskriv av uforpliktende karakter.

30.5.2 Om bortvisning og heving av lærekontrakt

Etter utvalgets syn bør det også i framtiden være ulike regler om bortvisning i grunnskolen og i videregående opplæring. I motsetning til videregående opplæring er grunnskolen obligatorisk, og de hensyn som taler for skoleplikt, tilsier at adgangen til bortvisning bør være vesentlig mer begrenset enn i et skoleslag som er basert på frivillighet.

Utvalget finner ikke grunn til å utvide adgangen til bortvisning i grunnskolen, men antar at det fortsatt vil være behov for å kunne bortvise i inntil 3 dager ved alvorlige forseelser. Etter utvalgets syn går imidlertid dagens adgang til å bortvise elever allerede fra første klasse for langt. En så alvorlig reaksjon som bortvisning for mer enn resten av dagen bør derfor være forbeholdt 8.-10. skoleår. Videre mener utvalget at det bør inntas en regel om at foreldrene skal varsles før elever på 1.-7. klassetrinn bortvises for resten av dagen. Utvalget vil dessuten peke på at det ofte vil være riktig og nødvendig for skolen å iverksette alternative tiltak for elever som bortvises. Ved å bruke uttrykket «fra undervisningen» i forbindelse med bortvisning ønsker utvalget å gjøre det klart at skolen kan tilby andre tiltak for elever som er bortvist.

En slik adgang til bortvisning bør gis klar lovhjemmel og ikke bare følge forutsetningsvis av loven, slik som i dag. Utvalget vil således foreslå en lovbestemmelse som fastslår at skolens rektor, etter å ha rådført seg med elevens lærere, kan bortvise en elev på 8.-10. klassetrinn for inntil 3 dager ved alvorlige forseelser. For elever på lavere klassetrinn bør kompetansen begrenses til å gjelde bortvisning for resten av timen eller dagen. Utvalget finner grunn til å understreke at lovforlaget på dette punktet ikke i seg selv gir hjemmel for å bortvise, men bare gir kommunen hjemmel til å fastsette en slik regel i ordensreglementet for den enkelte skole. Dersom kommunen mener at det er behov for en slik bortvisningsregel, må den innarbeides i ordensreglementet, med en nærmere angivelse av i hvilke tilfeller bortvisning skal kunne brukes.

Etter utvalgets oppfatning er bortvisningsbestemmelsen i lvgo. § 16 på flere punkter uklart formulert. Utvalget går derfor inn for at det i en ny bestemmelse skilles klart mellom utelukkelse for inntil 5 dager, bortvisning fra skolen for resten av skoleåret og tap av retten til videregående opplæring. For å sikre en mest mulig ensartet terminologi bør ordet «bortvisning» benyttes enten utestengningen skal gjelde for mindre eller mer enn 5 dager.

Utvalget går inn for å videreføre dagens ordning med at det er rektor som har myndighet til å vedta bortvisning fra videregående skole for resten av dagen. Utvalget mener også at rektor bør ha myndighet til å bortvise for flere dager. Som vist i punkt 30.3.2.3 ovenfor er dagens rettstilstand på dette punktet noe uklar.

Bortvisning av elever i videregående skole for resten av skoleåret er etter utvalgets oppfatning så inngripende overfor den enkelte elev at vedtaksmyndigheten bør ligge hos fylkeskommunen. Myndighet til å treffe vedtak om bortfall av retten til videregående opplæring bør fortsatt legges til fylkeskommunen. Av kommunelovens system vil det i begge disse tilfellene da følge at det er fylkestinget eller den fylketinget har delegert myndigheten til, som kan treffe slike vedtak.

Etter utvalgets syn er vedtak om bortvisning for resten av skoleåret og tap av rettigheter så alvorlige beslutninger for den enkelte at de ikke bør fattes ved den enkelte skole. Utvalget foreslår derfor at delegasjon til organer ved den enkelte skole blir uttrykkelig forbudt.

Når det gjelder heving av lærekontrakt etter lfa. § 16 annet ledd, er denne myndigheten allerede etter dagens ordning lagt til fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda og ligger således hos et fylkeskommunalt organ over skolenivå. Lfa. § 16 inneholder også bestemmelser om frivillig heving av lærekontrakt og heving på grunn av forhold i lærebedriften. Dette er bestemmelser som ble vurdert og endret i forbindelse med Reform 94. Utvalget har således ikke funnet grunn til å endre disse. Utvalget går derfor inn for at lfa. § 16 videreføres uendret i en ny opplæringslov.

I "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16 punkt 16.6.3.2 foreslår utvalget at vedtak om tap av rett til videregående opplæring skal kunne påklages til departementet, slik ordningen er etter lvgo. § 16 tredje ledd og lfa. § 16 sjuende ledd i dag.

Utvalget vil foreslå at prinsippet om at eleven skal gis mulighet til å forklare seg muntlig før det treffes beslutning om å ilegge refs, bør gjøres gjeldende for alle former for refsingstiltak, både i grunnskole og i videregående skole. Utvalget ser ikke grunn til å gi en slik regel anvendelse bare på de mer alvorlige refsingstiltakene. Men regelens praktisering må naturligvis variere alt etter som det er tale om mer alvorlige forseelser og refsingstiltak eller om mindre alvorlige forhold. Bestemmelsen vil således ikke kreve noen omstendelig prosedyre forut for en muntlig irettesettelse fra læreren. Men det forutsetter at hovedprinsippet om elevens rett til å forklare seg er ivaretatt gjennom den utveksling av synspunkter og påstander som i regelen vil gå forut for muntlig irettesettelse.

Den foreslåtte lovbestemmelse om elevens rett til å forklare seg muntlig vil tjene som supplement til bestemmelsen i fvl. § 16 om forhåndsvarsling og uttalerett. Før det blir truffet vedtak om refsing som vil være enkeltvedtak (se nærmere i punkt 30.3.1.3), må skolen med andre ord varsle også foreldrene som partsrepresentanter for umyndige elever og gi disse anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Forvaltningsloven gir imidlertid ingen ubetinget rett til å forklare seg muntlig direkte overfor beslutningstakeren.

Retten til å forklare seg, skriftlig eller muntlig, gjelder overfor den som har myndighet til å ilegge vedkommende refsingstiltak.

Utvalget finner heller ikke for framtiden grunn til å ha ulike regler for offentlige og private skoler på samme nivå. Utvalget vil derfor gå inn for at de foreslåtte bestemmelsene gis tilsvarende anvendelse i private grunnskoler og videregående skoler som mottar tilskudd etter loven. For disse skolene vil det imidlertid ikke finnes noe organ over skolenivå. Det vil derfor være nærliggende at skolens styre er det organ som har myndighet til å treffe vedtak om bortvisning for resten av skoleåret. Når det gjelder beslutning om tap av rettigheter til videregående opplæring, vil myndigheten imidlertid også her ligge hos fylkeskommunen, i og med at det er denne elevene har rettigheter overfor.

30.5.3 Om skolepersonalets adgang til å bruke fysisk makt

Utvalget går inn for at forbudet mot korporlig refselse og annen krenkende behandling i gsl. § 16 videreføres i en ny bestemmelse om skolereglement og gjøres gjeldende både for grunnskole og videregående skole. En slik bestemmelse vil kunne ha en pedagogisk funksjon og vil dessuten gjøre det klart at foreldrenes eventuelle adgang til bruk av korporlig refs ikke gjelder for personalet ved skolene, se punkt 30.4.1.

Når det gjelder undervisningspersonalets plikt til å hindre at elever skader eller plager hverandre (mobbing), vises til utredningen i "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25. Forbudet mot korporlig og annen krenkende refselse vil således primært rette seg mot skolens personale og innebære en skranke for hvilke refsingstiltak som kan anvendes. Bestemmelsen om plikt til å hindre at elevene skader seg eller plager hverandre, vil derimot pålegge en aktivitetsplikt på skolens tilsatte for også å hindre at elevene utsetter hverandre for plager eller skader.

For øvrig vil utvalget ikke foreslå særlige bestemmelser om adgang til bruk av makt eller til ransaking i skolen. Forslag til slike regler vil etter utvalgets oppfatning kreve en mer omfattende utredning enn hva utvalget har kunnet ta på seg. Det vil være tale om regler av særlig inngripende karakter. Dessuten får en rekke mer generelle bestemmelser i blant annet straffeloven allerede i dag anvendelse på slike forhold, og utvalget vil understreke at et forslag om særregler på dette feltet vil kreve nøye gjennomgang av de negative sidene det har å innføre lovbestemmelser om adgang til bruk av fysisk makt og ransaking i skolen i større grad enn det som følger av alminnelige lovbestemmelser.

Grunnskoler og videregående skoler har også ansvar for opplæring av elever med psykisk utviklingshemning. Sosialdepartementets forslag til regler om tvang og maktbruk overfor mennesker med psykisk utviklingshemning (se punkt 30.4.2 ovenfor) har dermed interesse også for opplæringssektoren.

Det nevnte forslaget til nye bestemmelser i sosialtjenesteloven er utformet også med tanke på opplæringssituasjoner. Men bestemmelsene er ennå ikke vedtatt og har således ikke fått sin endelige utforming. Det er også tale om vanskelige spørsmål som ikke egner seg for mer eller mindre improviserte løsninger, og lovforslaget reiser spørsmål av langt mer generell karakter enn det er naturlig å ta standpunkt til som ledd i en utredning om opplæringslovgivning.

På denne bakgrunn har ikke utvalget grunnlag for å ta standpunkt til om disse reglene bør gis anvendelse også i grunnskoler og videregående skoler. Men utvalget vil anbefale at dette spørsmålet blir vurdert når reglene har funnet sin form og eventuelt er endelig vedtatt.

KAPITTEL 31

Målformer**31.1 INNLEDNING**

Etter § 1 i lov 11.04.1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste er bokmål og nynorsk likeverdige målformer og skal være likestilte skriftspråk i alle offentlige organer. Etter § 2 omfatter lovens bestemmelser imidlertid bare den administrative delen av undervisningsvirksomheten.

Regler om målform i grunnskoleopplæringen finnes i gsl. § § 39 og 40, med utfyllende regler i grunnskoleforskriften § 4-3. For opplæring utover grunnskolen er det ikke gitt særlige regler for valg av målform.

I dette kapitlet skal utvalget gi en framstilling og vurdering av reglene om norske målformer i skolen. Elevenes rett til selv å velge målform vurderes likevel i "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 om brukerinnflytelse og skolevalg, og de særlige reglene om bruk av nynorsk og bokmål i lesebøker i norsk vurderes i "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24. Det vises for øvrig til "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21, der utvalget foreslår å gi departementet hjemmel til å gi forskrifter om opplæringens innhold, herunder opplæring i nynorsk og bokmål.

Det avgrenses her mot opplæring på samisk som vil bli behandlet i "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33.

31.2 GJELDENDE RETT

Etter gsl. § 39 nr. 2 velger foreldrene for sine barn om lærebøkene skal være på bokmål eller nynorsk. Regelen omfatter ikke lærebøker i norskfaget («morsmålet»), se nærmere i "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24.

I den muntlige opplæringen kan elevene etter § 40 nr. 1 i skoletimene bruke «det mål dei talar heime». På sin side skal læreren ta hensyn til elevenes talemål ved valg av ord og uttrykk i muntlige framstillinger. Det er ikke gitt andre særlige regler om lærerens talespråk i undervisningssituasjoner.

Kommunen fastsetter om det som hovedregel skal brukes bokmål eller nynorsk i den skriftlige opplæringen ved den enkelte skole i kommunen, jf. § 40 nr. 3. I dette ligger en mulighet for kommuner i f.eks. distrikter med begge målformer å fastsette ulike målform for skolene i kommunen for å imøtekomme lokale behov og ønsker.

Fra tid til annen kommer spørsmålet om skifte av målform for skriftlig opplæring ved en skole opp på den politiske dagsorden i en kommune. Gsl. § 40 nr. 4 og grunnskoleforskriften § § 4-2 og 4-3 gir detaljerte regler om prosedyren i forbindelse med slikt skifte. Kommunenes kompetanse til å fastsette målform er imidlertid ikke beskåret av disse reglene.

Videre kan foreldrene på visse vilkår kreve klassesdeling og opprettelse av egen klasse på barnetrinnet for elever som vil benytte den motsatte målform av den som kommunen har vedtatt, jf. gsl. § 40 nr. 6 første ledd. Det kan skje når foreldrene til minst 10 barn på ett klassetrinn ved en skole på barnetrinnet ønsker skifte uten at det blir færre enn 10 elever igjen i de klassene som avgir elever til den nye klassen.

Elevene i den nye klassen kan samles fra flere klasser og fra flere skoler, jf. § 40 nr. 6 annet ledd. Kommer elevene fra flere skoler, har foreldrene rett til å bestemme hvilken skole i kommunen den nye klassen skal opprettes ved. Klassen

kan opprettholdes så lenge den ikke blir på mindre enn 6 elever, jf. § 40 nr. 6 tredje ledd.

I brev 05.12.1994 til departementet opplyser Kommunenes Sentralforbund at 150 klasser i 35 kommuner er opprettet på grunnlag av reglene om klassedeling for annen målform.

Etter § 40 nr. 6 fjerde ledd kan foreldre til elever som på grunn at kretsinnordningen etter 3. klasse blir overført til ny skole med annet opplæringsmål, kreve at elevene får fortsette med sitt opprinnelige skriftlige opplæringsmål og får norskundervisning i egen gruppe. Det gjelder selv om antall elever er lavere enn 10.

Etter § 40 nr. 5 skal elevene de to siste årene i grunnskolen ha opplæring i begge målformer. Nærmere regler om slik undervisning kan sies å være gitt i læreplanene for norsk hovedmål og sidemål.

Fra sjuende klassetrinn velger elevene selv målform.

Som nevnt er det ikke gitt tilsvarende regler for videregående opplæring. Men også her er det krav om læremidler på begge målformer mv., se nærmere i "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24.

31.3 UTVALGETS VURDERINGER

31.3.1 Muntlig opplæring, fastsettelse av målform i skriftlig opplæring, sidemål

Reglene om målform i grunnskolen må bygge på språkpolitiske og pedagogiske hensyn. Dette danner rammene for både den nasjonale styring og for den lokale handlefrihet på området.

Utvalget foreslår for det første å videreføre dagens regler om målform i muntlig opplæring, likevel slik at også personalets rett til selv å velge målform og dialekt lovfestes. Det foreslås også å presisere i loven at det skal tas hensyn til elevenes målform og dialekt både i undervisningen og ved utarbeidelsen av det skriftlige materialet elevene mottar fra skolen. Utvalget vil også foreslå å videreføre i lovs form kommunens rett til å fastsette målformen i den skriftlige opplæringen ved den enkelte skole eller i kommunen sett under ett.

Også retten til opplæring i begge målformer de to siste årene på ungdomstrinnet foreslås videreført. Departementet bør fortsatt ha myndighet til å gi forskrifter om opplæringens innhold og omfang, jf. "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21.

Endelig foreslås det i "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.2.2 å videreføre elevenes rett til selv å velge skriftlig hovedmålform på ungdomstrinnet.

I retten til selv å velge hovedmålform på ungdomstrinnet ligger for det første en rett til å velge hvilken målform som skal være hovedmål i norskfaget de to siste årene, når elevene skal ha opplæring i begge målformer. Videre kan eleven i alle tre år velge å levere besvarelser o.l. i andre fag enn norsk på samme målform som den hovedmålform som er valgt. Det gir blant annet mulighet for å bruke hovedmålet aktivt som en del av innlæringen.

31.3.2 Endring av målform for den enkelte skole

Mange virkemidler kan nyttes for å påvirke lokalpolitiske vedtak. Det er i dette perspektiv dagens lovverk med til dels detaljerte bestemmelser for behandlingen av ønsker om endring av målform for den enkelte skole må vurderes, spesielt når det likevel er de ordinære styringsorganer i kommunen som har det siste ordet.

Økt bruk av lokale folkeavstemninger vil kunne ha gunstig innvirkning på befolkningens interesse for og engasjement i lokale politiske spørsmål. Men dette

reiser spørsmål som er av mer omfattende og generell karakter enn at de bør tas opp til nærmere diskusjon i en utredning om opplæringslovgivning. Regler om lokale folkeavstemninger bør heller vurderes i sammenheng med den generelle lovgivning om kommuner og fylkeskommuner.

Disse spørsmål må dessuten ses i sammenheng med at kommunene også i dag står fritt til å arrangere rådgivende folkeavstemning i hele eller deler av kommunen. Slik avstemning vil også kunne arrangeres om skolepolitiske spørsmål.

Utvalget vil foreslå at dagens regler om prosedyre ved målvalg ikke videreføres. Lokale ønsker om å skifte målform ved en skole bør fremmes overfor de politiske beslutningsorganene i kommunen på samme måte og etter samme regler som andre ønsker og forslag.

31.3.3 Valg av lærebokutgave

Foreldrenes rett til å velge lærebokutgave når den foreligger på både nynorsk og bokmål, er utbetinget og ikke knyttet til den målform som ellers benyttes i klassen. En elev i en nynorskklasse kan f.eks. ha samtlige lærebøker i bokmålsutgave.

Dette gjelder likevel ikke i norskfaget, der opplæringen i bokmål hoved- eller sidemål foregår med lærebøker på bokmål, og lærebøker på nynorsk benyttes for nynorsk hoved- eller sidemål.

Samlet bidrar disse reglene til språklig mangfold og likestilling. De kan ikke sies å binde lokal handlefrihet eller avskjære nasjonal styring i større grad enn berettiget ut fra de språkpolitiske hensyn som reglene bygger på.

Utvalget vil derfor foreslå å videreføre dagens regler om rett til å velge målform i lærebøker. Av hensyn til sammenhengen med retten til selv å velge målform på ungdomstrinnet foreslås det også at elevene selv velger lærebokutgave på ungdomstrinnet.

31.3.4 Retten til egen klasse med annen målform

Fastsettelse av skriftlig opplæringsmål for en skole innebærer at den ene målformen blir hovedmål ved norskopplæringen, mens den andre blir sidemål. Dessuten bruker skolen og den enkelte lærer hovedmålet ved prøver, meldinger osv. Det skapes dermed et språkmiljø for den målform som er valgt. Et slikt miljø er en viktig faktor i arbeidet med å lære å beherske en målform på en god måte

På visse vilkår kan foreldrene i dag kreve at det opprettes egen klasse for den målform som ikke er skolens målform. Slik klassedeling er ofte svært kostbart for kommunen.

Dagens regler om klassedeling med sikte på opplæring på den målform som er i mindretall ved en skole, bygger på viktige språkpolitiske hensyn, på pedagogiske hensyn og på demokratiske hensyn. Utvalget foreslår derfor at dagens regler videreføres.

Kostnadene ved egen klasse kan avdempes noe dersom kommunene stilles friere enn i dag ved tilrettelegging og organisering av det alternative tilbudet. *Utvalgets flertall* foreslår derfor å oppheve foreldrenes rett til å velge den skole der opplæring i mindretallets målform skal gis, og la kommunen bestemme ved hvilken skole tilbudet om alternativ målform skal gis. Se også tilsvarende forslag i "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.4 vedrørende samisk opplæring.

Flertallet understreker imidlertid at opplæringen i utgangspunktet bør legges til den eller de skoler der den største gruppe av elever som velger alternativ målform, hører hjemme, jf. "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 ovenfor om nærhetsprinsippet. Dessuten bør kommunene fortsatt legge stor vekt på ønskene til de

berørte foreldrene. Ikke i noe tilfelle vil kommunen ha anledning til konsekvent å legge tilbudet f.eks. til de skoler som av geografiske eller andre grunner vil være minst attraktive for foreldrene.

Flertallet forutsetter at lovens regler om rett til skyss også skal omfatte skyss fra hjem til den skole der tilbudet om annen målform blir gitt. Også det vil motvirke vedtak om å legge opplæringen til skoler som ligger lenger unna de aktuelle elevene enn nødvendig.

Utvalgets medlemmer Folkestad og Wøien mener at dersom det er minst 14 elever på samme klassetrinn i kommunen som velger annen hovedmålform, skal de ha rett til å velge ved hvilken skole tilbudet skal gis. Ellers fastsetter kommunen skolested.

31.3.5 Retten til å beholde målform ved skolebytte

Retten til å beholde målform ved skolebytte kom inn i gsl. § 40 nr. 6 i 1979, jf. Ot.prp. nr. 67 (1977-78). Om bakgrunnen for bestemmelsen heter det i Innst. O. nr. 33 (1978-79) bl.a.:

«I nokre kommunar er det eigen skole i ei eller fleire grender for born i dei første 3-4 klassestege i grunnskolen. Deretter kan elevane måtte først over til ein større barneskole. Dersom dei overførde elevane har ulikt opplæringsmål med elevane i den mottakande skolen og dersom dei er færre enn 10 elevar med den eine målforma, må dei overførde elevane, i medhald av § 40 nr. 6, skifte opplæringsmål. § 40 nr. 4 har rett nok i siste lekken ein regel om at dei som har gått minst 3 år i skolen, har rett til å bruke den same målforma som før i skriftleg arbeid. Men denne føresegna gjev ikkje heimel for krav om særskild opplæring utanom klassen. Dessutan gjeld føresegna berre når krinsar blir slegne saman, ikkje når elevar frå ulike krinsar blir førde saman etter dei tre eller fire første åra i skolen.»

Ordningen sikrer mot ufrivillig bytte av hovedmål ved skolebytte etter fullført 3. klassetrinn. Et slikt bytte vil kunne være uheldig blant annet for elevenes opplæring i hovedmålet. Utvalget foreslår derfor at denne ordningen videreføres.

31.3.6 Særlig om målformer i videregående opplæring

Vurderingene i punkt 31.3.1-31.3.5 ovenfor tar sikte på valget av målform i grunnskoleopplæringen.

Som nevnt inneholder lovgivningen om videregående opplæring i dag ingen regler om de sider av spørsmålet om målform som utvalget tar sikte på i dette kapitlet. Andre viktige sider av dette spørsmålet er imidlertid underkastet rettslig regulering, se blant annet "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 om opplæringens innhold og "*Læremidler og annet utstyr i opplæringen*" i kap. 24 om når læremidler skal tilbys på begge målformer.

På denne bakgrunn ser utvalget ikke grunn til å foreslå lovregler for videregående opplæring som tilsvarer de som er vurdert i punkt 31.3.1-31.3.5 ovenfor.

KAPITTEL 32

Særlig om fagopplæring i arbeidslivet**32.1 INNLEDNING**

Spørsmål som knytter seg til opplæringens struktur og innhold, herunder fag- og svenneprøver, er behandlet i sammenheng med den videregående opplæringen forøvrig, se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21. I "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 foreslår utvalget at dagens regler om heving av lærekontrakt og tap av rettigheter i hovedsak blir videreført. I "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 punkt 20.2.2 foreslås det lovfestet at vergens samtykke ikke er nødvendig ved inngåelse av lærekontrakt. Endelig er enkelte av lærlingenes rettigheter, herunder formidling av lærlinger til lærebedrifter, behandlet i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 om spesialundervisning og i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 om rett og plikt til opplæring.

I dette kapitlet vil utvalget redegjøre for og vurdere andre forhold som er særegne for fagopplæringen. Dette gjelder organiseringen av arbeidslivspartenes deltakelse i styring av fagopplæringen, herunder deltakelse i læreplanprosessen og i forbindelse med fag- og svenneprøver mv., godkjenning av lærebedrifter og lærebedriftenes plikter, enkelte forhold knyttet til lærlingenes rettigheter og plikter og tilsyns- og straffebestemmelser i fagopplæringen.

I forbindelse med Reform 94 er en rekke nye fag kommet inn under fagopplæringsloven. Et eksempel på dette er omsorgsfagene. Opplæring i disse fag finner for det meste sted i offentlige virksomheter av forskjellige slag. Nedenfor i forslaget til ny § 4-3 i loven videreføres dagens ordning med at offentlige etater eller institusjoner på samme måte som private bedrifter kan godkjennes som lærebedrifter.

I "*Lovstruktur*" i kap. 12 foreslår utvalget at fagopplæringen skal reguleres i en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det understrekes at dette forslaget i seg selv ikke har betydning for lovreguleringens innhold, herunder spørsmålet om hvilken innflytelse partene i arbeidslivet skal ha i styringen av fagopplæringen.

32.2 GJELDENDE RETT**32.2.1 Råd og nemnder med deltakelse fra arbeidslivspartene***32.2.1.1 Nasjonalt nivå*

Lov om fagopplæring (lfa.) i arbeidslivet pålegger departementet å oppnevne følgende nemnder og råd på nasjonalt nivå med deltakelse fra arbeidslivspartene:

- Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA), jf. § 5.
- Opplæringsråd for hvert fag/fagområde, jf. § 6.
- Læreplangrupper til å bistå i læreplanarbeidet, jf. § 18.

RFA skal bistå departementet med råd og ellers ta initiativ til å fremme fagopplæring, jf. lfa. § 5. Etter lfa. § 2 skal uttalelse fra rådet innhentes før et fag- eller arbeidsområde føres inn under lov om fagopplæring.

Mer enn halvparten av medlemmene i RFA skal representere arbeidslivspartene. Med hjemmel i § 5 gav departementet 19.01.1990 Reglement for Rådet for

fagopplæring i arbeidslivet. Reglementet inneholder blant annet en nærmere beskrivelse av rådets oppgaver.

Opplæringsrådenes oppgaver og sammensetning er fastsatt i lfa. § 6 og i Reglement for opplæringsråd av 01.03.1981. Rådene er blant annet klageinstans for yrkesopplæringsnemndenes faglige vedtak, jf. § 6 fjerde ledd.

Opplæringsrådet har også oppgaver i forbindelse med læreplanarbeidet og fag-/svenneprøver, jf. lfa. § § 13, 18 og 19. Rådene skal blant annet gi forslag til sluttkompetanse for fagene og gi uttalelse om læreplanene for det samlede løp fra grunnkurs fram til avsluttet opplæring.

Også i opplæringsrådene skal arbeidslivspartene være i flertall. I tillegg skal rådene ha medlemmer med bred kjennskap til opplæringens innhold og oppgaver, jf. § 6 annet ledd.

Læreplangruppene skal bistå i læreplanarbeidet, jf. § 18 femte ledd. Arbeidslivet og skolen skal være likeverdige representert i læreplangruppene.

32.2.1.2 Fylkesnivå

Etter lfa. § 7 første ledd skal hver fylkeskommune ha en yrkesopplæringsnemnd. Nemnda skal bestå av to arbeidstakerrepresentanter, to arbeidsgiverrepresentanter, en lærlingerepresentant og to medlemmer oppnevnt av fylkeskommunen, jf. lfa. § 7 annet ledd.

Yrkesopplæringsnemnda har på vegne av fylkeskommunen det administrative ansvaret for gjennomføringen av lov om fagopplæring, jf. § 7 første ledd. Loven utdyper ikke nærmere hva som ligger i formuleringen «på vegne av fylkeskommunen». Formuleringen ble innført ved lov 28.05.1993 nr. 51 uten at dens betydning for kompetanseforholdet mellom fylkeskommunen og nemnda ble nærmere kommentert i forarbeidene.

For det første er det nemnda som godkjenner lærebedrifter, formidler elevene til de enkelte lærebedriftene og godkjenner lærekontrakter, jf. henholdsvis § § 4 annet ledd, 3 og 10 tredje ledd. Nemnda har videre et tilsyns- og utviklingsansvar i forhold til fagopplæringen i arbeidslivet, jf. § 7 tredje ledd. Nemnda har også oppgaver i forbindelse med endringer i læreforholdet (§ 15), heving av lærekontrakt (§ 16) og fag- og svenneprøver (§ § 19-22).

Nemnda skal oppnevne rådgivende yrkesutvalg for det enkelte fag eller fagområde, jf. § 7 femte ledd. Departementet kan fastsette forskrifter for yrkesutvalgenes sammensetning og virksomhet. Slike forskrifter er gitt i Regler om oppnevning, sammensetting og virksomhet for yrkesutvalg for yrkesopplæring i skole og yrkesutvalg for fagopplæring i arbeidslivet av 01.12.1981.

Etter § 7 sjette ledd kan fylkeskommunen eller staten pålegge yrkesopplæringsnemnda andre oppgaver i tilknytning til fagopplæringen. Samtidig kan departementet gi forskrifter for nemndas virksomhet, jf. § 7 åttende ledd. Slike forskrifter er gitt i Reglement for fylkeskommunale yrkesopplæringsnemnder av 20.04.1987.

Yrkesopplæringsnemnda skal ha et sekretariat med en leder, jf. § 7 tredje ledd. Fylkeskommunen står fritt med hensyn til den organisatoriske plasseringen av sekretariatet, jf. Ot.prp. nr. 87 (1984-85), s. 8, men det er forutsatt i lovforarbeidene at sekretariatet er ansvarlig overfor nemnda, ikke overfor de øvrige myndigheter i fylkeskommunen, jf. Ot.prp. nr. 6 (1979-80), s. 33 og Ot.prp. nr. 87 (1984-85), s. 8.

32.2.1.3 Medlemmer av råd, utvalg og nemnder

Etter lfa. § 9 har en plikt til å la seg oppnevne som medlem av Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, opplæringsråd, yrkesopplæringsnemnd, stedlig yrkesutvalg, prø-

venemnd og klagenemnd. Medlemmene kan imidlertid kreve seg fritatt for ny oppnevning for like lang periode som de har gjort tjeneste i sammenheng. Videre kan den som har fylt 60 år, kreve seg fritatt.

32.2.2 Godkjenning av lærebedrifter

Lærebedrifter må godkjennes av fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda, jf. lfa. § 4 annet ledd. Lærebedrifter som godkjennes, må være i stand til å gi opplæring i samsvar med læreplanen for det aktuelle faget, og en faglig utdannet person må være ansvarlig for opplæringen (faglig leder). Loven fastsetter ikke nærmere krav til faglig leders kompetanse. I lovforarbeidene heter det imidlertid at den som skal gi opplæring i et fag, selv må ha utdanning i faget, jf. Ot.prp. nr. 6 (1979-80), s. 30.

Godkjente lærebedrifter kan bestå av en eller flere enkeltbedrifter, sammenslutninger, offentlige etater eller institusjoner, jf. § 4 nr.1. Når flere arbeidsgivere går sammen om opplæringen av en eller flere lærlinger betegnes dette som opplæringskontor eller opplæringsring, jf. lfa. § 4 første ledd nr. 2 og 3.

En skole kan være deltaker i en opplæringsring eller et opplæringskontor, jf. § 4 tredje ledd og Ot.prp. nr. 87 (1984-85). Skolen kan imidlertid ikke påta seg arbeidsgiveransvar for lærlingen eller godkjennes som lærebedrift alene.

Etter lfa. § 4 fjerde ledd kan departementet gi forskrifter om vilkår for godkjenning av lærebedrifter. Forskrift av 01.02.1991 nr. 195 om godkjenning av opplæringskontor for fagopplæring bestemmer blant annet at opplæringskontoret skal føre tilsyn med opplæringen i medlemsbedriftene, jf. § 3 annet ledd. I tillegg til opplæringskontoret skal også de deltagende bedrifter godkjennes av yrkesopplæringsnemnda, jf. § 5.

Dersom ikke annet er avtalt, lønnes lærlingen av den medlemsbedrift der opplæringen til enhver tid finner sted, jf. § 2 siste ledd. De plikter og rettigheter som følger av arbeidsmiljøloven, gjelder i forholdet mellom lærlingen og den bedrift der opplæringen finner sted.

32.2.3 Lærebedriftenes rettigheter og plikter

En bedrift kan stille krav til de lærlinger den vil ta inn, og herunder unnlate å ta imot de lærlinger som yrkesopplæringsnemnda formidler, jf. inntaksforskriften § 9-3. Etter lfa. § 24 får en lærebedrift tilskudd etter forskrift som fastsettes av departementet. Slike tilskuddsregler er fastsatt i rundskriv F-12/94.

Når en lærling er tatt inn, skal lærebedriften, herunder sammenslutning av flere bedrifter som har gått sammen om opplæringen (se punkt 32.2.2 ovenfor), gi lærlingen opplæring etter fastsatt læreplan (se lfa. § 18 første ledd) og sørge for den opplæring som er nødvendig for å nå de fastsatte mål, jf. § 11 nr. 1. Gjelder opplæringen fag med teorigrav utover grunnkurs og videregående kurs I, må lærebedriftene dekke omkostningene ved denne tilleggsoplæringen.

Etter § 11 nr. 2 skal lærebedriften legge vekt på å skape et godt arbeids- og læremiljø. Summen av lærlingens arbeidstid og eventuelle skoletid skal ikke overstige den arbeidstid som gjelder for andre arbeidstakere i faget.

Lærebedriften har ansvar for å melde lærlingen opp til fag- eller svenneprøve, jf. § 11 nr. 3. Lærebedriften skal stille til rådighet nødvendig arbeidsplass, utstyr m.m. til prøven. Produktet av prøven blir lærebedriftens eiendom.

Av straffebestemmelsen i lfa. § 14 framgår det videre at lærebedriften har plikt til å forelegge lærekontrakten for yrkesopplæringsnemnda for godkjenning.

32.2.4 Lærlingenes rettigheter og plikter

Begrepet lærling defineres i lfa. § 3 første ledd:

«Lærling etter denne lov er den som i samsvar med bestemmelsen i § 1 b har inngått lærekontrakt i fag som er lagt under denne lov, med sikte på fagprøve/svenneprøve.»

Lærlingene har rett til å få opplæring i henhold til læreplanen og rett til fri for å gjennomføre teoriopplæringen, jf. § 12 nr. 1. Samtidig har lærlingen «plikt til å delta aktivt for å nå opplæringens mål og medvirke til å skape et godt arbeidsmiljø og gode samarbeidsforhold», jf. § 12 nr. 2.

Lærlingene omfattes av arbeidsmiljøloven, jf. lfa. § 17 første ledd. Reglene om heving av lærekontrakt i lfa. § 16 skal imidlertid gå foran avskjedsbestemmelsen i aml. § 66, jf. lfa. § 16 annet ledd. Videre bestemmer lfa. § 17 at arbeidsavtalen ordnært opphører ved læretidens slutt, selv om det ikke er avtalt.

For tariffbundne bedrifter er avlønning og eventuelt skyss for lærlinger regulert i tariffavtale, mens den enkelte arbeidskontrakt fastsetter vilkårene der hvor tariffavtale ikke gjelder.

Lærlingene har rett til å benytte den pedagogisk-psykologiske tjenesten etter lov om videregående opplæring, jf. lfa. § 13 femte ledd.

32.2.5 Lærekontrakt

Skriftlig lærekontrakt skal som hovedregel opprettes ved starten av læreforholdet, jf. lfa. § 10 første ledd. Unntak gjelder for lærlinger med kontrakt opprettet i henhold til lfa. § 1b femte ledd., jf. § 10 annet ledd. Bestemmelsen i § 1b femte ledd åpner for lærekontrakt med hele opplæringen i bedrift når lærlingen begynner i lære etter fylte 21 år. I slike tilfeller innledes læreforholdet med en prøvetid på seks måneder. Kontrakten skal opprettes før utløpet av prøvetiden.

Når læreforholdet er knyttet til opplæringskontor, skal lærekontrakten inngås mellom lærlingen og opplæringskontoret, jf. lfa. § 4 første ledd nr. 2. Ved læreforhold knyttet til opplæringsringer er den hovedansvarlige lærebedriften part, jf. lfa. § 4 første ledd nr. 3.

Lærekontraktens gyldighet er betinget av yrkesopplæringsnemndas godkjenning, jf. § 10 tredje ledd tredje punktum. Loven setter ikke vilkår for godkjenning, og departementets hjemmel til å gi forskrifter om lærekontraktens innhold og form, jf. § 10 tredje ledd første punktum, er ikke benyttet.

Etter § 10 siste ledd kan yrkesopplæringsnemnda i visse tilfeller godkjenne avvikende kontraktsvilkår, se nærmere "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.4.5.5.

Endringer i læreforholdet, herunder heving av lærekontrakt, er regulert i lfa. § 15 og 16.

32.2.6 Tilsyns- og straffebestemmelser

Yrkesopplæringsnemnda skal føre tilsyn med gjennomføringen av lov om fagopplæring, jf. lfa. § 7 tredje ledd. Sammen med faglig leder skal arbeidstakerrepresentanter føre tilsyn i den enkelte lærebedrift, jf. lfa. § 8.

Tilsynsbestemmelsene gir ikke hjemmel til å gi pålegg overfor lærebedriftene. Yrkesopplæringsnemnda kan imidlertid frata lærebedriften retten til å ha lærling, jf. lfa. § 4 annet ledd.

Visse overtredelser av lov om fagopplæring er straffesanksjonert, jf. lfa. § 14.

32.3 UTVALGETS VURDERINGER

32.3.1 Generelt

I forbindelse med Reform 94 ble fagopplæringen tilpasset den nye strukturen i videregående opplæring, herunder retten til 3-årig videregående opplæring. I den forbindelse ble lov om fagopplæring i arbeidslivet vurdert med tanke på nødvendige endringer. Vurderingen resulterte i en rekke endringer i alle delene av loven, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93), som er et av utvalgets grunnlagsdokumenter.

På denne bakgrunnen vil utvalget i hovedsak foreslå en videreføring av innholdet i dagens lovregulering av fagopplæringen i bedrift. Med særlig tanke på forenkling og klargjøring skal utvalget imidlertid vurdere enkelte endringer i forhold til dagens lovregulering.

Utvalget skal også vurdere deler av lovreguleringen av arbeidslivspartenes deltakelse i styringen av fagopplæringen, særlig sett i forhold til fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring. Av tidsmessige årsaker ble denne lovreguleringen ikke vurdert i forbindelse med fase I i kommunelovtilpasningen, se Ot.prp. nr. 59 (1992-93), s. 56-57.

32.3.2 Trepertssamarbeidet i statlige organer

Den offentlige styringen av fagopplæringen er basert på samarbeid med partene i arbeidslivet.

Norge er part i ILO-konvensjon nr. 142 om yrkesrettledning og yrkesopplæring. Konvensjonen forplikter statene til gradvis å bygge ut sin yrkesrettledning og yrkesopplæring i samarbeid med partene i arbeidslivet. Statenes plikt til å samarbeide med partene i arbeidslivet er imidlertid betinget av at det «høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis» (art. 4).

I tilknytning til konvensjonen anbefaler ILO-rekommandasjon nr. 150 blant annet representasjon fra arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner «i de organer som er ansvarlig for styringen av offentlige opplæringsinstitusjoner og for tilsynet med deres virksomhet» (art. 69). Dagens lovregulering av styringsordningen i fagopplæringen i Norge bygger i stor grad på dette utgangspunktet.

Etter utvalgets oppfatning er arbeidslivspartenes medvirkning en forutsetning for at systemet med videregående opplæring i bedrift skal fungere etter sin hensikt. Det er først og fremst partene som kan motivere bedriftene til å motta lærlinger. Arbeidslivspartene har også i særlig grad kunnskap om arbeidslivets behov for yrkeskompetanse.

I St.meld. nr. 37 (1991-90) om organisering og styring av utdanningssektoren går Regjeringen inn for at Rådet for fagopplæring videreføres. Det begrunnes blant annet slik (s. 38):

«Det er viktig at arbeidslivets parter har en særlig innflytelse over opplæringens innhold, og departementet har behov for en spesiell kontakt med partene i arbeidslivet for å høre deres syn på fagopplæringen. Felleserklæringen mellom LO og NHO viser at partene i arbeidslivet er interessert i å bidra konstruktivt, i et samarbeid med departementet, for å utvikle fagopplæringen videre.»

I meldingen heter det også at partene i arbeidslivet fortsatt bør ha vesentlig innflytelse på utviklingen av læreplaner for fagopplæringen gjennom opplæringsrådene (se s. 24 og 38). Meldingen tar derimot ikke stilling til de fylkeskommunale yrkesopplæringsnemndene (se s. 40).

Stortingets kirke- og undervisningskomité sluttet seg til meldingens syn på Rådet for fagopplæring og understreket at partene i arbeidslivet skal være reelle og viktige medspillere for departementet når det gjelder behov, omfang og kvalitet på opplæringen (Innst. S. nr. 186 (1990-91), s. 11-12).

På denne bakgrunnen foreslår utvalget at dagens ordning med lovregulert deltakelse fra arbeidslivets parter i rådgivende organer for staten blir videreført. De statlige rådsorganene er i hovedsak tillagt en rådgivende funksjon. Med unntak av rådernes behandling av klager over yrkesopplæringsnemndenes faglige vedtak utgjør lovreguleringen av opplæringsrådenes virksomhet således ingen direkte binding av den fylkeskommunale opplæringsvirksomheten.

Utvalgets flertall foreslår ikke endringer i forhold til innholdet i dagens lovregulering. *Medlemmene Folkestad og Wøien* viser til sitt forslag til representasjon fra undervisningspersonalet i punkt 32.3.6.

32.3.3 Trepertssamarbeidet i fylkeskommunale organer

Lovens pålegg om yrkesopplæringsnemnder innebærer en sterk binding av den fylkeskommunale organisasjonsfriheten. Ordningen bryter med det prinsipp bak den nye kommuneloven som sier at fylkeskommunens myndighet ligger i fylkestinget, som selv skal kunne organisere den fylkeskommunale virksomheten.

I motsatt retning legger utvalget stor vekt på den kunnskap og erfaring og de kontakter som arbeidslivspartene kan tilføre den videregående opplæringsvirksomheten gjennom direkte deltakelse i styringen av fagopplæringen. De internasjonale forpliktelser som er nevnt ovenfor, og den etablerte tradisjonen på dette området trekker i samme retning.

Gjennom Norges ratifisering av ILO-konvensjon nr. 142, har partene i arbeidslivet blitt gitt et grunnlag for å delta i utforming og styring av fag- og yrkesopplæringen som må innpasses i lovsamordningen. Konvensjonen art. 5 lyder slik:

«Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettlegging og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det hører og er i samsvar med internasjonal lov og praksis.»

Det er et klart motsetningsforhold i prinsippene som ligger til grunn for ILO-konvensjonen og intensjonen i kommuneloven om overføring av større myndighet til folkevalgte organer på kommunalt nivå.

Slik det nye systemet for fag- og yrkesopplæring er utformet gjennom Reform 94 foreligger det fremdeles et sterkt behov for arbeidslivspartenes deltakelse i den statlige og fylkeskommunale forvaltningen. Grunnlaget for å oppfylle reformens mål om å tilby 1/3 av ungdomskullet kontrakt med lærebedrift de to siste årene av utdanningen, forutsetter forvaltningsmessige ordninger som gir partene reell adgang til å påvirke spørsmål som gjelder volum, formidling, yrkesveiledning, evaluering, godkjenning, kvalitetssikring, m.v.

På denne bakgrunnen går *utvalgets flertall* inn for å videreføre yrkesopplæringsnemnda som obligatorisk ledd i den fylkeskommunale styring av fagopplæringen.

Medlemmene Berg, Hildrum, Hjortland, Hove, Loe, Skard og Sørensen er av en annen oppfatning. Ved Reform 94 er fagopplæringen blitt en fullt ut integrert del av den videregående opplæringen med fylkeskommunen som ansvarlig myndighet. Det gjelder også det endelige ansvaret for å gi lærlingene den praktiske delen av opplæringen i vedkommende fag.

Disse forholdene tilsier etter disse medlemmers oppfatning at regelen om en særskilt yrkesopplæringsnemnd med spesielle fullmakter etter lov/forskrift ikke bør videreføres. Det bør i stedet gis en generell regel om fylkeskommunens plikt til å organisere virksomheten slik at partene i arbeidslivet sikres reell medvirkning og innflytelse i samsvar med våre internasjonale forpliktelser (ILO-konvensjon nr. 142). Den enkelte fylkeskommune vil da kunne fastsette egnet politisk og administrativ organisering, slik kommuneloven forutsetter. Disse medlemmer foreslår derfor at lovbestemmelsen utformes som en plikt for fylkeskommunen til å utføre de oppgaver som skal gjøres i de enkelte fylker.

32.3.4 Nærmere om yrkesopplæringsnemndas stilling

Innenfor rammen av forslaget fra utvalgets flertall foreslår utvalget enkelte endringer og presiseringer i forhold til dagens lovregler om yrkesopplæringsnemndas kompetanse og virksomhet. Etter utvalgets oppfatning bør loven blant annet i større grad enn i dag klargjøre forholdet mellom fylkeskommunens og yrkesopplæringsnemndas kompetanse.

Utvalget nevner først at departementets kompetanse etter lfa. § 7 til å gi generelle pålegg bør videreføres, men at det bør presiseres at slike regler er forskrifter, se fvl. § 2 og nærmere utredning om forvaltningslovens regler om forskrifter i "*Særlig om reglene for enkeltvedtak og forskrift*" i kap. 15. Tilsvarende presisering bør foretas i tilknytning til departementets kompetanse etter lfa. § 7 femte ledd til å gi regler for yrkesutvalgenes sammensetning og virksomhet.

I denne sammenheng vises det for øvrig til utvalgets forslag i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 punkt 18.6.1 om å videreføre departementets kompetanse til å gi forskrifter om formidling av elever til lærebedrift.

Når det gjelder forholdet mellom yrkesopplæringsnemnda og andre organer i fylkeskommunen, vil utvalget for det første foreslå å oppheve nemndas plikt til å medvirke til fullført opplæring i skole for personer som ikke får nytt læreforhold etter at tidligere forhold er avbrutt, jf. lfa. § 15 annet ledd annet punktum. Siden fylkeskommunen ellers har det direkte ansvaret for videregående opplæring i skole, er det lite naturlig å gi yrkesopplæringsnemnda noe ansvar på dette området ved siden av fylkeskommunens ansvar.

For å bidra til bedre samordning mellom yrkesopplæringsnemndas og fylkeskommunens virksomhet i fagopplæringen foreslås det videre at dagens bestemmelse i lfa. § 7 sjuende ledd om plikt til å rapportere om virksomheten og tiltak av betydning for fagopplæringen også skal gjelde overfor fylkeskommunen.

Fylkeskommunen bør ha hjemmel til å fastsette hvem som skal møte i nemnda sammen med arbeidskraftmyndighetene, jf. lfa. § 7 fjerde ledd. Det foreslås også at det - i tråd med dagens praksis - presiseres at arbeidskraftmyndighetene i denne sammenheng er fylkesarbeidskontoret.

Utvalget finner ellers grunn til å foreslå bestemmelser som kan klargjøre omfanget av fylkeskommunens kompetanse til å instruere yrkesopplæringsnemnda under utførelsen av de oppgaver nemnda er tillagt ved lov. Det gjelder

- godkjenning av lærekontrakter og lærebedrifter
- formidling av elever til den enkelte lærebedrift
- tilsynsansvar - utviklingsansvar
- oppgaver og kompetanse i forbindelse med endring av eller avbrudd i læreforhold og heving av lærekontrakt, herunder bortfall av opplæringsretten
- utstedelse av fag- og svennebrev.

Utgangspunktet bør tas i fylkeskommunens ansvar for utbygging og drift av videregående opplæring. Dette ansvaret gir behov for et minimum av fylkeskommunal styring også med den del av videregående opplæring som foregår i bedrift. Men dette gjelder særlig forhold som er av betydning for dimensjoneringen av opplæringstilbudet, herunder antall skoleplasser. Fylkeskommunens styringsbehov er ikke like fremtredende i saker av mer faglig karakter.

Etter utvalgets syn bør fylkeskommunen ha instruksjonskompetanse i forhold til nemndas utviklingsansvar. *Utvalgets flertall* mener i tillegg at den sterke sammenhengen mellom endring og heving av læreforhold og retten til opplæring tilsier at fylkeskommunen også bør kunne instruere nemnda i slike spørsmål.

Derimot vil spørsmål som gjelder godkjenning av lærekontrakter og lærebedrifter, tilsyn med opplæringen og utstedelse av fag- og svennebrev, etter utvalgets oppfatning i hovedsak være av faglig karakter. Slike spørsmål bør derfor unntas fra fylkeskommunal instruksjonsmyndighet. Det samme gjelder yrkesopplæringsnemndas formidling av de enkelte lærlinger til de godkjente lærebedriftene med ledige lærlingeplasser. Det vises til at denne formidlingen ikke legger ressursmessige bindinger på fylkeskommunens skolevirksomhet eller innvirker på omfanget av de totale tilskuddene til lærebedriftene.

Fylkeskommunen må ha instruksjonsmyndighet i forhold til nemndas egen økonomi og organisering. Videre mener *utvalgets flertall* at fylkeskommunens frihet til å organisere sekretariatsfunksjonen for nemnda og dens kompetanse i forbindelse med sekretariatets økonomi bør fremgå av loven.

Det understrekes at sekretariatsfunksjonen vil være underlagt nemndas instruksjonsmyndighet alene i alle andre spørsmål enn sekretariatets organisering og økonomi. Det hindrer imidlertid ikke at sekretariatets personale også kan tillegges andre fylkeskommunale oppgaver. På slike områder vil personalet på vanlig måte være underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet.

Fylkeskommunen skal fortsatt kunne pålegge nemnda oppgaver utover de oppgaver som framgår av lov og forskrift, jf. lfa. § 7 sjette ledd. Ved utførelsen av slike oppgaver skal yrkesopplæringsnemnda være underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet.

Fylkeskommunens instruksjonsmyndighet i forhold til oppgaver som pålegges gjennom forskrift, bør avklares i de samme forskriftene.

Medlemmene Sverdrup og Aagesen mener i motsetning til flertallet at også oppgaver og kompetanse i forbindelse med endring eller avbrudd i læreforhold og heving av lærekontrakt, først og fremst dreier seg om faglige forhold og derfor bør være unntatt fra fylkeskommunens instruksjonskompetanse. Ved å gi fylkeskommunen instruksjonskompetanse i slike saker griper man inn i den tilpasning som er gjort i tre-partssamarbeidet gjennom organiseringen av yrkesopplæringsnemndene.

Disse medlemmer er ellers enige i at fylkeskommunen fastsetter rammene for yrkesopplæringsnemndas sekretariats økonomi. Fylkeskommunen organiserer også sekretariatsfunksjonen fritt i forhold til den organisatoriske plasseringen av sekretariatet. Det forutsettes imidlertid at yrkesopplæringsnemndas administrasjon ikke underlegges en annen fylkeskommunal administrasjon som har andre primæroppgaver. Yrkesopplæringsnemnda skal dermed ha sin egen administrasjon med faglig og administrativ leder i et direkte instruksjonsforhold til nemnda.

32.3.5 Særlig om arbeidslivspartenes deltakelse ved utarbeidelse av læreplaner og i tilknytning til fag- og svenneprøver

Både Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, opplæringsrådene og yrkesopplæringsnemndene har lovfestede oppgaver i forbindelse med utarbeidelse av læreplaner og oppgaver i tilknytning til avvikling av fag- og svenneprøver.

Etter utvalgets oppfatning er det viktig å bevare arbeidslivspartenes innflytelse på opplæringens innhold. Partenes kunnskap om arbeidslivets behov for yrkeskompetanse bør bringes inn ved utformingen av læreplanene. Utvalget foreslår derfor at dagens lovregulering av partenes deltakelse i læreplanprosessen videreføres. Det omfatter også dagens ordning med læreplangrupper.

Partenes deltakelse i forbindelse med lærlingvurderingen (fag- og svenneprøver) bør imidlertid henvises til regulering i forskrifter. Rådet for fagopplæring i arbeidslivet bør fortsatt ha rett og plikt til å uttale seg i forbindelse med utarbeidelsen av slike forskrifter. I "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 foreslår utvalget å gi departementet hjemmel til å gi forskrifter om lærlingvurdering, herunder klage på vurdering. Lovregulering av arbeidslivspartenes deltakelse på dette området vil i for stor grad begrense departementets muligheter for å finne hensiktsmessige ordninger for prøveavviklingen. Det må også antas at partenes deltakelse i læreplanprosessen i tilstrekkelig grad vil bidra til å ivareta yrkeslivets behov ved utforming av fag- eller svenneprøver. Utvalget forutsetter i denne forbindelse at prøvene utformes på bakgrunn av læreplanene.

32.3.6 Særuttalelse fra medlemmene Folkestad og Wøien om undervisningspersonalets representasjon i RFA, opplæringsråd og yrkesopplæringsnemnder.

Det såkalte trepartssamarbeidet er lagt til grunn ved sammensetningen i statlige og fylkeskommunale organer for fagopplæringen. Denne sammensetningen er begrunnet i ILO-konvensjonen nr. 142. Artikkel 5 i nevnte konvensjon er formulert slik:

«Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettledning og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samsvar med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.»

En kan ikke av konvensjonen avlede sammensetningen til bare å omfatte partene i arbeidslivet og myndighetene selv.

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og opplæringsrådene er rådgivende organer for departementet. En tredjedel av medlemmene i disse rådene er oppnevnt av og representerer departementet. Stortinget påpekte at det «lett skapes uryddige forhold om et rådgivende organ hvor departementet selv deltar, gir råd til seg selv» (Innst. O. nr. 80 1992-93, s. 16).

Ved Reform 94 er fagopplæring i skole og arbeidsliv integrert ved at normalmodellen er to år i skole og resten i bedrift. Læreplaner for hele opplæringsløpet er innført. Disse forholdene burde tilsi at RFA og opplæringsrådene skal ha representanter for arbeidslivets parter, mer enn halvparten, og fra undervisningspersonalet. I tillegg burde yrkesopplæringsnemndas antall utvides ved at representanter fra undervisningspersonalet tilkjennes rett til deltakelse. Lovteksten må utformes i tråd med dette slik at undervisningspersonalet sikres representasjon i disse organene.

32.3.7 Særlig om valgbarhet og plikt til å motta valg

Reglene i kommuneloven § 14 om valgbarhet og plikt til å ta imot valg for blant annet fylkeskommunale nemnder opprettet etter andre lover vil i utgangspunktet antas å omfatte yrkesopplæringsnemnder, yrkesutvalgene og eventuelle fylkeskommunale prøvenemnder (sml. lfa. § 22).

Som nevnt i punkt 32.2.1.3 gir lfa. § 9 særskilte regler om plikt til å ta imot valg. Reglene tilsvarer i hovedsak reglene om plikt til å motta valg i kommuneloven § 14. Imidlertid er aldersgrensen etter kommuneloven 65 år, mens den etter lov om fagopplæring er 60 år. Videre har kommuneloven bestemmelser som knytterplikten til bostedskommune eller bostedsfylke, mens tilsvarende bestemmelser ikke er gitt i lov om fagopplæring.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå at særlige regler i opplæringslovgivningen om valg til fylkeskommunale nemnder og utvalg skal opprettholdes. De vurderinger som ligger til grunn for kommunelovens bestemmelser, må antas å få anvendelse også i forhold til yrkesopplæringsnemnder, yrkesutvalg og fylkeskommunale prøvenemnder.

Utvalget foreslår derfor at de særlige bestemmelsene i lfa. § 9 om plikt til å ta imot oppnevning som medlem av yrkesopplæringsnemnda og yrkesutvalg oppheves. Slike spørsmål må løses etter kommunelovens bestemmelser.

Plikten til å ta imot oppnevning som medlem av Rådet for fagopplæring, opplæringsrådene og statlige nemnder for lærlingvurdering (fag- og svenneprøver) bør derimot fremdeles fremgå av loven. På dette området er det ikke generelle lovbestemmelser å falle tilbake på.

32.3.8 Godkjenning av lærebedrifter

Etter lfa. § 4 er «opplæringsring» to eller flere bedrifter som går sammen om opplæringsansvaret for en eller flere lærlinger. I praksis er «opplæringskontor» et koordinerende organ for samarbeid mellom flere lærebedrifter som har selvstendig ansvar for sine lærlinger. I «opplæringsringer» vil en av bedriftene bli ansett som hovedbedrift og tillegges ansvaret for lærlingene.

Definisjonen skal bidra til å klargjøre at yrkesopplæringsnemnda kan godkjenne at flere bedrifter går sammen om opplæringsansvaret. I tilknytning til definisjonen er det gitt bestemmelser om hvem som skal være parter i lærekontrakten.

Utvalget foreslår en forenkling av bestemmelsene om godkjenning av en lærebedrift (jf. lfa. § 4), som i dag må antas å være unødig komplisert. Nærmere regler om hvem som er parter i lærekontrakten, bør henvises til vilkår som måtte bli knyttet til godkjenningsvedtaket eller til forskrifter gitt av departementet.

Loven gir ikke nærmere regler om hvilken utdanning som kreves av den faglige utdannede personen (faglig leder), som etter lfa. § 4 skal forestå opplæringen i en lærebedrift som tar inn lærlinger. Utvalget foreslår derfor å presisere utdanningskravet i samsvar med det som er uttalt i lovforarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 6 (1979-80), s. 30 (utdanning i faget). Dette fører ikke nødvendigvis til krav om at denne personen skal ha fag- eller svennebrev i vedkommende fag.

Som nevnt under punkt 32.2.2 ovenfor, kan en skole være deltaker i en opplæringsring eller et opplæringskontor. Skolen kan imidlertid ikke påta seg arbeidsgiveransvar for lærlingen eller godkjennes som lærebedrift alene. I praksis bidrar skolene på det administrative og rådgivende planet og vil ikke selv stå for opplæring av lærlingene.

Etter utvalgets oppfatning bør lovreguleringen av skolens deltakelse i opplæringen av lærlinger klargjøres i samsvar med dagens praksis. Utvalget foreslår derfor at dagens lovregulering av skolens deltakelse oppheves. En skole kan bidra med

organisering og råd uten at det har hjemmel i lov. Skoler vil også kunne godkjennes som lærebedrift når de opptrer som bedrifter. I andre sammenhenger kan ikke en skole godkjennes som lærebedrift.

Endelig foreslår utvalget å oppheve den særlige reguleringen i lfa. § 10 annet ledd første punktum av adgangen til å frata lærebedriften retten til å ha lærlinger. Det vil her være tilstrekkelig å vise til de alminnelige forvaltningsrettslige reglene om tilbaketrekking av tillatelser.

32.3.9 Lærebedriftenes opplæringsansvar

Etter lfa. § 11 nr.1 skal lærebedriftene i dag «sørge for at lærlingen får den opplæring som er nødvendig for å nå de mål som er fastsatt». Etter utvalgets oppfatning er lærebedriftenes plikter på dette punktet for strengt formulert. De plikter loven gir uttrykk for, kan i visse tilfeller være umulig å oppfylle. Slik bestemmelsen er formulert, er den heller ikke i overensstemmelse med utvalgets syn på innholdet av lærlingers og elevers rett til opplæring etter læreplanen, se nærmere i "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18, og lærebedriftenes opplæringsplikt skiller seg fra fylkeskommunens plikt til å gi opplæring i skole i samsvar med læreplanene.

Utvalget foreslår etter dette å gi lærebedriftenes opplæringsplikt en slik formulering at den stemmer overens med lærlingenes opplæringsrett og blir likelydende med de tilsvarende plikter som hviler på fylkeskommunen i forbindelse med skoletilbudet.

32.3.10 Straff

Etter lfa. § 14 er det satt straff for unnlattelse av å inngå skriftlig lærekontrakt, grov forsømmelse av opplæringsansvaret og unnlattelse av å forelegge lærekontrakten for yrkesopplæringsnemnda.

Det første forholdet har bakgrunn i den tidligere plikten til å tilby lærekontrakt til bedriftens unge arbeidstakere. Når bedriftene etter lov 28.05.1993 nr. 51 ikke lenger har en slik plikt (jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93), s. 12), finner utvalget ikke grunn til å opprettholde denne delen av straffebestemmelsen.

De to øvrige forholdene må begge anses relevante for å bli godkjent som lærebedrift. Men etter utvalgets oppfatning vil tilbaketrekning av godkjenning som lærebedrift være en mer naturlig reaksjon enn straff.

På denne bakgrunnen foreslår utvalget at straffebestemmelsen i lfa. § 14 oppheves i sin helhet.

32.3.11 Opphør av lærekontrakten

Etter lfa. § 17 opphører arbeidsavtalen «ordinært» ved læretidens slutt. Utvalget kan ikke se hvilke forhold som kan begrunne unntak fra denne hovedregelen. Hvorfor ikke regelen er gjort absolutt, er heller ikke begrunnet i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93) og Innst. O. nr. 80 (1992-93). Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen om at lærlingers arbeidsavtale opphører ved læretidens slutt, skal være absolutt.

32.3.12 Forholdet til de arbeidsrettslige stillingsvernregler

Lærlingen er arbeidstaker i arbeidsmiljølovens forstand, jf. lfa. § 17. Det bør videreføres som et av utgangspunktene for lærlingens rettslige stilling.

Lærekontrakten vil være omfattet av særskilte hevingsregler, se "[Om ordensreglement, bortvisning mv.](#)" i kap. 30, der dagens bestemmelse i lfa. § 16 om heving av lærekontrakt foreslås videreført. Etter lfa. § 16 annet ledd annet punktum gjelder

ikke arbeidsmiljølovens bestemmelser om avskjed ved heving etter lfa. § 16. Det er ikke gjort unntak fra de øvrige stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven.

Utvalgets foreslår at læreforhold unntas fra arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern i sin helhet. Det antas at dagens hevingsregler vil gi tilstrekkelig anledning til å bringe læreforholdet til opphør. Samtidig er en forsvarlig saksbehandling sikret gjennom krav om samtykke fra fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda og dermed også gjennom forvaltningslovens regler. Ved at de relevante bestemmelsene er samlet i en lov, vil et slikt unntak også bidra til å forenkle lovreguleringen av læreforholdets opphør.

Ved lov 28.05.1993 nr. 51 ble fagopplæringslovens regler om prøvetid i hovedsak opphevet. En særlig prøvetidsregel ble beholdt for lærlinger som begynner i lære etter fylte 21 år, og som skal gjennomføre hele sin videregående opplæring i bedrift, jf. lfa. § § 1b femte ledd og 10 annet ledd. I prøvetiden er oppsigelsesfristen kortere og vernet mot oppsigelse svakere enn i faste tilsetningsforhold, jf. aml. § § 58 nr. 6 og 63 første ledd.

Utvalgets flertall kan ikke se at den særlige prøvetidsregelen er tilstrekkelig begrunnet. Også overfor lærlinger som tar hele opplæringen i bedrift etter fylte 21 år, må hevingsreglene i opplæringslovgivningen antas å være tilstrekkelige. Slike lærlinger vil ha samme behov for stabilitet og forutberegnelighet i opplærings situasjonen som andre lærlinger. Utvalgets flertall vil derfor ikke foreslå prøvetidsregler i den nye opplæringsloven.

Medlemmet Sverdrup kan ikke slutte seg til flertallets forslag om å fjerne prøvetidsregelen i lfa. § 10 annet ledd. Disse lærlingene, som har tegnet kontrakt i henhold til lfa. § 1b femte ledd, kommer i en annen stilling enn øvrige lærlinger. Dette medlem ønsker derfor å opprettholde någjeldende prøvetidsregler for disse lærlingene.

32.3.13 Tidspunkt for inngåelse av lærekontrakt

En lærekontrakt skal inngås ved læreforholdets begynnelse (lfa. § 10 første ledd). For lærlinger som tar hele opplæringen i bedrift etter fylte 21 år skal lærekontrakten opprettes før utløpet av prøvetiden på seks måneder (lfa. § 10 annet ledd).

Etter arbeidsmiljøloven § 55 B første ledd slik den lyder etter lov 24.06.1994 nr. 41 skal skriftlig arbeidsavtale foreligge senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte. Lovendringen var en konsekvens av Rådskoleloven 91/533/EØF om arbeidsgivers plikt til å informere arbeidstakere om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet.

Regjeringen har på denne bakgrunn foreslått endringer i lfa. § 10 annet ledd slik at bestemmelsen kommer i samsvar med arbeidsmiljøloven § 55 B, se Ot.prp. nr. 49 (1994-95), s. 2. Etter forslaget skal lærekontrakten opprettes senest en måned etter at læreforholdet startet. Etter lfa. § 1b femte ledd vil lærlinger dermed bli likestilt med øvrige arbeidstakere. Ved sluttbehandlingen av utvalgets utredning var forslaget enda ikke ferdigbehandlet i Stortinget.

Særreglene om tidspunkt for inngåelse av lærekontrakt for enkelte lærlinger må antas å være begrunnet i de særlige prøvetidsreglene. I punkt 32.3.12 ovenfor foreslår utvalgets flertall å oppheve særreglene om prøvetid. Dermed bortfaller også grunnlaget for særskilte regler om tidspunkt for kontraktsinngåelsen. *Utvalgets flertall* fremmer et forslag i samsvar med dette.

Medlemmet Sverdrup er ikke enig i begrunnelsen for å ta bort den særlige regel om opprettelse av lærekontrakt for lærlinger som tar hele opplæringen i bedrift, etter fylte 21 år. Det har blant annet sammenheng med at dette medlem ønsker de særlige prøvetidsreglene opprettholdt, se ovenfor under punkt 32.3.12. Dette medlem er

imidlertid enig i forslaget om at lærekontrakt skal opprettes senest en måned etter at læreforholdet startet.

KAPITTEL 33

Særlig om samisk opplæring**33.1 INNLEDNING**

Utvalgets mandat og den særlige presisering av dette for samisk opplæring er omtalt i den generelle innledningen ("*Innledning*" i kap. 1). Utvalget har fått opplyst at departementet har tatt sikte på selv å arbeide med noen av de problemstillinger som er reist av Sametinget, men som faller utenfor utvalgets mandat. Det gjelder særlig visse administrative og organisatoriske spørsmål.

Under arbeidet med spørsmål som gjelder samisk opplæring, har utvalget mottatt synspunkter og fått råd og veiledning fra Samisk utdanningsråd, og det har samrådd seg med Sametingsrådet.

Når det gjelder ekstra tidsressurs til elever med samisk opplæring, vises det til "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 der dagens ordning med 3 uketimer ekstra for elever med samisk i fagkretsen på barnetrinnet foreslås videreført i loven.

Når det gjelder videreføring av bestemmelsen om unges rett til selv å velge samisk opplæring, vises det til "*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33.

33.1.1 Generelt om samenes rettslige og politiske status

Tidligere lovgivning og tolkningen av den må i stor grad ses i lys av den politikk norske myndigheter har ført overfor den samiske folkegruppen. Helt fram til etterkrigstiden var dette en politikk som søkte å assimilere samene inn i det norske samfunnet.

Denne linjen har norske myndigheter nå gått bort fra. På det rettslige og politiske området har denne endringen ikke minst kommet til uttrykk gjennom vedtaket av grunnloven § 110 a og lov 12.06.1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (om sameloven, se nærmere under punkt 33.1.4 nedenfor).

Grunnloven § 110 a ble tilføyd ved grunnlovsbestemmelse 27.05.1988 nr. 432. Bestemmelsen lyder:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv».

I forbindelse med vedtakelsen av denne bestemmelsen uttalte utenriks- og konstitusjonskomiteen blant annet (Innst. S. nr. 147, 1987 -88):

«Komiteen vil imidlertid peke på at selv om den vesentligste virkningen vil være av politisk og moralsk art, ikke av rettslig, vil bestemmelsen også innebære en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene. Den vil eksempelvis gi beskyttelse mot at det øvrige norske samfunn søker å presse gjennom en tvungen assimilasjonspolitik overfor det samiske mindretall».

Også folkerettslig har samenes rettsstilling blitt styrket gjennom flere konvensjoner m.m. som Norge har tiltrådt. Det vil bli gjort nærmere rede for dette i punkt 33.4 nedenfor.

Samlet setter denne utviklingen nye krav til norsk lovgivning og rettstenkning, som neppe på alle punkter harmonerer fullt ut med intensjonen bak grunnloven § 110 a og konvensjonsbestemmelsene om vern for nasjonale minoriteter.

Det er et selvstendig mål å søke å få norsk lovgivning i best mulig samsvar med de rettslige og politiske kravene som i dag legges til grunn. En samlet revisjon av lovverket med dette målet for øyet er for tiden ikke planlagt. Men disse spørsmålene må vurderes under arbeidet med revisjon av enkeltlover på områder av betydning for samiske spørsmål. Det gjelder også under dette utvalgets arbeid med opplæringslovene.

Dette synet stemmer også med de overordnede prinsipper som i dag ligger til grunn for regjeringens samepolitiske arbeid. Disse prinsippene kan kort oppsummeres slik (jf. St.meld. nr. 52 (1992-93)):

- «Norsk samepolitikk skal etterleve prinsippene nedfelt i generell internasjonal folkerett og urbefolkningsrett.
- Samene anerkjennes å være en urbefolkning med rett til selv å sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv.
- Den norske stat forplikter seg til aktivt å tilrettelegge for at samene som urbefolkning selv skal kunne verne og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv på en helhetlig måte.»

33.1.2 Nærmere om samisk opplæring

De forpliktelsene som norske myndigheter har etter grunnloven § 110 og folkeretten må tjene som utgangspunkt for all lovgivning av betydning for samenes rettsstilling. Lovgivningen om opplæring står særlig sentralt i denne forbindelse.

Regjeringens syn på samisk opplæring kommer frem blant annet i St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidprogrammet, der det blant annet heter (s. 202):

«Fordelingspolitiske hensyn tilsier at også barn og unge fra minoritetsgrupper må stimuleres til å ta utdanning. Det skal fortsatt satses på motive- rende språk- og kulturtiltak blant samiske barn og unge. Særlig vil det bli lagt vekt på å få samisk ungdom til å ta høyere utdanning. Europarådet vedtok i juni 1992 et charter om regions- og minoritetsspråk. Norske regler om bruk av samisk språk er i samsvar med charterets bestemmelser. Regjeringen tar sikte på å ratifisere charteret i nær framtid, og vil arbeide for å bedre det samiske språkets stilling ytterligere både i skoleverket og i voksenopplæringen.»

Europarådets charter om regions- og minoritetsspråk ble ratifisert av Norge 10.11.1993.

I 1993 la Regjeringen fram St.meld. nr. 52 (1992-93) Om norsk samepolitikk (samemeldingen). Meldingen ble behandlet i Stortinget 02.06.1994 på grunnlag av kommunalkomiteens Innst. S. nr. 116 (1993-94). Stortinget sluttet seg til alle hovedtrekkene i stortingsmeldingen, som må stå sentralt i utvalgets behandling av disse spørsmålene.

Samemeldingen oppsummerer prinsippene for samepolitikken på opplæringsområdet på følgende måte (s. 16):

«Det er en målsetting for *Regjeringen* å medvirke til at den samiske befolkningen får like gode muligheter til utdanning, på alle nivåer, som den øvrige befolkningen. Det er videre et mål at samene selv skal ha stor innflytelse på innholdet i den samiske skolen, slik at skolen kan bli et viktig redskap i bevaringen og utviklingen av samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette innebærer at samiske organer skal kunne medvirke i utformingen av fagplaner og utdanningsprogrammer angående opplæring av samer. Samisk utdanningsråd er opprettet for dette formål.»

I generell del av læreplan for grunnskolen heter det (s. 9):

«Samisk språk og kultur er en del av denne felles arv som det er et særlig ansvar for Norge og Norden å hegne om. Denne arven må gis rom for videre utvikling i skoler med samiske elever, slik at den styrker samisk identitet og vår felles kunnskap om samisk kultur.»

I høringsutkast til prinsipper og retningslinjer for den 10-årige grunnskolens oppbygning, organisering og innhold uttaler departementet blant annet følgende (s. 11):

«Samisk språk og norsk språk er likeverdige språk i grunnskolen. ... Barn og unge med samisk språk og kultur skal kunne bli fortrolig med, uttrykke og videreutvikle de mange elementer den samiske kulturen rommer. Samtidig er samisk kultur en del av vår nasjonale arv, som alle barn skal møte. Grunnelementer av den samiske kulturen vil derfor gå inn som del av det felles lærestoffet i grunnskolen. ... Målet for opplæringen av samiske elever er at de skal være fullt ut tospråklige. De skal beherske samisk språk og kjenne samisk kultur, og samtidig beherske norsk språk og kultur så godt at de kan leve og arbeide og føle seg hjemme i to kulturer og kunne virke i det internasjonale samfunnet.»

Mønsterplanen 1987 (M87) legger på sin side følgende føringer på samisk opplæring (s.34):

«Målet for opplæringen av samiske elever må være at de fullt ut skal beherske samisk språk og kjenne samisk kultur. Målet er også at de fullt ut skal utvikle en funksjonell tospråklighet som gjør det mulig for dem å føle seg hjemme i to kulturer. Skolen må tilby den nye generasjonen samer en utdanning som gir dem mulighet til aktiv samfunnsdeltakelse. Samtidig, og som ledd i dette, må skolen gi samene mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin egenart. I samiske områder vil det være av verdi for alle elever å få kjennskap til samisk språk og kultur. Den enkelte skole må gjennom sin undervisning formidle kjennskap til de språk- og kulturformer som er representert i skolekretsen.»

I læreplanen for videregående opplæring, nordsamisk som førstespråk, felles allment fag for alle studieretninger, heter det f.eks. (s. 1):

«Gjennom opplæringa i nordsamisk som førstespråk og samisk som andrespråk skal elevane bli kjende med den samiske kulturarven, litteraturen, samfunnet, språket og mediene. Elevane skal ha kunnskapar om korleis samisk kultur har endra seg gjennom tidene, og om samisk kultur som ein del av ein større kulturkrins. Dei må også kunne utfalde seg kreativt og utvikle evne til kritisk tenking slik at dei bevisst og aktivt kan videreutvikle og skape kultur».

Det kan også nevnes at statsministeren, i en tale til Sametinget 21.02.1995, opplyste at Regjeringen har tatt initiativ til å sette i gang arbeid med en nordisk samekonvensjon. Et av formålene med dette arbeidet er å sikre harmonisering og et best mulig samarbeid om særlige tiltak der felles nordisk innsats kan skape større effektivitet og bedre ressursutnyttelse.

I et møte mellom representanter for Sametinget og for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) 13.12.1994 ble det besluttet å opprette et samarbeidsorgan på politisk nivå mellom Sametinget, KUF, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Samisk utdanningsråd.

33.1.3 Sameloven

Lov 12.06.1987 nr. 56 om Sametinget og andre rettsforhold trådte i kraft 24.02.1989. Lovens *"Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid"* i kap. 3 om samisk språk ble tilføyd ved lov 21.12.1990 nr. 78.

Samelovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. § 1-1.

I § 3-1 nr. 1 er det bestemt at kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord utgjør forvaltningsområdet for samisk språk. I dette området gjelder en rekke særlige regler om bruk av samisk språk, bl.a. om oversettelse, om rett til svar på samisk, om utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet og i helse- og sosialsektoren, om rett til opplæring på samisk osv. § 3-8 Rett til opplæring, se nærmere i punkt 33.3.2 nedenfor.

33.1.4 Sametinget

Sameloven § 1-2 fastslår at samene skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene. Tingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppen, og det kan reise og avgi uttalelser om alle saker innenfor sitt arbeidsområde, jf. § 2-1.

Sametinget trådte inn i alle funksjoner, rettigheter og plikter til Norsk sameråd, som ble opprettet i 1964 (jf. § 4-1). Dette var et rådgivende organ for offentlige myndigheter i økonomiske, kulturelle, juridiske og sosiale spørsmål og i spørsmål om forvaltning av naturressursene som særlig berører den samiske befolkningen.

Sametinget velges direkte på samme dag som stortingsvalget, jf. § 2-3. Mandatperioden er på fire år, regnet fra 1. oktober i valgåret. Det velges 39 representanter fra 13 valgkretser, jf. § 2-4. Finnmark fylke er inndelt i seks valgkretser og har atten representanter, mens Troms har tre kretser med ni representanter. Nordland, sørsamemeområdet og utflyttede samer i Sør-Norge velger resten.

Det er opprettet et samemantall som omfatter alle som oppfatter seg selv som same, og som kan samisk selv, eller som har foreldre eller besteforeldre som kan samisk, jf. § 2-6. Sametinget holder tre-fire sesjoner av en ukes varighet pr. år. Sametinget og dets administrasjon er lokalisert i Karasjok.

33.1.5 Samisk utdanningsråd

Samisk utdanningsråd ble etablert ved kgl.res. 08.12.1975. Rådet oppnevnes av Kongen etter forslag fra Sametinget. Det er opprettet et eget sekretariat med eget budsjett i Kautokeino. Sekretariatet har tolv stillingshjemler.

Rådet har som hovedoppgave å samordne framdriften av særskilte tiltak for den samiske befolkningen, gi veiledning og informasjon og være rådgivende organ for departementet. Rådet skal arbeide for økt informasjon og undervisning om samer, samisk næringsliv og kultur i skoler og ved kurs for den øvrige befolkning.

Rådet skal særlig ta seg av undervisningsmessige tiltak ved å ta initiativ til å utvikle læreplaner, lærebøker og læremidler, vurdere og godkjenne lærebøker og ta opp spørsmål som gjelder rettledningstjenesten, utdanning og etterutdanning av undervisningspersonale og internatbetjening i samiske områder.

33.1.6 Særlig om de statlige samiske videregående skoler

Opplæring i samiske fag og emner gis ved flere fylkeskommunale videregående skoler i nordsamiske og sørsamiske områder. De to rent samiske videregående sko-

lene, Samisk videregående skole i Karasjok og Samisk videregående skole og rein-driftsskole i Kautokeino, drives imidlertid av staten.

Målsettingen for de statlige samiske videregående skolene er å gi et videregående opplæringstilbud som er tilpasset samiske behov, som tjener de samiske næringene og den samiske kulturen, og som kan spille en aktiv rolle i samfunnsutviklingen i samiske bosettingsområder.

I henhold til Ivgo. § 36 oppnevner departementet eget styre for de samiske videregående skolene. Styrets myndighet er i hovedsak den samme som fylkeskommunen har overfor de fylkeskommunale videregående skolene, men styret skal også påse at skolene tilpasses de spesielle behovene som den samiske befolkning har.

33.1.7 Førskolelærer- og lærerutdanning

Samisk lærerutdanning blir gitt ved Samisk høyskole, der undervisningen foregår på samisk. Høyskolen tilbyr 4-årig allmennlærerutdanning og 3-årig førskolelærerutdanning. I tillegg tilbys 10-vektalls studier i nordsamisk språk, duodji, tolkeutdanning, flerkulturell pedagogikk, tospråklighetspedagogikk (20 vektall) og spesialpedagogikk. Videre har en ved Bodø lærerhøyskole utdanningstilbud i lulesamisk og ved Levanger lærerhøyskole tilbud i sørsamisk. Utdanningsenhetene ved disse to høyskolene har et omfang på et halvt års studium. Studiene i lule- og sørsamisk kan tilbys lærere og andre som har behov for disse språkene i sin yrker.

Samisk lærerutdanning er det sentrale virkemiddelet for å sikre de samiske områdene godt kvalifisert personale til barnehager og grunnskoler, med basis i samisk kultur. Samisk lærerutdanning har som mål å utdanne lærere for det samiske samfunnet, og den skal bidra til å styrke og videreutvikle samholdet mellom samer.

Sameloven § 3-7 gir tilsatte i et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet rett til permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk når organet har behov for slik kunnskap. Ordningen er finansiert ved statstilskudd administrert av Kommunaldepartementet.

Undervisningspersonalet omfattes ikke av denne tilskuddsordningen, men over Utdanningsdepartementets budsjett finansieres det årlig studiepermisjon for ett år med lønn for tolv tilsatte, mot at de binder seg til fem års tjeneste etter fullført permisjon.

33.1.8 Statens budsjettmessige ansvar

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjettmessige ansvar på områder av særlig betydning for samiske forhold, omfatter Samisk utdanningsråd, Samisk høyskole i Kautokeino, de samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino, særskilte tiltak ved grunnskoler i distrikter med både norsk og samisk språk og utgiftene til de samiske grunnskolene i Hattfjelldal, Målselv og Snåsa. Staten driver også grunnskoleinternatene i Karasjok og Kautokeino, og det gis støtte til den samiske folkehøyskolen i Karasjok. Videre er det avsatt øremerkede midler til kommuner som gir opplæring i samisk.

33.1.9 Samer og samisk opplæring - statistiske opplysninger

Ifølge årsmelding 1993 for SUR var det i skoleåret 1993/94 563 barn i samiske barnehager, en oppgang på 35 fra året før. Disse er fordelt på 36 samiske barnehager med 30 førskolelærere.

Det var totalt 99 skoler som ga opplæring i samisk, 11 flere enn året før. Av dette var det 83 grunnskoler og 16 videregående skoler. Totalt var det 2129 elever

som fikk slik opplæring, en økning på 185. Herav var det 938 som fikk opplæring i samisk som førstespråk, 1027 fikk opplæring i samisk som andrespråk, 131 som B/C språk og 33 som valgfag.

Det var 145 samisktalende lærere med godkjent utdanning i grunnskolen og 59 samisktalende lærere uten godkjent utdanning. I videregående opplæring var det totalt 36 faglærere i samisk, av disse var det 27 med undervisningskompetanse i faget.

33.2 HISTORISK OVERSIKT

33.2.1 Innledning

For å forstå utviklingen av samisk opplæring over tid vil utvalget først peke på noen grunnleggende historiske perspektiver vedrørende samisk opplæring. Fremstillingen er relativt omfattende, fordi denne delen av norsk historie må antas å være lite kjent for mange av de som kommer i kontakt med den rettslige reguleringen av samisk opplæring. - Størsteparten av beskrivelsen er hentet fra Utredning av et samisk læremiddelsenter, Balto/Dahl/Finess/Hanssen/Nystad, SUR - 1992.

33.2.2 Misjoneringsperioden - fra 1716 til slutten av 1800-tallet

I 1716 fattet misjonskollegiet i København beslutning om å starte misjon blant samene. Oppdraget ble gitt til Thomas von Westen. Beslutningen ble gjennomført med satsing både på misjonærer og på lokale skoleholdere. Hovedformålet var i begge tilfellene kristning, men undervisningen ble etter hvert, etter 1808, formelt skolens ansvar. Det var viktig at både forkynning og opplæring foregikk på samisk.

Skoleringen av misjonærer og skoleholdere ble tatt hånd om av ulike institusjoner, Seminarium scholasticum, Seminarium domesticum og Seminarium lapponicum. Disse institusjonene fikk stor betydning for utviklingen av samisk som skriftspråk og for utgivelse av bøker på samisk. De fleste skoleholderne ble imidlertid utdannet direkte av misjonærene.

Fra begynnelsen av 1800-tallet tok skolen gradvis over ansvaret for opplæringen. Det ble da nødvendig å opprette et eget offentlig seminar for utdanning av lærere for den nordlige landsdelen. Lærerseminaret på Trondenes, som ble opprettet i 1821 og statet i 1826, fikk et særlig ansvar for utdanning av lærere for samene.

Imidlertid ble det, særlig i begynnelsen, utdannet så få lærere at skoleholderne i praksis preget skolen langt utover i hundreåret. Gradvis ble likevel de samiske skoleholderne avløst av seminarister, som i langt mindre grad hadde tilknytning til og vektla samiske elevers bakgrunn.

Opprettelsen av «Finnfondet» i 1851 med det særlige formål «at bibringe Lapperne kyndighet i den Norske sprog» svarte godt til den språkpolitikken som etter hvert fortrenget samisk som undervisningsspråk og gjorde det til hjelpespråk for norsk.

Parallelt med denne utviklingen foregikk det også en tilsvarende utvikling av språket i lærebøkene. Utgivelsene i denne perioden konsentrerte seg om katekisme, ABC- og salmebøker. Fra 1728 og fram til ca. år 1900 ble det gitt ut 13 utgaver av katekismen og 10 ABC- og lesebøker i oversettelse til samisk. Original samisk litteratur fantes ikke.

33.2.3 Fornorskingsperioden - fra slutten av 1800-tallet til vår tid

I tidsrommet 1862 til 1880 foregikk det offisielt en veksling mellom norsk og samisk som opplæringsspråk for samiske elever. Språkinstruksen fra 1862 slo fast

at samisk skulle være undervisningsspråk. I instruksen fra 1870 ble det åpnet for tospråklig undervisning, mens språkinstruksen av 1880 fastslo at norsk skulle være undervisningsspråket, og at samisk bare skulle benyttes der hvor det var «uomgjengelig fornødent». Instruksen av 1898 bekreftet dette hovedprinsippet, men gav samisk status som hjelpespråk. Reelt gikk det likevel lang tid før språkinstruksene virket i praksis, selv om fornorskningen etter hvert dominerte mer og mer.

Denne fornorskingspolitikken fortsatte formelt til 1959, men i praksis i hvert fall fram til 1970-årene. Utbyggingen av skoleinternater for samiske elever forsterket denne politikken, og folkeskoleloven av 1936 betydde i realiteten ingen endring. Normalplanen for landsfolkeskolen som var i bruk helt til 1960, bar ikke preg av at det skulle tas hensyn til de samiske elevene, eller at det skulle utvikles spesielle pedagogiske opplegg overfor disse elevene. Den tverrpolitiske enigheten om fornorskingspolitikken bidro til en stadig økende assimilering av samene i det norske samfunnet.

En viss samisk opposisjon fantes. Markerte representanter for denne opposisjonen, som lærer Per Fokstad (1890-1973), lærer og redaktør Anders Larsen (1870-1949) og lærer og stortingsmann Isak Saba (1875-1921), fremmet forslag om egen samisk folkehøgskole og ville at barneskolen skulle ha sin bagrunn det samiske miljøet. Men denne opposisjonen medførte ikke at den pågående fornorsking av skolen ble svekket. Første halvdel av det tjuende århundret betydde derfor økende avstand mellom skolen og samisk kultur, en fullstendig fornorsket skole og klare tendenser til samisk avvisning av skolen som de fremmedes skole.

Hele perioden preges av stor mangel på samiske læremidler og samiskkyndige lærere. Fra og med 1920-årene og fram til ca. 1960 opphørte den spesielle produksjonen av lærebøker for de samiske elevene. De få lærebøkene som fantes, var konsentrert til ABC, katekisme og bibelhistorie. I 1954 kom en dobbelttekst ABC. Fra 1967 kom det imidlertid i gang en mer målrettet produksjon av samiske læremidler for begynneropplæringen.

33.2.4 Samisk som hjelpespråk - fra 2. verdenskrig til ca. 1980

Samordningsnemnda for skoleverket (1947) representerte et mer nyansert syn og uttalte at opplæringen av samiske barn i prinsippet skulle foregå etter samme regler som for andre norske innbyggere.

Også Samekomiteens innstilling fra 1956 representerte et brudd med assimilering- og fornorskingslinjen. Stortingsbehandlingen i 1963 slo fast at samene skulle gis større muligheter til materiell og kulturell vekst. I folkeskoleloven av 1959 ble det tatt inn en egen bestemmelse om samisk som opplæringsspråk (§ 37 nr. 8). Den bestemt at samisk kunne benyttes som opplæringsspråk etter bestemmelse fra departementet.

Det prinsipielle skillet i skolens hverdag kom i 1967 da begynneropplæring på samisk og samisk som fag ble innført i skolen i to kommuner i Finnmark. Men det juridiske grunnlaget for en samisk skole kom med den nye grunnskoleloven i 1969, som fastslo at «Barn av foreldre som benytter samisk som daglig talespråk, skal gis opplæring i samisk når foreldrene krever det» (§ 40 nr. 7).

I 1969 ble de første samiske gymnasklassene opprettet i Karasjok, etter at Heimeyrkesskolen for samer var startet i Kautokeino allerede i 1951.

Mønsterplanen for grunnskolen fra 1974 hadde et eget avsnitt om elever i distrikter med både norsk og samisk språk. Den beskriver hvordan det skal undervises i samisk, med hovedvekt på samisk på de laveste klassetrinnene og på norsk i de høyeste trinnene i grunnskolen.

En ny endring av grunnskoleloven i 1975 fastslo i § 40 nr. 7:

«Barn i samiske distrikter skal gis opplæring i samisk når foreldrene krever det.»

Det betydde at det ble gitt mulighet til å få undervisning i samisk både som første og andre språk. Dessuten bortfalt kravet om at foreldrene skulle benytte samisk til daglig.

I 1967 ble det opprettet en konsulentstilling for samiske utdanningsproblemer hos skoledirektøren i Finnmark. Oppnevningen av Samisk utdanningsråd i 1976 bidro ytterligere til at samiske interesser i skolen ble styrket.

Læremiddelproduksjonen ble gradvis bedret utover i 1980-årene. Det kom ut samisk grammatikk, leseverk og ordbøker. Enkelte utgivelser skjedde i samarbeid med svenske skolemyndigheter, og de første lesehefter/lesebøker ble gitt ut på sør-samisk og lulesamisk.

33.2.5 Tospråklighet - fra slutten av 1980-årene

I 1985 ble grunnskoleloven § 40 nr. 7 igjen endret. Den fikk nå denne ordlyden:

«Barn i samiske distrikter skal få undervisning i eller på samisk på barne-trinnet. Eleven velger selv om han/hun vil ha samisk som fag på ungdoms-trinnet.»

Denne bestemmelsen åpnet adgang til å bruke samisk som opplæringspråk.

Mønsterplanen av 1987 gjorde tospråklighet formelt til et mål for samiske elever. Det markerte definitivt avslutningen på perioden med samisk som hjelpe-språk. I 1989 ble del 2 av Mønsterplanen utgitt med samiske fagplaner for 7 fag i grunnskolen. Disse fagplanene utgjør også grunnlaget for den overordnede styrin-gen av en samisk læremiddelutvikling.

I den samme perioden ble også grunnloven § 110 a og sameloven vedtatt, se i punktene 33.1.1 og 33.1.3 ovenfor.

Grunnskoleloven ble ytterligere endret i 1990. Den nye § 40 a uttrykker nå gjel-dende rett:

«1) Born i samiske distrikt har rett til å få opplæring i eller på samisk. Frå og med sjuande klassesteg er det elevane sjølve som tek avgjerd. Elevar med opplæring i eller på samisk blir fritekne for opplæring i ei av de norske målformene på 8. og 9. klassesteg. 2) Kommunestyret kan etter fråsegn frå skolestyret gjere vedtak om at born med samisk talemål skal ha opplæring i samisk i alle ni år og at dei som har norsk som talemål, skal ha samisk som fag. 3) Opplæring i eller på samisk kan og bli gitt til elevar med samisk bak-grunn utanom samiske distrikt. Dersom det er minst tre elevar med samisk talemål ved ein skole, kan dei krevje opplæring i samisk.»

Samisk lærerutdanning har en historie som strekker seg tilbake til 1700-tallet. Nyere samisk lærerutdanning finnes blant annet som et tilbud om samisk grunnfag ved Universitetet i Oslo på midten av 1960-tallet. Det var et tilbud til lærere i grunnskolen i Nord-Troms og Finnmark om ett års studier med lønn etterfulgt av en bindingsperiode i samiske distrikt.

I 1973 opprettet lærerskolen i Alta en egen avdeling for samisk lærerutdanning. I 1989 ble Samisk høgskole opprettet i Kautokeino med lærerutdanning som et av studietilbudene.

Ved overgangen til 1990-årene er initiativet til utvikling av samisk opplæring i økende grad lagt til samiske områder og institusjoner. Sett under ett har samene i perioden fra 1960 og framover i økende grad tatt skolen i bruk. Samisk opplæring tar form og blir en integrert del av utviklingen av en samisk identitet.

Det avspeiles også i læremiddelutviklingen. Dette arbeidet startet i folkeskolerådet i begynnelsen av 1960-årene og fortsatte siden ved lærerskolen i Alta, samisk avdeling. Fra 1980 ble læremiddelutviklingen mer omfattende, bl.a. som følge av virksomheten i Samisk utdanningsråd. Etter at Mønsterplanen av 1987 og de samiske fagplanene kom, har satsingen vært konsentrert om større læreverk og systematisk utvikling med grunnlag i planene. Etter 1985 og fram til 1991 er det utgitt i alt ca. 125 større og mindre læremidler.

33.2.6 Samisk - et offisielt språk i Norge

Språkreglene i sameloven "*Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid*" i kap. 3 trådte i kraft 01.01.1992. De fastslår at samisk og norsk er offisielt likestilte språk i Norge.

Særlige bestemmelser gjelder i et eget «forvaltningsområde» for samisk språk. Loven fastsetter blant annet at offentlige etater med tjenestekrets i forvaltningsområdet har plikt til å besvare henvendelser på samisk.

Som en følge av denne utviklingen har behovet for opplæring i samisk økt kraftig. Blant annet er kravet til opplæringsplaner for voksne og til opplæringsprogram i samisk for offentlig forvaltning forsterket. Behovet for læremidler er omfattende og raskt økende.

33.2.7 Oppsummering

Tidligere har opplæringen i samiske distrikter stort sett bestått av misjonering, fornorsking og *svekkelse* av samisk identitet. Etter hvert har dens oppgave i økende grad blitt *vedlikehold* av samisk identitet og kultur. Dagens utfordring og muligheter er å gjøre skolen til en faktor for *forsterking* av samisk kultur, bl.a. ved å fylle de formelle rammene med et innhold som reelt bidrar til å forsterke og videreutvikle samisk identitet, språk og kultur.

33.3 GJELDENE RETT

33.3.1 Opplæringslovgivningen

Det er først og fremst grunnskoleloven § 40 a som bidrar til å sikre særskilt samisk opplæring. Bestemmelsen trådte i kraft 01.01.1992, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90) og Innst. O. nr. 3 (1990-91).

Grunnskoleloven har i utgangspunktet hele landet som virkeområde. I § 40 a opererer den imidlertid med rettsvirkninger knyttet til begrepene «samisk distrikt», «samisk talemål» og «samisk bakgrunn». Det stedlige og personelle virkeområde for loven er følgelig snevret inn når det gjelder rett til opplæring i og på samisk.

Det nærmere innholdet i de nevnte begrepene er imidlertid ikke nærmere avklart i loven. I § 40 a nr. 1 knyttes det f.eks. rettsvirkninger til begrepet «samisk distrikt». Men loven gir ikke bskjed om hvilket geografisk område som faller inn under begrepet. Dets rettslige innhold lar seg heller ikke fastslå på bakgrunn av bestemmelsens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 51 (1984-85), der det heter:

«Omgrepet «samisk distrikt» er ikkje eintydig. Departementet har aldri kravt at samane måtte vere i fleirtal, men det måtte vere eit tradisjonelt samemiljø som sette sitt preg på busetnaden i eit visst geografisk område.»

Etter § 40 a nr. 1 har alle barn i *samisk distrikt* rett til å få opplæring i eller på samisk. Fra og med 7. klassetrinn bestemmer elevene selv. Elever med opplæring i eller på samisk blir fritatt i en av de to norske målformene på 8. og 9. klassetrinn.

Etter § 40 a nr. 2 kan kommunestyret vedta at samisktalende barn skal ha opplæring i samisk i alle ni år, og at norsktalende barn skal ha samisk som fag. Det er ikke fastslått hvem som er å regne som samisktalende.

Etter § 40 a nr. 3 kan opplæring i eller på samisk også bli gitt elever med *samisk bakgrunn* utenom samiske distrikter. Dersom det er minst tre elever med *samisk talemål* ved en skole, kan de kreve opplæring i samisk. Det er ikke fastslått hva som menes med samisk bakgrunn eller samisk talemål.

«Opplæring i samisk» betyr i denne sammenheng opplæring i samisk språk som eget fag. «Opplæring på samisk» betyr at opplæringen i alle fag i størst mulig grad foregår med samisk som opplæringspråk, med samiske læremidler, i tråd med samiske læreplantillegg etc.

Det er ikke gitt forskrifter til § 40 a, jf. § 12. Departementet har imidlertid brukt hjemmelen i grunnskoleloven § 7 nr. 4 til å fastsette læreplaner for samisk opplæring.

Videre inneholder grunnskoleloven § 3 nr. 5 tredje ledd en bestemmelse om at foreldre i distrikter med samisk og norsk språk kan kreve opprettet egen krets for barna sine når de utgjør mer enn 10 elever. Språkblandingsdistrikt er distrikt med både samisk og annen norsk bosetting. Delingen opprettholdes så lenge gruppen ikke har færre enn 6 elever. I en klasse som er opprettet på dette grunnlag vil det kunne være opplæring på og i samisk.

Regelen er begrunnet slik i Ot.prp. nr. 64 (1973-74), s. 55:

«Den nye siste lekken i nr. 6 gjev lovheimel for ein skipnad med to krinsar ved ein skole, som har vore praktisert i 15 år i Karasjok og som kan kome på tale i visse andre samedistrikt der busetnaden og levesettet til eit mindretal gjer det ønskjeleg at borna deira får eigne klassar med timeplan og inndeling av skoleåret som avvik frå det som høver for fleirtalet.»

Konkret omfang og innhold av samisk opplæring er angitt i Mønsterplanen av 1987 (M 87) "*Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole*" i kap. 5 (overordnede mål for opplæringen av samiske elever), "*Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon*" i kap. 14 (egen timefordelingstabell for elever med samisk i fagkretsen), "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 (fagplaner for samisk som førstespråk), "*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kap. 22 (samisk som andrespråk) og "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 (norsk som andrespråk for elever med samisk som førstespråk).

I tillegg til M 87 er det utarbeidet samiske fagplaner som inneholder tilpasninger av de ordinære fagplanene ut fra samisk miljø og kultur. Fagplanene er utarbeidet i samråd med Samisk utdanningsråd. Det er utarbeidet egne samiske fagplaner i kristendomskunnskap, engelsk, orienteringsfag 1. - 6. klasse, samfunnsfag 7. - 9. klasse, musikk, duodji (samisk husflid) og heimkunnskap. Enkelte av disse fagplanene ligger forholdsvis nær opp til de ordinære fagplanene, mens andre har større avvik.

Det framgår ikke av loven eller læreplanen eller på annen måte hvilke elever som kan eller skal benytte de samiske læreplanene. Det er heller ikke fastslått hvem som fastsetter det konkrete opplæringstilbudet ved opplæring i samisk eller på samisk.

For videregående opplæring og voksenopplæring er det ingen spesiell rettslig regulering av samisk opplæring utover det som følger av læreplanreguleringene.

33.3.2 Annen lovgivning

Bestemmelsen i grunnloven § 110 a gir prinsipielle retningslinjer for norsk samepolitikk uavhengig av skiftende regjeringers syn. Etter denne bestemmelsen har norske myndigheter plikt til å tilrettelegge forholdene slik at samene selv skal kunne sikre og påvirke det samiske samfunnets utvikling. Paragrafen forutsetter at samene selv skal ha en aktiv rolle i arbeidet med å sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

De prinsippene som er fastsatt i grunnlovsparagrafen, er nærmere utdypet i sameloven av 12.06.1987 nr. 56. I Innst. O. nr. 79 (1986-87) slår Stortingets justiskomite fast

«at dersom man ved utforming av myndighetenes samepolitikk skal kunne ta tilstrekkelig hensyn til samenes egen rettsoppfatning og verdiforestillinger, forutsettes etablering av ordninger der samenes syn kommer fram. Det er viktig at disse ordningene blir representative og at de gjenspeiler det samiske folks mangfold i standpunkter og politiske holdninger.»

Sameloven § 1-5 Samisk språk sier:

«Samisk og norsk er likeverdige språk. De skal være likestilte språk etter bestemmelsene i kapittel 3.»

Med vedtakelsen av denne bestemmelsen ble samisk lovfestet som offisielt språk. Dermed fikk Norge to offisielle språk, norsk og samisk. I tillegg har vi to offisielle målformer av norsk, nynorsk og bokmål

Sameloven § 3-8 Rett til opplæring i samisk bestemmer:

«Enhver har rett til opplæring i samisk. Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av denne bestemmelsen.

For opplæring i og på samisk i grunnskolen og den videregående skolen gjelder reglene i og i medhold av grunnskoleloven og lov om videregående opplæring.»

Nærmere regler om gjennomføringen av denne bestemmelsen er gitt i forskrift av 31.03.1992 nr. 204 om rett til opplæring i samisk, som lyder:

«§ 1. Opplæring i samisk for voksne etter sameloven § 3-8 første ledd skal følge de til enhver tid gjeldende regler i lov om voksenopplæring og lov om brevkular med tilhørende forskrifter. § 2. Opplæringen skal være arrangert av tilskuddsberettiget opplysningsorganisasjon/studieforbund og/eller tilskuddsberettiget fjernundervisningsinstitusjon. Til fullført kurs på grunnskolens område yter staten 100 prosent tilskudd. § 3. Forskriften trer i kraft 1. april 1992.»

Samelovens bestemmelser kommer altså ikke til anvendelse for grunnskoleopplæringen og videregående opplæring, men må tas med i vurderingen av den rettslige reguleringen av voksenopplæring for samer.

33.4 INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Ved stortingsvedtak av 15.07.1994 fikk Grunnloven en ny bestemmelse i § 110 c. Den lyder:

«Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsettes ved Lov.»

NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter foreslår at enkelte konvensjoner skal gjelde som lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Meningen er også at slike lovbestemmelser skal gå foran lovbestemmelser som gir svakere vern, så lenge de sistnevnte bestemmelsene ikke tar sikte på noe annet. Det foreslås blant annet å gjelde FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter, jf. punkt 33.4.1. Proposisjon er ennå ikke fremmet for Stortinget.

Grunnloven § 110 c og den aktuelle lovgivning vil i prinsippet innebære en synliggjøring og en viss forsterkning av internasjonale normer om vern av menneskerettigheter i norsk intern rett.

Norge som stat er imidlertid bundet av konvensjonsbestemmelser som den har tiltrådt uten hensyn til deres gjennomslagskraft direkte i intern rett. Dette perspektivet er i seg selv avgjørende for staten som lovgiver og vil bli lagt til grunn for utvalgets arbeid med de relevante delene av opplæringslovgivningen.

33.4.1 Artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter

Artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter fra 1966 er den mest sentrale bestemmelsen i folkeretten til vern om etniske minoriteter. Slik etnisk minoritet er definert der, omfatter det også urbefolkninger som den samiske. Denne bestemmelsen var et viktig grunnlag for vedtakelsen av sameloven.

Etter artikkel 27 skal de som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion og bruke eget språk. Norske myndigheter anerkjenner fullt ut samenes rettigheter i forhold til denne bestemmelsen.

33.4.2 Det europeiske charter for regions- eller minoritetsspråk

Europarådets ministerkomité vedtok 24.06.1992 et charter (en konvensjon) for regions- eller minoritetsspråk i form av en rettslig bindende konvensjon. Norge ratifiserte charteret 10.11.1993.

Begrepet «regions- eller minoritetsspråk» er i charteret definert som språk som

«i. tradisjonelt brukes innenfor et gitt område av en stat av borgere av denne stat som utgjør en gruppe som er tallmessig mindre enn resten av statens befolkning, og ii. er forskjellig fra de(t) offisielle språk i staten; det omfatter ikke dialekter av de(t) offisielle språk i staten eller innvandreres språk.»

Hovedbegrunnelsen for charteret er av kulturell art. Hensikten er å verne og fremme regions- eller minoritetsspråk i Europa som en truet del av Europas kulturarv, gjennom aktiv støtte av disse språkene. I charterets preambel heter det bl.a.:

«Beskyttelse av de historiske regions- eller minoritetsspråk i Europa, hvorav noen står i fare for endelig utslettelse, bidrar til opprettholdelsen og utviklingen av Europas kulturelle rikdom og tradisjoner, og representerer et viktig bidrag til oppbyggingen av et Europa basert på prinsippene for demokrati og kulturelt mangfold. Retten til å bruke et regions- eller minoritetsspråk i det private eller det offentlige liv er en ukrenkelig rettighet i samsvar med prinsippene nedfelt i De forente nasjoners internasjonale pakt om sivile og politiske rettigheter og i henhold til ånden i Europa-rådets konvensjon for beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. Charteret er i tråd med det arbeid KSSE utfører og sluttakten fra Helsingforsavtalen av 1975 og til dokumentet fra Københavnmøtet i 1990. Beskyttelse og fremming av regions- eller minoritetsspråk i de forskjellige regioner av Europa representerer et viktig bidrag til oppbyggingen av et Eu-

ropa basert på prinsippene for demokrati og kulturelt mangfold innenfor rammen av nasjonal suverenitet og territorial integritet.»

Hovedmål og prinsipper framgår av artikkel 7:

- «anerkjennelse av regions- eller minoritetsspråkene som et uttrykk for kulturell rikdom;-respekt for det geografiske området for hvert regions- eller minoritetsspråk for å sikre at eksisterende eller nye administrative inndelinger ikke utgjør et hinder for fremmingen av det berørte regions- eller minoritetsspråket;-behov for besluttsom handling for å fremme regions- eller minoritetsspråk, muntlig og skriftlig, i privat og offentlig virksomhet;
- lettelse og/eller oppmuntring i bruken av regions- eller minoritetsspråk, muntlig og skriftlig, i privat og offentlig virksomhet,-opprettholdelse og utvikling av bånd, på de feltene som er omfattet av charteret, mellom grupper som bruker et regions- eller minoritetsspråk og andre grupper i staten som benytter et språk brukt i en identisk eller lignende form, så vel som opprettelse av kulturelle forbindelser med andre grupper i staten som bruker forskjellige språk;-fremskaffelse av egne former og midler for undervisning og studier av regions- eller minoritetsspråk på alle passende nivåer;-fremskaffelse av muligheter som setter de som ikke snakker et regions- eller minoritetsspråk og som bor i området hvor det brukes, i stand til å lære det dersom de ønsker det;-fremming av studier og forskning i regions- eller minoritetsspråk ved universiteter eller tilsvarende institusjoner;-fremming av passende typer tverrnasjonale utvekslinger, på de felter som er omfattet av dette charter, for regions- eller minoritetsspråk som brukes i en identisk eller lignende form i to eller flere stater...»

Charteret omfatter utvilsomt samisk språk i Norge. Etter regjeringens syn, slik det kommer til uttrykk i St.meld. nr. 52 om norsk samepolitikk, s. 24, innebærer imidlertid blant annet grunnloven § 110 a, samelovens språkregler, grunnskolelovens regler om samisk opplæring og loven om stadnamn at Norge alt i dag oppfyller charterets minimumskrav.

33.4.3 ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater

ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ble vedtatt ved den 76. internasjonale arbeidskonferanse i 1989. Konvensjonen ble ratifisert av Norge 20.06.1990.

Hovedprinsippet i konvensjonen er urbefolknings rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. Formålet er ikke å gi urbefolkninger en særstilling, men å motvirke negativ diskriminering og å oppnå reell likebehandling.

Konvensjonen bygger på prinsipper fra Verdenserklæringen om menneskerettighetene, FN-konvensjonene om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og om sivile og politiske rettigheter, og andre internasjonale instrumenter mot diskriminering.

Konvensjonen anerkjenner urbefolkninger og stammefolks ønskemål om kontroll over egne institusjoner, egen livsform og egen økonomisk utvikling. Videre anerkjennes ønskemål om opprettholdelse og videreutvikling av identitet, språk og religion innenfor de stater de lever i.

Konvensjonens del II beskriver allmenne retningslinjer for statens forpliktelser. Hovedprinsippene kommer fram i artikkel 2, der det heter:

«Regjeringene skal ha ansvaret for - med deltaking av vedkommende folk - å sette i gang samordnet og systematisk virksomhet for å verne disse folks rettigheter og å garantere at deres integritet blir respektert.»

I samsvar med konvensjonens artikkel 6 har Regjeringen plikt til å

- «rådføre seg med vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;
- etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for regelverk og virksomhet som angår dem;
- etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.»

I konvensjonens del IV om yrkesopplæring, håndverk og bygdenæringer er det særlig artiklene 21 og 22 som er av interesse for utvalgets arbeid. Her heter det blant annet at urbefolkningens medlemmer skal ha minst like gode muligheter til yrkesopplæring som øvrige borgere, at en skal stimulere til yrkesopplæring, og at yrkesopplæringen skal tilpasses vedkommende folks særlige behov og ta utgangspunkt i deres økonomiske forhold og deres sosiale og kulturelle vilkår og praktiske behov. Når det er mulig, skal urbefolkningen etter hvert overta ansvaret for organisering og gjennomføring av slike spesielle opplæringsprogrammer, dersom de beslutter det.

Det er videre særlig konvensjonens del VI om utdanning, språk og kommunikasjon som er av interesse for utvalgets arbeid. Del VI lyder i sin helhet:

«Artikkel 26

Det skal treffes tiltak for å sikre medlemmer av vedkommende folk minst like god mulighet til å skaffe seg utdanning på alle nivåer som den øvrige del av nasjonalsamfunnet har.

Artikkel 27

1. Utdanningsprogrammer og utdanningstilbud for vedkommende folk skal utvikles og gjennomføres i samarbeid med dem for å kunne møte deres særlige behov. De skal omfatte deres historie, kunnskaper, teknologi, verdisystemer og deres sosiale, økonomiske og kulturelle ønskemål forøvrig.
2. Ansvarlig myndighet skal sikre at medlemmer av disse folk får opplæring, og at de deltar i utforming og drift av utdanningsprogrammer med sikte på gradvis overføring av ansvar for driften av slike programmer i forhold til disse folk, der dette er aktuelt.
3. Dessuten skal myndighetene anerkjenne disse folks rett til å opprette sine egne utdanningsinstitusjoner og utdanningsordninger, forutsatt at disse holder minimumsstandarder som ansvarlig myndighet fastsetter i samråd med disse folk. Rimelige ressurser skal settes av til dette formål.

Artikkel 28

1. Når det er praktisk mulig, skal barn i vedkommende folk lære å lese og skrive enten på sitt eget opprinnelige språk eller på det språk som er mest brukt av den gruppen de hører til. Dersom dette ikke er praktisk

mulig, skal ansvarlig myndighet rådføre seg med disse folk for å komme frem til tiltak som kan fremme denne målsettingen.

2. Det skal treffes fullgode tiltak for å sikre at disse folk har mulighet til å uttrykke seg flytende på nasjonalspråket eller i et av nasjonalspråkene i landet.
3. Det skal treffes tiltak for å bevare og fremme utvikling og bruk av de opprinnelige språk for vedkommende folk.

Artikkel 29

Formidling av allmenne kunnskaper og ferdigheter som kan bidra til at barn i vedkommende folk kan delta fullt ut og på like fot både i sitt eget miljø og i nasjonal sammenheng, skal være et mål for utdanningen av disse folk.

Artikkel 30

1. Myndighetene skal treffe tiltak som passer med vedkommende folks tradisjon og kultur for å gjøre dem kjent med sine rettigheter og plikter, særlig i forhold til arbeidsliv, økonomiske muligheter, utdanning, velferds- og helsespørsmål og til de rettigheter som følger av denne konvensjonen.
2. Dersom det er nødvendig, skal dette gjøres ved hjelp av skriftlig informasjon og bruk av massemedia på disse folks språk.

Artikkel 31

Det skal settes i verk informasjonstiltak i alle sektorer av samfunnet, og særlig blant de grupper som er mest i direkte kontakt med vedkommende folk, for å fjerne fordommer som måtte eksistere mot disse folk. For å oppnå dette, skal det settes inn ressurser for å sikre at lærebøker i historie og læremidler forøvrig gir et rettferdig, korrekt og informativt bilde av disse folks samfunn og kultur.»

Tiltak i henhold til konvensjonen skal gjennomføres på en fleksibel måte og med hensyn til særegne forhold i hvert enkelt land.

Det er viktig å understreke at ILO-konvensjon nr. 169 etablerer minimumsstandarder for beskyttelse av urbefolkninger. De er ikke til hinder for at norske myndigheter går lenger enn konvensjonen tilsier. For norsk samepolitikk anses standardene verken å være uttømmende eller begrensende.

33.4.4 Verdenskonferansen for miljø og utvikling

Verdenskonferansen for miljø og utvikling i Rio de Janeiro i juni 1992 gav blant annet sin tilslutning til Agenda 21, kapittel 26 som omhandler anerkjennelse og styrking av urbefolkninger og deres samfunn, jf. nærmere i St.meld. nr. 13 (1992-93).

De målene som er satt, og de tiltakene som foreslås, synes å følge allerede av blant annet ILO-konvensjon nr. 169. Men dokumentet bidrar til å styrke både de folkerettslige vilkårene generelt for urbefolkninger og den internasjonale anerkjennelsen av urbefolknings rettigheter knyttet til ressursforvaltning. I tillegg presiseres det i større detalj behovet for en bærekraftig utvikling.

33.4.5 FN-konvensjonen om barnets rettigheter

Høsten 1989 vedtok FNs generalforsamling en konvensjon om barnets rettigheter. Norge ratifiserte konvensjonen 08.01.1991. Konvensjonen, som bygger på en

grunnleggende erkjennelse av barns behov for spesiell beskyttelse, omhandler både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Enkelte artikler har spesiell relevans for samiske barns rettigheter. Artikkel 30 gir uttrykk for følgende generelle prinsipp:

«- I land hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkning, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å nyte godt av sin kultur, å bekjenne seg til og utøve sin religion eller til å bruke sitt eget språk.»

I artikkel 29 om utdanning heter det:

«- Partene er enige om at barnets utdanning skal ta sikte på: (d) å forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som tilhører urbefolkningen.»

33.5 UTVALGETS VURDERINGER

33.5.1 Generelt

Opplæringen skal være en integrert del av samfunnet. Samenes etniske identitet, knyttet til sosiale og kulturelle forhold, danner en viktig forutsetning for læring. Ved å ta utgangspunkt i den samiske kulturen vil skolen på den ene siden styrke elevenes identitet og selvtillit og på den andre siden være med på å bevare og videreutvikle den samiske kulturarven.

Målet for opplæringen av samiske elever bør fortsatt være at de skal beherske samisk og norsk språk og kultur. Opplæringen må ta sikte på legge grunnlag for aktiv samfunnsdeltakelse. Samtidig, og som et ledd i dette, må skolen gi samene mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin egenart.

Som ledd i den videre utvikling av den samiske opplæringen kan det være aktuelt å utforme en særskilt lovbestemmelse om formålet med den samiske opplæringen. Det bør i så fall skje i samråd med Sametinget. Utformingen av en slik bestemmelse ligger utenfor utvalgets mandat, som forutsetter at opplæringslovenes formål ligger fast.

I sine vurderinger har utvalget tatt særlig hensyn til den nyere rettsutviklingen på det samiske området. Utvalget har også tatt hensyn til Norges internasjonale forpliktelser, slik de er skissert i punkt 33.4 ovenfor. Det har særlig tatt sikte på å harmonisere den rettslige reguleringen av samisk opplæring med ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater, med spesiell vekt på konvensjonens del VI om utdanning, språk og kommunikasjon.

Staten fullfinansierer direkte enkelte samiske grunnskoler, videregående skoler og andre opplæringstiltak. Utvalget vil i denne sammenheng presisere at kommunens og fylkeskommunens primæransvar for grunnskoleopplæring og videregående opplæring i og på samisk ikke reduseres ved at staten har tatt et særlig ansvar for visse særtiltak.

Utvalget vil peke på at samisk består av i hvert fall tre dialekter, som er så ulike at de må behandles som fullverdige, likestilte språk.

Utvalgets medlem Jahr viser til at St.meld. nr. 29 (1994-95) om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan, reiser en rekke spørsmål knyttet til samisk opplæring. Da denne meldingen skal behandles av Stortinget høsten 1995, vil dette medlemmet ikke ta standpunkt til utvalgets forslag knyttet til organisering av samisk opplæring.

33.5.2 Definisjoner

Etter utvalgets syn benytter gjeldende regelverk på dette området i for stor grad begreper med uklart meningsinnhold. Det finner derfor grunn til å foreslå lovfestet enkelte definisjoner som vil kunne bidra til en mer presis angivelse av det saklige, stedlige og personelle virkeområdet for samisk opplæring. Dermed vil den usikkerhet som i dag oppleves ved anvendelse av gjeldende rett i praksis, kunne reduseres eller opphøre.

I tråd med gjeldende rett er det etter utvalgets oppfatning naturlig å knytte særlige rettsregler om samisk opplæring dels til den samiske befolkning som sådan, dels til geografiske områder der samer i særlig grad tradisjonelt har vært bosatt. Det bør videre avklares hva som menes med samisk som eget språk.

33.5.2.1 Samisk distrikt

De kommuner som ligger innenfor det samiske forvaltningsområdet, slik det er definert i sameloven, må sikkert regnes som «samisk distrikt» i relasjon til grunnskoleloven. I praksis har også enkelte kommunedeler utenfor dette området vært ansett som samisk distrikt. Hvem som har myndighet til å fastsette hvilke kommuner eller kommunedeler utenfor forvaltningsområdet etter sameloven som skal anses som del av det samiske distrikt, er imidlertid ikke klart.

Den usikkerhet som etter dette knytter seg til dagens bestemmelser om samisk distrikt på opplæringsområdet, må anses som klart uheldig.

I tråd med dette heter det i statsministerens tale til Sametinget 21.02.1995 bl.a.:

«Vi er klar over at definisjonen av samiske områder i grunnskolelovens betydning ikke er uproblematisk, og at dette kan ha ført til visse vansker i lokalsamfunn utenom kjerneområdene. Det utvalget som nå gjennomgår og reviderer alle opplæringslovene, vil også se på dette problemet.»

I sin høringsuttalelse til utkastet til samelovens språkregler berørte Sametinget også grunnskoleloven § 40 a (sak S 26/90). Sametinget uttalte bl.a:

«Når det gjelder § 40 a nr. 1 viser Sametinget til at begrepet «samiske distrikt» skaper avgrensingsproblemer. Begreper bør derfor avklares nærmere i forskrifter. Samiske distrikter omfatter etter Sametingets mening de kommuner innen fylkene Hedemark, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark, der det bor samer.»

Grunnskoleloven § 40 a ble ikke forandret etter høringsrunden. Det er heller ikke utarbeidet forskrifter som nærmere definerer samiske områder.

I Sametingets sak 41/92 vedtok tinget blant annet følgende forslag til endring i § 40 a:

«Innenfor forvaltningsområdet for samisk språk i Samelovens språkregler, skal barn med samisk talemål ha opplæring i og på samisk i alle ni år. Barn med norsk talemål innenfor det samme området skal ha samisk som fag. I resten av landet kan kommunestyret ... gjøre vedtak om at barn med samisk talemål skal ha opplæring i og på samisk i alle ni år og at de som har norsk som talemål skal ha samisk som fag.»

Til saken uttalte Sametinget blant annet:

«Erfaringer viser at § 40 a, slik den er utformet, skaper problemer for gjennomføringen av samiskundervisning i deler av det samiske området utenfor forvaltningsområdet for språkloven. Meningen med Sameloven var ikke at

bruken av samisk skulle begrenses til forvaltningsområdet, men tvertimot bidra til å styrke bruken av samisk språk i hele landet.»

I brev til utvalget 06.02.1995 sier Sametinget blant annet:

«Tinget har i vedtaket (41/92) pekt på problemer formuleringen «samiske distrikt» har skapt med hensyn til samiskundervisning i samiske områder som ikke hører under det definerte «forvaltningsområdet for samisk språk» i samelovens språkregler. Dette gjelder også områder som anses som tradisjonelle samiske bosettingsområder. Stikk i strid med intensjonen i Samelovens språkregler, har kommunale myndigheter innskrenket «samiske distrikt» til det som i språkreglene er definert som «forvaltningsområdet for samisk språk», og som omfatter kun deler av det nordsamiske området.»

Når begrepet «samisk distrikt» skal fastlegges nærmere, vil en mulighet være å la kommunene få full kompetanse til å avgjøre om de vil gi samisk opplæring. Det vil gi høy grad av kommunal handlefrihet, men mindre grad av individuelt vern og av vern for samisk språk og kultur. Et annet alternativ vil være å gi Sametinget myndighet til å fastsette hvor det skal gis samisk opplæring.

Utvalget ser imidlertid at kommunens, fylkeskommunens, den enkelte borgers og Sametingets interesser vil kunne være motstridende. Utvalget har derfor kommet til at begrepet bør avklares nærmere i loven selv.

Utvalget foreslår at begrepet «samisk distrikt» for det første skal omfatte det samiske forvaltningsområdet ifølge sameloven § 3-1. Dette distriktet omfatter i dag kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana og Kåfjord.

Utvalget foreslår videre å la Kongen få kompetanse til å fastsette hvilke kommuner eller kommunedeler for øvrig som skal falle inn under begrepet. Slike vedtak vil ha stor prinsipiell betydning, de vil være svært viktig for den samiske befolkning og vil kunne ha stor betydning også for den enkelte kommune som blir berørt. Dessuten vil de etter omstendighetene berøre ansvarsområdet til flere departementer. Det vil derfor være hensiktsmessig å legge kompetansen til Kongen i statsråd. Dette forslaget vil innebære at vedtakskompetansen ikke vil kunne delegeres til f.eks. departementet.

Kongelig resolusjon om utvidelse av det samiske forvaltningsområdet på opplæringslovgivningens område vil være forskrift. Hensynet til så vel Sametinget som de berørte kommunene kan derfor sies å være ivaretatt ved at de uansett må gis anledning til å uttale seg etter reglene i forvaltningsloven kap. VI før slikt vedtak blir fattet. Slik høring vil også være nødvendig for å sikre den bredest mulige opplysning av forslaget.

For å understreke Sametingets og berørte kommuners spesielle plass i behandlingen av slike saker vil utvalget imidlertid foreslå uttrykkelig lovfestet at de alltid skal høres i forbindelse med forslag til vedtak om samisk distrikt.

Det nærmere innholdet i begrepet «samisk distrikt» har også betydning for videregående opplæring. Det gjelder blant annet fordi utvalget (i punkt 33.5.3 nedenfor) foreslår at samiske elever med opplæring i samisk i grunnskolen også skal ha rett til opplæring i samisk på videregående nivå. Det har også betydning i forhold til bestemmelsene om skyss. Det foreslås derfor lovfestet at også berørte fylkeskommuner skal høres.

Dersom det ved denne lovens ikrafttredelse gis opplæring på samisk i kommuner eller kommunedeler utenom det samiske forvaltningsområdet etter sameloven, er det viktig at Kongen straks fastsetter at disse områdene skal være samisk distrikt etter den nye loven. Dermed vil en kunne unngå usikkerhet om, eller utilsiktet innnevring av, området for samisk opplæring som en følge av utvalgets forslag.

Utvalget presiserer at fastleggelse av begrepet «samisk distrikt» i opplæringsloven ikke har selvstendig betydning i andre relasjoner. Det som defineres, er det stedlige virkeområdet for bestemmelser om samisk opplæring i denne lov.

33.5.2.2 *Same*

Grunnskoleloven § 40 a omtaler videre «barn med samisk talemål» og «elevar med samisk bakgrunn». Lovens virkeområde i forhold til alder og elevstatus vil bli regulert av andre bestemmelser i lovutkastet. Det som står igjen er da å få fastlagt en mer presis definisjon av hvem som omfattes av lovutkastets bestemmelser om opplæring i og på samisk.

Utvalget vil foreslå at de særlige bestemmelsene om samisk opplæring knyttes opp mot begrepet «same». Hvem som er same er grundig drøftet i forbindelse med opprettelsen av et samemanntall, jf. sameloven § 2-6, som bestemmer:

«Alle som avgir erklæring om at de oppfatter seg selv som same, og som enten a. har samisk som hjemmespråk, eller b. har eller har hatt forelder eller besteforelder med samisk som hjemmespråk kan kreve seg innført i et eget samemanntall i bostedskommunen.»

Etter utvalgets syn vil det være hensiktsmessig å lovfeste at de som kan stå i samemanntallet og deres barn, er samer i relasjon til opplæringslovgivningen. Det presiseres at det i dette ikke ligger noe krav om å være registrert i samemanntallet. Det er tilstrekkelig at en tilfredsstillende kravene til å kunne bli registrert i manntallet, eller at ens foreldre kan registreres.

Med barn må i denne sammenheng forstås så vel egne biologiske som adopterte barn.

33.5.2.3 *Samisk*

Samelovens språkkapittel omtaler språkbestemmelsene som å omfatte «samisk» uten en nærmere problematisering av hva som ligger i begrepet. Det er derfor grunn til å presisere at samisk i Norge betår av tre dialekter som er så ulike at de i praksis i stor grad blir, og fortsatt bør bli, behandlet som likestilte språk. Det gjelder nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk. Selv om nordsamisk er det klart mest talte og utviklede språket, kan ikke utvalget se grunnlag for rettslig å forskjellsbehandle de tre samiske språkene.

I forbindelse med læreplanarbeid, utvikling av samiske læremidler osv. vil en like fullt kunne vektlegge språkenes utbredelse og stilling når en prioriterer blant tildelede ressurser.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå en legaldefinisjon som slår fast at «samisk» omfatter nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk.

33.5.3 **Opplæring i samisk**

I en merknad fra kommunalkomiteens mindretall (SV/Sp/KrF) i Innst. S. nr. 116 (1993-94) heter det:

«Det henstilles til Regjeringen å vurdere endring av grunnskoleloven slik at samisktalende barn får rett til morsmålundervisning i og utenfor samiske områder også når det er færre enn tre elever med samisk talemåte på skolen.»

Merknaden ble oversendt Regjeringen uten realitetsvotering i Stortinget.

I Sametingets brev til utvalget 06.02.1995 heter det bl.a.:

«Hva angår retten til opplæring i samisk utenfor samiske distrikt, er erfaringene svært forskjellige. Enkelte kommuner tolker § 40 a siste ledd i punkt 3 mest mulig negativt, og viser liten vilje til å gi tilbud om opplæring i samisk til tross for at departementet har villet dekke alle utgifter til undervisning i samisk. Ovennevnte erfaringer gjør at Sametinget ser det som påkrevd å lovfeste en individuell rett til opplæring i samisk ...»

I en rapport av 01.11.1994 om opplæringslovene uttaler Samisk utdanningsråd blant annet:

«Fraværet av en individuell rett har gjort at mange foreldre/elever har latt være å kreve samiskundervisning. Et nytt lovverk i opplæringen må ha den enkelte elev i fokus i stedet for geografiske og minimaliserende barrierer som begrenser undervisning på samisk og i samisk som fag.»

For samer bør retten til opplæring i samisk etter oppfatningen til *utvalgets flertall* være en individuell rettighet uten vilkår. Dette imøtekommer så vel langtidsprogrammets generelt uttrykte mål for samisk opplæring som Regjeringens spesielt uttrykte målsetning i St.meld. nr. 52 om at «skolen kan bli et viktig redskap i bevaringen og utviklingen av samisk språk». Forslaget vil også harmonere med artikkel 28 nr. 1 i ILO-konvensjon nr. 169.

For å sikre muligheten for likebehandling, kommunikasjon og forståelse vil utvalget foreslå å videreføre regelen om at alle barn i grunnskolen i samiske distrikt har rett til opplæring i samisk. Av de samme grunner vil utvalget foreslå å videreføre ordningen med at kommunene i samisk distrikt kan fastsette forskrift om at alle barn i kommunen (eller i deler av kommunen) skal ha grunnskoleopplæring i samisk. Begge forslagene harmonerer med artikkel 31, første punktum i ILO-konvensjon nr. 169.

Som i alle andre fag (jf. *"Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)"* i kap. 21) fastsettes omfanget av opplæringen i samisk språk av departementet.

Utvalgets flertall er videre av den oppfatning at alle elever som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, også bør få tilbud om slik opplæring når de fortsetter i videregående opplæring. For å sikres fullverdig opplæring i samisk bør samiske elever ha individuell rett til slik opplæring.

Det vises i denne forbindelse til Innst. O. nr. 80 (1992-93) om endring i lov om videregående opplæring og lov om fagopplæring i arbeidslivet, der kirke- og undervisningskomiteen uttaler:

«Likeledes må de samiske elevs rettigheter til undervisning i og på samisk sikres. Det arbeidet som hittil er gjort og de tiltak som er satt iverk for å sikre samisk ungdom et utdanningstilbud på egne premisser, skal følges opp også i framtiden.»

I sin rapport av 01.11.1994 om opplæringslovene uttaler Samisk utdanningsråd bl.a.:

«Det er i dag ikke lovhjemmel for å gi opplæring i samisk i den videregående skole. Loven må endres slik at samiske elever får rett til opplæring i samisk.»

I Innst. S. nr. 116 (1993-94) om St.meld. nr. 52 (1993-94) om norsk samepolitikk sier kommunalkomiteen bl.a.:

«Komiteen mener også at det bør være lovfestet rett til opplæring i samisk språk i videregående skole.»

Det er å merke at denne uttalelsen ikke er begrenset til samiske elever. Hensynet til vedlikehold og utvikling av samisk språk og kultur kan da også tale for å lovfeste en individuell rett til å få opplæring i samisk på videregående nivå også for ikke-samiske elever som har fått slik opplæring i grunnskolen. Et slikt forslag vil imidlertid kunne føre til kostnadsøkninger som det ikke er lett å ha oversikt over. Utvalget antar derfor at det, innenfor sitt mandat, ikke har grunnlag for å foreslå lovfestet en slik rett. Det kan dessuten være grunn til å anta at utviklingen på dette området iallfall et stykke på vei vil kunne bli tilfredsstillende med den adgang til å benytte seg av tilbud om opplæring i samisk som likevel allerede blir gitt, som ikke-samiske elever i alle tilfeller vil ha.

For at elever som får opplæring i samisk som første- eller andrespråk ikke skal pålegges en for stor arbeidsbyrde, foreslås det videre at de kan fritas for norsk sidemål om de selv ønsker det. Departementet bør få hjemmel til å gi nærmere regler om slikt fritak, som bør ses i sammenheng med omfanget av enkeltelevens opplæring i samisk.

Det stilles de samme kompetansekravene til lærere i samisk som til annet undervisningspersonale. I tillegg må de ha særskilt kompetanse i samisk. Er det ikke søkere til stilling som lærer i samisk med formell undervisningskompetanse, kan det tilsettes annen søker med realkompetanse i samisk. Etter utvalgets oppfatning må en legge til rette for slik tilsetting om det ikke er mulig å skaffe personale som tilfredsstillende de formelle utdanningskravene. I motsatt fall kan det sies at kommunen eller fylkeskommunen ikke har gjort tilstrekkelig for å bidra til å oppfylle elevenes rett til opplæring i samisk.

På sikt vil problemet med for få samiske lærere kunne reduseres ved at det utdannes flere lærere blant annet fra Samisk høgskole. Tilgang på tilstrekkelig undervisningskompetanse er svært viktig for å kunne gi bestemmelsene om samisk opplæring et innhold. Departementet bør vurdere om det er mulig med ytterligere tiltak for å sikre rekruttering til samisk lærerutdanning, jf. i denne sammenheng også artikkel 28 nr. 1 i ILO-konvensjon nr. 169.

Erfaring viser imidlertid at det kan oppstå situasjoner der det ikke er mulig å skaffe samisklærere. Retten til opplæring i samisk vil derfor kunne bli begrenset av tilgangen på lærerkrefter - når det ikke er mulig å gi samiskopplæring, vil elevene heller ikke kunne få oppfylt sin rett.

På tross av dette forbeholdet velger utvalgets flertall å foreslå en lovfestet individuell rett til opplæring. Kommunene og fylkeskommunene vil i alle tilfeller ha plikt til aktivt å skaffe seg grunnlag for å tilby opplæring i samisk. I denne sammenheng må de også, når det ikke lar seg gjøre å skaffe kompetent lærer, vurdere om det er mulig å etablere tilbud om fjernundervisning i samisk, gjennomføre intensivkurs, tilrettelegge særlige leirskoleopphold e.l.

For bedre å kunne sikre at opplæringsretten får et reelt innhold også når det ikke er mulig å gi opplæring i samisk med egnet undervisningspersonale, foreslår utvalgets flertall at departementet får myndighet til å fastsette forskrift om alternative tilbud.

Etter departementets opplysninger får så godt som alle samer i grunnskole og i videregående opplæring som i dag ønsker det, opplæring i samisk. Ut fra disse opplysningene vil rett til opplæring i samisk ikke innebære en økning av de offentlige utgifter på kort sikt. En lovfesting vil imidlertid kunne virke førende slik at flere ønsker opplæring i samisk når det gjøres til en individuell rett, noe som vil gi økte kostnader.

Utvalgets medlemmer Loe, Skard og Sørensen peker på at utvalget i begrenset grad har hatt mulighet for å vurdere konsekvensene av å lovfeste en individuell rett til opplæring i samisk utenfor samisk distrikt. Spesielt bør to sider ved dette spørsmålet utredes nærmere. For det første er det uklart i hvilken grad det finnes kvalifisert lærerpersonale i aktuelle kommuner, og dersom så ikke er tilfelle bør det utredes hvordan et undervisningstilbud likevel kan legges til rette. For det andre er det usikkert om flere elever vil kreve opplæring i samisk, både som følge av at en individuell rett innføres og som resultat av at retten knyttes til elever med samisk-etnisk bakgrunn og ikke som tidligere elever med samisk talemål, jf. del VIII, merknader til § 6-2.

Disse medlemmer tar med dette ikke stilling til ønskeligheten av å innføre en lovbestemt rettighet slik flertallet foreslår. Men inntil konsekvensene er forsvarlig utredet vil vi foreslå at dagens lovbestemmelser i grunnskoleloven § 40 a nr. 3 videreføres, og at det ikke innføres en lovbestemmelse for videregående opplæring.

33.5.4 Opplæring på samisk

Utvalget vil foreslå å videreføre retten til grunnskoleopplæring på samisk i samisk distrikt. En utvidelse av denne retten vil derimot kunne føre til betydelige kostnader for de berørte kommunene. Et slikt forslag vil derfor i utgangspunktet ligge utenfor utvalgets mandat. Dessuten vil forslaget om å gi Kongen kompetanse til å fastsette at bestemte kommuner eller kommunedeler skal være samisk distrikt, etter utvalgets syn åpne for tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne imøtekomme de behov som kan oppstå.

Utvalget vil videre foreslå å videreføre meningsinnholdet i bestemmelsen i gsl. § 3 nr. 5 tredje ledd. Det vil innebære at dersom det utenfor samisk distrikt i en kommune er mer enn 10 foreldre som ønsker at barna deres skal få grunnskoleopplæring på samisk, skal barna fortsatt ha rett til slik opplæring, men bare så lenge gruppen ikke blir på mindre enn 6 elever.

For å gi kommunene adgang til å organisere opplæringen på samisk på en hensiktsmessig måte, og for at det skal kunne skapes samiske skolemiljøer av en viss størrelse, vil utvalget foreslå at kommunen selv får myndighet til å organisere opplæringen på samisk i en eller flere egne eller blandede skoler i kommunen. Dette kan sies å være et avvik fra nærhetsprinsippet, jf. "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20. Etter utvalgets syn bør likevel de forannevnte hensyn være utslagsgivende. (Utvalget gjør ellers oppmerksom på at det i "*Målformer*" i kap. 31 fremmes et tilsvarende forslag om retten til opplæring på annen målform).

Denne friheten for kommunene vil delvis kunne kompensere for de utgiftsøkninger eller bindinger som kan følge av utvalgets øvrige forslag, jf. f.eks. punkt 33.5.3. foran, sammenholdt med utvalgets mandat om at utvalgets forslag totalt sett ikke skal føre til utgiftsøkning.

I videregående opplæring bør opplæring på samisk, på samme måte som i dag, i hovedsak være styrt ved at staten fullfinansierer enkelte skoler som gir opplæringstilbudet på samisk. For å sikre større samisk innflytelse foreslås det imidlertid at Sametinget får myndighet til å oppnevne styre for de samiske statlige videregående skolene. Denne myndighetsoverføringen vil også være i tråd med intensjonene i artikkel 27 nr. 2 i ILO-konvensjon nr. 169. Utvalget understreker for øvrig at spørsmålet om den videre organisering av den samiske videregående opplæringen går inn under den utredningen om visse administrative og organisatoriske spørsmål som departementet selv har tatt sikte på å arbeide med.

Sametingets rett til å oppnevne medlemmene av styret for disse skolene vil ikke begrense statens myndighet som skoleeier for øvrig og heller ikke styremedlemmenes ansvar i forhold til budsjett og generelt regelverk.

Utvalget vil videre klargjøre at videregående opplæring kan tilbys på samisk, også til elever som ikke har krav på slik opplæring. Det bør altså være muligheter for opplæring på samisk eller i særskilte samiske fag ved enkelte fylkeskommunale skoler, linjer eller klasser.

I tråd med det som er sagt foran om klargjøring av begrepet samisk distrikt og om hvem som bør fastsette det, vil utvalget foreslå at departementet skal kunne gi forskrift om videregående opplæring på samisk eller i særskilte videregående samiske fag og åpne for at de fylkeskommuner som ønsker det, skal kunne tilby samisk videregående opplæring.

33.5.5 Opplæringens innhold

De nasjonale læreplanene som gjelder for alle elever, kan etter utvalgets oppfatning være et viktig redskap i arbeidet med å skape gjensidig forståelse og respekt mellom den samiske og den øvrige norske befolkningen. Det vises i denne sammenheng også til høringsutkastet om prinsipper og retningslinjer for den 10-årige grunnskolen, der det heter:

«Samtidig er samisk kultur en del av vår nasjonale arv, som alle barn skal møte. Grunnelementer av den samiske kulturen vil derfor gå inn som del av det felles lærestoffet i grunnskolen.»

Utvalget er av den oppfatning at de nasjonale læreplanene bør gi regler om opplæring i spørsmål som gjelder den samiske folkegruppen og dens kultur, språk, historie og næringsvirksomhet i tilknytning til det enkelte fag. Det er etter utvalgets syn en nasjonal oppgave å skape bedre kunnskap om, forståelse og respekt for samisk kultur.

For utvetydig å sikre de nasjonale læreplanene en samisk dimensjon foreslår utvalget at dette lovfestes. Generell kompetanse for departementet til å fastsette opplæringens innhold er etter utvalgets oppfatning ikke tilstrekkelig til å sikre at dette hensynet bli ivaretatt. Forslaget harmonerer også med artikkel 31 i ILO-konvensjon nr. 169.

De nasjonale læreplanene vil imidlertid ikke uten videre gi en tilfredsstillende beskrivelse av opplæringens innhold i forhold til de særlige behov for den samiske befolkningen. Det gjelder særlig i forhold til kultur, historie, identitet og næringsvirksomhet.

Dagens system med samiske læreplantillegg til fellesstoffet i de nasjonale læreplanene for grunnskolen vil derfor bli foreslått videreført med klar hjemmel i loven. Slike tillegg vil dels kunne innføre nye elementer i opplæringen, dels vil de kunne innføre elementer som erstatter deler av de nasjonale læreplanene.

Av hensyn til harmoni og samordning mellom de nasjonale læreplanene og de samiske læreplantilleggene foreslås det også at Kongen i statsråd kan fastsette de saklige rammene for disse tilleggene da dette ikke fremkommer på annen måte.

Videre må det etter utvalgets oppfatning - som nå - fastsettes læreplaner i samisk som fag i grunnskolen og i videregående opplæring, og det må fastsettes læreplaner i særlige samiske fag i videregående opplæring.

Tradisjonelt ligger all kompetanse til å fastsette læreplaner i departementet. Det sikrer blant annet et nasjonalt fellesstoff for alle, noe som igjen bidrar til å sikre lik rett til utdanning.

Med sitt særlige ansvar som folkevalgt organ for den samiske befolkningen har imidlertid Sametinget ved en rekke anledninger gitt uttrykk for et sterkt ønske om større deltakelse og myndighet i arbeidet med å fastlegge de deler av opplæringens innhold som er av særlig betydning for samene. Ønsket omfatter i første rekke læreplantilleggene for grunnskolen, læreplanene i samisk som fag og læreplanene for særlige samiske fag i videregående opplæring.

Selv om det kan tenkes visse uheldige sider ved å dele kompetansen til å fastsette læreplaner mellom flere organer, ser utvalget det alt i alt som gunstigst å legge kompetansen til å fastsette de nevnte læreplanene og læreplantilleggene til Sametinget. Det vil også være i tråd med intensjonene i artikkel 27 nr. 1 i ILO-konvensjon nr. 169.

Utvalget understreker at en slik ordning ikke vil skape konstitusjonelle problemer så lenge kompetansen til å fastsette visse læreplaner og læreplantillegg legges til Sametinget ved lov. Det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar som hviler på den fagstatsråd som til enhver tid er ansvarlig for opplæringssektoren, vil være tilsvarende begrenset. I hovedtrekk vil ansvaret være begrenset til de oppgaver som loven legger til departementet, og dessuten til det mer generelle ansvar for å følge utviklingen i vedkommende sektor med sikte på etter behov å foreslå f.eks. lovendring eller budsjettmessige tiltak. I brev av 26.01.1995 til Kommunal- og arbeidsdepartementet uttaler Justisdepartementets lovavdeling seg entydig i samme retning.

Forslaget om å legge vedtakskompetansen på dette området til Sametinget vil innebære et brudd med dagens ordning. For å legge et best mulig grunnlag for harmoni og samordning mellom læreplaner og læreplantillegg fastsatt av henholdsvis departementet og Sametinget vil utvalget derfor foreslå lovfestet at utkastene til læreplaner skal utarbeides av departementet. Slik den administrative oppbygning på dette området er i dag, vil det i praksis kunne innebære at arbeidet med å forberede læreplaner og læreplantillegg vil bli lagt til nåværende Samisk utdanningsråd.

Det foreslås videre å gi Sametinget myndighet til å gi en forskrift om overordnede mål og prinsipper for samisk opplæring. For å sikre de nasjonale hensyn foreslås det imidlertid lovfestet at både slik forskrift og forskrift om samiske læreplaner og læreplantillegg skal bygge på den forskrift om læreplaner som til enhver tid er fastsatt.

Læreplanene er det sentrale styringsmiddelet i styringen av opplæringens innhold. Det er da viktig at dokumentene er tilgjengelige også for samiske brukere. Det foreslås derfor at alle læreplanene skal foreligge på samisk samtidig som de foreligger på norsk. Utvalget vil i denne sammenheng også peke på ILO-konvensjon nr. 169, artikkel 30 nr.1 som understreker betydningen av å kunne gjøre seg kjent med rettigheter og plikter i forhold til utdanning.

Timerammen for opplæringen i samisk og for særskilte samiske fag i videregående opplæring fastsettes av departementet med hjemmel i den alminnelige kompetansen for departementet til å fastsette timeramme og -fordeling. Etter utvalgets oppfatning bør det imidlertid ved klasser der det gis opplæring på samisk, være samisk som førstespråk. Elever med rett til opplæring i samisk ved andre skoler bør, i den grad det er mulig, få være med og velge omfanget av samiskopplæringen selv.

Det er fortsatt mangel på læremidler for samisk opplæring på alle nivåer. Læremidler for opplæring i og på samisk har en liten målgruppe. Derfor vil det også i framtiden være viktig at staten påtar seg et særlig ansvar for utvikling av slike læremidler.

33.5.6 Voksenopplæring

Særlige regler for samiske studieforbund behandles i *"Voksenopplæringsloven for-
øvrige"* i kap. 40 punkt 40.4.4.

KAPITTEL 34

Privat opplæring**34.1 INNLEDNING**

Utvalget vil i dette kapitlet gjennomgå og vurdere den rettslige reguleringen av privat opplæring, med særlig vekt på vilkårene for statstilskudd til private skoler.

Kapitlet avgrenses mot spørsmål som gjelder spesialundervisning og skole-skyss, se nærmere i "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 og 26. Videre avgrenses det mot offentlig tilsyn med privat opplæring, se "*Kontroll- og tilsynsordninger*" i kap. 35, der utvalget foreslår at staten skal ha ansvaret for å føre tilsyn med alle private grunnskoler og med videregående skoler som mottar statstilskudd. Kommunen skal ha tilsyn med hjemmeopplæringen.

Private skolers forhold til forvaltningsloven behandles i del IV og deres myndighet overfor elevene (ordensreglement, bortvisning m.v.) i "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30.

Endelig vurderes privatskolelovens henvisning til helselovgivningen i "*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25.

Utvalget gjennomgår først dagens rettsregulering av privat opplæring og Norges internasjonale forpliktelser (punktene 34.2 og 34.3) og gir en kort oversikt over dagens godkjenningsspraksis (punkt 34.4). Utvalgets vurderinger omtales i punkt 34.5.

34.2 GJELDENDE RETT**34.2.1 Innledning**

Den første loven om statstilskudd til private skoler kom i 1970. Dagens privatskolelov 14.06.1985 nr. 73 (psl.) gjelder offentlig tilskudd til private grunnskoler og videregående skoler, herunder vilkår for slike tilskudd, jf. § 2. Dens formål er å medvirke til å sikre at det kan etableres og drives private skoler, jf. § 1.

Andre særregler om privat opplæring finnes i gsl. § § 13 og 14 og i lvgo. § 39. Etter psl. § 31 kan departementet gi nærmere forskrifter til gjennomføring av loven.

34.2.2 Opplæringsplikt og hjemmeopplæring

Utgangspunktet for den rettslige reguleringen av privat opplæring er grunnskoleloven § 13 nr. 1, der det heter: «Born og ungdom har rett og plikt til å gå i grunnskolen, dersom dei ikkje på annan måte får tilsvarande undervisning.»

Bestemmelsen bygger på et prinsipp om opplæringsplikt og ikke skoleplikt. Det blir understreket av § 27 nr. 3, som gir kommunen et tilsynsansvar når det gjelder pliktig opplæring som ikke blir gitt i den kommunale skolen. Kommunen har i den forbindelse rett til å kalle barna inn til særskilt prøve.

34.2.3 Godkjenning av private skoler

Privat grunnskole eller videregående skole må ha godkjenning fra departementet, jf. gsl. § 14 og lvgo. § 39. Unntak gjelder for skoler som er opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ etter gsl. § 14 nr. 2 tredje ledd. Slike skoler blir godkjent etter privatskoleloven alene, se nærmere i punkt 34.2.4 nedenfor.

Vilkår for godkjenning av private grunnskoler er fastsatt i gsl. § 14 nr. 2 der det heter at «føresegner om skoletid, undervisningstid, avgangsprøver og avgangsvitnemål etter denne lova, gjeld og for private skolar». Videre setter nr. 2 andre punktum som vilkår at undervisningsplaner og lærere er godkjent av statens utdanningskontor.

Før departementet godkjenner en videregående skole, skal fylkeskommunen ha uttalt seg, jf. lvgo. § 39. Videre kan departementet sette vilkår for godkjenningen. Ordlyden gir ingen veiledning om hvilke vilkår som kan, eller eventuelt skal, stilles. Dette spørsmålet drøftes imidlertid i forarbeidene til loven, der det blant annet heter (Ot. prp. nr. 18 (1973-74), s. 66):

«Vilkåret for å godkjenne et privat gymnas må bl.a. være at elevene er sikret tilfredsstillende opplæring. Departementet antar at de regler for undervisningstid og fagkrets som blir fastsatt for offentlige gymnas, også bør gjelde for tilsvarende private skoler. Departementet forutsetter at det i reglementet om vurdering av elevenes arbeid og utskrivning av vitnemål blir fastsatt hvilke regler som skal gjelde for private skoler. Endelig bør det være et vilkår for å godkjenne en privat skole at den har tilfredsstillende skolerom og utstyr.»

De to lovene gir ikke ytterligere bestemmelser om i hvilken grad de regler som gjelder for offentlige skoler, gjelder tilsvarende for private.

Videre gjelder kompetansekravene for undervisningspersonalet i offentlige skoler som hovedregel også for private skoler, jf. psl. § 14 og lærerutdanningsloven § 1 nr. 1. Unntak fra kompetansekravene er gjort for videregående yrkesrettet opplæring som ikke gis ved offentlige videregående skoler (se Ot.prp. nr. 58 (1983-84) s. 33). Ved slike skoler fastsetter skolens styre utdanningskravene, dersom ikke departementet i det enkelte tilfelle bestemmer noe annet, jf. psl. § 14 annet ledd.

34.2.4 Vilkår for godkjenning med statstilskudd

Reglene nevnt i punkt 34.2.3 ovenfor gjelder også for private skoler som mottar statstilskudd etter privatskoleloven. Bestemmelsen i Gsl. § 14 nr. 2 medfører imidlertid at visse unntak fra dette gjelder for skoler opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ.

Vilkårene for statstilskudd til private grunnskoler og videregående skoler framgår av privatskoleloven. Etter § 3 må skolene først og fremst være

- a) «Skipa av religiøse og/eller etiske grunnar,
- b) eller skipa som eit fagleg-pedagogisk alternativ,
- c) eller skipa for undervisning av norske born/norsk ungdom i utlandet,
- d) eller skipa for å fylla eit kvantitativt undervisningsbehov,
- e) eller å ha til føremål å gje vidaregåande yrkesretta undervisning som ikkje vert gjeven ved vidaregåande offentlege skular.»

Private grunnskoler som skal gis statstilskudd, må drive sin virksomhet etter undervisningsplaner godkjent av statlige skolemyndigheter, jf. psl. § 4 og gsl. § 14. Private videregående skoler som skal gis tilskudd etter loven, kan enten drive sin virksomhet i samsvar med godkjenning etter lvgo. § 39 eller etter undervisningsplaner godkjent av departementet, jf. psl. § 4.

Verken psl. § 4 eller gsl. § 14 gir nærmere veiledning om kriteriene for godkjenning av undervisningsplanene. Faglige krav til private skoler er imidlertid kommentert i privatskolelovens forarbeider. I Innst. O. nr. 53 (1984-1985), s. 7 uttaler stortingskomiteens flertall blant annet:

«Dei private skulane skal etter fleirtalet si vurdering gi ei undervisning av same omfang og nivå som ved tilsvarende offentlege skular, og leggja undervisninga opp slik at skulen gjev kompetanse som svarar til den kompetansen offentlege skular gjev.»

Etter psl. § 5 skal undervisningsrom og utstyr mv. godkjennes av statens utdanningskontor. Så langt det er mulig skal skoleanlegg og inventar være tilpasset funksjonshemmedes behov.

Videre skal skolene ha hele landet som inntaksområde og være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i tilsvarende offentlige skoler, jf. psl. § 7 nr. 1 første ledd. Bestemmelsen retter seg mot de formelle vilkår for opptak, jf. Ot.prp. nr. 58 (1983-84), s. 24, der det blant annet heter:

«Bestemmelsen innebærer at en privat skole ikke kan stille krav om f. eks. utdanning og praksis utover de krav som stilles ved opptak i offentlige skoler. For inntak i private videregående skoler, som disse bestemmelsene særlig vil ha betydning for, vil det således være tilstrekkelig at vedkommende søker fyller de krav som følger av lov om videregående opplæring § 7 første ledd. På den annen side gir oppfyllelsen av dette formelle krav ikke en søker ubetinget rett til å bli tatt inn ved privat skole.»

Dersom skolen må avvise elever ut fra kapasitetshensyn, antas det at slik avvisning kan skje med grunnlag i skolens formål, jf. Innst. O. nr. 53 (1984-85), s. 9. Vedtak som gjelder inntak, kan påklages til statens utdanningskontor, jf. § 7 nr. 3 og delegasjonsvedtak av 08.12.1993.

Departementet kan dispensere fra kravene i psl. § 7 nr. 1 første ledd, jf. tredje ledd.

Elever som er tatt inn ved skolen har rett til å fullføre skoleåret eller vedkommende kurs, jf. psl. § 8. Bestemmelsen gjelder 1-årige eller 2-årige kurs, kortere kurs eller deltidskurs. For bortvisning av elever gjelder psl. § 12, som i hovedsak henviser til de alminnelige reglene i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring (se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30).

Etter psl. § 11 skal det legges vekt på å skape et godt arbeidsmiljø og gode samarbeidsformer ved skolen. Videre skal skolen å ha ordensreglement, se nærmere i "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30.

Skolen skal ha en daglig leder som har både den pedagogiske og administrative ledelsen av skolen, jf. privatskoleloven § 13.

Psl. §§ 17-23 stiller blant annet krav om styre for skolen og rett til medinnflytelse for elever, foreldre mv. Styret er øverste ansvarlige organ ved skolen, jf. §§ 17 og 18 nr. 1. Styrets adgang til å delegerer myndighet til skolelederen er begrenset, jf. § 18 nr. 4. Styret skal selv vedta budsjett, reglement og instruksjoner for skolen, jf. § 18 nr. 2 og 3. Videre skal styret selv tilsette personalet, bortsett fra vikarer for en del av skoleåret, jf. § 15.

Når særlige grunner foreligger, kan departementet dispensere fra kravene i psl. §§ 19-23, jf. § 23 b.

I tillegg til kravene etter privatskoleloven foretar departementet i hvert enkelt tilfelle «ei samla vurdering» av om skolen skal godkjennes for statstilskudd eller ikke, jf. psl. § 25 nr. 3. I Ot.prp. nr. 50 (1983-84), s. 50 annen spalte heter det om dette bl.a.:

«Viktige hensyn vil på den ene side være søkerens mulighet for å opprette og drive skolen. På den annen side må det tas hensyn til de offentlige ressurser, og hvorledes bruken av dem bør prioriteres.»

Justisdepartementets lovavdeling har i brev av 30.11.92 til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalt at departementet i utgangspunktet står relativt fritt når spørsmålet om godkjenning skal vurderes etter § 25. Blant annet kan det legges vekt på budsjettmessige hensyn, men ikke i den grad at privatskoleloven blir satt ut av kraft. Videre kan det legges vekt på skolefaglige og skolepolitiske hensyn.

34.2.5 Tilskuddsbestemmelsene

Statstilskuddet beregnes etter psl. § 26. Det er en «tilskudsregel» for hver type skole, bl.a. for skoler for funksjonshemmede og for norske skoler i utlandet. Tilskudsregel nr. 10 gir regler om tilskudd for kompletterende undervisning til norske borgere som er elever ved utenlandske og internasjonale grunnskoler, og statstilskudd til delvis dekning av skolepenger for norske borgere som er elever ved utenlandske eller internasjonale videregående skoler. Tilskudsregel nr. 11 gjelder arbeidsgiverandelen ved pensjonsinnskudd.

Etter psl. § 27 skal alle offentlige driftstilskudd komme elevene til gode. Skolene kan ikke kreve skolepenger som sammen med de offentlige tilskuddene overstiger driftsutgifter tilsvarende utgiftsnivået ved tilsvarende offentlig skole, jf. psl. § 27 tredje ledd.

34.2.6 Lønns- og arbeidsvilkår

Undervisningspersonale og skoleledere ved privatskolene har rett til samme lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skoler, jf. psl. § 16 første ledd. Bestemmelsen er ikke til hinder for at personalet godtar dårligere vilkår (se Ot.prp. nr. 58 (1983-84), s. 39).

Psl. § 16 første ledd gjelder ikke for skoler godkjent etter § 3 e. Ved slike skoler fastsetter skolens styre lønns- og arbeidsvilkårene, jf. § 16 annet ledd.

34.3 INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Gjennom internasjonale konvensjoner har Norge i atskillig utstrekning påtatt seg plikter i forhold til private skoler. Gjennom blant annet UNESCO-konvensjonen av 15.12.1960 mot diskriminering i undervisning artikkel 5.1 har Norge akseptert den enkeltes rett til å etablere private skoler og til å benytte disse skolene. I den utstrekning slik opplæring forekommer i stedet for offentlig, obligatorisk opplæring, har staten imidlertid rett (og muligens også plikt) til å påse at opplæringen i disse skolene oppfyller visse minimumskrav.

Staten står imidlertid ikke fritt når det gjelder hvilke krav som kan stilles til opplæringen. Blant annet artikkel 2 i første tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen må f.eks. antas å stå i veien for et krav om at private skoler skal være kristne. Det må tvert imot antas at FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 pålegger staten en særlig plikt til å legge forholdene til rette for at religiøse og etniske minoriteter skal kunne utøve sitt språk, sin kultur, sin religion mv.

Av de konvensjoner Norge har tiltrådt, kan det derimot neppe utledes noen plikt for staten til å yte økonomisk tilskudd til private skoler.

34.4 DAGENS GODKJENNINGSPRAKSIS

34.4.1 Godkjenning uten rett til statstilskudd

Det er godkjent en grunnskole uten statstilskudd etter gsl. § 14. Det er hittil ikke godkjent videregående skoler uten statstilskudd. Imidlertid er en del videregående skoler godkjent i forhold til forskriftene for studiefinansiering. Det betyr at departementet har godkjent det faglige opplegget ved skolen.

På tross av kravet etter gsl. § 14 drives utenlandske og internasjonale grunnskoler i Norge uten godkjenning fra departementet.

Såkalte «alternative skoler» er en type virksomhet som drives i tilknytning til behandlingsinstitusjoner. Skolene driver uten særskilt godkjenning, men mange av dem er organisert som en del av offentlige grunnskoler.

I praksis innebærer det at departementet i svært liten utstrekning har utøvet sin godkjenningsmyndighet overfor skoler uten statstilskudd.

34.4.2 Godkjenning for rett til statstilskudd

Grunnskoler som mottar statstilskudd etter privatskoleloven, er opprettet ut fra et religiøst og/eller etisk formål eller som et faglig-pedagogisk alternativ til offentlig grunnskole, jf. psl. § 3 a og b. Eksempler på faglig-pedagogiske alternativer er steinerskoler og montessoriskoler.

Den ene gruppen av private videregående skoler godkjent med rett til statstilskudd er skoler opprettet med religiøst og/eller etisk formål. De skal dekke et kvantitativt undervisningsbehov eller være et faglig-pedagogisk alternativ til offentlig videregående skole, jf. psl. § 3 a, b og d. Denne gruppen omfatter skoler som er såkalt «parallele» med offentlige skoler, f.eks. private landbruksskoler. Steinerskoler er eksempler på skoler godkjent som faglig-pedagogisk alternativ.

Den andre hovedgruppen av private videregående skoler godkjent med rett til statstilskudd er skoler som gir yrkesrettet undervisning som ikke blir gitt i offentlige videregående skoler, jf. § 3 e. Den største gruppen blant slike skoler er bibelskoler og kunstsikoler. Her finnes også en skole for yrkesdykkere og en for musikkinstrumentreparatører.

I tillegg kommer norske grunnskoler og videregående skoler i utlandet. Disse gir opplæring til norske barn og unge som av forskjellige grunner oppholder seg for kortere eller lengre tid utenfor riket, jf. psl. § 3 c.

Ifølge St.prp. nr. 1 (1991-92) mottok 156 skoler med et samlet elevtall på 12 652 statstilskudd etter kap. 0240 om private skoler i 1985. Ifølge St.prp. nr. 1 (1994-95) er antall skoler i 1994 steget til 205 med elevtall på til sammen 17 754.

I 1985 mottok 40 private grunnskoler med tilsammen 4296 elever statstilskudd. I 1994 var antall skoler økt til 61 med et elevtall på tilsammen 6951. Antall videregående skoler med statstilskudd har steget fra 38 med 6054 elever i 1990 til 44 med 6893 elever i 1994.

Ut over dette ble det i 1994 gitt statstilskudd til 28 grunnskoler i utlandet med 751 elever, 5 skoler i utlandet som gir videregående opplæring, med 90 elever, 13 skoler for funksjonshemmede med 376 elever og 54 andre private skoler med 2693 elever.

Alle skoler som hittil er godkjent på religiøst grunnlag, er kristne. Departementet har i 1995 avslått en søknad om godkjenning av en muslimsk grunnskole som ønsket statstilskudd.

Der det er aktuelt, gis skoler med statstilskudd rett til å avholde eksamen og skrive ut vitnemål for sine elever.

34.4.3 Særlig om statstilskudd for grunnskoler som er et faglig-pedagogisk alternativ

I sin godkjenningspraksis setter departementet følgende minstekrav til grunnskoler som skal få statstilskudd som faglig-pedagogisk alternativ:

- at skolen bygger på klart uttalte prinsipper som er forskjellig fra den offentlige skoles, f.eks. en utdanningsfilosofi som i steinerskolene
- at skolen har et helhetlig alternativt pedagogisk opplegg, en metode, tilhørende læreplaner og en praksis som ikke lar seg gjennomføre i den offentlige skolen
- at lærerene har spesialkompetanse til å kunne gjennomføre den alternative pedagogikken.

Dessuten må skolen gi et tilbud som samlet sikrer at elevene får oppfylt sin opplæringsplikt.

34.5 UTVALGETS VURDERINGER

34.5.1 Generelt

I "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 punkt 11.5 har utvalget gjort rede for de utgangspunktene som ligger til grunn for dets arbeid med den rettslige reguleringen av privat opplæring. I sine vurderinger tar utvalget utgangspunkt i avveiningen mellom de nasjonale og individuelle hensyn som ligger til grunn for styringen av den offentlige skole og for den rett til å velge privat skole som følger av Norges internasjonale forpliktelser.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå vesentlige endringer i den avveining mellom nasjonale interesser og hensynet til foreldrenes valgfrihet som ligger bak dagens lovregler om privat opplæring i skole. Denne lovreguleringen har blitt til gjennom en langvarig politisk prosess.

I "*Lovstruktur*" i kap. 12 foreslår utvalget at privat opplæring skal reguleres i en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det understrekes at dette forslaget i seg selv ikke har betydning for lovreguleringens innhold.

Før utvalget vurderer de spørsmål om den rettslige regulering av privat skolevirksomhet som det etter sitt mandat likevel finner grunn til å ta opp, gir utvalget en vurdering av adgangen til å oppfylle opplæringsplikten utenfor skole.

34.5.2 Grunnskoleopplæring utenfor skole

Det vises innledningsvis til "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18, der utvalget foreslår å videreføre plikten til grunnskoleopplæring tilsvarende den som gis i den offentlige grunnskolen. Plikten varer så lenge barnet eller den unge er i grunnskolealder. Foreldrene skal kunne straffes med bøter dersom plikten ikke oppfylles.

Plikten kan oppfylles i offentlige skole, i godkjent privat skole eller på annen måte. Når plikten oppfylles i godkjent privat skole må eleven anses å få opplæring tilsvarende den som gis i den offentlige grunnskolen, jf. nedenfor om de krav som bør gjelde for private skoler.

I dag er opplæring som foretas av elevenes foreldre i hjemmet regulert i gsl. § 13 nr. 1 første ledd og i § 27 nr. 3, som bestemmer at kommunen skal føre tilsyn med opplæringen og innkalle elevene til særskilt prøve dersom det er behov for det.

I "*Kontroll- og tilsynsordninger*" i kap. 35 foreslår utvalget å videreføre det kommunale tilsynsansvar for hjemmeopplæringen. Kommunen skal fortsatt ha rett og plikt til å kalle inn elevene til særskilte prøver dersom det er tvil om at opplæringen er tilfredsstillende.

For å lette kommunens tilsyn og bidra til at elevene får forsvarlig opplæring i hjemmet foreslås det videre å lovfeste at opplæringen skal følge samme regler om opplæringens innhold som private skoler. Lov- og forskriftsfestede krav til fagfordeling, fagenes innhold, vurdering osv. må således gjelde tilsvarende for hjemmeopplæring. Det vises i denne sammenheng til at læreplanene forutsettes tilpasset Norges internasjonale forpliktelser, se punkt 34.5.4.3.

Andre bestemmelser som gjelder for skoler (krav til klassestørrelser, om kompetanse for personalet og om opplæringens omfang i tid m.v.) vil derimot være lite praktiske for hjemmeopplæringen og foreslås ikke gjort gjeldende.

34.5.3 Krav om godkjenning av private skoler

Utvalget foreslår å opprettholde et godkjenningskrav for alle private grunnskoler. En slik godkjenningsordning vil bidra til å sikre at de krav som stilles til slike skoler er oppfylt før de starter sin virksomhet. Videre vil det gi foreldrene en viss sikkerhet for at skolen vil gi deres barn tilfredsstillende opplæring.

Det foreslås at grunnskoler som oppfyller lovens og forskriftenes krav skal ha rett til godkjenning.

Videre foreslås det å gi hjemmel for bøtStraff for skoler som drives uten den nødvendige godkjenning. Uten en slik straffebestemmelse vil staten stå uten håndhevingsmidler ved brudd på godkjenningsplikten.

Utvalget har også vurdert å foreslå krav til godkjenning for private videregående skoler som ikke mottar statstilskudd. På bakgrunn av den store variasjonsbredden i hva som kan oppfattes som videregående opplæring vil et slikt godkjenningskrav imidlertid være vanskelig å praktisere. Videre vil et godkjenningskrav i en viss grad kunne bidra til at de private skolene søker å unngå de nasjonale læreplanene for dermed å få fram at den opplæring de tilbyr ikke går inn under plikten til å søke godkjenning for «videregående opplæring».

Bruk av de nasjonale læreplanene vil kunne høyne kvaliteten i de private opplæringstilbudene. Utvalget finner det uheldig å videreføre en ordning som kan bidra til at private opplæringstilbud unnlater å bruke nasjonale læreplaner, og foreslår derfor at dagens godkjenningskrav i lvgo. § 39 blir opphevet.

34.5.4 Nærmere om krav til godkjente skoler

34.5.4.1 Generelt

Utvalget vil her vurdere i hvilken grad rettsreglene om offentlige skoler skal gjelde tilsvarende for private skoler som er godkjent etter de regler som foreslås i punkt 34.5.3 ovenfor.

34.5.4.2 Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere

De faglige-pedagogiske krav til undervisningspersonale og skoleledere i private skoler kan ikke være mindre enn i offentlige skoler. Også i private skoler er det behov for å sikre en god faglig-pedagogisk standard.

Faglige-pedagogiske kompetansekrav for private skoler vil være i tråd med utvalgets prinsipielle synspunkter i "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11. Utvalget antar således at slike krav ikke kommer i konflikt med foreldrenes rett til å velge privatskole etter FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Slike krav vil også ivareta nasjonale hensyn, herunder

behovet for et høyt kompetansenivå i befolkningen, og vil kunne bidra til å sikre likeverdig opplæring for elevene i private skoler.

Utvalget vil derfor foreslå at kravene til kompetanse for undervisningspersonale og skoleledere i private skoler videreføres og gjøres gjeldende for alle grunnskoler uten hensyn til om de mottar statstilskudd.

34.5.4.3 Opplæringens innhold, herunder læreplaner

Prinsippet om likeverdig opplæringstilbud til alle, ivaretagelsen av et felles kultur-, verdi og kunnskapsgrunnlag, og hensynet til mobilitet og opptak til videre utdanning tilsier en høy grad av felles innhold og felles progresjon i opplæringen. Slike hensyn vil kunne ivaretas ved at privatskolene må følge læreplanene for offentlige skoler så lenge dette ikke støter mot Norges folkerettslige forpliktelser eller skolens tilskuddsgrunnlag for øvrig (f.eks. skoler som er godkjent som faglig-pedagogisk alternativ).

På denne bakgrunn foreslår utvalget at bestemmelsene i lov og forskrift om opplæringens innhold i offentlige skoler (se "*Formålsbestemmelser*" i kap. 13 om formålsbestemmelser og "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 om opplæringens innhold) gjøres gjeldende for private grunnskoler så langt det ikke står i strid med Norges internasjonale forpliktelser og det formål som begrunner tilskuddet til den enkelte skole.

I forskrifter om læreplan, jf. "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21, vil departementet kunne fastsette hvilke deler av læreplanene for den offentlige skole som skal gjelde for de private skolene, eventuelt at skolenes læreplaner skal godkjennes av departementet. Departementet skal også kunne gi forskrifter med krav til læreplanarbeidet ved den enkelte privatskole. Etter fvl. § 42 kan det bare dispenseres fra forskrifter, derunder forskrift om læreplan, i den grad forskriften selv gir beskjed om det.

Også for utenlandske barn ved utenlandske skoler i Norge kan det være lite naturlig å kreve at norske læreplaner skal følges. Som nevnt vil departementet imidlertid kunne benytte sin kompetanse til å helt eller delvis dispensere fra de alminnelige forskrifter om læreplan. I denne sammenheng vil det også kunne bestemmes at de utenlandske skolenes læreplaner i stedet skal godkjennes av departementet. Hjemmelen til å gi forskrifter om læreplan vil også være det naturlige sted for å løse det mulige behov for å samordne kravene til opplæringens innhold for norske og utenlandske elever ved slike skoler.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå noen særskilt bestemmelse om rett til å gjøre tidsbegrensede avvik fra lov og fra godkjente planer for forsøksformål, jf. psl. § 4 annet ledd. Det vises her til utvalgets omtale i "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 av det tilsvarende spørsmål for offentlige skoler.

Ut over det som er fastsatt i lov og forskrift vil skolene fullt ut ha sin undervisningsfrihet.

34.5.4.4 Organer for medinnflytelse

I "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 foreslår utvalget lovregler om samarbeidsutvalg, elevråd, klasseråd og foreldreråd i offentlige grunnskoler. Forslaget begrunnes i at så vel demokratihensyn som hensynet til kvalitet i skolen tilsier at elever og foreldre gis innflytelse på opplæringens utforming og organisering.

De samme hensyn gjør seg gjeldende i forhold til private skoler. Utvalget foreslår derfor at ovennevnte lovregler i utgangspunktet også skal gjelde for private grunnskoler.

34.5.4.5 Andre bestemmelser

Idag er private grunnskoler bundet av samme regler om skoletid og undervisnings-tid som offentlige skoler, jf. gsl. § 14. Utvalget foreslår at slike krav videreføres (se "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23) og gjøres gjeldende for godkjente private grunnskoler så langt det passer. De private skolene skal imidlertid selv fastsette skoleruten.

Utvalget vil videre foreslå at bestemmelser om klassestørrelser i offentlige skoler (se "*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kap. 22) skal gjelde tilsvarende for godkjente private grunnskoler. Et slikt krav vil sikre at det pedagogiske personalet kan gi tilpasset opplæring til den enkelte elev. Behovet for tilpasset opplæring kan ikke antas å være mindre i private enn i tilsvarende offentlige skoler.

På samme måte bør kravene til ledelse i offentlige skoler (se "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27) gis tilsvarende anvendelse for godkjente private grunnskoler.

Også begrunnelsene for øvrige regler om stillinger, tjenester, funksjoner, arbeidsmiljø, utstyr, læremidler og målformer (se "*Læremidler og annet utstyr i opplæringen*" i kap. 24, 25, 27 og 31) står like sterkt for private som for offentlige skoler. Utvalget foreslår derfor likelydende regler for private og offentlige skoler. De private skolene overtar imidlertid ikke kommunens plikt til å holde grunnskole-elevene med gratis skolemateriell. I private skoler er det i utgangspunktet elevene selv som må holde seg med skolemateriell til eget bruk.

Endelig foreslår utvalget at undervisningspersonalet skal ha samme rett til fritak for undervisning i kristendomsfaget som tilsatte i offentlige skoler (se "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 punkt 29.2.5 og 29.3.5.). Hensynet til religionsfriheten vil i utgangspunktet stå like sterkt i private skoler. Videre vises det til arbeidsmiljøloven § 55 A tredje punktum som gir arbeidsgiver adgang til i visse tilfeller å kreve opplysninger om hvordan søkerne stiller seg til blant annet religiøse spørsmål.

34.5.5 Særlige krav for godkjenning med rett til statstilskudd

34.5.5.1 Skolens formål

I tråd med de prinsipielle utgangspunkter for utvalgets arbeid, jf. "*Formålsbestemmelser*" i kap. 13, foreslår utvalget at dagens regler i psl. § 3 om hvilke formål som kan gi grunnlag for statsstøtte i hovedsak blir videreført.

I "*Lovstruktur*" i kap. 12 om lovstruktur foreslår utvalgets flertall at skoler med tilskudd etter psl. § 3 e holdes utenfor en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Slike skoler har ikke paralleller i det offentlige skoleverk og vil derfor falle utenfor det naturlige virkeområde for en felles lov om grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Ved at skolene ikke er en del av det felles opplæringsløp svekkes etter flertallets oppfatning også argumentene for en lovfesting av ordningen med statstilskudd. Formålet med privatskoleloven er å støtte opp under foreldrenes rett til å velge et alternativ til den offentlige skole for sine barn (se punkt 34.3 ovenfor). Dette hensyn har i liten grad gjennomslag når det gjelder skoler som ikke har paralleller i den offentlige skolen.

På denne bakgrunn inneholder ikke *utvalgsflertallets* utkast til ny opplæringslov regler om tilskudd til skoler som i dag omfattes av psl. § 3 e. Utvalget har imidlertid ikke tatt stilling til om tilskudd til slik skoler fortsatt bør være gjenstand for

lovregulering. Dersom tilskuddene fremdeles skal være lovregulert kan som nevnt i "*Lovstruktur*" i kap. 12 en mulig plassering være voksenopplæringsloven.

Medlemmet Riosianu mener at forslag om lovendring som en strykning av § 3 e innebærer, ligger utenfor utvalgets mandat. Dette medlem er også av den oppfatning at det bør være en «ventil» innenfor skoleverket for drift av skoler på videregående nivå (mellom grunnskole og høgskole) på områder som ikke dekkes av de kurser som den offentlige skole tilbyr. Den offentlige skolen vil ikke lett fange opp interessene til mindre grupper eller personer som har ideer og initiativ som kan være verdifulle for samfunnet. Det er også lange tradisjoner for privat drift av forskjellige skoler som gir ulike former for yrkesutdanning eller allmennutdanning på dette nivået. Disse skolene er et verdifullt supplement til den offentlige skolen, og har i alt et omfang som gjør at skolene bør ha en plass i lovgivningen.

34.5.5.2 Andre lovfestede krav

Siden statsstøtte etter loven bare kan gis til private grunnskoler som allerede er godkjent av departementet, vil de krav til slike skoler som utvalget foreslår gjort gjeldende, se nærmere i punkt 34.5.4 ovenfor, gjelde automatisk (også) for private grunnskoler som mottar statsstøtte.

Det foreslås også at de krav som etter utvalgets syn bør stilles til grunnskoler uten hensyn til om de mottar statstilskudd (se punkt 34.5.4), skal gjelde tilsvarende for private videregående skoler som mottar statstilskudd.

Videre foreslås bestemmelsene i psl. § 7 om inntak til private skoler i hovedsak videreført. Det bør imidlertid klargjøres hvilke søkere som kan prioriteres når det er færre plasser enn søkere. Utvalget finner det naturlig at skolene i slike tilfeller først må prioritere de som har rett til enten grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. I den videre prioriteringen bør skolen kunne prioritere ut fra de etiske eller religiøse formål som er grunnlag for tilskuddet, eller andre saklige hensyn, f.eks. at en søker har søsken ved skolen.

Også dagens regler i psl. § § 17 og 18 om styrets sammensetning og kompetanse bør videreføres. Dagens styreordning sikrer både direkte innflytelse for elever, foreldre mv. og at eierinteressene ikke blir for dominerende i styringen av skolen.

I tråd med utvalgets forslag i "*Kontroll- og tilsynsordninger*" i kap. 35 om å overføre tilsynsansvaret for privat skoler i sin helhet til staten bør imidlertid retten for kommunen eller fylkeskommunen til å oppnevne en representant med rett til å møte i styret (se psl. § 17 bokstav a) overføres til staten.

Private skoler som mottar statstilskudd bør imidlertid unntas fra kravet om samarbeidsutvalg og skoleutvalg, jf. punkt 34.5.4.5. Det lovfestede kravet om møte- og talerett for elever, lærere, foreldre og andre tilsatte i skolens styre må her antas å gi tilstrekkelig styring av den organiserte medinnflytelse i slike skoler.

Videre foreslår utvalget å oppheve forbudet mot delegasjon i tilsettingsaker. Det antas at skolens styre kan foreta en forsvarlig vurdering av hvem som best avgjør slike saker.

Utvalget foreslår ikke ytterligere lovbestemmelser om særlige krav for skoler som mottar statstilskudd.

34.5.5.3 Departementets kompetanse

Det er i dag uklart i hvilken grad departementet kan stille andre krav for godkjenning enn de som framgår uttrykkelig av loven. Bestemmelsen i psl. § 25 nr. 3 om godkjenning etter «ei samla vurdering» gjør det imidlertid klart at departementet uansett må antas å ha en viss grad av fritt skjønn.

Utvalget antar at departementet - innenfor de krav om saklighet mv. som følger av alminnelig forvaltningsrett - i utgangspunktet bør kunne avslå søknad om stats-tilskudd selv om skolen oppfyller alle krav etter loven. Siden godkjenning i utgangspunktet vil gi rett til tilskudd for ubestemt tid, se nærmere i punkt 34.5.6 nedenfor, må iallfall hensynet av budsjettmessig karakter kunne tillegges vekt. Departementet bør også kunne ta hensyn til den samlede skolestruktur, samt avveiningen mellom skolen som møteplass for det overveiende antall barn og unge i lokalmiljøet og det forhold at private tilskuddsskoler fortsatt skal være et supplement til den offentlige skolen (se også "*Generelle utgangspunkter for den rettslige regulering av opplæringsvirksomhet*" i kap. 11 punkt 11.5).

Departementet bør gis kompetanse til å gi forskrifter om hvilke ytterligere vilkår som skal stilles. Hensynet til søkerne og deres rettssikkerhet tilsier at en slik kompetanse blir benyttet.

34.5.6 Tilskuddsvedtakets varighet og omfang

Spørsmålet om tilskuddsvedtakets varighet må ses i sammenheng med muligheten for oversikt over og fleksibilitet i fremtidige statsutgifter. I motsatt retning må hensynet til kontinuitet i elevenes opplæring veie tungt.

På denne bakgrunn bør tilskuddsvedtak gis varighet utover den enkelte budsjettperiode. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens ordning med at retten til tilskudd står ved lag inntil tilskuddsvedtaket trekkes tilbake eller på annen måte faller bort.

Dagens lovregulering av tilbaketrekning av tilskuddsvedtaket foreslås likevel ikke videreført, jf. psl. § 25 nr. 4. Her er det tilstrekkelig å vise til de alminnelige forvaltningsrettslige regler om tilbaketrekking av tillatelser mv.

Når tilskuddsvedtaket varer inntil det trekkes tilbake eller på annen måte bortfaller må vedtaket gis en kvantitativ begrensning. Skolene kan ikke stå fritt til å øke antall elever/klasser eller på andre måter øke opplæringstilbudet på en slik måte at det automatisk utløser rett til økt tilskudd. Dette ville svekke statens muligheter for å forutberegne utgiftene til de private skolene. Tilskuddsvedtaket må derfor knyttes til et bestemt opplæringstilbud og elevtall/klassetall. Rett til tilskudd utover dette kan bare oppstå på grunnlag av søknad til og vedtak av departementet.

34.5.7 Særlig om tilskuddsvedtakets adressat

Under praktiseringen av privatskoleloven har det vært reist spørsmål om hvem som gis godkjenning. Spørsmålet har særlig kommet opp ved overdragelse av skole med statstilskudd.

Etter utvalgets syn er det naturlig at det er eieren av virksomheten som søker om tilskudd og som et eventuelt tilskuddsvedtak rettes til. Eieren vil dermed ha hovedansvaret for at kravene for tilskuddet hele tiden er oppfylt.

Når hovedansvaret for at tilskuddskravene er oppfylt legges til eier, vil eiers forhold være relevant for om tilskudd skal gis. Blant annet kan departementets vurdering av den faglige kvalitet måtte ta hensyn til eierens evne til å følge opp den faglige utvikling ved skolen. Retten til tilskudd kan derfor ikke følge skolen over til en eventuell ny eier.

For å skape klarhet om dette forhold bør det derfor lovfestes at tilskuddet faller bort ved overdragelse. Av hensyn til elevene bør tilskuddet imidlertid ikke bortfalle før ved skoleårets utløp. En ny eier må søke om ny godkjenning for å kunne få tilskudd til å drive skolen.

34.5.8 Lovregler om beregning av tilskuddets størrelse. Finansiering

Utvalget finner også grunn til å vurdere dagens lovregler om beregning av tilskudd noe nærmere. Alternativet til lovfesting er at kriteriene for utmålingen av tilskudd blir fastsatt i de årlige budsjettvedtak eller i forskrifter gitt av departementet. Det normale er at virksomheter som mottar tilskudd fra staten ikke er sikret bestemte tilskudd gjennom lovverket, men at tilskuddene blir fastsatt i forbindelse med de årlige budsjettvedtak.

Spørsmålet om lovfesting av tilskuddsberegningen må besvares etter en avveining mellom hensynet til en noe større fleksibilitet i den statlige styring og hensynet til skolenes planlegging og til kontinuiteten i det opplæringstilbud som skal komme elevene til gode.

Også formelle lover vil om nødvendig kunne endres med ganske kort varsel. Men det kan likevel være grunn til å anta at lovfesting i noe større grad sikrer stabiliteten i privatskolens opplæringstilbud enn utmåling av tilskudd gjennom de løpende budsjettvedtak eller gjennom forskrift av departementet. Dette har blant annet sammenheng med at spørsmålet normalt lettere vil få offentlig oppmerksomhet gjennom den behandling som lovendring gjør nødvendig enn gjennom behandlingen av budsjett- eller forskriftsvedtak, der de lett vil bli mer bortgjemt. Dermed vil lovfesting i noe større grad kunne bidra til å sikre det formål som ligger bak dagens privatskolelov, nemlig å støtte opp under retten til å velge et alternativ til den offentlige skole.

Utvalgets flertall foreslår på denne bakgrunn at hovedreglene om beregning av tilskudd fortsatt blir lovregulert.

Dagens tilskudsregler i psl. § 26 er imidlertid vanskelig tilgjengelig og bør derfor forenkles. Selv om de forskjellige reglene uttrykker dette på noe ulike måter, gir de i hovedsak rett til dekning av driftsutgifter pr. elev etter nærmere bestemmelse av Stortinget eller av statsforvaltningen. I praksis er utgifter til skolebygg og elevenes eget skolemateriell unntatt.

Dersom de videregående skolene som ikke har noen parallell i det offentlige skoleverk tas ut av loven (se dagens psl. § 3 e) skal de fleste tilskuddsberettigede skoler ha 85 % av det som til enhver tid regnes som driftsutgifter. Skoler for funksjonshemmede skal imidlertid ha dekket 100 % av driftsutgiftene.

I tillegg kommer i dag tilskudsregel nr. 11 i psl. § 26 om betaling av arbeidsgiverandelen av pensjonsinnskudd for personalet ved de skoler som vil gå inn under loven.

Utvalgets flertall foreslår at de hovedregler i gjeldende regulering som etter dette trer frem, gis uttrykk i en mer generell tilskuddsbestemmelse. Også unntaket for utgifter til skolebygg og elevenes eget skolemateriell bør lovfestes. Unntaket bør imidlertid ikke omfatte ekstraordinært skolemateriell i forbindelse med spesialundervisning.

I tillegg bør departementet gis kompetanse til å gi utfyllende forskrifter om hva som skal regnes som driftsutgifter. Slike forskrifter vil innebære en betydelig avklaring og gi grunnlag for større forutberegnelighet for skoleeierne enn dagens system.

Utvalgets flertall foreslår også å videreføre dagens lovbestemmelse om at statstilskuddet skal komme elevene til gode. Dette bør etter flertallets oppfatning også omfatte egenandelene. Det understrekes imidlertid at også bruk av egenandeler til annet enn de utgifter statstilskuddet skal dekke, vil kunne anses for å komme elevene til gode, f.eks. utgifter til skolebygg.

Endelig foreslår utvalgets flertall at dagens regler om begrenset rett til å kreve egenandel videreføres i loven. Disse reglene bidrar til å gjøre adgangen til å gå i privatskole mindre avhengig av familiens økonomi.

Medlemmene Berg, Jahr, Loe og Skard kan ikke slutte seg til flertallets forslag om at loven skal inneholde bestemte regler om tilskuddets størrelse. Ivaretagelse av lovens formål er ikke avhengig av slike regler, som dessuten begrenser mulighetene for en rasjonell og rettferdig fordeling av statsstøtte mellom de enkelte privatskoler. Slike regler kan også i mange tilfeller forhindre en riktig balanse i forhold til midlene som tilføres offentlige skoler.

Flertallets forslag er basert på et tilskuddsgrunnlag som omfatter «tilsvarende driftsutgifter i offentlige skoler». Med bakgrunn i den betydelige variasjonen i driftsutgifter pr. elev i offentlige skoler, er dette et lite velbegrunnet tilskuddsgrunnlag. Mange offentlige skoler har driftsutgifter som ligger betydelig lavere enn 85 pst av gjennomsnittet. Det bør dessuten utredes nærmere om det kan utformes mer fleksible ordninger for tildeling av tilskudd til privatskoler enn å gi tilskuddet pr. elev. I de tilfeller det er plass i allerede eksisterende klasser, vil merkostnadene pr. elev for skolen være langt mindre enn økningen i driftstilskuddet.

Private skoler som får driftstilskudd fra staten, bør ikke ha anledning til til trekke seg personale ved å gi bedre lønns- og arbeidsvilkår enn i tilsvarende offentlige skoler. Gitt at det skal gjelde nærmere regler om slike tilskudd, bør disse etter sin art fastsettes i forskrift og ikke i lov. Dersom departementet gis forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om utmåling av tilskudd, bør disse ut fra det som er påpekt over være tilstrekkelig fleksible til at en unngår en urasjonell fordeling av statlige tilskudd.

34.5.9 Særlig om lønns- og arbeidsvilkår ved private skoler

Ps. § 16 gir undervisningspersonale og skoleledere rett til samme lønns- og arbeidsvilkår som personalet ved tilsvarende offentlige skoler.

Regelen ble sist endret i forbindelse med vedtakelsen av ny privatskolelov i 1985. Etter den gamle privatskoleloven av 1970 skulle lønns- og arbeidsvilkårene være de samme som i offentlige skoler. Undervisningspersonale og skolelederne kunne således ikke godta dårligere vilkår.

Endringen fra ufravikelig regel til rettighetsregel ble begrunnet i de problemer blant annet misjonærskoler i utlandet og steinerskolene hadde med å følge gjeldende bestemmelse, se Ot.prp. nr. 58 (1983-84). For utlandsskolene medførte lavere levekostnader, andre skatteforhold mv. at norske lønns- og arbeidsvilkår ikke passet.

Utvalgets flertall antar at bestemmelsen i ps. § 16 fortsatt er vel begrunnet og vil derfor foreslå den videreført.

Medlemmene Loe og Skard kan ikke se at det er spesielt tungtveiende grunner til å opprettholde en slik bestemmelse om rett til samme lønns- og arbeidsvilkår i private skoler som i offentlige skoler. Disse medlemmer viser i denne forbindelse til særuttalelsen under punkt 34.5.8.

34.5.10 Departementets rapporteringsplikt overfor Stortinget

Etter ps. § 25 nr. 5 skal Stortinget hvert år ha melding om godkjenning av private tilskuddsskoler. Utvalget foreslår at dette kravet ikke blir videreført i den nye lov. I de senere år er antallet lovbestemmelser om plikt til å legge fram stortingsmeldinger betydelig redusert. Behovet på dette særskilte området vil være dekket gjennom den redegjørelse som departementet uansett vil måtte gi i forbindelse med forslaget til statsbudsjett.

34.5.11 Særlig om undervisning ved utenlandske og internasjonale skoler mv.

Tilskuddsregel nr. 10 i psl. § 26 gir regler om tilskudd for kompletterende undervisning til norske borgere som er elever ved utenlandske og internasjonale grunnskoler, samt statstilskudd til delvis dekning av skolepenger for norske borgere som er elever ved utenlandske eller internasjonale videregående skoler.

Tilskudd til slik undervisning vil kunne gis uten hensyn til om det er bestemt i loven. Siden det her er tale om undervisning på grunnskolens og den videregående opplærings område, vil utvalget likevel foreslå å videreføre bestemmelsen i den nye loven.

KAPITTEL 35

Kontroll- og tilsynsordninger**35.1 INNLEDNING****35.1.1 Generelle utgangspunkter**

I dette kapittel skal utvalget se på ulike former for statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, statlig og kommunalt tilsyn med opplæring i privat regi, samt godkjenning av vedtak. Også etterfølgende godkjenning av kommunale vedtak mv. innebærer i realiteten en form for kontroll. I det følgende vil derfor uttrykket «tilsyn og kontroll» til dels bli brukt som et samleuttrykk.

Den styring som ligger i adgangen til domstolskontroll med blant annet kommunale forvaltningsvedtak ligger utenfor utvalgets mandat og vil ikke bli diskutert nærmere. Men domstolskontrollen har stor betydning blant annet i relasjon til diskusjonen om lovfesting av rettigheter til bestemte ytelser under opplæringen.

Regler om statlig tilsyn og kontroll med kommunalforvaltningen finnes både i kommuneloven og i opplæringslovgivningen, mens tilsyn og kontroll med andre skoleeiere bare er regulert i opplæringslovgivningen. I punkt 35.2 skal utvalget redegjøre for gjeldende rett - først på generelt grunnlag og deretter i tilknytning til det enkelte skoleslag.

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvilke former for tilsyns-, kontroll- og godkjenningsordninger som bør innpasses i framtidig opplæringslovgivning. Utvalget er videre bedt om å drøfte mulige sanksjonsmidler. I dette arbeidet skal utvalget ta utgangspunkt i prinsippene fra arbeidet med tilpasning av særlovgivningen til den någjeldende kommunelov.

Det avgrenses i dette kapittel mot tilsyn med folkehøgskolene og voksenopplæring som ikke er grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, se del VI, og tilsyn med fagopplæring i bedrift som behandles i *"Særlig om fagopplæring i arbeidslivet"* i kap. 32.

Utvalget går ikke nærmere inn på biskopen m.fl. sitt tilsyn med kristendomsundervisningen (se gsl. § 41). Denne bestemmelsen bør eventuelt vurderes i sammenheng med NOU 1995: 9 Idenitet og dialog og det nye kristendomsfaget. Utvalget finner ikke grunn til å videreføre bestemmelsen i påvente av denne vurderingen.

35.1.2 Føringer fra kommunelovarbeidet

I proposisjonen om ny kommunelov (Ot.prp. nr. 42, 1991-92) ga Regjeringen blant annet uttrykk for hvilke retningslinjer som bør legges til grunn for tilpasning av særlovgivningen til de prinsipper som ligger til grunn for kommuneloven. I forhold til regler om statlig tilsyn og kontroll med lokalforvaltningen tar Regjeringen utgangspunkt i at lokalforvaltningens kompetanse er avledet av statens, og at staten derfor har et legitimt behov for å føre tilsyn og kontroll med hvordan kommuner og fylkeskommuner utfører sine oppgaver. Det påpekes imidlertid at det er viktig at slike bestemmelser utformes så klart som mulig, slik at det blir minst mulig tvil om hva tilsynet består i. Det er også vist til at kommunelovens generelle regler i enkelte tilfelle kan være tilstrekkelige, slik at behovet for å ha egne regler i særlovgivningen vil bortfalle.

Regjeringen uttrykker seg kritisk til uspesifiserte tilsyns- og kontrollordninger og til regler om etterfølgende godkjenning av kommunale og fylkeskommunale

vedtak. Etter regjeringens syn vil godkjenningsordninger i mange tilfeller kunne erstattes med økt veiledning og informasjon fra statens side. Det er også grunn til å vurdere behovet for bestemmelser om spesifisert tilsyn og kontroll, som f.eks. grunnskoleloven § 34.

Stortingets kommunal- og miljøvernkomite sluttet seg til hovedtrekkene i Regjeringens forslag om gjennomgang av særlovgivningen (Innst. O. nr. 95, 1991-92).

35.2 GJELDENDE RETT.

35.2.1 Kommuneloven

Ved kommuneloven ble en rekke godkjenningsordninger, systemet med automatisk legalitetskontroll av kommunestyrevedtak og ordningen med mindretallsanke fjernet. Imidlertid ble ordningene med godkjenning av kommunale og fylkeskommunale låne- og garantivedtak og kontroll med kommunale årsbudsjetter opprettholdt. Fylkesmannen har fått delegert myndighet til å utføre disse oppgavene i forhold til kommunene. Departementet behandler slike saker fra fylkeskommunene.

Dessuten innførte kommuneloven § 59 et nytt system med såkalt lovlighetskontroll. Dette innebærer at statlige organer kan ta enhver kommunal eller fylkeskommunal avgjørelse opp til rettslig overprøving av eget tiltak. Videre kan minst tre medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget be om slik kontroll (såkalt lovlighetsklage).

Det er bare de rettslige sidene av lokale vedtak som kan vurderes etter dette systemet, ikke de skjønsmessige. Nærmere bestemt er det tre forhold som kan vurderes:

1. Er saksbehandlingsreglene fulgt (prosessuell kompetanse)?
2. Er avgjørelsens innhold i samsvar med de rettsregler kommunene er bundet av (materiell kompetanse)?
3. Hadde den som traff vedtaket myndighet til dette (personell kompetanse)?

Systemet med lovlighetsklage/lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 gjelder på alle lov- og ansvarsområder i kommunesektoren. Kommunal- og arbeidsdepartementet foretok 1. juni 1993 en omfattende delegasjon av myndighet etter denne bestemmelsen. Statens utdanningskontor fikk overført myndighet til å behandle saker på opplæringsområdet både fra kommuner og fylkeskommuner.

Samtidig med vedtaket om delegasjon, ga Kommunal- og arbeidsdepartementet også retningslinjer for hvordan de statlige kontrollorganene bør behandle saker om lovlighetskontroll av eget tiltak. Retningslinjene sier blant annet at henvendelser fra bare ett medlem av kommunestyre eller fylkestinget som utgangspunkt ikke bør tas opp med mindre det foreligger ytterligere indikasjoner på at vedtaket lider av en feil. I motsatt fall ville systemet med at minst tre folkevalgte må stå bak en lovlighetsklage bli undergravet.

Retningslinjene understreker ellers at statlige organer ikke har plikt til å se på slike saker, selv om enkeltpersoner eller media ber om det, og at spesielle forhold må indikere ugyldighet før en sak tas opp til lovlighetskontroll. Så langt disse retningslinjene legges til grunn, innebærer de altså en relativt høy terskel for å ta opp saker av eget tiltak. Dette har sammenheng med prinsippet i kommuneloven om lokalt selvstyre og om at staten bare bør gripe inn når dette er nødvendig av nasjonale hensyn, f.eks. for å trygge rettssikkerheten for enkeltpersoner eller grupper.

Lovlighetskontrollen har ikke karakter av administrativ klagebehandling og gir ikke kompetanse til å treffe ny avgjørelse. De statlige kontrollorganene må altså nøye seg med å oppheve avgjørelser som de anser som ugyldige.

Kommuneloven § 59 nr. 6 gir departementet hjemmel til å kreve at kommuner og fylkeskommuner gir opplysninger om enkeltsaker eller om bestemte sider av sin virksomhet. Bestemmelsen gir også departementet rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, også dokumenter unntatt offentlighet. I forarbeidene er det sagt at bestemmelsen vil gjøre det lettere å ivareta en generell tilsyns- og rådgivingsfunksjon. Det presiseres imidlertid at krav om opplysninger må begrenses til det det er saklig behov for; bestemmelsen kan altså ikke antas å gi hjemmel for å etablere et omfattende generelt rapporteringssystem. Myndigheten er delegert på samme måte som for saker om lovlighetskontroll/ lovlighetsklage.

Kommuneloven medførte også at alle kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak nå er gjenstand for klage etter reglene i forvaltningsloven § 28 annet ledd. Denne bestemmelsen pålegger alle kommuner og fylkeskommuner å opprette en intern klageordning for å avgjøre klager som det ikke ved særlov eller forskrift er fastsatt skal behandles på annen måte. I tilknytning til dette gir kommuneloven en særbestemmelse om inhabilitet ved behandling av klagesaker. Den skal hindre dobbeltroller for tilsatte og folkevalgte under saksforberedelse og ved selve avgjørelsen i kommunestyre, fylkesting eller særskilt klagenemnd. Se for øvrig utvalgets gjennomgang og vurdering av klage regler i "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16.

Kommuneloven innebærer også sterk vektlegging av intern kontroll i kommuner og fylkeskommuner. Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en revisjonsordning og et særskilt kontrollutvalg. For å sikre mest mulig uavhengighet, er det særskilt strenge valgbarhetsregler for medlemmer av kontrollutvalget.

Ved siden av den ordinære kontrollen med økonomiske vedtak, bilag mv. skal revisjonen og kontrollutvalget forestå såkalt forvaltningsrevisjon. Dette betyr at internkontrollen også skal omfatte forhold som ligger i grenselandet til lovlighetskontroll.

35.2.2 Regler om tilsyn og kontroll i opplæringslovgivningen

35.2.2.1 Grunnskolen

Statens utdanningskontor skal føre tilsyn med både offentlige og private grunnskoler (grunnskoleloven (gsl.) § 34 nr. 1 og privatskoleloven § 29). Dette omfatter tilsyn med at lover og forskrifter blir fulgt og med «at grunnskolen er tidhøveleg, og at det elles er tenleg opplæring for born og ungdom ...», (gsl § 34).

Kommunen skal føre tilsyn med privat opplæring, både hjemmeopplæring og i privatskoler (gsl. § 27 nr. 3, privatskoleloven § 29).

Etter forskrift av 17.11.1989 om grunnskolen § 1-6 nr. 7, skal Statens utdanningskontor føre tilsyn med PP-tjenesten, og kan i den anledning kreve nødvendige opplysninger.

35.2.2.2 Videregående opplæring

Lov om videregående opplæring (lvgo) inneholder ikke bestemmelser om tilsyn eller kontroll. Imidlertid må det i lvgo. § 35 åttende ledd kunne innfortolkes en hjemmel for departementet til innhente opplysninger fra fylkeskommunen (Se Ot.prp. nr. 31 (1992-93) s. 24). Departementets kompetanse er delegert til Statens Utdanningskontorer.

Private videregående skoler som får statstilskudd etter lov om private skoler står under tilsyn av Statens Utdanningskontor, jf. privatskoleloven § 29.

Tilsyn med fagopplæring i bedrift behandles i "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32.

35.2.2.3 Voksenopplæringen

Departementet skal føre tilsyn med virksomhet under voksenopplæringsloven (§ 12). Tilsynsansvaret er ikke nærmere definert i loven. For øvrig skal departementet forbeholde seg en kontrolladgang overfor virksomhet som får statstilskudd, dersom virksomheten ikke allerede er undergitt departementets kontroll, jf. Stortingets bevillingsreglement § 17.

35.3 UTVALGETS VURDERINGER

35.3.1 Generelle vurderinger

Utvalget skal vurdere hvilke tilsyns- og kontrollregler som synes nødvendige og hensiktsmessige, særlig med utgangspunkt i nasjonale styringsbehov.

Vurderingen må skje på bakgrunn av gjeldende rett (se punkt 35.2.2 ovenfor). Også Europarådets charter (konvensjon) av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre er et viktig utgangspunkt. Etter Charterets art. 7 skal statskontrollen med lokale myndigheters virksomhet som regel ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og av grunnlovsfestede prinsipper om lokalt selvstyre (der slike finnes). Dette vil samsvare med det vi i norsk rett kaller legalitetskontroll.

På bakgrunn av de føringer som følger av utvalgets mandat (se punkt 35.1.2 ovenfor) legger utvalget til grunn at innføring av tilsynsregler knyttet til hvordan kommuner og fylkeskommuner velger å organisere sin virksomhet innenfor lovgivningens rammer, samt regler om etterfølgende godkjenning av kommunale eller fylkeskommunale vedtak, i utgangspunktet bør unngås. Videre bør regler om tilsyn og kontroll være så presise at kommunesektorens og de private skoleeieres legitime behov for forutsigbarhet blir best mulig ivarettatt.

Hensynene bak et mest mulig likeverdig opplæringstilbud på grunnskole- og videregående nivå gir fortsatt behov for at statlige myndigheter skal kunne føre tilsyn. I forhold til kommuner og fylkeskommuner må det imidlertid vurderes om reglene i kommuneloven er tilstrekkelige, eller om det fortsatt bør være særskilte regler i opplæringslovgivningen.

Det er også grunn til å videreføre et system med statlig tilsyn og kontroll på områder der private organisasjoner mv. står for virksomheten. I første rekke vil dette gjelde institusjoner som får statstilskudd til driften og som driver opplæring på grunnskole- eller videregående nivå.

Behovet for tilsyn synes minst på områder der opplæringen ikke skal gi spesiell studiekompetanse e.l., så som folkehøgskolene og deler av voksenopplæringen. Men også her gir statstilskudd til slik virksomhet et viktig argument i motsatt retning. Se for øvrig utvalgets vurdering av voksenopplæringsloven og folkehøgskoleloven i del VI.

Tilsynshjemmel innebærer neppe i seg selv selvstendig adgang til å instruere eller til å overprøve vedtak av den instans som er underkastet tilsyn. Tilsynsorganet må imidlertid ha rett til å gjøre seg kjent med virksomheten på vedkommende forvaltningsområde. Myndighet til å føre tilsyn må derfor inkludere rett til innsyn i saksdokumenter. Dessuten må tilsynsorganet ha rett til inspeksjon, d.v.s. fysisk adgang til undervisningslokaler m.v.

Videre må framtidig lovgivning om tilsyn og kontroll ta hensyn til statlig styring gjennom råd og veiledning, formidling av gode eksempler osv. Fordi opplæringen der ofte vil ha utgangspunkt i spesiell pedagogikk og metodikk kan slike virkemidler være mindre tjenlige i forhold til opplæringsvirksomhet i privat regi enn i forhold til kommunal og fylkeskommunal opplæring. Men råd og veiledning må likevel kunne rettes også mot private opplæringsinstitusjoner som arbeider på

grunnlag av nasjonale læreplaner og fagplaner på grunnskole- og videregående nivå.

Samhandlingen mellom staten og de som er ansvarlig for opplæringsvirksomhet bør også bygge på gode systemer for rapportering og evaluering. For å skape klarhet om lovhjemmelen, foreslår utvalget derfor å gi departementet adgang til å gi forskrifter om rapportering og evaluering for kommuner, fylkeskommuner og andre som driver opplæringsvirksomhet under den nye lovgivning. Slike rapporterings- og evalueringssystemer skal tjene som et instrument for samhandling mellom staten og skoleeierne og må utformes slik at alle parter får nytte av dem. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på at kravet om forskrifts form gjør det nødvendig å innhente kommunenes og andre skoleeieres syn på rapporteringsplikstens omfang og form før forskriftene blir utferdiget (jf. forvaltningsloven kap. VII).

Et annet spørsmål gjelder bruk av sanksjoner overfor skoleeiere som bryter lover og forskrifter. Regler om slike sanksjoner bør i tilfelle utformes som en hjemmel for statlig tilsynsmyndighet til å pålegge retting av uheldige forhold. Loven av 30.3.1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten gir Statens helsetilsyn hjemmel til å pålegge retting av forhold dersom en virksomhet innen helsetjenesten drives på en måte som er skadelig for pasienter eller andre eller for øvrig er uheldig eller uforsvarlig. En tilsvarende hjemmel finnes i kommunehelsetjenesteloven av 19.11.1982 nr. 66, § 6-3 fjerde ledd.

Gode grunner taler for at regelverket på helseområdet og opplæringsområdet er mest mulig likt i forhold til statlig styring. I begge tilfeller vil forsømmelser fra kommuner eller andre institusjonseiere ramme en tredje part (pasienter og elever). Utvalget foreslår derfor at det gis hjemmel for staten til å gi pålegg også innen opplæringsområdet. Hjemmelen skal i hovedsak tilsvare de ovennevnte bestemmelser om statens myndighet til å gi pålegg om retting på helseområdet. Hjemmelen for opplæringsområdet skal imidlertid være begrenset til lov- og forskriftsstridige forhold. *Utvalgets flertall* foreslår videre at forholdet må kunne ha skadelige følger for elevene, eller på annen måte være uheldig eller uforsvarlig.

Utvalgets medlem Skard vil peke på at ved behandlingen av kommuneloven og endringene i særlovgivningen i forbindelse med første fase av harmoniseringsarbeidet, forutsatte Stortinget en nedtoning av statlig tilsyn og kontroll med kommunesektoren. Når det nå foreslås en ny bestemmelse som åpner for at staten på opplæringsområdet skal kunne gi kommuner og fylkeskommuner pålegg om retting av ulike forhold, innebærer dette en mulighet for sterkere statlig styring enn tidligere, noe som ikke er i samsvar med Stortingets generelle forutsetninger.

Etter dette medlems syn bør kommunelovens alminnelig bestemmelser danne grunnlag for statlige kontroll- og tilsynsoppgaver også innenfor opplæringssektoren.

Utvalgets medlemmer Hildrum, Hjortland, Hove, Loe og Sørensen vil framheve at hjemmelen til å gi pålegg ved tilsyn er ny i forhold til tidligere lovgivning. Disse medlemmene vil videre framheve at spørsmålet om konkrete forhold er brudd på lovgivning, ikke uten videre vil være et klart konstaterbart forhold. Det kan f.eks. foreligge et tvilsomt lovtolkningsspørsmål. Det vil normalt være domstolene som tar stilling til slike tolkningsspørsmål. Disse medlemmer vil videre peke på at det ikke uten videre er gitt at en bør følge formuleringer fra helselovgivningen også på andre områder overfor kommunene. Vil vil videre framheve at det samlede antallet kontrollordninger med kommunene etter hvert blir temmelig omfattende.

Disse medlemmer finner likevel å kunne akseptere en påleggshjemmel som kvalifiserer forholdet til , ved siden av å være lov- eller forskriftsstridig, til også å skulle være «skadelig eller uforsvarlig». Vi mener imidlertid at det blir en for omfat-

tende hjemmel til å gi pålegg når dette etter flertallets forslag også omfatter begrepet «uheldig».

Etter utvalgets oppfatning må statlige opplæringsmyndigheter legge regelverket på dette forvaltningsområdet til grunn for eventuelle pålegg, og kan ikke trekke inn forhold som sorterer under f.eks. helse- eller arbeidsmiljømyndighetene, der det er andre systemer for tilsyn og oppfølging. Men dette forhindrer ikke at tilsynsmyndighetene etter de forskjellige lovverk samarbeider når dette finnes hensiktsmessig.

For å sikre enhetlig praktisering av et så sterkt virkemiddel som pålegg til kommunene m., v., bør departementet, dersom det velger å delegere slik vedtakskompetanse til utdanningskontoret, utarbeide retningslinjer og annen veiledning med sikte på å unngå uheldig praktisering av hjemmelen. Hovedvekten må i alle tilfelle legges på rådgivning og veiledning, slik at en i samarbeid og samforståelse med kommuner og andre skoleeiere så langt som mulig kan oppnå tilfredsstillende ordninger uten å nytte pålegg. Utvalget understreker dessuten at pålegg etter denne bestemmelsen vil være enkeltvedtak - jf. fvl. § 2 - som kan påklages og som også ellers må følge reglene i forvaltningsloven (se også "*Klage over enkeltvedtak*" i kap. 16).

Kompetanse til å gi pålegg bør som utgangspunkt være ledsaget av sanksjonsmuligheter hvis påleggene ikke blir fulgt. På dette punkt gjør det seg gjeldende noe ulike hensyn i forhold til kommunesektoren og til private skoleeiere.

I forhold til opplæringsvirksomhet i regi av kommuner og fylkeskommuner reiser spørsmålet om økonomiske sanksjoner (bot, tvangsmulkt e.l.) tilknyttet påleggs-hjemmelen vanskelige spørsmål om de grunnleggende ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene. Ved avveiningen av hvorvidt det bør innføres økonomiske sanksjonsmidler må det i den ene retning legges stor vekt på hensynene bak det lokale folkestyret. I den grad hensyn av budsjettmessig karakter må antas å ligge bak kommunesektorens mulige vegring mot å oppfylle pålegg fra statlig myndighet, er det heller ikke klart at økonomiske sanksjoner - som jo nettopp vil kunne øke de budsjettmessige problemer - er noe adekvat virkemiddel.

Det kan også nevnes at tvangsfullbyrdsloven ikke gir adgang til å inndrive pengekrav overfor kommunalforvaltningen (jf. lovens § 1-2 annet ledd).

I motsatt retning møter vi det allmenne behov for å gi staten adgang til å sørge for at nasjonale krav til opplæringsvirksomhet blir oppfylt uten hensyn til hvor den foregår. De eksemplene som finnes på slike hjemler (se f.eks. arbeidsmiljøloven § 78) er så også utformet slik at kommuner og fylkeskommuner likestilles med private ansvarshavende.

Det er imidlertid noe uklart hvor stort behovet i praksis vil være for å gi statlig opplæringsmyndighet hjemmel til å tvinge gjennom sine pålegg ved bruk av økonomiske sanksjoner på. Til dette kommer at de spørsmål av prinsipiell karakter som oppstår i tilknytning til slike sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner er av generell karakter (Se også "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7 punkt 7.4).

På denne bakgrunn finner utvalget ikke grunn til å foreslå regler om slike spørsmål spesielt innenfor opplæringsområdet. Etter utvalgets syn bør spørsmålet om økonomiske sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner ved brudd på statlige pålegg mv. i stedet vurderes som ledd i en generell gjennomgang av statens sanksjonsmidler overfor lokalforvaltningen.

I forhold til private opplæring blir spørsmålet først og fremst på hvilke vilkår statlig godkjenning skal kunne trekkes tilbake eller statstilskudd inndras eller nedreguleres når opplæringsvirksomheten på vesentlige punkter bryter med forutsetninger og vilkår som er satt. Disse spørsmål drøftes nærmere i forbindelse med utvalgets behandling av reglene for godkjenning og statstilskudd, se "*Privat opplæring*" i kap. 34.

35.3.2 Statlig tilsyn og kontroll med kommunal og fylkeskommunal opplæringsvirksomhet

Da særlovsreglene om tilsyn, kontroll og godkjenning ble vurdert som et ledd i arbeidet med å tilpasse særlovgivningen til den nye kommunelov (jf. Ot.prp. nr. 59, 1992-93), ble reglene på opplæringsområdet holdt utenfor i påvente av dette utvalgets arbeid.

Et grunnleggende spørsmål i en vurdering av særlovgivningens bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, er hvorvidt kommunelovens regler om lovlighetskontroll, lovlighetsklage, rett til innsyn i kommunale saksdokumenter o.l. er tilstrekkelige, eller om det er nødvendig å innføre tilleggsbestemmelser i vedkommende særlov.

Utvalget ser ikke grunn til å foreslå at opplæringslovgivningen skal inneholde bestemmelser om kontroll av lovligheten av kommunale eller fylkeskommunale vedtak. Dette ville i tilfelle innebære en situasjon med dobbelthjemler, noe som generelt sett er uheldig. Det reelle behovet for denne typen kontrollhjemmel synes godt dekket gjennom kommuneloven § 59 og den tilhørende delegasjonen til henholdsvis departementet og Statens utdanningskontor. Det samme gjelder hjemler for innsyn og informasjonsinnhenting (kommuneloven § 59 nr. 6).

Som nevnt (punkt 35.3.1) bør det imidlertid innføres en hjemmel for departementet til å gi særskilte forskrifter om rapportering fra kommuner, fylkeskommuner og andre som driver opplæringsvirksomhet.

Utvalget finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå videreført særskilte regler om tilsyn med PP-tjenesten. Denne tjenesten vil være omfattet dels av det alminnelige systemet for tilsyn og kontroll i kommuneloven, dels av de særbestemmelser som utvalget foreslår i den nye opplæringslovgivning (se nedenfor).

Utvalget foreslår en lovregel på grunnskoleområdet som pålegger statlige opplæringsmyndigheter å gi råd og veiledning overfor kommuner og fylkeskommuner. En slik lovregel forutsetter også at staten driver informasjonsvirksomhet om lover og regelverk samt bidrar til å utvikle rutiner for evaluering og rapportering som kan komme både skoleeier og staten til nytte. Samarbeid og samhandling mellom staten og skoleeier må her være innfallsvinkelen.

I tråd med det som er sagt i punkt 35.3.1 ovenfor, vil *utvalgets flertall* videre foreslå en bestemmelse som uttrykkelig hjemler statens rett til å føre tilsyn med opplæringsvirksomhet i regi både av kommuner og fylkeskommuner og av private. Regelen må utformes slik at den retter seg mot vedkommende kommune eller annen skoleeier som sådan, ikke til den enkelte skole eller skoleadministrasjon. Det vil f.eks. være uheldig om utdanningskontoret driver tilsyn uten at kommunens sentrale ledelse varsles og gis anledning til å delta i drøftelser med statens tilsynsmyndigheter.

Det bør ikke lovfestes noen plikt for statlig tilsynsmyndighet til å foreta inspeksjon e.l. etter anmodning fra foreldre, undervisningspersonale eller andre. Ansvar for lovmessig og ellers forsvarlig opplæringsvirksomhet påligger i første rekke vedkommende kommune eller annen skoleeier. Statlig tilsyn skal drives innenfor lovens rammer og etter retningslinjer som staten selv trekker opp. Men når det vurderes om særskilte skritt er nødvendig, vil henvendelser som nevnt selvsagt kunne gi viktig informasjon.

I tråd med det som er sagt i punkt 35.3.1 bør det ellers innføres hjemmel for statlig myndighet til å påby retting eller endring av uforsvarlige eller skadelige forhold som er i strid med loven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven. Hjemmelen bør utformes etter mønster av de tilsvarende bestemmelser i helselovgivningen. Utvalgets flertall foreslår at også forhold som på annen måte er uheldige og samtidig er i

strid med lov eller forskrift omfattes av påleggshjemmelen. Medlemmene Hildrum, Hjortland, Hove, Loe, Skard og Sørensen, går imot dette.

Utvalget understreker i denne sammenheng at statlige opplæringsmyndigheter i første rekke må søke å nå fram til tilfredsstillende forhold gjennom rådgivning mv. og i dialog med kommunen og med undervisningspersonalet. Grunnlaget for å gi pålegg må finnes i opplæringslovgivningen, inkludert forskrifter om læreplaner m.v.

Dersom departementet delegerer kompetansen til å gi pålegg til f.eks. Statens utdanningskontor, kan den som pålegget er rettet mot bringe vedtaket inn for departementet til overprøving gjennom klage etter reglene i forvaltningsloven kap. VI.

Selv om den faglige og administrative kompetanse i fylkeskommunene kanskje tilsier noe mindre reelt behov for denne typen av regler, bør hjemlene om tilsyn og pålegg også omfatte videregående opplæring.

35.3.3 Regler om tilsyn og kontroll med privat opplæringsvirksomhet

De alminnelige hjemler for tilsyn mv. som er foreslått i punkt 35.3.2, vil ha tilsvarende anvendelse overfor private skoleeiere mv. som overfor opplæringsvirksomhet på samme nivå i kommunal og fylkeskommunal regi.

Forøvrig ser utvalget et behov for klarere regler om hvordan tilsynsansvaret skal fordeles mellom staten og kommunene. Etter privatskoleloven § 29 kan det synes noe uklart på hvilken måte tilsynsansvaret og tilsynsplikten påhviler henholdsvis Statens utdanningskontor og kommunen. I praksis er det imidlertid staten som forestår tilsynet med private skoler, mens grunnskoleloven § 27 nr. 3 gir hjemmel for kommunen til å føre tilsyn med de som ikke går i kommunal grunnskole, herunder adgang til å innkalle elevene til særskilte prøver. Denne regelen har sammenheng med opplæringsplikten på grunnskolenivå.

Kommunene bør fortsatt ha det primære ansvar for å føre tilsyn med hjemmeundervisning på grunnskolens område. Derimot synes det lite hensiktsmessig å legge tilsynsansvaret overfor private skoler mv. til kommunene eller fylkeskommunene. Deres faglige og administrative kompetanse til å vurdere alternativ pedagogikk o.l. vil ofte være begrenset. Dessuten skal slike skole på grunnskolenivå bare kunne drives med godkjenning av staten (se "*Privat opplæring*" i kap. 34), og de vil som regel få statlig tilskudd til sin virksomhet. Det vil da være mest tjenlig at staten også står for tilsynet, som blant annet må ta utgangspunkt i de vilkår som gjelder for tildelingen av tilskudd.

På videregående nivå har utdanningskontoret bare plikt til å føre tilsyn med skoler mv. som får statstilskudd. Det synes hensiktsmessig å videreføre denne ordningen. Se i denne forbindelse utvalgets forslag om å begrense lovens anvendelse til private videregående skoler som mottar tilskudd ("*Privat opplæring*" i kap. 34).

Selv om ansvaret for å føre tilsyn med private skoler mv. i sin helhet legges til staten, bør det være mulig å inngå avtaler med kommuner og fylkeskommuner om å forestå tilsyn med private grunnskoler og videregående skoler.

KAPITTEL 36

Ansvars- og finansieringsbestemmelser**36.1 INNLEDNING**

Utvalget gjennomgår her de sentrale bestemmelsene om fordelingen av ansvar i opplæringssektoren og om finansieringen av opplæringsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner.

Fremstillingen avgrenses mot ansvarsdelingen i forbindelse med skoleskyss og innlosjering, se "*Skyss og innlosjering*" i kap. 26, og mot lærebedrifters og private skolars opplæringsansvar, se henholdsvis "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32 og 34.

36.2 GJELDENDE RETT**36.2.1 Kommunens ansvar**

Etter gsl. § 37 er kommunen ansvarlig for at barn og ungdom opp til 16 år i kommunen får grunnskoleopplæring. Kommunen har også plikt til å oppfylle rett etter voksenopplæringsloven § 5 til opplæring på grunnskolens område for voksne.

Kommunens ansvar omfatter likevel ikke elever i sosiale og medisinske institusjoner som fylkeskommunen driver, jf. § 37 nr. 1 annet ledd og nedenfor i punkt 36.2.2.

Kommunens plikter i forbindelse med grunnskoleopplæringen er regulert nærmere i de øvrige bestemmelsene i grunnskoleloven og i forskrifter gitt med hjemmel i loven. I tillegg er kommunene bundet av en rekke andre rettsregler i sin opplæringsvirksomhet, f.eks. lovgivningen om helse og arbeidsmiljø.

Kommunens plikt til å følge lover og forskrifter er presisert i gsl. § § 27 nr. 1 og 37 nr. 1. Etter § 27 nr. 1 skal kommunen også sørge for «at skolen er på høgd med dei krav som gjeld til kvar tid.»

Kommunens ansvar for grunnskoleopplæringen omfatter også ansvar for utgiftene, jf. § 37 nr. 2. Det finansielle ansvaret omfatter alle elever som har «heimen sin» i kommunen, uavhengig av om opplæringen foregår i eller utenfor kommunen, jf. § 37 nr. 3. Spørsmålet om hvem som skal regnes som hjemmehørende i kommunen er nærmere regulert i grunnskoleforskriften § 5-1 nr. 2 annet ledd:

«Heimkommunen er den kommunen der foreldra, eller den av foreldra som har omsorga for barnet, bur. I tvilstilfelle avgjer statens utdanningskontor i det fylket der barnet oppheld seg.»

Grunnskoleforskriften § 5-1 gir også regler om kommunens økonomiske ansvar for barn som barneverntjenesten har plassert i andre kommuner, i fosterhjem eller i institusjon. Ansvaret legges her til den kommunen som har det økonomiske ansvaret etter lov 17.07.1992 nr. 100 om barneverntjenester. Utgangspunktet etter denne loven § 9-1 jf. § 8-1 er at kommunen der barnet oppholder seg skal betale.

Ved undervisning i annen kommune fastsetter hjemkommunen omfanget av eventuell spesialundervisning, jf. grunnskoleforskriften § 5-1 nr. 2 første ledd.

36.2.2 Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring, jf. lvgo. § 4 første ledd. Etter lvgo. § 35 tredje ledd er fylkeskommunens økonomiske ansvar begrenset til elever som er hjemmehørende i fylket. Forskrift av 02.05.1989 nr. 338 gir regler om refusjon av utgifter til elever som ikke er hjemmehørende i fylket (gjesteelever).

Departementet kan pålegge fylkeskommunen å gi tilbud til søkere fra andre fylker mot eventuell refusjon, jf. lvgo. § 35 fjerde ledd. Etter forarbeidene må bestemmelsen forstås slik at den gir kompetanse til å pålegge opprettelsen av bestemte kurs, jf. Ot.prp. nr. 31 (1992-93) s. 24

Etter lvgo. § 4 annet ledd skal fylkeskommunen gi tilbud til et antall elever utover den gruppen som har rett til videregående opplæring. Forskrift av 20.04.1994 (omfangsforskriften) § 2 første ledd bestemmer at fylkeskommunens tilbud totalt skal svare til heltids opplæring for 375 % av et årskull. Elever i statlige og private videregående skoler og tekniske fagskoler skal tas med når omfanget av fylkeskommunens tilbud beregnes, jf. forskriften § 2 annet ledd.

Etter lvgo. § 4 tredje ledd skal fylkeskommunen ved planlegging og utbygging av videregående opplæring blant annet «ta hensyn til nasjonale målsettinger, søkerens ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring innen alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper». Utbygging av tilbudet skal også tilpasses behovet for opplæring i fengsler og sosiale og medisinske institusjoner, samt behovet for spesielt tilrettelagt opplæring.

Omfangsforskriften § 3 gir regler om innholdet av fylkeskommunens tilbud til voksne og andre søkere uten lovfestet rett. Blant annet skal det tilbys plasser på alle ordinære grunnkurs.

Med unntak av den hjemmel til å gi pålegg som må antas å ligge i lvgo. § 35 fjerde ledd, er det for øvrig ikke gitt lovregler om hvilke grunnkurs og videregående kurs fylkeskommunen skal tilby.

Fylkeskommunens ansvar omfatter også fagopplæringen i bedrift, se lov om fagopplæring og lvgo. § 35 sjetten og syvende ledd.

Etter gsl. § 37 nr. 1 og i lvgo. § 35 annet ledd har fylkeskommunen ansvaret for grunnskoleopplæring av klienter i sosiale og medisinske institusjoner som fylkeskommunen eier eller ved avtale har økonomisk ansvar for. Som nevnt skal det tas hensyn til slik opplæring ved utbygging av fylkeskommunens opplæringstilbud, jf. lvgo. § 4 tredje ledd.

Fylkeskommunen har også ansvaret for spesialundervisning på grunnskolen område for aldersgruppen 16-20 år, jf. voksenopplæringsloven § 4 annet ledd.

Etter lvgo. § 35 femte ledd kan departementet pålegge fylkeskommunen å administrere annen fengselsopplæring enn videregående opplæring.

Forøvrig er fylkeskommunen bundet av de lov- og forskriftsregler som gjelder for utformingen av tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring, se også lvgo. § 35 tiende ledd.

Oslo kommune har de rettigheter og plikter som ellers er tillagt fylkeskommunen, jf. lvgo. § 36 annet ledd og fagopplæringsloven § 7 siste ledd.

36.2.3 Særlig om voksenopplæringen

Staten skal sørge for den generelle utviklingen av voksenopplæring, alternativ førstegangsutdanning for voksne, etterutdanning ved høgre utdanningssituasjoner og yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken, jf. vol. § 3 første ledd. Videre skal staten sørge for at voksne gis adgang til å dokumentere sin kompetanse, jf. vol. § 3 annet ledd.

Både fylkeskommunen og kommunen har et ansvar for utvikling og planlegging av voksenopplæring, jf. vol. § 4 nr. 1 og 5 nr. 1.

Etter vol. § 5 nr. 2 har kommunen også ansvar for førstegangsutdanning for voksne i grunnskolen og for spesialundervisning etter vol. § 5 annet ledd. Fylkeskommunen er ansvarlig for førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning på den videregående skoles nivå, jf. vol. § 4 nr. 2. Disse bestemmelsene innebærer at det offentlige har hovedansvaret for førstegangsutdanning i grunnskolen og på videregående skoles nivå, jf. Ot.prp. nr. 7 (1975-76) s. 62. Etter vol. § 8 nr. 2 kan det imidlertid overlates til studieforbundene å utføre opplæringen.

Endelig er fylkeskommunen og kommunen ansvarlig for tilskudd til organisasjoner og institusjoner etter de prinsipper som er fastsatt i vol. § 4 nr. 3 og 5 nr. 3.

36.2.4 Andre ansvars- og finansieringsbestemmelser

Kommunene har krav på statstilskudd til delvis dekning av utgiftene til grunnskoleopplæringen, jf. gsl. § 38 nr. 1. Tilsvarende skal staten yte tilskudd til fylkeskommunens utgifter, jf. lvgo. § 37.

Videre skal staten betale innskudd i Statens pensjonskasse for grunnskolen, jf. gsl. § 38 nr. 3.

Grunnskoleloven inneholder bestemmelser om statlige skoler (§ 36) og om Statens utdanningskontor sine oppgaver (§ 34). Lvgo. § 36 første ledd gir regler for oppnevning av styre ved videregående skoler som staten eller kommunen driver. Adgangen til å opprette statlige og kommunale videregående skoler er imidlertid begrenset til særlige tilfeller, jf. lvgo. § 35 første ledd. Dersom kommunen skal drive en videregående skole kreves det i tillegg departementets samtykke.

36.3 UTVALGETS VURDERINGER

36.3.1 Grunnskole og videregående opplæring

I tråd med sitt mandat legger utvalget til grunn at kommunen fremdeles skal ha hovedansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Tilsvarende skal fylkeskommunen oppfylle retten til videregående opplæring. I tillegg skal fylkeskommunen gi tilbud til søkere uten rett til videregående opplæring, herunder etter nærmere forskrifter gitt av departementet.

Unntak fra disse utgangspunkter vil gjelde for klienter ved sosiale og medisinske institusjoner som eies av fylkeskommunen eller drives for fylkeskommunens regning. For slike elever skal fylkeskommunen fortsatt ha ansvar for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Fylkeskommunens ansvar etter vol. § 4 annet ledd for spesialundervisning «på grunnskolens område» for unge i alderen 16-20 år oppheves, jf. *"Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning"* i kap. 19.

Departementet bør også fortsatt ha hjemmel til å gi fylkeskommunen pålegg om å opprette kurs eller linjer som dekker flere fylker eller hele landet. Utvalget viser til at enkelte kurs i videregående opplæring vil ha så få deltakere at det vil være mest hensiktsmessig å opprette tilbud som rekrutterer deltakere fra flere fylker.

På den annen side foreslår utvalget å oppheve lovbestemmelsene om særskilt ansvar for lærlingers teoriopplæring. Dette ansvaret vil uansett kunne pålegges gjennom departementets kompetanse til å fastsette forskrifter om opplæringens innhold, se *"Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)"* i kap. 21. Departementets hjemmel i lvgo. § 35 syvende ledd til å gi pålegg om sentrale kurs for lærlingers teoriopplæring vil være dekket av den mer generelle bestemmelse om å opprette bestemte kurs som utvalget foreslår videreført ovenfor.

Det er heller ikke grunn til å anta at samarbeid mellom fylkeskommuner om opplæringstilbudet er avhengig av en særskilt lovregel om dette, se i dag lvgo. § 35 niende ledd. Det vises blant annet til at slikt samarbeid allerede finner sted.

At kommunen og fylkeskommunen er bundet av lovbestemmelser finner utvalget for selvsagt til å være gjenstand for særskilt lovbestemmelse (se i dag gsl. 27 nr. 1 og lvgo. § 35 tiende ledd).

36.3.2 Hvem skal kommunen og fylkeskommunen være ansvarlig for?

Ansvar og plikter skal fortsatt omfatte personer som har sitt bosted i vedkommende kommune eller fylkeskommune. I denne sammenheng vises det også til "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20, punkt 20.5.3, der utvalget foreslår at elevenes rett til videregående opplæring presiseres til å gjelde i forhold til hjemfylkets tilbud.

I denne relasjon kan det oppstå kompliserte spørsmål om f.eks. barnevernsplasserte barn og unge, delt omsorg og refusjon av andre kommuners utgifter. Utvalget foreslår derfor å videreføre en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om bosted og refusjon av utgifter. Departementet skal herunder kunne fastsette at reglene i barneverntjenesteloven skal regulere ansvaret for elever som er omfattet av barneverntjenesten i oppholdskommunen. Hjemmelen skal også omfatte refusjonsordninger knyttet til den rett til valg mellom offentlige skoler som utvalget foreslår i "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20. Det vises til at hjemkommunen i denne forbindelse skal være forpliktet til å refundere skolekommunens ekstra utgifter.

For å kunne tjene som konfliktløser bør departementet også ha kompetanse til å gripe inn i enkelttilfeller der det er tvist mellom kommuner eller fylkeskommuner og f.eks. fastsette refusjonsbeløpets størrelse.

36.3.3 Særlig om statlige skoler, om kommunale videregående skoler og fylkeskommunale grunnskoler

Utvalget foreslår å oppheve de særskilte regler i gsl. § 36 om departementets styring av statlige grunnskoler og lvgo. § 36 første ledd om styre for statlige og kommunale videregående skoler. De statlige og kommunale skolene skal være omfattet av de samme bestemmelser som tilsvarende kommunale og fylkeskommunale skoler, se i "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 om lovens virkeområde. For øvrig må paragrafenes bestemmelser om kommunal og statlig kompetanse antas å være dekket av skoleeiers alminnelige myndighet og har derfor ikke selvstendig rettslig betydning.

Imidlertid finner utvalget grunn til å videreføre de særlige begrensningene i adgangen til å starte statlige og kommunale videregående skoler, jf. lvgo. § 35 første ledd. Dette er i samsvar med den ansvarsdelingen som utvalget legger til grunn ovenfor, der fylkeskommunen har hovedansvaret for videregående opplæring.

Tilsvarende bør kommunens hovedansvar for grunnskoleopplæringen legge begrensninger på statens og fylkeskommunens adgang til å drive grunnskoler. Utvalget foreslår derfor at prinsippene i § 35 første ledd nedfelles i loven også for grunnskolens vedkommende. Begrensningene vil naturlig nok ikke gjelde i de tilfeller der fylkeskommunen allerede har ansvaret for grunnskoleopplæringen, se ovenfor i punkt 36.3.1.

36.3.4 Særlig om voksenopplæringen

Utvalget vil også gå inn for at dagens ansvar for voksenopplæringen (se voksenopplæringsloven § § 3-5) blir videreført og kommer til uttrykk i den nye lov. Videre

foreslår utvalget å videreføre dagens adgang til å la studieforbundene utføre opplæringen, jf. vol. § 8.

36.3.5 Særlig om fengselsundervisningen

Fylkeskommunens opplæring i fengslene styres i dag i hovedsak gjennom rammebevilgninger over statsbudsjettet og gjennom avtaler med staten. Videre skal fylkeskommunen etter lvgo. § 4 tredje ledd ta hensyn til opplæringen i fengslene ved utbygging av tilbudet om videregående opplæring.

Utvalget finner ikke grunnlag for å endre fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring i fengslene. Videre bør departementet fortsatt ha hjemmel til i særlige tilfeller å pålegge fylkeskommunen oppgaver i forbindelse med annen fengselsundervisning, f.eks. grunnskoleopplæring (se nå lvgo. § 35 femte ledd). Det forutsettes imidlertid at staten fortsatt vil dekke fylkeskommunenes utgifter til opplæring i fengslene.

36.3.6 Særlig om lovfesting av statstilskudd til kommuner og fylkeskommuner

Dagens bestemmelser i gsl. § 38 og lvgo. § 37 om statlig finansiering av kommunal og fylkeskommunal opplæringsvirksomhet ble vurdert i forbindelse med lov 11.06.1993 nr. 90. I Ot.prp. nr. 105 (1992-93) s. 2 heter det:

«Det vil vere best i samsvar med dei prinsippa for inntektssystemet som regjering og Storting har trekt opp å sløyfe einkvar formulering som viser til vedkommande utgiftssektor eller formål, og berre nemne tilskot til kommunen/fylkeskommunen. Sjølv med ei slik endring vil likevel føresegnene vere utan direkte rettsleg verde. Dette er fordi den einskilde føresegna ikkje legg noko påviseleg plikt på staten utover det som følgjer av inntektssystemet i seg sjølv. På den bakgrunn kan det reisast spørsmål om det i det heile er naudsynt å ha slike føresegner i lovverket. Eit alternativ til føresegner i ymse lover, kan kanskje vere særskilt lovfesting av dei grunnleggjande trekka i inntektssystemet i ei eiga lov. Men det ville krevje nærare utgreiing dersom ein skulle vurdere om det er føremålstenleg med ei slik lovfesting. Departementet har ikkje ønskt å ta opp denne vurderinga i denne omgang.»

På denne bakgrunn foreslo Regjeringen å erstatte lovregler som viste til særskilte utgiftssektorer eller formål med en generell formulering som viser til at tilskuddene blir fordelt gjennom inntektssystemet. Stortinget fattet vedtak i samsvar med Regjeringens forslag, jf. Innst. O. nr. 118 (1992-93).

Siden Stortinget nylig har vurdert de generelle bestemmelsene om finansiering i opplæringslovgivningen finner ikke utvalget grunnlag for særskilt å vurdere slike bestemmelser. Dette bør eventuelt overlates til en samlet gjennomgang av reglene om finansiering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. Utvalget foreslår derfor å videreføre dagens bestemmelser i gsl. § 38 nr. 1 og lvgo. § 37.

Utvalget foreslår imidlertid å oppheve gsl. § 38 nr. 2, som sier at staten yter årlige tilskudd til særlige undervisningstilbud etter nærmere regler gitt av departementet. Siden bestemmelsen antakelig ikke er ment å pålegge staten en plikt til å yte slike tilskudd, antas den å være uten selvstendig rettslig betydning. For å presisere at slike tilskudd er tillatt foreslår utvalget en endring i den generelle tilskuddsbestemmelsen.

KAPITTEL 37

Lovens virkeområde**37.1 INNLEDNING**

I "*Lovstruktur*" i kap. 12 foreslår utvalgets flertall å samle reglene om grunnskolen og videregående opplæring i en felles lov. Lovens virkeområde vil i hovedsak følge av de lovbestemmelser som blir foreslått i "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 - 36, samt av alminnelige prinsipper om lovers virkeområde.

Dette kapitlet gir først en oversikt over lovens emnemessige og geografiske virkeområde. Deretter går utvalget inn på noen særlige spørsmål som gjelder hvilke personer som skal omfattes av loven.

Vurderingene tar utgangspunkt i flertallets forslag til lovstruktur (se "*Lovstruktur*" i kap. 12).

37.2 OVERSIKT**37.2.1 Typer av institusjoner og opplæring**

Som utgangspunkt skal loven gjelde for all grunnskoleopplæring uten hensyn til type institusjon eller eierforhold. Loven omfatter altså slik opplæring i både kommunale, fylkeskommunale, statlige og private institusjoner og både i ordinære skoler og der grunnskoleopplæringen er del av f.eks. statlig kompetansesenter for spesialundervisning, sykehus eller fengsel.

For private skoler gjøres det imidlertid enkelte unntak, bl.a. av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser (se "*Privat opplæring*" i kap. 34). Større unntak gjøres for privat opplæring utenfor skole (se "*Privat opplæring*" i kap. 34). Det samme gjelder grunnskoleopplæring spesielt tilrettelagt for voksne, se punkt 37.3 nedenfor.

På samme måte skal loven gjelde for all videregående opplæring, herunder læreforhold i bedrift, og eksamen som bygger på videregående opplæring. Loven regulerer imidlertid ikke videregående opplæring som gis av private uten statstilskudd etter loven, se "*Privat opplæring*" i kap. 34 og punkt 37.3 nedenfor. Som for grunnskoleopplæringen er det gjort omfattende unntak for offentlig videregående opplæring spesielt organisert for voksne.

På disse områdene vil loven som utgangspunkt omfatte både barn, unge og voksne, og elever som har behov for spesialundervisning.

Derimot vil loven ikke gjelde for offentlige tilbud utenfor området for grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Hvilken opplæring loven gjelder for, er fastsatt dels i loven selv og dels i forskrifter om opplæringens innhold. Utenfor vil blant annet falle skolefritidsordninger, sommerskoler mv. som ikke er del av grunnskoleopplæring.

Heller ikke tekniske fagskoler vil gi videregående opplæring i lovens forstand. I praksis skjer opptak til slike skoler på grunnlag av fullført videregående opplæring.

37.2.2 Særlig om geografisk virkeområde

Lovens geografiske virkeområde vil følge av de alminnelige prinsipper om lovers virkeområde. Dersom ikke annet framgår av loven, vil den således bare gjelde opplæringsvirksomhet i riket.

Etter § 2 i lov 17.07.1925 nr. 11 om Svalbard gjelder ikke norsk offentligrettslig lovgivning for Svalbard, med mindre annet er fastsatt.

Etter svalbardloven § 4 kan Kongen gi forskrifter om blant annet skolevesenet. Etter forskrifter av 12.6.1981 nr. 3380 om grunnskole og videregående skole på Svalbard punkt 1 skal staten drive grunnskole på Svalbard for barn av norske statsborgere og for barn av utenlandske statsborgere som ønsker at deres barn skal gå i norsk skole. Barn av norske foreldre har samme rett og plikt til grunnskoleopplæring som barn på fastlandet. Etter forskriften punkt 4 skal det ved grunnskolen på Svalbard opprettes avdeling for videregående opplæring.

Etter utvalgets oppfatning vil opplæringsvirksomheten på Svalbard også heretter kunne styres mest hensiktsmessig gjennom forskrift. Det forutsettes i denne forbindelse at forskriftene fremdeles vil gi norske barn og ungdom samme rett og plikt til grunnskoleopplæring som barn og ungdom på fastlandet.

37.3 SÆRLIG OM OPPLÆRING SPESIELT ORGANISERT FOR VOKSNE OG FORHOLDET TIL VOKSENOPPLÆRINGSLOVEN

Enkelte deler av loven skal gjelde også for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne som kommunen eller fylkeskommunen er ansvarlig for. Dette omfatter også slik opplæring som studieforbundene gir etter oppdrag fra kommuner eller fylkeskommuner og opplæring i fylkeskommunale arbeidsmarkedskurs.

Lovens bestemmelser om formål (se "*Innledning*" i kap 17), opplæringens innhold, herunder fritak fra kristendomsundervisning (se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 og 18), og statlig tilsyn (se "*Kontroll- og tilsynsordninger*" i kap. 35) skal gjelde for slik opplæring. Lovutkastet regulerer også spesialundervisning for voksne (se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19). Endelig gir lovutkastet departementet hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for medarbeidere i opplæring spesielt organisert for voksne.

Forøvrig skal loven etter *flertallets* oppfatning ikke gjelde for opplæring spesielt tilrettelagt for voksne. Dette betyr at loven som utgangspunkt ikke omfatter grunnskoleopplæring og videregående opplæring gjennom studieforbund som ikke er underlagt kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar. Opplæringen tar imidlertid sikte på bringe deltakerne fram til eksamen regulert av forskrifter om vurdering i grunnskolen og videregående opplæring, noe som sammen med eventuelle vilkår knyttet til statstilskudd må antas å representerer en tilstrekkelig styring av slike opplæringstilbud.

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som ikke går inn under den felles loven omfattes heller ikke av voksenopplæringsloven. Staten står imidlertid fritt til å yte tilskudd til denne virksomheten og kan i denne sammenheng fastsette nærmere vilkår.

Medlemmene Folkestad og Wøien finner ikke grunn til at det skal stilles andre og dårligere kvalitetskrav til kompetansegivende grunnskoleopplæring eller videregående opplæring selv om den er spesielt organisert for voksne. Disse medlemmene går derfor imot forslaget om å unnta slik undervisning fra en rekke av de bestemmelser som gjelder for ordinær grunnskole og videregående opplæring.

37.4 NÆRMERE OM NORDMENN I UTLANDET

Unntak fra utgangspunkt om at loven bare gjelder i riket gjelder for private skoler i utlandet med statstilskudd etter reglene i loven, se "*Privat opplæring*" i kap. 34.

Norske borgere som bosetter seg i utlandet har likevel ikke rett til grunnskole eller videregående opplæring etter reglene i loven. De vil heller ikke være omfattet av plikten til grunnskoleopplæring. Norske borgere som tar kortvarig opphold i utlandet må derimot antas å være omfattet av grunnskoleplikten.

Utvalget antar at de sistnevnte spørsmål ikke trenger nærmere lovregulering.

37.5 NÆRMERE OM UTLENDINGER I NORGE

37.5.1 Gjeldende rett

Opplæringslovene gir i dag ikke bestemmelser om hvilken tilknytning til riket som kreves før rettigheter og plikter inntreffer. Det er imidlertid antatt at alle som har tatt varig opphold omfattes av grunnskoleloven.

Forskrift av 10.11.1993 § 3-1 bestemmer at inntak til videregående opplæring forutsetter gyldig oppholdstillatelse. Enslig mindreårig asylsøker kan likevel tas inn til videregående opplæring mens de venter på avklaring av sin status, men har ikke rett til å fullføre skoleåret dersom vedkommende får avslag på søknad om opphold.

Lov 24.06.1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 3 slår fast at utlendinger har samme rettigheter og plikter som norske borgere dersom ikke annet følger av gjeldende rett. Av forarbeidene framgår det at bestemmelsen er ment å slå fast et allment prinsipp om rettslig likestilling mellom utlendinger og norske statsborgere, og at prinsippet vil kunne få betydning ved tolkning av andre lover og rettsregler (se NOU 1983: 47 s. 173 og 314 og Ot.prp. nr. 46 (1987-88) s. 189). I Ot.prp. nr. 46 (1987-88) s. 189 heter det videre:

«Bestemmelsen tar primært sikte på utlendinger som er bosatt i Norge. Når en kommer over på rettigheter f.eks. i form av krav på tjenester og andre ytelser fra det offentlige, vil spesielt utlendinger som bare er i landet på besøk, som utgangspunkt komme i en annen stilling enn nordmenn. Bestemmelsen omfatter imidlertid etter sin ordlyd også slike utlendinger.» (Ot.prp. nr. 46 1987-88 side 189).

Det vises også til UNESCO-konvensjonen av 15.12. 1960 art. 3 e om plikt til å gi utlendinger bosatt i Norge samme adgang til undervisning som norske statsborgere. Om FN-konvensjonen om barns rettigheter av 20.11.1989 vises det til omtalen i punkt 37.4.3 nedenfor.

Ifølge overenskomst av 17.12.1992 om nordisk utdanningsfelleskap på den videregående skoles nivå, skal søkere fra andre nordiske land med fast bopel i Norge ha samme rett til videregående opplæring som norske statsborger, jf. overenskomstens artikkel 1.

Retten til videregående opplæring i form av allmennutdanning og lærling- og yrkesutdanning er også regulert i rådsforordning av 15.10.1968 om fri bevegelse for arbeidstakere i Fellesskapet (68/1612/EØF) art. 12. Som nevnt i "[Oversikt over Norges internasjonale forpliktelser innen opplæringssektoren](#)" i kap. 4 skal barn av arbeidstakere fra andre EØS-land ha adgang til videregående opplæring på samme vilkår som norske barn.

At statsborgerskap ikke er et vilkår for rett til opplæring i Norge er det også gitt uttrykk for bl.a. i St.meld. nr. 74 (1979-80) s. 93:

«Innvandrerbarn har samme rett og plikt til skolegang som norske barn dersom de fyller betingelsene for skoleopptak: Minst 3 måneders opphold i Norge og godkjent oppholdstillatelse.»

Etter utlendingsloven § 25 gis besøksvisum for opphold av inntil 3 måneders varighet.

37.5.2 Utvalgets vurderinger: Utgangspunkter

Utvalget legger til grunn at de spørsmål som gjelder utlendingers rett og plikt til opplæring i grunnskoler og på videregående nivå i Norge i vår tid bør gjøres til gjenstand for uttrykkelig lovregulering.

Etter utvalgets oppfatning er det gode grunner for å kreve at utlending må være bosatt i Norge og ikke bare på gjennomreise, ferie eller annet kortvarig opphold. Undervisning gir først og fremst utbytte for dem som oppholder seg en lengre periode i landet og må forutsette opphold av en viss varighet.

Dersom ikke særlige forhold i det enkelte tilfelle tilsier noe annet, kan det etter dette være naturlig å legge til grunn at opphold kortere enn 3 måneder ikke utløser rettigheter eller plikter i opplæringsammenheng. Når det er klart at oppholdet faktisk strekke seg utover 3 måneder, bør det på den annen side ikke kreves at oppholdet har vart en viss tid. Som utgangspunkt bør loven da gjelde fra første dag.

Om den nærmere anvendelse av disse utgangspunkter vises det til punktene 37.5.3 og 37.5.4 nedenfor.

37.5.3 Særlig om grunnskoleopplæring

På denne bakgrunn foreslår utvalget at retten til grunnskoleopplæring skal inntre fra det tidspunkt da det er sannsynlig at barnet eller den unge skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Dette vil også omfatte barn av asylsøkere når det er sannsynlig at oppholdstillatelse vil bli innvilget eller at tiden for å behandle søknad om asyl vil overstige tre måneder.

Plikt til å følge grunnskoleundervisning, eventuelt hjemmeopplæring, etter reglene i Norge er langt mer inngripende overfor den enkelte enn å tildele tilsvarende rettigheter. Det kan i den forbindelse også vises til at en unnlattelse av å oppfylle opplæringsplikten etter utvalgets forslag fortsatt skal være sanksjonert med bøter (se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18). Plikten bør derfor ikke inntre før oppholdet faktisk har vart tre måneder.

Videre bør departementet i enkelttilfeller kunne dispensere fra opplæringsplikten der det fremstår som uhensiktmessig å pålegge slik plikt. Dette vil f. eks. kunne gjelde der det er klart at oppholdet bare vil vare i kort tid utover tre måneder slik at opplæringsperioden bare kan bli av kort varighet.

Om oppholdet i landet er ulovlig vil etter forslaget være uten betydning for barnets rett og plikt til grunnskoleopplæring. Det vises i denne forbindelse til art. 2, 3 og 28 i FN-konvensjonen om barns rettigheter av 20.11.1989 og til en uttalelse av 22.4.1994 der FN's komite for barnets rettigheter kommenterer norsk praksis overfor barn som har fått avslag på søknad om asyl, men som fortsatt oppholder seg i landet. Komiteen uttaler at utdanning bør gis til slike barn «i tråd med ordlyd og ånd i artikkel 2 og 3 i konvensjonen.»

37.5.4 Særlig om videregående opplæring

For rett til videregående opplæring må det etter utvalgets oppfatning kreves mer varig opphold. Det må antas å være lite hensiktsmessig med kortvarige perioder i videregående opplæring. Et hovedformål med retten til videregående opplæring er å bringe elever og lærlinger fram til formell yrkes- eller studiekompetansen. Det kunne derfor tenkes at retten til videregående opplæring bør gjøres avhengig av at søkeren har til hensikt å være her fram til opplæringen er fullført.

Det er usikkert om Norges plikter etter den nordiske overenskomsten av 17.12.1992 og etter EØS-retten tillater vilkår om at oppholdet må ha en sannsynlig varighet på tre år eller mer. Det er imidlertid rimelig å anta at et krav om at opphol-

det ihvertfall må kunne omfatte grunnkurs eller et videregående kurs ikke vil bli rammet.

Forutsatt at den nevnte antagelse er holdbar, bør det etter utvalgets oppfatning kreves at søkeren til videregående opplæring har til hensikt å opphold seg i Norge minst ett skoleår. Det forutsettes at søkeren har lovlig opphold i denne perioden. Derimot vil oppholdstillatelse ikke uten videre være nødvendig, slik inntaksskriften § 3-1 i dag krever. Det vises til at nordiske borgere er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 6 tredje ledd.

KAPITTEL 38

Overgangsbestemmelser

Utvalget behandler i dette kapitlet visse spørsmål som gjelder lovens anvendelse på forhold etablert før lovens ikrafttreden. Fremstillingen må blant annet ses i lys av forbudet i grunnloven § 97 mot å gi lover og andre rettsregler tilbakevirkende kraft. Det er viktig å merke seg at de hensyn til forutberegnelighet og fair play som ligger bak denne bestemmelsen, gjør seg gjeldende også utenfor de områder der grunnlovens forbud kan antas å slå igjennom overfor lovbestemmelser som går lenger. Som regel bør lovreformer bare legge seg tett opp til forbudets yttergrenser når svært sterke grunner taler for en slik løsning.

I "*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 foreslår utvalgets flertall å oppheve de særlige bestemmelser i grunnskoleloven om uoppsigelige stillinger, oppsigelsesgrunner, vektlegging av ansiennitet ved oppsigelse, overføring til annen skole, avskjed, suspensjon og oppsigelsesfrister. Forslaget bygger på at det på opplæringslovgivningens område ikke lenger er grunn til å opprettholde andre hovedregler om slike spørsmål enn de som følger av alminnelig arbeidsrett.

I sin utredning om undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling (se vedlegg 2) har professor Jakhelln drøftet overgangsspørsmål (s. 64) i tilknytning til blant annet opphevelsen av de særlige reglene om stillingsvern og oppsigelsesfrist.

Han foreslår for det første at undervisningspersonale som sitter i uoppsigelig stilling ved lovens ikrafttreden skal beholde denne status. Lovendringer som fører til at tilsatte i uoppsigelig stilling kan sies opp når det foreligger saklig grunn, vil etter Jakhellns oppfatning trolig komme i strid med grunnloven § 97.

Jakhelln foreslår videre at adgangen etter gsl. § 24 nr. 1 annet ledd første og annet punktum, og § 24 nr. 2 til å overføre fast tilsatt personale til annen grunnskole fortsatt skal få anvendelse overfor personale i uoppsigelige stillinger. Bestemmelsen om at lønnen ikke kan settes ned i slike tilfeller (gsl. § 24 nr. 1 annet ledd tredje punktum) foreslås imidlertid opphevet.

Utvalget slutter seg i hovedsak til dette syn og foreslår overgangsbestemmelser i tråd med de nevnte forslag. Forbudet mot lønnsnedsettelse i gsl. § 24 nr. 1 annet ledd tredje punktum foreslås imidlertid opprettholdt for personale som er omfattet av denne bestemmelsen ved lovens ikrafttreden. Utvalget antar at det ikke er tilstrekkelig behov for ytterligere overgangsbestemmelser i forbindelse med opphevelse av de særlige stillingsvernsreglene.

Dersom tariffavtalen om det særlige stillingsvernet i videregående opplæring (rettsvilkårsavtalen) skulle bli opphevet eller endret bør tilsvarende overgangsordninger vurderes.

I "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 foreslår utvalgets flertall lovfestet at kommunen og fylkeskommunen skal ha kompetanse til å opprette stillinger, funksjoner og tjenester innenfor de rammer som følger av lov eller forskrift. Forslaget innebærer at bestemmelser i tariffavtale mellom staten og fagorganisasjonene må vike for kommunale og fylkeskommunale bestemmelser på dette området.

Flertallets forslag vil ikke gi anledning til å fjerne eksisterende stillinger før de blir ledige etter lovlig oppsigelse eller annen avgang, eller til å omdefinere stillingenes innhold utover det som måtte følge av någjeldende lov, tariffavtale eller individuell arbeidsavtale. For så vidt vil utvalgets forslag på dette punkt ikke skape behov for særskilte overgangsbestemmelser.

Dersom ikke annet er avtalt kan tariffavtaler mellom staten og lærerorganisasjonene sies opp med tre måneders varsel, jf. tjenestetvistloven § 12 annet ledd. Så vel hensynet til å unngå tilbakevirkning som praktiske hensyn tilsier at det bør gis tid til å si opp gjeldende avtaler med lovbestemt eller avtalt oppsigelsesfrist før de deler av dem som måtte stå i strid med de nye lovbestemmelser, må stå tilbake for loven.

Dette behov kan ivaretas ved bruk av den kompetanse som Kongen under enhver omstendighet bør ha til å gi forskrift om når loven skal tre i kraft. Ut fra forholdene ved lovens vedtagelse kan det f.eks. være aktuelt å bestemme at visse bestemmelser skal tre i kraft på et senere tidspunkt enn loven forøvrig. I "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 foreslår utvalget å lovfeste kravet til pedagogisk praksis på ett år, mot tidligere et halvt år. Videre foreslår utvalget å la loven gjenspeile den utvidelse av allmennlærerutdanningen fra 3 til 4 år som allerede har funnet sted. Det vil imidlertid være rimelig at personer som har avsluttet en utdanning som er kvalifiserende etter eksisterende lovgivning, fortsatt får adgang til fast arbeid i undervisningsstilling. Utvalget foreslår derfor at de foreslåtte krav om lengre studietid bare gjøres gjeldende for personer som avslutter utdanning etter lovens ikrafttreden.

Ved at kompetansekravene er knyttet til tilsettingen vil utvalgets øvrige forslag om endringer i slike krav derimot ikke reise overgangsspørsmål av slik betydning at særregulering er nødvendig.

I "*Privat opplæring*" i kap. 34 foreslår utvalget enkelte endringer i vilkårene for godkjenning av private grunnskoler og for statstilskudd til private grunnskoler og videregående skoler. Det må i denne forbindelse tas standpunkt til i hvilken grad skoler som allerede er godkjent eller som oppbærer statstilskudd vil være omfattet av de nye vilkårene.

Utvalget viser i denne forbindelse til bemerkningene i Ot.prp. nr. 32 (1994-95) Om lov om endringer i lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskott til private grunnskular og private skular som gjev videregående opplæring (privatskulelova) s. 2:

«Departementet vil understreke at sjølv om § 3 bokstav d blir fjerna, får ikkje dette verknader for allereie godkjende skolar. I ein situasjon der allereie godkjende skolar søkjer om fornya godkjenning vil det likevel kunne stille seg annleis. Det skal søkjast om fornya godkjenning m.a. ved endringar i det faglege tilbodet som skolen tilbyr elevane, når skolen utvider elevtalet utover det som ligger til grunn for den opphavlege søknaden og det blir søkt om tilskott for denne elevtalsauke, og ved eigarskifte. Eit avslag på søknad om fornya godkjenning i desse samanhengane vil ikkje få konsekvenser for den opphavlege godkjenninga.»

Utvalget antar at dette synet vil være dekkende også for bedømmelsen av de overgangsspørsmål som vil kunne oppstå etter utvalgets forslag i "*Privat opplæring*" i kap. 34. Nærmere lovregulering av disse spørsmål skulle derfor ikke være nødvendig.

I flere tilfeller foreslår utvalget innkrenkninger i eller bortfall av departementets forskriftskompetanse. I slike tilfeller må forskrifter som ikke har hjemmel i den nye lov, anses som bortfalt ved lovens ikrafttredelse, i den grad Kongen - i forskrifter om lovens ikrafttreden - for en overgangsperiode ikke bestemmer noe annet.

Eksisterende forskrifter som dekkes av hjemmelsbestemmelser i den nye loven vil derimot, ved forskrift om lovens ikrafttredelse, kunne gis ubegrenset virkning i tid også etter lovens ikrafttredelse. Utvalget ser derfor ikke grunn til å foreslå lovregler om disse spørsmål.

I forbindelse med lovens ikrafttreden bør også eksisterende rundskriv gjennomgå med tanke på opphevelse eller videreføring.

I tilknytning til grunnskolereformen legger utvalget til grunn at elever som allerede er i grunnskolen ved lovens ikrafttreden (fastsatt til 01.07.97 ved kgl. res. 23.06.95) ikke skal omfattes av retten til ti års grunnskoleopplæring, jf. Ot.prp. nr. 21 (1993-94) s. 21. I forbindelse med lovens ikrafttreden bør det fastsettes at førskolelærer uten tilleggsutdanning, i en nærmere bestemt overgangsperiode kan tilsettes for å undervise i første klasse i den 10-årige skolen.

Medlemmene Folkestad og Wøien er enige i de prinsipper som ligger til grunn for flertallets vurderinger og forslag i dette kapitlet. Disse medlemmer viser til særuttalelser i utredningens aktuelle kapitler, og legger til grunn at overgangsbestemmelser utformes i samsvar med dette.

Del VI
Annen opplæringslovgivning

KAPITTEL 39

Folkehøgskoleloven**39.1 INNLEDNING**

Utvalget vil i dette kapitlet gjennomgå og vurdere den rettslige regulering av folkehøgskolene. Spørsmål som gjelder forvaltningslovens anvendelse på dette området, behandles likevel i del IV.

Punkt 39.2 gir en kort historisk oversikt over utviklingen av folkehøgskolen i Norge, før en statistisk oversikt over dagens situasjon og den rettslige regulering beskrives i punktene 39.3 og 39.4. Utvalgets vurderinger følger i punkt 39.5.

39.2 HISTORIE

Norge fikk sin første folkehøgskole i 1864, 20 år etter at denne spesielle nordiske skolebevegelsen hadde fått sitt første konkrete utslag i Danmark med Rødding Folkehøjskole. Sagatun på Hamar var den første i Norge, og et tiår senere ble tanken om å starte statlige folkehøgskoletiltak tatt opp i Stortinget. Allerede i 1876 var 33 amtsskoler (senere fylkesskoler) i gang. I 1893 fikk folkehøgskolen en ny forgrening, med den første av de skolene som ble kalt kristelige ungdomsskoler. Etter en generasjon hadde folkehøgskolen i Norge en tredeling i frilynte (grundtvigianske) folkehøgskoler, amtsskoler og kristelige ungdomsskoler.

Folkehøgskolen hadde vært en realitet i 85 år i Norge før den fikk sin egen lov. Skolene hadde hatt anledning til å søke offentlig tilskudd, og det var etablert ordninger og bestemmelser for dette. Da Samordningsnemnda for skoleverket ble oppnevnt i 1947, var en av oppgavene også å utrede spørsmålet om lov for folkehøgskolen. Ved lov 23.7.1949 om folkehøgskular ble folkehøgskolen for første gang lovregulert i Norge. Loven omfattet hele folkehøgskolebevegelsen («fylkesskular, folkehøgskular og private ungdomsskular»).

Tidlig på 1970-tallet begynte arbeidet med å endre tilskudsreglene. Dette reiste spørsmålet om revisjon av loven, noe som også ble aktualisert gjennom endringer i utdanningssektoren med 9-årig grunnskole, lov om videregående opplæring og ny struktur i høyere utdanning med blant annet distriktshøgskolene som nye utdanningstilbud. I 1973 ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede «dei prinsipielle, praktiske, administrative og økonomiske spørsmål med folkehøgskolen». Utvalgsarbeidet førte til NOU 1976: 39 «Folkehøgskolens stilling i skoleverket», og senere St.meld. nr 36 (1979-80) «Om folkehøgskolen».

Dagens lov 8.6.1984 nr 64 om folkehøgskolar kan sies å bygge på tre hovedprinsipper: demokratisering, delegering og desentralisering. Departementets funksjon som overstyre og fylkets tilsynsfunksjon har falt bort, og departementets tilsyns- og rådgivningsfunksjon er lagt til statens tilsynsmann for folkehøgskolen.

Også tilskudsreglene ble sterkt forenklet, men likevel slik at delingen med 5/6 på staten og 1/6 på fylket ble opprettholdt. Tilskudsreglene ble igjen endret ved forskrift 27.12.1991 nr. 1010.

39.3 DAGENS SITUASJON. STATISTIKK

I skoleåret 1993-94 var det 81 folkehøgskoler og tre folkehøgskolelignende tiltak. Av disse er ti skoler fylkeseide. De øvrige eies av organisasjoner, kirkesamfunn, lag, stiftelser, og én er i privat eie. Elevsøkningen var god, med over 90 prosent

utnyttelse av kapasiteten. I 1993 var det 6 828 årselever (12 863 deltakere) på hovedkursene og 902 årselever (18 920 deltakere) på kortkursene. Kortkursene representerer dermed ca 11 prosent av den totale virksomheten, hvorav kurs av 3-7 dagers lengde utgjorde over halvparten av omfanget. To av de folkehøgskoleliggende tiltakene har bare kortkursvirksomhet.

År	Årselever hovedkurs	Årselever kortkurs	Godkjent årselevtall	Tilskudds- elevtall
1987	5767	1294	7061	7446
1989	6703	845	7548	6919
1991	6903	921	7824	7259
1992	6878	872	7698	7759
1993	6828	902	7654	7958

Tallet på folkehøgskoler er forholdsvis stabilt. Det var 75 skoler i 1960, høyeste antall i 1980 med 88 folkehøgskoler, og i 1995 er det 84.



HK er hovedkurs. KK er kortkurs.

39.4 GJELDENE RETT

39.4.1 Innledning

For folkehøgskolene gjelder lov 8.6.1984 nr. 64, som trådte i kraft 1.8.1985. Fra samme tid ble loven 28.7.1949 nr 19 opphevet. jf. Ot.prp. nr. 31 (1983-84) og Innst. O. nr. 75 (1983-84).

Loven gjelder for skoler som er godkjent for offentlige tilskudd etter § 3. Bestemmelsen i § 1 må antakelig forstås som et forbud mot at andre skoler enn de som er godkjent etter § 3 bruker folkehøgskolenavnet (jf. Ot.prp. nr. 31 (1983-84) s. 21).

Det følger av formålsbestemmelsen i § 2 at folkehøgskolen i samsvar med sine tradisjoner skal fremme allmenndanning på ulike alders- og utdanningstrinn. Innen-

for denne ramme fastsetter skoleeier verdigrunnlag og målsetting. Formålsbestemmelsen tar sikte på å verne om karakteren og særpreget for skoleslaget slik disse har utviklet seg gjennom årene, samtidig som den gir rom for å presisere og utvikle de oppgaver og funksjoner skoleslaget bør ha i samfunnet. Videre skal formålsbestemmelsen gjøre det mulig for skolene å arbeide for å nå sine mål i samsvar med de grunnleggende ideene for den enkelte skole.

Allmenndanning er utvikling av kvaliteter og tilegnelse av kunnskaper og verdier som avspeiler seg i livsholdninger og praktisk livsførsel. Som eksempler kan nevnes ansvarsfølelse, evne til samarbeid, medfølelse og omsorg for andre, vilje og evne til personlig vurdering og moralsk mot til å stå for sine meninger. Videre er allmenndanning kunnskaper om den verden vi lever i, og vilje til å være med å ta ansvar for utviklingen.

Vekten på personlig utvikling henger sammen med skoleslagets pedagogiske idé. Folkehøgskolen har en pedagogisk tradisjon som kan føres tilbake til bl. a. Grundtvig. Den kan ses i sammenheng med erfaringspedagogikk og kan relateres til dialogpedagogikk eller frigjøringspedagogikk. Det primære i folkehøgskolen er ikke å gi faktakunnskap eller fagopplæring, men livsopplysning

Med hjemmel i lovens § 19 har departementet fastsatt forskrift 27.12.1991 nr. 1010 med nærmere bestemmelser om blant annet etablering av skoler, administrasjonsordningen sentralt og lokalt, kursordninger og skoleår, rettigheter og plikter for elever og tilsatte, samt en rekke instruksjoner for styret og personalet ved skolen. Bestemmelsene er til dels svært detaljerte.

39.4.2 Godkjenning av folkehøgskoler

Det er departementet som avgjør hvilke skoler som skal godkjennes for tilskudd etter folkehøgskoleloven, jf. § 3 første ledd første punktum Etter § 3 første ledd annet punktum kan det i unntakstilfeller gis tilskudd til tiltak som ikke oppfyller kravene for å kunne godkjennes som folkehøgskole, men som har folkehøgskolekarakter og fremmer folkehøgskoleformål. I dag er tre slike «folkehøgskolelignende tiltak» godkjent.

For skoler som i fire påfølgende år i gjennomsnitt har hatt mindre enn 35 elever, faller det offentlige tilskuddet bort, jf. § 3 annet ledd. Det er videre forutsatt (jf. Ot.prp. nr 31 (1983-84) s. 22) at tilskuddet kan falle bort dersom en skole ikke driver i samsvar med lov og forskrifter. Av § 18 siste ledd følger det at tilskudd som ikke er brukt etter forutsetningen kan kreves tilbakebetalt.

39.4.3 Skolenes organer og forholdet til skoleeier

Etter loven § § 4 og 6-9 skal hver folkehøgskole ha styre, rektor, undervisningsinspektør, lærerråd, personlråd og elevråd.

Styret er det øverste ansvarlige organ ved skolen og fører tilsyn med skoledriften. Styret har ansvaret for at skolen blir drevet i samsvar med lov, forskrifter og målsetting, jf. § 4 første ledd. Styret har medlemmer utpekt av skoleeieren, elevene og de tilsatte ved skolen, en representant utpekt av departementet, samt rektor (§ 4 annet ledd).

Rektor er pedagogisk og administrativ leder av skolen, jf. § 6 a. I tillegg til å være medlem av styret, forbereder han sakene for styret, jf. forskriftene punkt 2.3.

Ved hver skole skal en undervisningsinspektør være rektors nærmeste medarbeider i den daglige ledelse, jf. § 6 b.

Lærerrådet skal være sammensatt av rektor, undervisningsinspektør, lærere i minst halv stilling og internatleder (§ 7). Personlrådet skal bestå av alle tilsatte i

minst halv stilling, elevrådet av minst fem medlemmer med varamedlemmer (§ § 8 og 9).

Etter loven § 18 er skoleeier ansvarlig for at det er dekning for de økonomiske forpliktelsene skolen påtar seg, og skal godkjenne budsjett og større økonomiske disposisjoner. Eier er også ansvarlig for at skolen har nødvendige lokaler til driften, og disponerer selv skoleanlegg og eiendommer.

39.4.4 Statens tilsyn

Statens tilsynsmann for folkehøgskolen fører tilsyn på vegne av departementet, jf. loven § 5. Etter forskriftene punkt 2.1.1 skal tilsynsmannen arbeide med faglige, prinsipielle, økonomiske og praktiske spørsmål. Videre skal tilsynsmannen se til at skolene blir drevet i samsvar med lov, forskrifter, forsvarlig pedagogisk kvalitet og god forvaltningsskikk, jf. forskriftene punkt 2.1.2.

Med unntak av innsynsretten i regnskap og andre dokumenter, jf. forskriftene punkt 2.1.4, er tilsynsmannens kompetanse ikke nærmere fastlagt i lov eller forskrift.

39.4.5 Inntak av elever. Aldersgrense

Verken folkehøgskoleloven eller forskriftene har regler om inntak av elever. Den enkelte skole fastsetter selv inntaksregler i reglement.

Etter folkehøgskoleloven § 10 første ledd skal elevene ha fylt 17 år før 1. januar i skoleåret. Etter § 10 annet ledd kan skoler som ønsker det, fastsette en høyere aldersgrense. Av forarbeidene følger det at det er styret ved skolen som avgjør hvilken aldersgrense skolen skal ha og at departementet skal ha melding om hvilken aldersgrense skolen har valgt, jf. Ot.prp. nr. 31 (1983-84) s. 24.

Etter § 10 tredje ledd kan skolene, etter forskrifter gitt av departementet, ta opp elever som er opptil ett år under den generelle aldersgrensen. Slike forskrifter er imidlertid ikke gitt.

Avslutningsvis følger det av § 10 fjerde ledd at departementet kan gi tillatelse til å drive folkehøgskole med aldersgrense på 16 år, men da uten mulighet for skolene til å ta opp yngre elever. Slik tillatelse er imidlertid ikke gitt.

39.4.6 Disiplinærsaker

Folkehøgskoleloven § 11 gir regler om behandlingen av disiplinærsaker. Det følger av første ledd at lærerrådet fatter vedtak om bortvisning og utvisning. Vedtak om bortvisning og utvisning krever 2/3 flertall av stemmene i lærerrådet. Av lovens forarbeider følger det at bortvisning i denne sammenheng betyr utelukkelse for kortere tid, mens utvisning betyr utelukkelse for resten av kurset, jf. Ot.prp. nr. 31 (1983-84) s. 24.

Før det fattes vedtak om bortvisning eller utvisning skal eleven få anledning til å forklare seg muntlig for lærerrådet, jf. § 11 annet ledd. Når det gjelder bortvisning eller utvisning av umyndige, følger det av paragrafens tredje ledd at den eller de som har foreldreansvaret for eleven skal orienteres før vedtak fattes.

Skolens styre er klageinstans («ankeinstans») i saker om bortvisning og utvisning, jf. § 11 siste ledd.

Loven sier intet om hva som kan gi grunnlag for disiplinærreaksjoner, derunder bortvisning og utvisning. Slike vedtak må altså avgjøres med utgangspunkt i regler og ordninger som elevene gjøres kjent med gjennom skoleplaner og opptaksvilkår. Slike regler og ordninger må ligge innenfor de grenser som følger av alminnelige

rettsregler. F.eks. vil bestemmelser om bruk av fysisk makt ikke ligge innenfor de grenser som følger av den alminnelige straffelov.

39.4.7 Krav til opplæringstilbudet

Hver skole skal i løpet av skoleåret ha et hovedkurs på minst 16,5 undervisningsuker, dvs. et halvt skoleår (§ 12 første ledd første pkt.). Det følger av Ot.prp. nr. 31 (1983-84) s. 25 at hovedkurset skal danne stammen for arbeidet ved folkehøgskolen og gjøre det mulig å arbeide systematisk med et allmenndanningsprogram. På denne måten skal bestemmelsen verne særpreget ved folkehøgskolen, samtidig som den skal hindre at skolene i hovedsak blir rene kortkursentra. Etter § 12 annet ledd skal minst 50 prosent av elevkapasiteten, i den tiden det er hovedkurs, være på hovedkurset. I tillegg til hovedkurs kan skolene ha kurs av forskjellig lengde, jf. § 12 første ledd annet punktum Disse kursene er i forarbeidene omtalt som kortkurs, og forskriftene punkt 3.5 og 3.6 gir en rekke bestemmelser om slik virksomhet. Etter punkt 3.5.2 kan et kurs ikke være kortere enn tre dager. Sammenholdt med bestemmelsen om hovedkurs i første pkt., betyr dette at kortkurs kan ha en varighet fra tre dager til 16,5 undervisningsuker.

39.4.8 Kompetanse og vurdering

Etter § 13 første punktum er folkehøgskolen en pensum- og eksamensfri skole. Om begrepene pensum og eksamen sier Ot.prp. nr 31 (1983-84) s. 26 bl.a.:

«Med pensum meiner ein i denne samanhengen ikkje oppsett plan og program for undervisning i fag og emneområde, men klårt definerte krav frå institusjonar og organ utanom folkehøgskolen som tek bort den pedagogiske og administrative fridomen til skoleslaget og einskildskolane. Med eksamen meiner ein prøver og evaluering som er sett opp på grunnlag av fast målbare einingar, krav og pensum frå utanforliggende instansar, og som tek sikte på å vurdere nivå utifrå faste, målbare einingar og mål, og vurdere elevane for skolegang og arbeid som ligg utanfor folkehøgskolen.»

Etter § 13 annet punktum kan departementet, i samarbeid med mottakerinstitusjoner, fastsette folkehøgskolens kompetanse i forhold til yrke og utdanning. Slike forskrifter er ikke fastsatt, slik at folkehøgskolen i dag ikke gir noen formell kompetanse.

39.4.9 Kompetansekrav for undervisningspersonalet

For undervisningspersonalet gjelder de kompetanskravene som følger av lov 8.6.1973 nr. 49 om lærerutdanning (jf. folkehøgskoleloven § 15 annet ledd). Etter lærerutdanningsloven § 14 første ledd må den som skal tilsettes i folkehøgskole til vanlig ha lærer-, adjunkt- eller lektorutdanning.

På grunn av folkehøgskolens spesielle karakter og de behov denne gir for undervisningspersonale med spesiell kompetanse, kan det etter lærerutdanningsloven § 14 annet og tredje ledd også gis kompetanse ut fra regler fastsatt av departementet. Folkehøgskoleloven § 15 annet ledd annet punktum gir en bestemmelse tilsvarende lærerutdanningsloven § 14 annet ledd.

Generelle regler om slike spørsmål er ikke fastsatt. Under henvisning til lærerutdanningsloven § 14 annet ledd har departementet imidlertid godkjent annen kompetanse enn lærer-, adjunkt- og lektorutdanning i enkelttilfeller. Iallfall så lenge det ikke er fastsatt generelle forskrifter om disse spørsmål, synes denne praksis å være i strid med loven, som bare kan antas å gi hjemmel til å gi forskrifter. Dette har sær-

lig betydning i lys av de krav til høring, form og kunngjøring som følger av forvaltningsloven kap. VII for forskrifter, men ikke for vedtak om dispensasjon i det enkelte tilfelle.

Når det gjelder resten av personalet ved skolen, fastsetter styret kravene til utdanning og kompetanse, jf. § 15 siste ledd.

39.4.10 Tilsetting, oppsigelse m.v.

Skolens styre tilsetter, sier opp og gir permisjon til personalet etter innstilling fra rektor, jf. loven § 16 første ledd første punktum Etter første ledd siste punktum kan rektor gi permisjon og tilsette vikar for inntil seks måneder.

Det følger av § 16 første ledd annet punktum at skoleeier innstiller ved tilsetting av rektor.

Lønns- og arbeidsvilkår for øvrig for folkehøgskolens personale reguleres av alminnelige arbeidsrettsregler.

39.4.11 Driftstilskudd

Til drift av godkjente folkehøgskoler ytes det offentlig driftstilskudd, jf. § 17 første ledd. Tilskuddet dekkes med 5/6 av staten og 1/6 av den fylkeskommune skolen ligger i, jf. annet ledd.

Loven og forskriftene har noe ulike bestemmelser om hva tilskuddet omfatter. Etter loven § 17 fjerde ledd utgjør driftstilskuddet summen av tilskudd til kapitalutgifter, tilskudd til lærerlønn og tilskudd til andre driftsutgifter. De to sistnevnte tilskuddene gis etter satser pr. elev. Forskriftene punkt 5.1 derimot fastslår at driftstilskuddet tilsvarer summen av et kapitaltilskudd, et basistilskudd som er likt for alle skolene og et tilskudd på grunnlag av elevtall. Utvalget er gjort kjent med at det er forskriftene som ligger til grunn for dagens system og legger disse til grunn i det følgende. Utvalget går således ikke inn på de rettsspørsmål som forholdet mellom loven og forskriftene på dette punkt kan tenkes å reise.

Fordelingen av driftstilskuddet mellom stat og fylkeskommune er en videreføring av den ordning som ble etablert ved loven av 1949. Fylkesskolestyrenes tilsyn med skolene ble derimot ikke videreført i gjeldende lov. Med unntak av ti folkehøgskoler som er fylkeseide, er fylkeskommunene således ikke tillagt andre særlige funksjoner overfor skolene enn å dekke sin andel av det offentlige tilskuddet.

Etter forskriftene punkt 1.1 sendes søknad om godkjenning av ny folkehøgskole likevel den fylkeskommune der skolen ligger til uttalelse. Dersom fylkeskommunen går imot godkjenning, kan departementet likevel godkjenne søknaden, men skolen må da selv skaffe dekning på annen måte for den 1/6 fylkeskommunen normalt skulle dekke, jf. loven § 17 tredje ledd. Fylkeskommunen har således bare plikt til å gi driftstilskuddet til skoler som den har tilrådd godkjent.

39.5 UTVALGETS VURDERINGER

39.5.1 Innledning

Utvalget viser innledningsvis til det som er sagt i "*Lovstruktur*" i kap. 12 om at folkehøgskoleloven bør opprettholdes som egen lov.

Når det gjelder lovbestemmelsenes materielle innhold, er det etter utvalgets oppfatning ikke aktuelt å foreslå endringer i folkehøgskolenes frie stilling. Men dette utgangspunkt tilsier at skolenes virksomhet i mindre grad enn i dag bør gjøres til gjenstand for detaljregulering gjennom bestemmelser fastsatt i lov eller forskrift.

Utvalget vil i denne sammenheng også peke på at slik detaljregulering kan være til hinder for effektiv ressursutnyttelse ved den enkelte skole.

Utvalget har inntrykk av at loven i hovedsak fungerer etter sin hensikt. Etter ca. ti års virketid er det imidlertid sider ved loven som kan trenge bearbeiding. Under punktene 39.5.2 - 39.5.9 nedenfor vil utvalget derfor vurdere enkelte av dagens bestemmelser med sikte på å avdekke behov for å foreslå endringer. Bestemmelser som ikke er gjort til gjenstand for nærmere vurdering, foreslås videreført.

39.5.2 Godkjenning av folkehøgskoler

Etter folkehøgskoleloven § 1 gjelder loven for folkehøgskoler som er godkjent for offentlige tilskudd i medhold av § 3. Som nevnt i punkt 39.4.2 kan det i unntakstilfeller gis tilskudd til skoler som ikke oppfyller alle kravene i folkehøgskoleloven eller forskriftene, uten at disse skolene er godkjent som folkehøgskoler, jf. § 3 første ledd annet punktum. Det er likevel et vilkår at skolene har folkehøgskolekarakter og fremmer folkehøgskoleformål.

Etter utvalgets mening bør § 1 endres slik at det klart framgår at også de «folkehøgskolelignende tiltak» som er godkjent for støtte, omfattes av lovens virkeområde. Utvalget legger til grunn, i samsvar med med det som er gjeldende i dag, jf. § 3 første ledd andre pkt., at endringen i § 1 ikke vil føre til at de «folkehøgskolelignende tiltak» må oppfylle alle kravene i folkehøgskoleloven. Dette betyr at departementet kan godkjenne skoler som ikke oppfyller alle kravene i loven. Det vises imidlertid til at det som nevnt bare er i unntakstilfeller at slik godkjenning kan gis.

Som nevnt i punkt 39.4.1 forutsetter lovforarbeidene at § 1 forbyr andre skoler enn de som er godkjent etter § 3 å bruke folkehøgskolenavnet. Dette framgår imidlertid ikke klart av lovteksten. Utvalget foreslår derfor å ta et slikt forbud inn i et nytt annet ledd til § 1.

39.5.3 Rektors deltakelse i styret for skolen

Den någjeldende lovregulering av styringsordningen ved den enkelte skole fører til etter utvalgets syn en for sterk konsentrasjon omkring skolens leder. Som nevnt i punkt 39.4.3 skal rektor, i tillegg til å være medlem av styret, også forberede styresakene. Utvalget har inntrykk av at dette er noe som henger igjen fra den tid da folkehøgskolen var sterkere rektorstyrt enn det som i dag synes naturlig.

Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen i folkehøgskoleloven § 4 annet ledd om at rektor skal være medlem av skolens styre oppheves. Samtidig foreslår utvalget at det lovhjemles en bestemmelse om at rektor er styrets saksforbereder, med forslags- og talerett i styret.

Endringen vil først og fremst innebære at rektor ikke lenger vil ha stemmerett i skolens styre. Etter utvalgets mening vil rektor da kunne stå friere som skoleleder, både i forhold til skoleeier/arbeidsgiver og i forhold til skolens personale, der han representerer arbeidsgiver.

Utvalgets forslag innebærer også at skolens representasjon i styret reduseres. Dette er etter utvalgets mening uheldig. For å opprettholde skolens representasjonen foreslår utvalget at de tilsatte ved skolen får to representanter i styret.

39.5.4 Statlig tilsyn med folkehøgskolene

Folkehøgskoleloven fastslår at folkehøgskolene skal være undergitt statlig tilsyn og kontroll. En særskilt tilsynsmann utøver tilsynet på vegne av departementet. Instruks for tilsynsmannen inngår i forskriftene for folkehøgskolen.

Iallfall på opplæringsområdet er dette det eneste eksempel på at gjeldende regelverk legger oppgaver til en særskilt «institusjon» innenfor departementet.

Folkehøgskolenes særlige karakter som tilsiktet faglig og pedagogisk alternativ eller supplement til «vanlig» videregående opplæring tilsier etter utvalgets mening at statens behov for tilsyn blir mindre enn for andre skoleslag. Det samme gjelder fordi folkehøgskolene ikke skal gi direkte studiekompetanse e.l. Det statlige tilsynet bør således ikke ta særlig sikte på det pedagogiske innholdet i folkehøgskolenes virksomhet. I den grad det likevel måtte fremstå som ønskelig for staten å påvirke slike forhold, vil utvalget anta at veiledninger o.l. er tilstrekkelig.

Det vil imidlertid fortsatt være behov for å føre kontroll med skolenes økonomiforvaltning for så vidt gjelder bruken av statstilskudd sett i lys av de forutsetningene som ligger til grunn for godkjenning og tildeling. Utvalget antar også at denne tilsynsfunksjon, på samme måte som på alle andre områder, bør legges til departementet. Det samme gjelder oppgaven med å drive rådgivning knyttet til pedagogiske og driftsmessige forhold etter behov.

I samsvar med hovedregelen for den sentrale statsforvaltning vil det være opp til departementet selv å fastlegge de organisatoriske rammer for utøvelsen av tilsynet. I tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper vil departementet også ha adgang - men ikke plikt - til å delegerer sin tilsynskompetanse til f.eks. Statens utdanningskontorer.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at de nåværende lovbestemmelser om en særlig «tilsynsmann for folkehøgskolene» blir opphevet. I stedet bør tilsynsansvaret på vanlig måte legges til «departementet» uten nærmere kvalifikasjon.

39.5.5 Lovens krav om undervisningsinspektør

Kravet etter loven § 6 b om at det skal være undervisningsinspektør ved hver skole bygger på et ønske om å sikre tilfredstillende kompetanse i den administrative og pedagogiske ledelsen av den enkelte skole. Det framgår av loven at undervisningsinspektøren skal være rektors nærmeste medarbeider i den daglige ledelsen av skolen. I Ot.prp. nr 31 (1983-84) heter det om disse spørsmål blant annet (s. 24):

«Administreringa av ein folkehøgskole femner om svært mange ting, og rektor kan få etter måten lita tid til å arbeide med reint pedagogiske saker. Ein finn det rett å bøte noko på dette med å gjere stillinga som undervisningsinspektør - som mange skolar på eiga hand har ordna seg med - til ei fast ordning ved kvar skole. På denne måten kan ein og løyse spørsmålet om ferieavløysing for rektor.»

Utvalgets flertall legger for sin del til grunn at den enkelte skoles behov for kompetanse i ledelsen og syn på hva som er den mest hensiktsmessige organisering av ledelsesoppgavene vil kunne variere. Dette betyr at kravet om undervisningsinspektør ved hver enkelt skole vil kunne være til hinder for en organisering av lederfunksjonene som skoleeieren og styringsorganene ved den enkelte skole finner hensiktsmessig.

De særtrekk som dette skoleslaget hviler på (se nærmere i punkt 39.4.1), gir heller ikke tilstrekkelig grunn til å videreføre relativt detaljerte lovbestemmelser av denne karakter om den interne organisering av skolene. Dette gjelder iallfall når kravet om rektor som faglig og pedagogisk leder ved den enkelte skole foreslås opprettholdt.

Dette må ses i sammenheng med at utvalget i "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 foreslår å legge kompetansen til å regulere mellomlederstrukturen ved den enkelte institusjon i grunnskolen og videregående opplæring til sko-

leerierne. Det er vanskelig å begrunne at staten på dette punkt skal styre folkehøgskolene mer inngående enn institusjoner innenfor det ordinære skoleløp.

Utvalgets flertall foreslår etter dette at kravet om undervisningsinspektør ved den enkelte folkehøgskole tas ut av loven. I "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 foreslår utvalget dessuten å oppheve departementets hjemmel til å fastsette at kompetansekravene for skoleledere skal gjelde for slike stillinger.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen går i mot flertallets forslag. Disse medlemmer viser til at utvalget legger generelt vekt på at skolene skal ha en forsvarlig ledelse og at utvalget gjør framlegg om at dette kravet lovfestes. Et slikt krav må også gjelde for folkehøgskolene.

De administrative og faglig-pedagogiske ledelsesoppgavene i folkehøgskolen er så omfattende at de ikke kan bli tatt hånd om på en forsvarlig måte av rektor alene. Derfor deler rektor i dag disse oppgavene med en undervisningsinspektør, slik det er hjemlet i gjeldende lov.

Det er alminnelig enighet i utvalget at rektor skal ha nødvendig bakgrunn fra skolen, jf. "*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 punkt 28.5.5. Det er naturlig at den/de som skal dele rektors oppgaver og ta over rektors oppgaver i ferier, ved sykdom eller annet fravær har tilsvarende faglig og pedagogisk kompetanse. Dette kan etter disse medlemmenes syn best sikres ved at gjeldende bestemmelse om undervisningsinspektør videreføres.

39.5.6 Kompetansekrav for undervisningspersonalet

Utvalget foreslår at dagens lovfestede kompetansekrav for undervisningspersonalet blir videreført. Det foreslår videre at den bestemmelse som i dag finnes i lærerutdanningsloven § 14 første ledd erstatter folkehøgskoleloven § 15 annet ledd første punktum Forslaget innebærer at kompetansekravene vil følge direkte av folkehøgskoleloven.

Folkehøgskolene vil imidlertid fortsatt kunne ha behov for undervisningspersonale med annen utdanning og kompetanse enn den som tilbys gjennom vanlig lærerutdanning. Dette behovet for en viss fleksibilitet bør etter utvalgets syn dekkes ved at departementets adgang til å gi forskrifter om tilsetting og kompetanse i folkehøgskolen videreføres.

Utvalget understreker at det her bare er tale om kompetanse til å fastsette generelle regler. Bindingen til forskrifts form er viktig for å sikre mest mulig forsvarlig behandling gjennom høring osv. etter reglene i forvaltningsloven kap. VII. Hvis individuell dispensasjon skal komme på tale, vil det altså måtte skje på grunnlag av generell regulering i slike forskrifter.

Utvalget foreslår dessuten at § 15 omstruktureres slik at hovedregelen om kompetanse for undervisningspersonalet og bestemmelsen om departementets forskriftskompetanse fremkommer i paragrafens første ledd. Det foreslås videre at gjeldende første ledd blir nytt tredje ledd, mens gjeldende tredje ledd blir nytt annet ledd. Som en følge av ovennevnte forslag, foreslår utvalget at bestemmelsene i folkehøgskolen § 20 om endringer i lov 8.6.1973 nr. 49 om lærerutdanning § 14 blir opphevet.

39.5.7 Driftstilskudd

Som nevnt i punkt 39.4.11 er det ikke samsvar mellom bestemmelsene om driftstilskudd i loven § 17 fjerde ledd og i forskriftene. Utvalget foreslår derfor at § 17

fjerde ledd endres i tråd med den ordning som i dag følger av forskriftene. Endringene fører til at § 17 femte ledd blir overflødig.

Det følger av § 17 siste ledd at satsene for driftstilskudd skal justeres hvert år med utgangspunkt i lønns- og kostnadsutviklingen. I dag fremstår denne ordningen som en særordning for folkehøgskolene. Siden en slik særordning for akkurat dette området synes vanskelig å begrunne, foreslår utvalget at bestemmelsen blir opphevet. Når det gjelder bestemmelsen i § 17 annet ledd om at driftstilskuddet som hovedregel skal fordeles med henholdsvis 5/6 på staten og 1/6 på fylkeskommunen, kan det etter utvalgets syn være grunn til å se nærmere på fylkeskommunens plikt til å yte 1/6 av tilskuddet. Med unntak av ti folkehøgskoler som er fylkeseide, har fylkeskommunene, utover det som følger av § 17 tredje ledd, ingen direkte funksjon overfor skolene utover å dekke sin andel av det offentlige tilskuddet. Fylkeskommunene har ingen innflytelse på størrelsen av eller endringer i tilskuddet. Dette fører til at det er svært vanskelig for fylkeskommunene å budsjettere.

Utvalget finner det imidlertid ikke naturlig å gå nærmere inn i denne problemstilling med sikte på å utrede og eventuelt å foreslå endringer. Det anbefaler derfor at departementet tar initiativ til å se nærmere på spørsmålet.

39.5.8 Departementets forskriftskompetanse

En vesentlig del av den statlige styringen av folkehøgskolen skjer gjennom forskrift. Departementets kompetanse til å gi forskrifter følger i det vesentligste av folkehøgskoleloven § 19; som nevnt under punkt 39.4.1 har departementet med hjemmel i denne bestemmelsen fastsatt forskrift 27.12.1991 nr. 1010 om folkehøgskolene. Men også enkelte av lovens øvrige bestemmelser gir departementet hjemmel til å gi forskrifter (se blant annet § § 13 og 15).

Folkehøgskoleloven bærer på mange måter preg av å være en rammelov. Etter utvalgets syn vil det også i fremtiden være behov for å gi departementet kompetanse til å gi utfyllende forskrifter.

På den annen side er dagens forskrifter etter utvalgets syn på mange punkter for omfattende og detaljerte, sett i forhold til den frie stilling og alternative karakter som folkehøgskolene skal ha. Utvalget vil derfor foreslå å begrense departementets hjemmel til å gi forskrifter i forhold til dagens lovbestemmelser.

Etter utvalgets syn er det ikke tilstrekkelig grunn til at departementet skal kunne fastsette instruks for skolens styre og personale. I den grad styret skal instrueres, bør kompetansen for fremtiden ligge hos skolens eier.

Av styrets rolle som skolens øverste ansvarlige organ, jf. § 4 første ledd, følger det videre at styret kan fastsette instruks for skolens personale. Slike instruks må holde seg innenfor de rammer som følger av lov, forskrifter og instruks fra eieren.

Som en følge av utvalgets forslag om å oppheve den lovbestemte ordning med en særskilt tilsynsmann, jf. punkt 39.5.4, vil dagens hjemmel til å fastsette instruks for statens tilsynsmann for folkehøgskolen overflødig og bør oppheves.

Forøvrig vil utvalget ikke foreslå endringer i dagens lovbestemmelser om departementets kompetanse til å fastsette forskrifter. Utvalget vil imidlertid foreslå at departementet tar opp arbeidet med en generell forenkling av forskriftene innenfor rammene av de nye lovreglene.

39.5.9 Andre endringer

I tråd med det som framgår av loven, foreslår utvalget ellers for det første at ordene «Kyrkje- og undervisningsdepartementet» i § 4 annet ledd erstattes med «departementet»

Utvalget foreslår videre at betegnelsen «føresegner» i § § 4, 6, og 19 erstattes med «forskrifter». Begrepet forskrifter er et som benyttes i forvaltningsloven, jf. f.eks. § 2 c. Etter alminnelig språkbruk (og etter Språkrådets syn) kommer begrepet også til anvendelse på nynorsk.

For å oppnå mest mulig ensartet språkbruk i samsvar med systemet i forvaltningsloven § 2 og kap. VII bør dessuten ordet «reglar» i § 15 annet ledd annet punktum erstattes med «forskrifter».

Folkehøgskoleloven § 11 bruker uttrykket «ankeinstans», mens ordet «klageinstans» ellers i loven benyttes for å betegne det organ som er tillagt kompetanse til å behandle klager i saker om bortvisning og utvisning. Det sistnevnte ordet stemmer med forvaltningslovens terminologi, mens ordet «ankeinstans» i dag ellers bare benyttes i lovgivningen om saksbehandlingen ved domstolene. Utvalget foreslår derfor at «ankeinstans» endres til «klageinstans» i § 11 siste ledd.

Utvalget foreslår endelig at ordene «formann og nestformann» i § 4 fjerde ledd erstattes med de kjønnsnøytrale betegnelse «leder og nestleder» og at § 18 første ledd endres slik at en unngår å bruke begrepet «han» om skoleeier.

KAPITTEL 40

Voksenopplæringsloven forøvrig**40.1 INNLEDNING**

Utvalget vil i dette kapitlet gjennomgå og vurdere deler av den rettslige reguleringen av opplæring spesielt organisert for voksne i medhold av lov 28.5.1976 nr. 35 om voksenopplæring.

At opplæringen er spesielt organisert for voksne innebærer bl. a. at den egner seg for deltidsstudium eller for veksling mellom heltidsstudium i visse perioder og annen virksomhet i mellomliggende perioder, f.eks. arbeid i eller utenfor hjemmet. Den videre framstilling vil derfor ikke behandle den rettslige reguleringen av ordinær opplæring på grunnskolens og den videregående skoles nivå der voksne også deltar.

Fremstillingen omfatter heller ikke grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne, herunder alternativ førstegangsutdanning på grunnskolens og den videregående skoles nivå og etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning innen videregående opplæring, jf. "*Lovstruktur*" i kap. 12 om lovstruktur. Spørsmålet om i hvilken grad den alminnelige lovgivning for grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal få anvendelse på slik opplæring behandles i tilknytning til de alminnelige regler om rettigheter, standardkrav, kompetansekrav og opplæringens innhold i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. For oversiktens skyld har utvalget likevel valgt å ta med fremstillingen av gjeldende rett på dette området i dette kapitlet, jf. punktene 40.3.3 - 40.3.6.

Nedenfor vil utvalget først gi en oversikt over utviklingen av folkeopplysningen og voksenopplæringen i Norge fram til vedtakelsen av lov om voksenopplæring i 1976 (pkt. 40.2). Den oversikt over gjeldende rett som deretter følger (pkt. 40.3) er noe mer omfattende enn det som er nødvendig for vurderingene i dette kapitlet.

Utvalgets vurderinger følger i punkt 40.4.

40.2 HISTORIE

Den moderne folkeopplysningen og voksenopplæringen har sitt utgangspunkt i en ideologi om «en folkeopplysning for, gjennom og av folket» som tok form fra midten av 1800-tallet. Disse ideene ble først og fremst båret fram av den kristne lekmannsbevegelsen og av bonde-, avholds- og arbeiderbevegelsen, selv om målene kunne være noe ulike.

Folkeopplysningen hadde til dels sterke drag av en motkultur mot de herskende klassers dannelsesideal og kunnskapssyn. På en måte var opplysnings- og opplæringstiltakene uttrykk for et omvendt kulturbegrep - at kultur blir skapt nedenfra gjennom egenaktivitet, selvhevdelse og ansvar. Kultur var folkets fornøft, slik Eilert Sundt uttrykte det på midten av 1850-tallet.

I takt med fremveksten av foreningslivet ble også folkeopplysningen og den fastere organiserte opplæringsvirksomheten et viktig virkemiddel, både for skole-ring av medlemmer og tillitsvalgte til organisasjonsinterne oppgaver og for å informere og påvirke omgivelsene om foreningens oppgaver og mål. Samtidig ble det med utgangspunkt i foreningene satt i gang allmenne utadvendte opplæringstilbud ut fra interesser og behov i lokalsamfunnet.

En fri og aktiv folkeopplysning ble sett på som en forutsetning for demokrati og folkestyre. Den organiserte opplæringsvirksomheten, som i foreningsssammenheng kalles studievirksomhet, skulle være demokratisk, med studieringen som den viktigste arbeidsformen, og med prinsipper om deltakerstyring og frihet til valg av stoff og arbeidsmåte.

Dagens 35 godkjente studieforbund og deres virksomhet har sin bakgrunn i og er en del av det frivillige organisasjonslivet.

Første gang departementet tok initiativ til å utforme en samlet plan for folkeopplysningsarbeidet var i 1933. Dette førte til at «studiearbeidet» fikk sin første bevilgning på statsbudsjettet for 1935-36. Den var på 5000 kroner og ble brukt til innkjøp av bøker og til kurs for å lære opp ringledere.

I 1958 oppnevnte departementet en komité for å utrede organisering av og støtte til det frivillige opplysnings- og kulturarbeid. Komiteen avga sin innstilling i 1960. I sin konklusjon sa komiteen bl.a.:

«Komiteen er kommet til den konklusjon at det vil være en vesentlig vinning for den kulturelle utvikling i vårt land om det opplysnings- og kulturarbeid som drives utenfor de faste institusjoner og skoleverket, blir anerkjent av lovgivningen med sikkerhet for økonomisk støtte og ved faste formidlingsorganer med offentlig status.»

Komiteen foreslo fremmet en egen lov om det offentliges ansvar og forpliktelser overfor det frivillige opplysnings- og kulturarbeidet.

I St.prp. nr. 92 (1964-65) ble det spesielt drøftet hvordan opplysningsorganisasjonene og det ordinære skoleverket skulle kunne utnyttes til voksenopplæringsformål. Det ble skissert en arbeidsdeling etter følgende retningslinjer:

«Skolemyndighetene vil måtte ha ansvaret for undervisningstiltak som tar sikte på fullstendige eksamener i allmennutdannende fag og stå for organisering av offentlige prøver i enkeltfag. Organisering og gjennomføring av undervisning med sikte på deleksamener eller på kunnskapstilegnelse uten tanke på eksamener bør være forbeholdt opplysningsorganisasjonene så langt de makter det. Yrkeskolestellet bør ha ansvaret for yrkeskvalifisering og opplæring, mens den interesseskapende, yrkesorienterende og hobbypregede virksomhet i første rekke bør være en oppgave for de frivillige opplysningsorganisasjonene.»

Ved behandlingen av St.prp. nr. 92 (1964-65) ga Stortinget sin tilslutning til departementets definisjon av voksenopplæring:

«Med voksenopplæring menes i denne melding all opplæring som ikke er ledd i førstegangsutdanning. Etter denne definisjon vil begrepet voksenopplæring omfatte all allmennutdannende opplæring og yrkes- og fagopplæring som voksne søker å skaffe seg etter å ha vært ute i arbeidslivet en tid.»

Etter forslag fra opplysningsorganisasjonene og Voksenopplæringsrådet, og på bakgrunn av uttalelser i Stortinget, nedsatte Regjeringen i 1970 en komité for å utrede spørsmålet om en egen lov om voksenopplæring.

Komiteen avga sin innstilling i 1972, se NOU 1972: 41. Innstillingen var delt i et flertall og et mindretall, men det var enighet om behovet for en egen lov om voksenopplæring.

I Ot.prp. nr. 7 (1975-76) Om lov om voksenopplæring, fremmet departementet forslag til egen lov om voksenopplæring. I proposisjonen uttaler departementet at sentrale målsettinger for omformingen av samfunnet er økt likestilling og demokratisering. Sammen med andre tiltak skal lov om voksenopplæring være et redskap for

økt likestilling mellom individer og mellom grupper, mellom kvinner og menn, mellom eldre og yngre, mellom funksjonshemmede og andre, og mellom ressurs-svake og ressurssterke distrikter.

Det vises til at hovedtyngden av utdanning konsentreres i ungdomstiden, mens tilbudet senere i livet har et beskjedent omfang. I årene som kommer må en ta sikte på å motta utdanningstilbudene mer jevnt gjennom hele livet. Den uformelle læringen, som er et sentralt element for alle aldersgrupper, må oppvurderes. Livslang læring kan bare bli en realitet når de formelle utdanningstilbudene kan utvikles i samspill med dagliglivets uformelle læring og står til disposisjon til alle tider og på de steder og i de former som svarer til befolkningens interesser.

Departementet mener at arbeidet for videre demokratisering i samfunnet angår voksenopplæringen på to måter. På den ene side ses voksenopplæring som et virkemiddel for demokratisering: Den enkelte skal få hjelp til å overvinne hindringer av faglig, språklig og psykologisk art som reduserer mulighetene for reell innflytelse på arbeidsplassen, i nærmiljøet, lokalsamfunnet, i organisasjoner og i samfunnet ellers.

På den annen side mener en at utdanningen er ett av de områder der demokratiseringsprosessen må utvikles videre. Departementet legger vekt på at tilbudene må utvikles slik at de direkte angår deltakernes situasjon, behov og interesser. Det understrekes at den enkelte må få frihet i valg mellom ulike utdanningstilbud, og at deltakerne i et kurs som samlet gruppe får muligheter til avgjørende innflytelse på utdanningens innhold og opplegg.

På denne bakgrunn ble det satt opp et mål om å gi alle grupper mer likeverdige muligheter til

- å få utformet utdanningstilbud tilpasset egne behov og interesser
- å gjøre bruk av disse
- å få utbytte av utdanningen for sin livssituasjon, uavhengig av bakgrunnsfaktorer som utdanning, sosialt miljø m.v.

I Innst. O. nr. 46 (1975-76) uttaler kirke- og undervisningskomiteen flertall:

«... det er et klart behov for å få en egen lov om voksenopplæring, som kan trekke konsekvensene av Stortingets vedtak om likestilling mellom første-gangsutdanning og voksenopplæring, og legger et sikrere grunnlag for ansvarsdeling og finansiering på dette området. Det er også et klart behov for en sterk utbygging av opplæringsmulighetene for voksne, ikke minst for å dekke et behov for dem som ikke fikk sjansen til den utdanning de ønsket i ung alder. Utbyggingen av voksenopplæringen, i et nært samspill mellom det offentlige skoleverk, frivillige organisasjoner, bedrifter og bedriftssammenslutninger og private skoler, vil ha positive ringvirkninger for hele utdanningssystemet, særlig ved den vekt voksenopplæringen legger på veksling mellom yrkeserfaring og utdanning, og på tilpasning av opplæringen til den enkeltes livssituasjon og erfaringsbakgrunn.»

Under behandlingen av lovforslaget i Lagtinget 13.5.1976 uttalte statsråden bl. a.:

«Den lov vi i dag behandler, må sees i sammenheng med de to kulturmeldinger som Stortinget nylig drøftet, og med de endringer som Stortinget i løpet av de siste år har vedtatt når det gjelder utbyggingen av vårt øvrige lovverk. Voksenopplæring er nemlig både undervisning og kulturarbeid. Kulturarbeidet foregår ofte i kurs som her noen ganger noe hånlig omtales som hobbykurs. Den lov som nå behandles bør altså ses på denne bakgrunn, og er etter min mening på sett og vis en sluttstein i det byggverk som i hvert fall i noen år framover vil komme til å romme hele vår kultur- og opplæringsvirksomhet. Økt likestilling står sentralt når det gjelder samfunnsutvik-

lingen framover. På utdanningsområdet er hovedsiktetpunktet å gi den enkelte muligheter for vekst og utvikling - personlig og i forhold til yrke og samfunnsoppgaver. Dette er også utgangspunktet for forslaget om lov om voksenopplæring. Den skal være et av tiltakene henimot økt likestilling, og den skal være med og danne grunnlaget for å gi mennesker mulighet for utvikling, og føre til deltakelse og medvirkning i samfunnslivet. Etter hvert som samfunnet makter å realisere de målsettinger Stortinget har gjort vedtak om - både når det gjelder utdanning og kulturarbeid - må vi ha lov til å tro på at hele vår undervisnings- og kulturvirksomhet vil ta et stort skritt framover, bde i omfang og kvalitet.»

Lov om voksenopplæring ble vedtatt 28.5.1976.

40.3 GJELDENE RETT

40.3.1 Generelt

For opplæring spesielt organisert for voksne (innenfor et nærmere avgrenset område) gjelder lov 28.5.1976 nr. 35 om voksenopplæring. Loven trådte i kraft 1.8.1977. Den er sist endret ved lov 11.6.1993 nr 85 (tilpasning til ny kommunelov), som trådte i kraft 1.1.1994. De sentrale forarbeidene til loven er nevnt i punkt 40.2 ovenfor.

Etter voksenopplæringsloven § 2 gjelder loven:

«Studiearbeid i tilskuddsberettigede organisasjoner og institusjoner. Førstegangsutdanning på grunnskolen og den videregående skoles nivå som er spesielt organisert for voksne. Alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne på alle nivåer. Etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning, i den videregående skole og ved høgre utdanningsinstitusjoner. Kortere kurs for voksne ved folkehøgskolene. Yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken. Opplæring i eller i tilknytning til bedrift. Andre opplæringstiltak for voksne basert på særskilt vurdering i hvert enkelt tilfelle. Fjernundervisning ved frittstående, tilskuddsberettigede institusjoner.»

Etter § 2 annet ledd kan Kongen fastsette nærmere bestemmelser om lovens område. Denne fullmakten er pr. i dag ikke benyttet.

Det felles mål for denne opplæringsvirksomheten er å gi voksne likestilling i adgang til «kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre i yrke og samfunnsliv.» (§ 1).

Formålsparagrafen stadfester at voksenopplæringens mål er å minske utdanningskløften mellom generasjonene og gi voksne reelt like muligheter til å delta i opplæring som er tilpasset deres interesser og forutsetninger. Det er også et vesentlig formål med loven å integrere de områder den regulerer i det øvrige utdannings-systemet og likestille disse med opplæring ved de vanlige offentlige utdanningsinstitusjoner.

40.3.2 Studiearbeid i tilskuddsberettigede organisasjoner og institusjoner

Folkeopplysningstradisjonen er et hovedelement bak voksenopplæringsloven. Denne tradisjonen legger vekt på utviklingen av demokratiet, på et levende kulturarbeid, formidling av verdier og den sosiale betydning av at voksne møtes og tilegner seg kunnskap. Kunnskap i denne sammenheng er både konkrete, faktiske kunn-

skaper og ferdigheter, og innbefatter også innsikt, holdninger og verdier, med andre ord alt det som samlet sett er grunnlaget for å være aktive og skapende.

Ordet «studieforbund» betegner voksenopplæringsorganisasjoner som får offentlig tilskudd til studiearbeid (tidligere ble ordet «opplysningsorganisasjoner» benyttet).

Voksenopplæringsloven § 10 fastlegger vilkårene for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund med rett til tilskudd. Det kreves her at studieforbundet har voksenopplæring som hovedformål og en demokratisk organisasjonsform. Videre må studieforbundet ha en gjennomsnittlig minimumsaktivitet og virksomheten må være landsdekkende.

Kravet om aktivitetsomfang gjelder ikke for politiske partiers studieforbund, jf. § 10 annet ledd.

Studieforbund med offentlige myndigheter, organer, institusjoner eller stiftelser som medlemmer kan etter § 10 tredje ledd ikke godkjennes.

Det er i § 10 fjerde ledd forutsatt at godkjente studieforbund gir kursdeltakere innflytelse på innhold og gjennomføring av kurs.

Nærmere regler om godkjenning og tilskuddsrett, herunder overgangsregler for opplysningsorganisasjoner som ikke oppfyller gjeldende kriterier, er gitt i forskrift av 28.2.1992 nr. 342.

Etter § 6 første ledd er studieforbundenes normale arbeidsområde ubundet av pensa og eksamener i det offentlige utdanningssystemet. Studieforbundene godkjenner selv sine studieplaner, fagplaner og ringledere/lærere.

Studieforbundene gis etter § 6 annet ledd mulighet til å engasjere seg i alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne, jf. § 7 og punkt 40.3.5 nedenfor. De kan også engasjere seg i regulær førstegangsutdanning etter avviksordningen i § 8, jf. punkt 40.3.12.2 nedenfor. Fra 1. januar 1986 ble det åpnet for at studieforbundene kan organisere kurs etter tilskuddsordningen for studiearbeid som etter sitt innhold er førstegangsutdanning med paralleller i skoleverket. Det ble forutsatt at kurssets varighet ikke skulle overstige 48 undervisningstimer.

Studieforbund som er godkjent etter § 10 har rett til tilskudd etter reglene i § 19. Nærmere regler om tilskudd etter § 19 er gitt i forskrift 28.2.1992 nr. 342 og forskrifter av 10.3.1994 nr. 2255, 2257 og 2258.

Staten yter tilskudd til opplæring, administrasjon og drift. Hvert studieforbund tildeles en årlig tilskuddsramme og prioriterer selv bruken av rammen og har ansvar for fordeling mellom de ulike deler av voksenopplæringsfeltet i egen organisasjon. I tillegg yter staten etter særskilt søknad tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid.

Voksenopplæringsforbundet, som er fellesorgan for de tilskuddsberettigede studieforbundene, gis tilskudd til drift og pedagogiske serviceoppgaver.

Kommunene og fylkeskommunene bestemmer selv om de vil gi tilskudd til voksenopplæring i regi av studieforbundene.

Etter § 21 skal offentlige undervisningslokaler likevel stilles gratis til disposisjon for studieforbundenes voksenopplæring. Dette er en del av den offentlige finansieringen av opplæringen. Nærmere bestemmelser til § 21 er gitt i forskrift av 28.2.1992 nr. 342.

40.3.3 Førstegangsutdanning på grunnskolens nivå

Formålet med denne opplæringen er å gi voksne muligheter for å skaffe seg kompetanse tilsvarende obligatorisk 9-årig grunnskole.

Etter § 5 første ledd nr. 2 er kommunen ansvarlig for grunnskoleopplæring for voksne. Ansvarer omfatter både regulære og alternative (se punkt 40.3.5 nedenfor)

tilbud. Opplæringen arrangeres av grunnskoler, og noen kommuner har etablert eget voksenopplæringscenter for denne virksomheten.

Kommunene dekker kostnadene til denne opplæringen, jf. § 17 a nr. 2.

Grunnskoleforskrift av 17.11.1989 nr 1184 § 9-8 gir nærmere bestemmelser om voksne som ønsker vitnemål fra grunnskolen. Voksen som ønsker å ta grunnskoleeksamen etter kravene i denne bestemmelsen er å betrakte som privatister. Dette innebærer at voksne ikke kan få standpunktkarakter i noen av de fem fag (eller deler av fag) som etter grunnskoleloven gir kompetanse sidestilt med grunnskoleeksamen.

40.3.4 Førstegangsutdanning på videregående skoles nivå

Formålet med denne opplæringen er å gi voksne muligheter til å skaffe seg kompetanse tilsvarende videregående nivå i det offentlige utdanningssystem. Dette gjelder både allmenn og yrkesrettet videregående opplæring. Opplæringen er parallell til utdanningen for ungdom og gir samme kompetanse.

Etter § 4 første ledd nr. 2 har fylkeskommunen ansvaret for videregående opplæring for voksne. Ansvaret omfatter både regulære og alternative (se punkt 40.3.5 nedenfor) tilbud. Opplæringen arrangeres ved de vanlige videregående skoler, noen fylkeskommunale «voksengymnas» og ved Statens ressurs- og voksenopplæringscenter.

Fylkeskommunen dekker kostnadene til denne opplæringen, herunder spesialundervisning, jf. § 17 a nr. 1.

Forskrift av 21.6.1988 nr. 605 gir bestemmelser om karakterer, eksamen og vitnemål mv. for regulær førstegangsutdanning for voksne på den videregående skoles område.

Nærmere bestemmelser om inntak til videregående opplæring for voksne er gitt i forskrift av 10. 11.1993 nr. 1164. Forskriften er gitt med hjemmel i blant annet voksenopplæringsloven § 22.

40.3.5 Alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne på alle nivåer

Det framgår av § 7 første ledd at det skal kunne utvikles alternative tilbud om førstegangsutdanning. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er mangelen på samsvar mellom interesser og behov hos voksne med praksis fra arbeids- og samfunnsliv og det ordinære utdanningstilbud.

Med alternativ førstegangsutdanning forstås førstegangsutdanning som, i tillegg til å være spesielt organisert for voksne, også har et innhold, et pedagogisk opplegg og en vurderingsordning som imøtekommer interesser og behov hos voksne.

Staten, fylkeskommunen og kommunen har ansvar for at slike tilbud blir utviklet, jf. § 3 første ledd nr. 2, 4 første ledd nr. 2 og 5 første ledd nr. 2. Etter § 6 annet ledd gis studieforbundene mulighet til å engasjere seg i slike oppgaver på like linje med det offentlige.

Etter § 7 første ledd 2. punktum er utviklingen av alternative tilbud en oppgave for grunnskolen, den videregående skole, høgre utdanningsinstitusjoner og studieforbund.

Institusjoner og organisasjoner kan søke om særlig tilskudd til utvikling av alternative tilbud, jf. § 24. Departementet godkjenner alternative tilbud og eksamensordninger på grunnskolens og den videregående skoles nivå. På det høgre nivå er distriktshøgskolestyret og de vanlige styringsorganene ved universiteter og høgre skoler godkjenningsinstans.

Alternative tilbud om førstegangsutdanning fullfinansieres av det offentlige på lik linje med de regulære tilbud, jf. §§ 17 og 17 a.

Selv om det gjennom årene har vært enkelte søknader og tiltak, er det pr. 1. januar 1995 ikke godkjent noen alternative tilbud.

I forskrift av 24.8.1981 nr. 4942 og forskrifter av 10.3.1994 nr. 2255, 2257 og 2258 gir nærmere regler til utfylling av § 7.

40.3.6 Etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning i den videregående skole og ved høgre utdanningsinstitusjoner

Med «etterutdanning og kortere kurs» menes kurs som sikter mot fornyelse og ajourføring av førstegangsutdanning. Videreutdanning og forskerutdanning er holdt utenfor etterutdanningsbegrepet.

Etter § 3 første ledd nr. 2 er staten ansvarlig for etterutdanning ved høgre utdanningsinstitusjoner. Distriktshøgskolestyret er styringsorgan for etterutdanning i institusjoner som inngår i distriktshøgskolesystemet, jf. § 13. Etterutdanning ved universiteter og høgskoler hører etter § 15 under de vanlige styringsorganer ved disse institusjoner.

Etter § 4 første ledd nr. 2 er fylkeskommunen ansvarlig for etterutdanning ved institusjoner på den videregående skoles nivå. Fylkeskommunen dekker etter § 18 første ledd utgiftene til etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning i den videregående skole. Fylkeskommunen kan innføre deltakeravgift.

Staten yter årlig tilskudd til delvis dekning av fylkeskommunenes utgifter til denne opplæringen. Tilskuddet inngår i de statlige rammeoverføringene til videregående opplæring i fylkeskommunene, jf. § 17 første ledd.

40.3.7 Yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken

Det følger av voksenopplæringsloven § 23 at denne opplæringen finansieres over særskilt statlig bevilgning som et arbeidsmarkedspolitisk tiltak. Staten er ansvarlig for denne opplæringen, jf. § 3 første ledd nr. 3.

Med hjemmel i § 23 har departementet i forskrift av 24.8.1981 nr. 4942 fastatt nærmere regler bl. a. om arbeidsdeling, ansvar og finansiering.

Det følger av forskriften at opplæringen er beregnet på personer over 19 år som er eller kan komme i en slik situasjon at de må ha særskilt opplæring for å sikre seg høvelig arbeid.

Ansvaret for yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken er delt mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er tillagt ansvaret for det faglige og pedagogiske innholdet i fagplanene. Alle tiltak som skal gjennomføres må være i samsvar med fagplan godkjent av departementet. Det er gitt en rekke fagplaner for kurs i arbeidsmarkedsoplæringen. Som følge av Reform 94 vil læreplanene for videregående opplæring også gjelde for de deler av arbeidsmarkedsoplæringskursene som gir opplæring i videregående opplærings område.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har det økonomiske ansvaret, herunder ansvaret for hvilke kurs som settes i gang, hvor og i hvilket omfang. Dette departementet har også ansvaret for inntak til kursene.

Ca. en tredjedel av denne virksomheten foregår i egne AMO-sentra, som med enkelte unntak er administrativt underlagt rektor ved fylkeskommunale videregående

ende skoler. En annen tredjedel er oppdragsundervisning i videregående skoler. Resten av virksomheten kjøpes fra private kurstilbydere og studieforbund.

Fylkeskommunen har samme ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkedskurs som for den øvrige undervisningen i videregående skoler. Skoler som blir tillagt arbeidsmarkedskurs har samme ansvar for denne opplæringen som for den øvrige undervisningen ved skolen.

40.3.8 Opplæring i eller i tilknytning til bedrift

Med bedriftsopplæring menes opplæring som foregår i eller i tilknytning til bedrift, og som er relevant for arbeidet i bedriften.

Etter § 20 kan denne opplæringen organiseres i samarbeid med offentlig utdanningsinstitusjon, folkehøgskole, tilskuddsberettiget organisasjon (studieforbund), landssammenslutning av bedrifter eller i bedriftens egen regi. På nærmere vilkår yter staten tilskudd til opplæring i eller i tilknytning til bedrift.

Nærmere bestemmelser om bedriftsopplæring er gitt i forskrift av 10.9.1977 nr. 1.

40.3.9 Fjernundervisning ved frittstående, tilskuddsberettigede institusjoner

Fjernundervisning som opplæringsform er et viktig virkemiddel for å gi voksne adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter i samsvar med lovens formål. Voksne får på denne måten mulighet til å studere på egen hånd, eventuelt kombinert med tilrettelagt undervisningsmateriale og kommunikasjon med en lærer.

Opplæring av voksne ved fjernkommunikasjon er etter § 6 a en oppgave for frittstående fjernundervisningsinstitusjoner. Departementet godkjenner institusjoner som skal få tilskudd. Staten yter etter § 25 første ledd rammetilskudd til godkjente institusjoner. Tidligere års gjennomførte deltakertimer legges til grunn for tildeling av tilskuddet. Det kan videre etter søknad gis tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid og fjernundervisningstiltak for prioriterte fagområder og grupper.

Nærmere bestemmelser om tildeling og anvendelse av statstilskudd er gitt i forskrift av 25.11.1992 nr. 1125.

For å få tilskudd etter § 25 må institusjonene oppfylle krav som følger av § 11. Institusjonen må ha fjernundervisning som hovedmål og viktigste undervisningsmetode, og fjernundervisningsvirksomheten skal ha et ideelt, allmenntilgitt formål. Videre skal fjernundervisningen være organisatorisk og regnskapsmessig atskilt fra den øvrige virksomheten, og læremidler og undervisning skal være av faglig og pedagogisk høy kvalitet og i tråd med likestillingslovens intensjoner. Avslutningsvis er det et krav om at fjernundervisningen skal være landsdekkende.

Forskrift av 25.11.1992 nr. 1125 gir nærmere regler til § 11, herunder overgangsregler for fjernundervisningsinstitusjoner som er godkjent etter den nå opphevede lov om brevskular.

Også Norsk forbund for fjernundervisning, som er fellesorganet for tilskuddsberettigede fjernundervisningsinstitusjoner, kan etter § 25 annet ledd få tilskudd fra staten.

40.3.10 Andre opplæringstiltak for voksne basert på særskilt vurdering i hvert enkelt tilfelle

Voksenopplæringslovens formål omfatter arbeid for å fremme økt likestilling og demokratisering i samfunnet og for å legge til rette for likestilling i adgang til kunnskap, jf. § 1. På bakgrunn av disse mål kan departementet etter § 24 yte tilskudd til

voksenopplæringstiltak utover de ordinære støtteordninger som følger av §§ 17, 17a, 18, 19, 20 og 25.

Tilskudd etter § 24 kan søkes av godkjente studieforbund, godkjente frittstående fjernundervisningsinstitusjoner og av andre organisasjoner, personer eller institusjoner som har voksenopplæring som en del av sitt arbeidsfelt.

Det skal legges spesiell vekt på tiltak for særlige målgrupper, forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til tiltak på lovens område og kurs for tillitsvalgte i arbeidslivet.

Ved tilskudd til særlige målgrupper skal prioritet gis til opplæring av personer som på grunn av mangelfulle kunnskaper og ferdigheter har en vanskelig livssituasjon og/eller hemmes vesentlig i familieliv, arbeid eller annen grunnleggende samfunnsaktivitet. Dette gjelder særlig funksjonshemmede, personer med særlig svak førstegangsutdanning, fremmedspråklige og personer med spesielle omsorgsforpliktelser.

Utvidet tilskudd skal brukes til å stimulere aktuelle personer til å delta i vanlige studie- og opplæringstiltak og/eller tiltak organisert spesielt for dem.

Videre er opplæring av voksne fremmedspråklige relativt omfattende i voksenopplæringssammenheng. Med fremmedspråklig menes i denne sammenheng personer med annet morsmål enn dansk, svensk, norsk eller samisk. Betegnelsen nyttes altså som fellesbetegnelse for flyktninger, innvandrere osv. Hensikten med undervisningen er å gi grunnleggende kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold. Fremmedspråklige er en av de grupper som vil ha særlig behov for tiltak, og de er nevnt spesielt i forskrift av 28.2.1992 nr. 342 til § 24. Aldergrensen for deltakelse i opplæringen er 16 år.

Undervisningen for voksne fremmedspråklige vedtas av Stortinget i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen, og gjennomføres etter retningslinjer fastsatt av departementet. Midler til opplæringen gis som rammer til Statens utdanningskontor på grunnlag av behov og tidligere forbruk. Statens utdanningskontor gir refusjon til kursarrangør på grunnlag av gjennomført undervisning.

Kommunene har ansvaret for å sette i gang og tilrettelegge norskundervisning for fremmedspråklige, men de kan overlate undervisningen til godkjente kursarrangører som f.eks. et tilskuddsberettiget studieforbund.

Det kan videre gis tilskudd til forskning og utviklingsarbeid knyttet til hele lovens område, jf. § 2, og til kurs for tillitsvalgte i arbeidslivet.

Tilskudd til opplæring for tillitsvalgte gis etter søknad fra arbeidstakerorganisasjoner. Langt den viktigste finansieringskilden er likevel de ulike opplysnings- og utviklingsfond som partene i arbeidslivet har opprettet.

40.3.11 Kortere kurs for voksne ved folkehøgskolen

Voksenopplæringsloven gir enkelte bestemmelser om kortere kurs ved folkehøgskolene, som også er regulert i lov 8.6.1984 nr 64. Se for øvrig utvalgets vurderinger i punkt 40.4.2 nedenfor.

40.3.12 Bestemmelser av generell karakter

40.3.12.1 Voksnes adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter

Staten skal etter § 3 annet ledd sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystem, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene.

Det skal også søkes lagt til rette for å dokumentere kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningssystemet. Bestemmelsen skal

bidra til økt vektlegging av kompetanse skaffet på annet vis enn gjennom deltakelse i formell utdanning.

Bestemmelsens annet ledd siste punktum gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler for dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter. Slike regler er pr. 1. januar 1995 ikke fastsatt.

40.3.12.2 Avvik fra arbeidsdelingen

Etter § 8 er det mulig i særskilte tilfeller å fravike den arbeidsdeling mellom offentlige utdanningsinstitusjoner og studieforbund som følger av § § 3, 4, 5, og 6, dersom ikke utdanningsbehov blir dekket av foreliggende tilbud.

Det følger av § 8 første ledd nr. 1 at myndigheter som etter loven er tillagt ansvaret for det offentliges forhold til studieforbundene i slike tilfeller kan vedta at offentlige utdanningsinstitusjoner skal kunne organisere studietilbud som ellers etter loven er studieforbundenes oppgave. Når den normale arbeidsdeling fravikes på denne måten, er det fastsatt i § 8 tredje ledd siste setning at opplæringen i regi av offentlige utdanningsinstitusjoner finansieres etter de regler som gjelder for studieforbund, jf. § 19.

Det følger videre av § 8 at ansvarlige myndigheter for offentlige utdanningsinstitusjoner kan vedta at studieforbundene skal kunne organisere studietilbud som ellers etter loven er tillagt vedkommende utdanningsinstitusjon, jf. § 8 første ledd nr. 2. I slike tilfeller er det fastsatt i § 8 tredje ledd første setning at tilskudd til studieforbundene skal gis etter de finansieringsordninger som gjelder for voksenopplæring i det offentlige utdanningssystem, jf. § § 17, 17 a og 18.

Nærmere regler til § 8 første ledd er gitt i forskrift av 10.9.1977 nr. 1.

40.3.12.3 Nærmere vilkår for tilskudd

Departementet kan etter § 22 fastsette nærmere regler om aldersgrenser, deltaker-tall, kvalitative krav mv. som vilkår for tilskudd til virksomhet på hele lovens område.

Slike regler er gitt i forskrift av 10.9.1977 nr. 1, forskrift av 28.2.1992 nr. 342 og forskrift av 25.11.1992 nr. 1126.

40.3.12.4 Adgang til å bestemme at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner skal tillegges oppgaver i voksenopplæringen

I medhold av voksenopplæringsloven § 9 annet ledd første punktum kan departementet bestemme at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner helt eller delvis kan tillegges oppgaver i voksenopplæringen.

Slike bestemmelser er gitt i forskrift av 24.8.1981 nr. 4942, som blant annet fastslår at personale i offentlige utdanningsinstitusjoner som har administrative tjenesteplikter også har plikt til å administrere voksenopplæring. Det framgår videre av forskriften at det i forbindelse med tilsetting av personale i ledige stillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner kan fasettes at den som tilsettes helt eller delvis skal arbeide med voksenpedagogiske oppgaver. Slike stillinger kan opprettes som heltids- eller deltidstillinger, og det kan fastsettes at hele arbeidstiden eller deler av den skal legges til ettermiddag eller kveld.

Forskriften fastsetter også at tilsatte i stillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner kan oppfylle lese- og andre tjenesteplikter ved å medvirke i voksenpedagogisk arbeid.

40.3.12.5 Kompetansekrav for medarbeidere i voksenopplæringen

Etter lov om voksenopplæring § 9 første ledd kan departementet fastsette nærmere regler for kompetanse hos medarbeidere i voksenopplæringen. Slike regler er gitt ved forskrift av 24.8.1981 nr. 4942.

Statens utdanningskontor og de organer som til vanlig fastsetter kompetanse for lærere ved universiteter og høyskoler, fastsetter kvalifikasjonskrav for lærere i tilbud om alternativ førstegangsutdanning eller etterutdanning i høgre utdanningsinstitusjoner, jf. forskriftens punkt 1.2.3.

Tilskuddsberettigede studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner fastsetter selv krav til kvalifikasjoner for egne medarbeidere, jf. forskriftens punkt 1.3.1.

For lærere i opplæring i tilknytning til bedrift skal kvalifikasjonskravene være tilpasset opplæringens innhold og de målgrupper opplæringen er siktet inn mot, jf. forskriftens punkt 1.3.3.

Lærerutdanningsloven § 11 nr. 2 gir også hjemmel til å fastsette særskilte krav om pedagogisk utdanning for undervisningspersonell og ledere i voksenopplæringen.

40.3.12.6 Tilsyn og kontroll

Departementet skal føre tilsyn med virksomhet under voksenopplæringsloven, jf. lovens § 12. Tilsynsansvaret er ikke nærmere definert i loven. Dersom virksomheten ikke allerede er undergitt departementets kontroll, skal departementet forbeholde seg kontrolladgang overfor virksomhet som får statstilskudd, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 17.

40.4 UTVALGETS VURDERINGER

40.4.1 Generelt

Som nevnt i punkt 40.1 er grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne ikke omfattet av denne utredningen. Bestemmelsene om slik opplæring i voksenopplæringsloven foreslås innarbeidet i en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring, jf. "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 om lovstruktur. I denne forbindelse foreslås det nødvendige tilpasninger i voksenopplæringsloven.

Utvalget viser også til "[Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling](#)" i kap. 29 der det (i punkt 29.3.4) foreslås at departementets hjemmel i voksenopplæringsloven § 9 annet ledd til å gi forskrifter om at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner helt eller delvis skal tillegges oppgaver i voksenopplæringen oppheves for tilsatte ved grunnskoler og videregående skolars vedkommende.

Utvalget finner derimot ikke grunn til å foreta en fullstendig vurdering av voksenopplæringsloven. Bestemmelsene om studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner ble gjennomgått av Stortinget i forbindelse med lovendringer av 28.2.1992 nr. 20 og 19.6.1992 nr. 58, se også Ot.prp. nr 46 (1990-91), Ot.prp. nr. 55 (1991-92), Innst. O. nr 1 (1991-92) og Innst. O. nr. 60 (1991-92). Dessuten vil lovens bestemmelser bli gjenstand for en nærmere vurdering i forbindelse med den satsing på voksenopplæring og folkeopplysning som Regjeringen har bebudet i St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97. Utvalget gir seg av disse grunner ikke inn i noen inngående vurdering av dagens lovbestemmelser.

Utvalgets forslag begrenser seg derfor til endringer som er nødvendig av hensyn til bl. a. samordning med andre lover.

40.4.2 Kortere kurs ved folkehøgskolene

Som nevnt i punkt 40.3.11 over gir voksenopplæringsloven bestemmelser om kortere kurs ved folkehøgskolene i § 2 nr. 5, 3 første ledd nr. 4, § 4 første ledd nr. 3 og § 18 annet ledd.

Disse bestemmelsene er etter utvalgets vurdering overflødige ved siden av § 12 første ledd i lov 08.06.1984 nr. 64 om folkehøgskolar. Utvalget foreslår derfor at de nevnte bestemmelsene blir opphevet.

40.4.3 Voksenopplæringsloven og høgre utdanning

I praksis griper høgre utdanning og voksenopplæring særlig inn i hverandre på området for studieringer på høgre nivå. Men som nevnt i punkt 40.3.5 ovenfor kan det etter voksenopplæringsloven også utvikles alternative tilbud om førstegangsutdanning på høgre nivå.

Voksenopplæringsloven gjenspeiler ikke den omstrukturering som har funnet sted i universitets- og høgskolesektoren. Distrikthøgskolestyret, som etter § 13 er styringsorgan for førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning ved institusjoner som inngår i distrikthøgskolesystemet, ble således oppløst 1.8.1994 og erstattet med styrer for de 26 nye fusjonerte høgskolene.

Etter § 15 hører bl. a. alternativ førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning ved universiteter og høgskoler under de vanlige styringsorganer ved disse institusjoner. Denne bestemmelsen vil også dekke det området som § 13 tar sikte på. Den sistnevnte bestemmelsen bør derfor oppheves.

40.4.4 Vilkår for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund - samiske studieforbund

Utvalget viser innledningsvis til beskrivelsen av vilkårene for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund i punkt 40.3.2 ovenfor.

De to samiske studieforbundene - Samenes Landsforbund og Samisk Studieutvalg - tilfredstiller ikke godkjenningskravene når det gjelder organisering, utbredelse og omfang. Utvalget er av den oppfatning at det er viktig å sikre de to samiske studieforbundenes mulighet til å ivareta voksenopplæringen for den samiske befolkningsgruppe, og vil således foreslå at godkjenningskravene ikke fullt ut skal gjelde for disse studieforbundene.

Et av vilkårene for å få statsstøtte er at et studieforbund skal bestå av to eller flere medlemsorganisasjoner. I dag finnes to samiske studieforbund som ikke har sammenfallende ideologi. Av den grunn kan det ikke forventes at disse skal gå sammen om opprettelsen av et felles studieforbund.

Et annet vilkår for godkjenning er at studieforbundet har en gjennomsnittlig aktivitet på 20 000 tilskuddsberettigede studietimer pr. år. Den samiske befolkningen er en minoritetsbefolkning som i antall er liten. Derfor bør det etter utvalgets mening ikke stilles samme krav til samiske studieforbund som til andre studieforbund hva angår timetall for å få statsstøtte.

Videre bør det etter utvalgets oppfatning ikke stilles krav om at samiske studieforbund må ha organisasjonsledd i minst ti fylker for å få statsstøtte. Da det er den samiske befolkningen som danner grunnlaget for aktiviteten, vil det ikke være mulig for samiske studieforbund å ha underledd i så mange fylker.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå en bestemmelse for de samiske studieforbundene som innebærer at disse kan få statsstøtte til voksenopplæring uten å oppfylle de vilkårene som er nevnt ovenfor.

40.4.5 Andre endringer

Opprinnelig ble betegnelse «tilskottsberettigede organisasjoner og institusjoner» eller «opplysningsorganisasjoner» gjennomgående benyttet i voksenopplæringsloven. Betegnelsene har samme meningsinnhold.

Uten at dette innebar en innholdsmessig endring, ble disse betegnelse i deler av loven endret til «studieforbund» ved lov 28.02.1992 nr. 20. De opprinnelige betegnelse ble imidlertid beholdt i de bestemmelser som ikke var omfattet av lovendringen.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at betegnelsen «studieforbund» i samsvar med dagens språkbruk tas inn i stedet for «tilskottsberettigede organisasjoner og institusjoner» og «opplysningsorganisasjoner».

Videre foreslår utvalget at betegnelsen «yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken» i voksenopplæringsloven erstattes med «arbeidsmarkedso pplæring». Også dette vil være i tråd med dagens språkbruk.

For å oppnå mest mulig ensartet språkbruk i samsvar med forvaltningsloven § 2 og kap. VII foreslår utvalget avslutningsvis at departementets kompetanse til å gi nærmere «regler» i §§ 3, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24 og 25 erstattes med «forskrifter». Det foreslås også at Kongens kompetanse i § 2 til å fastsette nærmere «bestemmelser» om lovens område erstattes med «forskrifter». Dette vil etter utvalgets oppfatning gjøre det klarere at forvaltningslovens bestemmelser om bl. a utredningsplikt, høring, formkrav og kunngjøring kommer til anvendelse.

Om andre forslag til endringer i lovteksten vises det til merknadene til den enkelte bestemmelse i del VIII.

Del VII
Økonomiske og administrative
konsekvenser.

KAPITTEL 41

Innledning

Utvalget vil her oppsummere konsekvenser av økonomisk og administrativ art knyttet til utvalgets forslag. Mulige økonomiske konsekvenser av alle enkeltforslag er vurdert. Der konsekvensene kan være av betydning, framgår dette i de enkelte kapitlene. Oppsummeringen her bygger i det vesentlige på disse vurderingene.

Innenfor utvalgets ressurser og tidsramme omfatter oppsummeringen alle flertallsforslag som med rimelighet kan tenkes å ville få økonomiske konsekvenser av betydning. Det blir ikke gitt noen tilsvarende oppsummering av konsekvenser av mindretallsforslag.

Utvalget har særlig tatt utgangspunkt i utredningsinstruksen punkt 2.1 og i utvalgets mandat punkt 1, andre og fjerde avsnitt:

«Utvalgets forslag skal ikke innebære merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen i forhold til den utgiftutvikling som følger av någjeldende bestemmelser og praksis. Utvalget gis i oppdrag å konkretisere tiltak som medfører bedre ressursbruk i sektoren.»

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til konsekvensvurderinger, både når det gjelder hva som er gjeldende rett og praksis, og konsekvenser av nye bestemmelser. Så langt det har kunnet skaffe seg oversikt over de økonomiske konsekvenser av sine forslag, er utvalget imidlertid av den oppfatning at forslagene samlet sett ikke innebærer merkostnader for offentlig sektor. Om administrative konsekvenser, se "*Administrative konsekvenser*" i kap. 43 nedenfor.

Mange av de forslag som fører til økte bindinger på offentlig sektor (se "*Økonomiske konsekvenser*" i kap. 42 punkt 42.1) vil ikke føre til merkostnader i forhold til dagens praksis, men begrense muligheten for omprioriteringer. I andre tilfeller vil nye eller sterkere bindinger kunne føre til økt ressursbruk på et område.

På en rekke punkter (se "*Økonomiske konsekvenser*" i kap. 42 punkt 42.2) vil forslagene stille kommunesektoren friere i sin oppgaveløsning.

Utvalget foreslår en klargjøring av det utvalget oppfatter som gjeldende rett på en rekke områder, se f.eks. bestemmelsene om rett til spesialundervisning. I dette ligger det ikke at utvalget sikter mot generell utvidelse eller innskrenking av rettigheter eller plikter, men mot klarere bestemmelser som gjør det enklere å sette lovens intensjoner ut i livet. I noen tilfeller vil klarere bestemmelser kunne bety økt ressursbruk, i andre vil det kunne bety redusert bruk av ressurser. De samlede konsekvensene av nye bestemmelser vil være resultatet av et stort antall enkeltbeslutninger, og kan ikke forutsis med full sikkerhet.

I samsvar med sitt mandat har utvalget på enkelte områder innarbeidet lovbestemmelser med sikte på å ivareta reformer som allerede er vedtatt, f.eks. 6-årsreform. Også slike økte bindinger og merkostnader i forhold til gjeldende regler og praksis som kan følge av slike lovendringer må antas å ligge innenfor utvalgets mandat.

Se for øvrig "*Innledning*" i kap. 1 punkt 1.5 om utvalgets arbeid med konsekvensvurderinger.

KAPITTEL 42

Økonomiske konsekvenser**42.1 FORSLAG SOM FØRER TIL ØKTE BINDINGER, EVENTUELT MERKOSTNADER**

Utvalgets forslag til nye bestemmelser om retten til spesialundervisning tar ikke sikte på å øke eller redusere antall tilfeller hvor elever tilkjennes en slik rett. Følgende forslag til lovendringer vil imidlertid redusere mulighetene for individuelle vurderinger av hva som følger av å ha tilkjent elever slik rett etter enkeltvedtak:

- Adgangen til å fravike det ordinære uketimetallet for mottakere av spesialundervisning blir mindre enn i dag ("*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.5)
- Elever med særlige behov for grunnskoleopplæring utover 10 år gis rett til ett ekstra år i grunnskolen. ("*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.9)
- Det skal utarbeides individuell opplæringsplan for noen av de elever som mottar spesialundervisning ("*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.11).

Så langt utvalget har kjennskap til praksis, vil disse forslagene i stor grad innebære en lovfesting av dagens praksis. Isolert sett kan forslagene altså ikke antas å føre til vesentlige merkostnader.

Utvalgets flertall foreslår en individuell rett til opplæring i samisk i grunnskolen, en tilsvarende rett for samer i videregående opplæring som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, og at departementet kan gi forskrifter om alternative former for slik opplæring når den ikke kan gis med egnet undervisningspersonale. ("*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33 punkt 33.5.3). Forslagene kan føre til merkostnader ved at antallet personer som ønsker opplæring i samisk vil kunne øke. På den annen side har departementet opplyst at så godt som alle samer som i dag ønsker det, får opplæring i samisk.

Det foreslås lovfestet et prinsipp om krav til relevant utdanning for tilsetning i undervisningsstilling på grunnskolens 8.-10. trinn ("*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 punkt 28.5.2.1). De merkostnader som dette måtte føre til antas imidlertid ikke å være betydelige, og må i alle fall antas å bli oppveiet gjennom forslagene om endringer i kompetansekravene som stiller kommunene friere i valget mellom ulike typer kompetanse.

42.2 FORSLAG SOM STILLER KOMMUNENE FRIERE

På en rekke områder legger utvalget eller utvalgets flertall fram forslag som stiller kommunesektoren friere til å løse sine oppgaver. De viktigste forslagene av denne typen er:

- Innenfor lovens øvrige rammer gis kommunene kompetanse til å bestemme hvilke stillinger, funksjoner og tjenester skolen skal ha ("*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27)
- Forslaget om å fjerne alkoholforbudet i skolebygninger utenfor skolens åpningstid åpner for større frihet til å utnytte lokalene til andre formål i lokalmiljøet ("*Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø*" i kap. 25 punkt 25.3.3)
- Dagens lovfestede krav om pedagogisk veiledningstjeneste for undervisnings-

- personalet i grunnskolen oppheves ("*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 punkt 27.5.2)
- Førskolelærere gis adgang til undervisningsstilling i grunnskolens 1.-4. trinn dersom de har den nødvendige kompetanse i lese- og skriveopplæring ("*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 punkt 28.5.4)
 - Det gis større anledning til å tilsette faglærere, adjunkter og lektorer uten allmennlærerutdanning på grunnskolens 5.-7. klassetrinn ("*Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere*" i kap. 28 punkt 28.5.2.1)
 - En rekke særbestemmelser om undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling oppheves ("*Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling*" i kap. 29 punkt 29.3)
 - Dagens regler om klassedeling for å gi mindretall opplæring i sin målform opprettholdes, men kommunene får større frihet til å bestemme ved hvilken skole tilbudet skal gis. De særskilte prosedyrereglene for skifte av opplæringsmål oppheves ("*Målformer*" i kap. 31 punkt 31.3.4)
 - Kommunene får større frihet til å bestemme ved hvilke skoler det skal gis opplæring på samisk ("*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33 punkt 33.5.4)
 - Det åpnes i større grad for aldersblandede klasser ("*Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser*" i kap. 22 punkt 22.3.5).

Et sentralt siktemål med slike forslag er at lokale behov, økonomi, kostnader, kunnskap og prioriteringer i større grad skal kunne danne grunnlag for oppgaveløsingen lokalt. Slike forslag vil gi mulighet for endret ressursbruk.

KAPITTEL 43

Administrative konsekvenser

Utvalgets forslag innebærer ikke nedleggelse eller opprettelse av organer eller stillinger.

Det er grunn til å anta at den foreslåtte struktur i regelverket på sikt vil kunne føre til administrative forenklinger. I en overgangsfase vil nye regler kunne medføre omstillinger og merarbeid på enkeltområder.

Utvalgets forslag om å gi Sametinget myndighet til å fastsette en rekke læreplaner for samisk opplæring vil kunne føre til noe medarbeid for Sametingets sekretariat. Imidlertid skal arbeidet med å utarbeide utkast til slike planer etter forslaget fortsatt ligge i departementet, og spørsmålet om administrative konsekvenser på dette området bør i alle tilfeller vurderes i sammenheng med det øvrige arbeidet som pågår om bl.a oppgavefordeling mellom Sametinget og departementet.

Del VIII
Merknader til de enkelte bestemmelsene
i lovutkastet

KAPITTEL 44

Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet*Kapittel 1 Formål og virkeområde**Til § 1-1 Lovens virkeområde*

Bestemmelsen angir lovens saklige virkeområde. Lovens anvendelse for utlendinger framgår av §§ 2-1 annet ledd og 3-1 tredje ledd. Lovens geografiske virkeområde er ikke lovfestet. Det følger derfor av alminnelige prinsipper at loven gjelder i riket, men ikke for Svalbard, jf. Svalbardloven § 2. Loven gjelder også for norske private skoler i utlandet som mottar statsstøtte i henhold til § 13-3. Se "[Lovens virkeområde](#)" i kap. 37 og lovutkast fra mindretallet.

Til § 1-2 Grunnskolens formål

Første ledd viderefører gsl. § 1 første ledd. Første ledd forutsettes også å omfatte bestemmelsen om samarbeid mellom skole og hjem i gsl. § 1 annet ledd. De øvrige deler av gsl. § 1 annet ledd er videreført i annet og tredje ledd. Se "[Formålsbestemmelser](#)" i kap. 13.

Annet ledd annet punktum lovfester andre sentrale mål for opplæringen. Se "[Formålsbestemmelser](#)" i kap. 13.

Tredje ledd annet punktum lovfester grunnskoleforskriften § 2-3 nr. 1 første ledd. Se "[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25 punkt 25.3.1. Videre innføres en plikt til å arbeide mot mobbing av elever. Se "[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25 punkt 25.4.

Fjerde ledd viderefører gsl. § 7 nr. 1, se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.3.2 og 19.4.2.3.

Til § 1-3 Videregående opplærings formål

Bestemmelsen regulerer det felles formål for videregående opplæring i skole og bedrift.

Første ledd, annet ledd første punktum og tredje ledd viderefører lvgo. § 2 og lfa. § 1 a. For øvrig omfatter utkastet andre sentrale mål for opplæringen. Se nærmere "[Formålsbestemmelser](#)" i kap. 13.

Fjerde ledd første punktum viderefører prinsippet om gode samarbeidsformer mellom lærer og elev, se lvgo. § 15 første ledd. Om annet punktum om sikkerhet og tiltak mot mobbing, se "[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25 punkt 25.3.1 og 25.4.

Femte ledd tilsvarer dagens bestemmelse i gsl. § 7 nr. 1. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.3.2. og 19.4.2.3.

Til § 1-4 Forskrifter

Videreføring av gsl. §§ 7 nr. 4 og 12 nr. 1 a, lvgo. § 5 første ledd og lfa. § 18 første ledd. Se "[Opplæringsens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 punkt 21.5.2.

Kapittel 2 Grunnskole

Til § 2-1 Rett og plikt til grunnskole.

Første ledd: Bestemmelsen viderefører gsl. § 13 nr. 1 om elevenes rett og plikt til å gå i offentlig grunnskole dersom de ikke på annen måte får tilsvarende opplæring. Annet punktum er en endring i forhold til dagens ordning ved at bestemmelsen i lvgo. § 15 tredje ledd om elevenes plikt til å delta aktivt i opplæringen også gjøres gjeldende for grunnskolen. Se også utkastets § 3-3 tredje ledd. Se for øvrig "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.2.1 og 18.6.1.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Lovens virkeområde](#)" i kap. 37 punkt 37.5.

Tredje ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gsl. § 13 nr. 2, og er endret i tråd med 6-åringens reformen. Adgangen til å framskynde skolestarten med ett år er fjernet. Se for øvrig "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.2.1 og 18.6.1.

Fjerde ledd: Første punktum er en videreføring av gsl. § 13 nr. 3. Annet punktum tar sikte på å videreføre dagens bestemmelser om fritak i gsl. § 13 nr. 2 første og annet ledd. Se for øvrig "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.2.1 og 18.6.1.

Femte ledd: Bestemmelsen er ny og gir rettigheter til elever som på grunn av særlige opplæringsbehov trenger ett år ekstra for å kunne fullføre grunnskole og for å stå tilstrekkelig rustet til å følge videregående opplæring. I forbindelse med disse vedtakene gjelder de samme saksbehandlingsregler som for tildeling av spesialundervisning, se loven "[Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole](#)" i kap. 5. Se for øvrig "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.6 og 19.4.9.

Sjette ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gsl. § 13 nr. 10. Se for øvrig "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.2.5. og 18.6.4.

Syvende ledd: Bestemmelsen, som er en videreføring av gsl. § 10 nr. 3 og 37 nr. 4, slår fast prinsippet om at den offentlige grunnskolen er gratis. Se for øvrig "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.3.1 og 18.6.2.

Til § 2-2 Omfanget av grunnskoleopplæringen

Første ledd: Bestemmelsen er ny i lovs form, men fører videre hovedinnholdet i dagens regler. Se "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 punkt 23.2.3 og 23.3.2 og lovutkast fra mindretallet.

Annet ledd: Bestemmelsen er en videreføring bestemmelsen i grunnskoleforskriften § 1-2 første ledd. Den er en ren legaldefinisjon uten betydning for hvordan opplæringen organiseres i skolen. Se "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 punkt 23.2.2 og 23.3.3.

Tredje ledd: Bestemmelsen er en videreføring av dagens ordning, uten at dette i dag følger direkte av loven. Se "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 punkt 23.2.4 og 23.3.4.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er en videreføring av dagens ordning, uten at dette i dag følger direkte av loven. Se "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 punkt 23.2.4 og 23.3.4.

Femte ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gsl. § 6 nr. 3, jf. grunnskoleforskriften § 1-2 nr. 2, 3 og 4. Se "[Opplæringens omfang i tid](#)" i kap. 23 punkt 23.2.5 og 23.3.5

Til § 2-3 Innholdet i grunnskoleopplæringen

Første ledd: Det lovfestede innholdet i grunnskolen er oppdatert, for øvrig videreføres gsl. § 7 nr. 2 og 3. Bestemmelsen setter rammer for departementets forskriftskompetanse etter annet ledd. Se "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 punkt 21.5.3.

Annet ledd: I hovedsak videreføres departementet hjemmel til å gi forskrifter om opplæringens innhold og om elev- og lærlingevurdering, jf. gsl. § 7 nr. 4 første ledd og 13 nr. 6. Læreplanhjemmelen presiseres. Se også "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 punkt 21.5.3, § 1-4 og "[Klage over enkeltvedtak](#)" i kap. 16 punkt 16.2.1 og 16.3.1 om forskriftenes forhold til forvaltningsloven.

Tredje ledd: Videreføring og klargjøring av personalets plikter i forhold til gsl. § 22 nr. 1 første punktum og grunnskoleforskriften § 10-2 nr. 1. Se "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 punkt 21.2.1.2 og 21.6.

Fjerde ledd: Videreføring av gsl. § 7 nr. 8. Se "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 punkt 21.8.

Til § 2-4 Målformer i grunnskolen

Første ledd: Første punktum viderefører gsl. § 40 nr. 3. Annet punktum viderefører gsl. § 40 nr. 5 tredje punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.2.

Annet ledd: Første punktum viderefører elevenes rett til selv å velge muntlig målform og dialekt («det mål dei talar heime») etter gsl. § 40 nr. 1 første del av første punktum, dels utvides retten til også å omfatte personalet, se "[Målformer](#)" i kap. 31 punkt 31.3.1. Andre punktum er en videreføring og presisering av hva som etter utvalgets oppfatning ligger i gsl. § 40 nr. 1, andre del av første punktum, se "[Målformer](#)" i kap. 31 punkt 31.3.1.

Tredje ledd: Første og andre punktum viderefører gsl. § 39 nr. 2. Tredje punktum presiserer elevenes valgrett til også å omfatte lærebøker. Se "[Målformer](#)" i kap. 31 punkt 31.3.3.

Fjerde ledd: Første punktum er en videreføring av gsl. § 40 nr. 6 første ledd. Andre punktum er en videreføring av gsl. § 40 nr. 6 tredje ledd. Tredje punktum erstatter regelen i gsl. § 40 nr. 6 annet ledd. Se "[Målformer](#)" i kap. 31 punkt 31.3.4.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Femte ledd: Videreføring av gsl. § 40 nr. 6 fjerde ledd. Se "[Målformer](#)" i kap. 31 punkt 31.3.5.

Sjette ledd: Videreføring av gsl. § 40 nr. 5 første punktum. Se "[Målformer](#)" i kap. 31 punkt 31.3.1.

Til § 2-5 Fritak for kristendomsopplæring og alternativ livssynsopplæring

Første ledd: Første punktum innebærer en endring i forhold til gsl. § 13 nr. 9 ved at det ikke stilles krav om at en av foreldrene er utmeldt av statskirken. Første ledd annet punktum gjør det klart at elever over 15 år som ikke er medlem av statskirken selv kan kreve seg fritatt fra kristendomsundervisningen. Se "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.6.3.

Annet ledd: Første punkt viderefører kommunens plikt etter grunnskoleforskriften § 2-1 nr. 6 tredje ledd. Annet punktum innfører en plikt for elever som er fritatt etter første ledd til å delta i alternativ livssynsopplæring, når dette tilbys. Se "[Rett og plikt til opplæring](#)" i kap. 18 punkt 18.6.3.

Til § 2-6 Ordensreglement.

Første ledd: Først punktum viderefører av gsl. § 16 annet ledd. Kravene til ordensreglementet er nye og tilsvarer dagens krav til ordenreglement i lvgo. § 15 femte ledd. Nytt er også at bestemmelsen klargjør forholdet til forvaltningslovens regler om forskrifter, se også annet ledd om kunngjøring. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.2 og 30.5.1

Annet ledd: Bestemmelsen er en videreføring av det som i dag følger av grunnskoleforskriften § 2-2 nr. 1. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt punkt 30.2.4 og 30.5.1

Tredje ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gsl. § 16 fjerde ledd. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.2 og 30.5.1.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er ny og omfatter alle refsingstiltak også bortvisning etter § 2-7. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.5.2
Se også § 3-5.

Til § 2-7 Bortvisning fra grunnskolen.

I tråd med dagens ordning i gsl. § 16 og grunnskoleforskriften § 2-2 gir ikke bestemmelsen selvstendig hjemmel til å bortvise, kun hjemmel for kommunen til å gi regler om bortvisning i ordensreglementet. Slike regler må være gitt i ordensreglementet og oppfylle kravene i lovutkastets § 2-6 før enkeltvedtak om bortvisning treffes. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2 og 30.5.2

Første ledd: Bestemmelsen er en begrensning i forhold til dagens ordning i gsl. § 16 annet ledd siste punktum. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2 og 30.5.2

Annet ledd: Første punktum er en videreføring av det som i dag følger av grunnskoleforskriften § 2-2 nr. 1 femte ledd. Bestemmelsen innebærer at den som til enhver tid fungerer som rektor ikke kan delegere myndigheten til å bortvise. Annet og tredje punktum er nytt. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2 og 30.5.2

*Kapittel 3 Videregående opplæring**Til § 3-1 Rett til videregående opplæring.*

Første ledd: Bestemmelsen viderefører lvgo. § 8. Den klargjør at rettighetene er knyttet til tilbudet fra fylkeskommunen der søkere bor enten dette gis ved skoler i fylket eller ved oppkjøpte plasser i andre fylker. Se "*Brukerinnflytelse og skolevalg*" i kap. 20 punkt 20.5.3. Annet punktum slår fast det som i dag følger av barneloven § 32 og inntaksforskriften § 2-2 fjerde ledd. Se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 punkt 18.4.2 og 18.6.1

Annet ledd: Bestemmelsen er ny og klargjør at det nærmere innhold og omfang av elevens eller lærlingens rettigheter må fastlegges på bakgrunn av lovens øvrige bestemmelser og forskrifter om innhold og omfang av det videregående opplæringstilbudet. Se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 punkt 18.6.1.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny. Se nærmere "*Lovens virkeområde*" i kap. 37 punkt 37.5.4.

Fjerde ledd: Første punktum er en videreføring av lvgo. § 8 første ledd. Bestemmelsen forutsetter blant annet at opplæringen kan foregå i skole eller i lærebedrift, jfr. § 3-3 annet ledd. Dersom det ikke kan skaffes læreplass, skal hele opplæringen foregå i skole. Annet punktum er ny og slår fast det som i dag indirekte følger av lvgo. § 8 første ledd annet punktum om at retten «normalt» må tas ut innen 4 eller

5 år. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.8.

Femte ledd: Bestemmelsen viderefører lvgo. § 8 fjerde ledd. Den klargjør at det her ikke dreier seg om ubetingede rettigheter for den enkelte elev, men om en plikt for fylkeskommunen til å gi et slikt tilbud så langt pedagogiske og økonomiske ressurser tillater det. Tilbud kan gis også til personer eldre enn 22 år. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.5.4 og 19.4.8 og lovutkast fra mindretallet.

Sjette ledd: Bestemmelsen viderefører lvgo. § 8 annet, tredje og sjette ledd. Se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 punkt 18.4.2 og 18.6.1 og "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.5.2 og 19.4.8.

Syvende ledd: Viderefører lvgo. 8 femte ledd. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.8.

Åttende ledd: Viderefører lvgo. 8 sjette ledd. Se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 punkt 18.6.1.

Niende ledd: Bestemmelsen er ny, men tar ikke sikte på å endre gjeldende rett. Prinsippet om gratis opplæring framgår i dag av lvgo. § 35 tredje ledd om forbud mot å ta skolepenger. Adgangen til å pålegge elever eller lærlinger å holde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eget bruk er i dag ikke særlig lovregulert. Se "*Rett og plikt til opplæring*" i kap. 18 punkt 18.4.3 og 18.6.2.

Til § 3-2 Omfanget av videregående opplæring

Første ledd: Bestemmelsen er en videreføring av lvgo. § 10 a. Se "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 punkt 23.2.3 og 23.3.2 og lovutkast fra mindretallet.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny, jf. lvgo. § 10 a sammenholdt med rundskriv F-3070. Se "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 punkt 23.2.4 og 23.3.4.

Tredje ledd: Bestemmelsen er en videreføring av det som i dag følger av lvgo. § 10 a og rundskriv F-3070. Se "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 punkt 23.2.4 og 23.3.4.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er en videreføring av lvgo. § 10 a. Se "*Opplæringens omfang i tid*" i kap. 23 punkt 23.2.5 og 23.3.5.

Til § 3-3 Innholdet i videregående opplæring

Første ledd: Bestemmelsen viderefører lvgo. § 3 første ledd. Se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 punkt 21.2.2.1 og 21.5.4.

Annet ledd: Bestemmelsens første punktum viderefører lvgo. § 5 første ledd, lfa. § 18 første ledd og departementets kompetanse i lfa. § 2. Utkastet viderefører også departementets hjemmel til å fastsette timefordelingen i lvgo. § 10. Bestemmelsens annet punktum viderefører lvgo. § 6 første ledd og lfa. § § 19 åttende ledd og 23 sjette ledd. Se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 punkt 21.2.2, 21.3.3 og 21.5.4 og lovutkastets § 1-4.

Tredje ledd: Bestemmelsen viderefører lvgo. § 3 fjerde ledd. Se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 punkt 21.5.4.

Fjerde ledd: Bestemmelsens første punktum viderefører lvgo. § 15 tredje og fjerde ledd og lfa. § 12 nr. 2. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.5.1. Bestemmelsens annet og tredje punktum viderefører i hovedsak lvgo. § 20 første ledd. Se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 punkt 21.2.1.2, 21.2.2.2 og 21.6.

Femte ledd: Bestemmelsen viderefører lvgo. § 5 annet ledd. Se "*Opplæringens innhold (læreplaner og vurdering)*" i kap. 21 punkt 21.8.

Til § 3-4 Oppfølgingstjenesten

Tilsvarende lvgo. §§ 11a og 16 annet ledd femte punktum og lfa. § 16 femte ledd annet punktum. Se "*Krav om stillinger, funksjoner og tjenester*" i kap. 27 punkt 27.5.3.

Til § 3-5 Ordensreglement.

Første ledd: Videreføring av kravet om ordensreglement i lvgo. § 15, se også § 2-6 for grunnskolen. Nytt er at bestemmelsen uttrykkelig klargjør forholdet til forvaltningslovens regler om forskrifter, se også annet ledd om kunngjøring. Departementets adgang til å gi forskrifter om ordensreglement, jf. lvgo. § 15 syvende ledd, foreslås ikke videreført. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.2.4 og 30.5.1.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny og tilsvarende § 2-6 annet ledd. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.2.4 og 30.5.1.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny og tilsvarende § 2-6 tredje ledd. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3 og 30.5.3.

Til § 3-6 Bortvisning og tap av rettigheter.

Første ledd: Bestemmelsen er en videreføring forskrifter av 18.08.1978 nr. 2 om skolereglement punkt B 9 b. Gir ikke selvstendig hjemmel til å bortvise, se merknad til lovutkastets § 2-7. Klargjør at det er rektor som skal treffe vedtak om bortvisning og at denne myndigheten ikke kan delegeres.. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2.2 og 30.5.2.

Annet ledd: Bestemmelsen er en videreføring av lvgo. § 16 annet ledd og gir i motsetning til første ledd og § 2-7, selvstendig hjemmel for bortvisning. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2.2 og 30.5.2. Klargjør at bortvisning etter bestemmelsen gjelder for resten av kursets varighet på det kurset vedkommende elev er tatt inn på. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2.2 og 30.5.2.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny. Myndighet til å treffe vedtak om bortvisning for resten av kursets varighet flyttes fra rektor til fylkeskommunen og det settes forbud mot delegasjon til organer ved den enkelte skole. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2.2 og 30.5.2.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er ny og tilsvarende § 2-7 annet ledd annet punktum. Se "*Om ordensreglement, bortvisning mv.*" i kap. 30 punkt 30.3.2.2 og 30.5.2.

Kapittel 4 Videregående opplæring i bedrift

Til § 4-1 Hvem som er lærling

Viderefører lfa. § 3 første ledd. Se "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32 punkt 32.2.4 og 32.3.1.

Til § 4-2 Lærlingens særlige rettigheter

Første ledd: Viderefører lfa. § 17 første ledd. Se "*Særlig om fagopplæring i arbeidslivet*" i kap. 32 punkt 32.2.4 og 32.3.1.

Annet ledd: I hovedsak videreføring av lfa. § 17 annet ledd. Det er presisert at arbeidsavtalen alltid vil bortfalle ved læretidenes avslutning. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.11.

Til § 4-3 Godkjenning av lærebedrift

I hovedsak videreføring av lfa. § 4. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.8.

Til § 4-4 Lærebedriftenes rettigheter og plikter

Angivelsen av lærebedriftens opplæringsansvar er endret. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.9. For øvrig er utkastet en videreføring av lfa. § § 11 og 24. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.1.

Til § 4-5 Lærekontrakt

Første ledd: Videreføring av lfa. § 10 første ledd. Bestemmelsen skal omfatte alle lærlinger, sml. lfa. § 10 annet ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.12 og 32.3.13.

Annet ledd: Første punktum viderefører lfa. § 10 tredje ledd tredje punktum. Annet punktum viderefører lfa. § 10 tredje ledd første punktum. § 10 tredje ledd annet punktum videreføres ikke, men tilsvarende bestemmelse kan fastsettes i forskrift. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.1.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny, se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.2.1 og 20.2.2.

Til § 4-6 Opphør og endring av lærekontrakt

Første og annet ledd: Videreføring av lfa. § 16 første og annet ledd. Se "[Om ordensreglement, bortvisning mv.](#)" i kap. 30 punkt 30.5.2.

Tredje ledd: Videreføring av lfa. § 16 tredje ledd annet og tredje punktum. Se "[Om ordensreglement, bortvisning mv.](#)" i kap. 30 punkt 30.5.2.

Fjerde ledd: Videreføring av lfa. § 16 femte ledd og sjette ledd første punktum. Se "[Om ordensreglement, bortvisning mv.](#)" i kap. 30 punkt 30.5.2.

Femte ledd: Bestemmelsen er ny, se "[Om ordensreglement, bortvisning mv.](#)" i kap. 30 punkt 30.5.2.

Sjette ledd: Videreføring av lfa. § 15 første ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.1.

Syvende ledd: Videreføring av lfa. § 15 annet ledd første, tredje, fjerde og femte punktum. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.1

Åttende ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.12.

Til § 4-7 Tilsyn i den enkelte lærebedrift

Videreføring av lfa. § 8. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.1

Kapittel 5 Spesialundervisning

Bestemmelsene i dette kapitlet omfatter både grunnskole og videregående opplæring, med mindre annet er uttrykkelig bestemt eller klart framgår av sammenhen-

gen. Bestemmelsene gjelder tilsvarende for private skoler godkjent etter § 13-1 eller § 13-3. Se § 13-9 annet ledd.

Til § 5-1 Rett til spesialundervisning

Bestemmelsen erstatter bestemmelsene i gsl. § 8 nr. 1 og lvgo. § 11 første ledd om spesialundervisning. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.3.3 og 19.3.3.4 og 19.4.5 og lovutkast fra mindretallet.

Til § 5-2 Spesialundervisning for voksne

Voksne er i denne sammenheng personer som har gjennomgått grunnskole og videregående opplæring eller som ikke lengre har rettigheter etter § § 2-1 eller 3-1.

Første ledd: Viderefører det som i dag følger av vol. § 5 annet ledd. Bestemmelsen gjelder voksne som trenger fornyet grunnskoleopplæring, f.eks. opplæring i lese- og skriveferdigheter, fordi de har vært utsatt for sykdom eller skade/ulykke eller voksne som tidligere har fått et mangelfullt grunnskoletilbud. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.7 og 19.4.10.

Annet ledd: Bestemmelsen innebærer visse endringer i forhold til vol. § 5 annet ledd. Retten til opplæring i grunnleggende ferdigheter skal ikke lengre være tidsbegrenset, men kommunene vil også kunne bruke miljøpersonale uten formell undervisningskompetanse til slik opplæring. Forutsetningen er imidlertid at opplæringen foregår under faglig veiledning og ansvar og at det utarbeides en opplæringsplan. Også andre bestemmelser i loven vil etter sitt innhold passe dårlig på slik opplæring. Se for øvrig "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punktene 19.3.7 og 19.4.10 og lovutkast fra mindretallet.

Tredje ledd tilsvarende vol. § 5 annet ledd. Bestemmelsen innebærer at det fortsatt vil være krav om sakkyndig vurdering, men at de mer spesifikke kravene i § 5-3 i mange tilfeller vil passe dårlig. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.7 og 19.4.10.

Til § 5-3 Sakkyndig vurdering

Første ledd: Bestemmelsen erstatter krav om sakkyndig vurdering etter gsl. § § 8 og 13, lvgo. § 11 første ledd og vol. § 5 annet ledd. Se i "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.15.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.15.

Tredje ledd: Bestemmelsen erstatter departementets hjemmel til å gi forskrifter etter gsl. § § 8, 9 og 12 og lvgo. § 11 femte ledd. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.15.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er ny. Begrunnelsesplikten kommer i tillegg til plikten etter forvaltningsloven § § 24 og 25. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.15.

Til § 5-4 Saksbehandlingen ved vedtak om spesialundervisning

Første ledd: Viderefører hva som også i dag må antas å gjelde uten særskiltbestemmelse. Bestemmelsen gir ikke uten videre rett til å kreve at det foretas en sakkyndig vurdering etter § 5-3, men undersøkelsen må være så grundig at den gir grunnlag

for å avgjøre om det bør foretas sakkyndig vurdering. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.9.2 og 19.4.15.2.

Annet ledd: Første punktum viderefører gjeldende rett. Bestemmelsens annet punktum er ny. Grunnskoleforskriften § 1-6 nr. 4 fastslår at PP-tjenesten skal gi foreldrene melding om hvilke tiltak den vil foreslå, men gir ikke noen rett til å gjøre seg kjent med vurderingen. Heller ikke forvaltningslovens regler om partsinnsyn gir foreldrene krav på å gjøre seg kjent med denne, jf. fvl. § 18 annet ledd bokstav c. Se for øvrig "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.15.2.

Tredje ledd er ny. Bestemmelsen er utformet etter mønster fra sosialtjenesteloven § 8-4, og kan ses som en spesialanvendelse av det generelle prinsipp om samarbeid mellom hjem og skole. Se for øvrig "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.15.3.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 5-5 Unntak fra bestemmelser om opplæringens innhold

Første ledd: Første punktum viderefører gsl. § 7 nr. 5. Annet punktum er ny og innebærer at det stilles krav om individuell opplæringsplan. Det nærmere innhold av en slik plan må så langt som mulig tilpasses de ordinære læreplaner. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.9 og punkt 19.4.11.

Annet ledd: Viderefører det som i dag følger av grunnskoleforskriften § 1-4 nr. 3. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.4.11.

Til § 5-6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Første ledd: Viderefører gsl. § 9 og lvgo. § 11 tredje ledd. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.9 og 19.4.14.

Annet ledd: Viderefører det som i dag følger av grunnskoleforskriften § 1-4 nr. 2. Krav om godkjenning fra statens utdanningskontor fjernes, se gsl. § 9. Departementets forskriftskompetanse er begrenset til å gi nærmere forskrifter om PP-tjenestens oppgaver. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.9 og punkt 19.4.14.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 5-7 Spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder

Første ledd: Viderefører gsl. § 13 nr. 4 og § 8 nr. 6. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.4 og 19.4.7.

Annet ledd: Viderefører kravet om sakkyndig vurdering etter gsl. § 13 nr. 4 og § 8 nr. 6. Se "*Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning*" i kap. 19 punkt 19.3.4 og 19.4.7.

Kapittel 6 Samisk opplæring

Til § 6-1 Definisjoner

Bestemmelsen er ny. Se "*Særlig om samisk opplæring*" i kap. 33 punkt 33.5.2.

Til § 6-2 Samisk opplæring i grunnskolen

Første ledd: Viderefører gsl. § 40 a nr. 1 første ledd første punktum. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.4.

Annet ledd: Viderefører gsl. § 3 nr. 5 tredje ledd. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.4.

Tredje ledd: Presisering av kommunens myndighet til å bestemme ved hvilke skoler tilbudet skal gis, uavhengig av hva som måtte følge av lovutkastets § 8-1. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.4.

Fjerde ledd: Første punktum viderefører myndigheten for kommuner i samisk distrikt til å fastsette at alle grunnskoleelever i kommunen eller deler av kommunen skal ha opplæring i samisk. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.3. Annet punktum viderefører gsl. § 40 a nr. 1 første ledd annet punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.2.

Femte ledd: Bestemmelsen utvider retten i forhold til gsl. § 40 a nr. 3 annet ledd, som forutsetter at det er minst tre elever som krever opplæring i samisk. Retten gis til samer, mens retten etter gsl. § 40 a er gitt til elever med samisk talemål. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.3.

Sjette ledd: I første punktum er gsl. § 40 a nr. 1 annet ledd videreført og gjort mer generell. Annet punktum gir departementet hjemmel til blant annet å gjøre retten avhengig av at opplæringen i samisk har et visst omfang. For øvrig er annet punktum en presisering av departementets hjemmel til å i forskrifter om opplæringens innhold og elevvurdering i § 2-3. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.3.

Til § 6-3 Samisk videregående opplæring

Første ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.3. Annet punktum gir ikke individuell rett, jf. også annet ledd annet punktum. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.3.

Annet ledd: Bestemmelsen presiserer forskriftshjemmelen i lvgo. § 5 og lovutkastet § 3-3. Hjemmelen til også å pålegge fylkeskommunen og tilby opplæring på samisk og annet punktum er ny. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.4.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.4.

Fjerde ledd: Først punktum er nytt. Annet punktum presiserer forskriftshjemmelen i lvgo. § § 5 og 6 første ledd og lovutkastet § 3-3. Annet punktum gir også departementet hjemmel til å gjøre fritaket avhengig av at opplæringen i samisk har et visst omfang. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.3.

Til § 6-4 Innholdet i opplæringen

Bestemmelsen er ny. Se "[Særlig om samisk opplæring](#)" i kap. 33 punkt 33.5.5.

*Kapittel 7 Skyss og innlosjering**Til § 7-1 Rett til skyss*

Den skyssansvarlige (fylkeskommunen eller kommunen) avgjør hvilket skyssmiddel som skal benyttes, men kan ikke pålegge foreldrene eller elever å benytte eget skyssmiddel.

Første ledd: Videreføring av gsl. § 4 nr. 1 første ledd første punktum og klargjøring av elevenes rettigheter etter gsl. § 4 første ledd tredje punktum. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.1.2.

Annet ledd: Videreføring av lov 09.05.1986 om velferd for elever og studenter § 3 første ledd første og annet punktum. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.3.1 og lovutkast fra mindretallet.

Tredje ledd: Videreføring av retten til fri skyss når båt benyttes, jf. gsl. § 4 nr. 1 første ledd første punktum. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.1.2.

Til § 7-2 Ventetid og tilsyn

Første punktum er nytt. Annet punktum viderefører gsl. § 4 nr. 1 annet ledd. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.1.2.

Til § 7-3 Innlosjering

Første ledd: Videreføring av gsl. § 4 nr. 3 første og annet punktum. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.1.3.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.1.3.

Tredje ledd: Videreføring av lov 09.05.1986 om velferd for elever og studenter § 3 annet ledd. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.3.1.

Til § 7-4 Særlig om skyss for funksjonshemmede og midlertidig skadde eller syke

Første ledd: Viderefører gsl. § 4 nr. 2 og nr. 3 tredje punktum. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.1.2.

Annet ledd: Viderefører lov 09.05.1986 om velferd for elever og studenter § 3 første ledd tredje punktum. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.3.1.

Tredje ledd: Klargjøring av voksnes tilsvarende rettigheter, se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.4.

Fjerde ledd: Utkastet viderefører førskolebarns rettigheter etter grunnskoleforskriften § 1-1 nr. 3, se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.4.2.

Kapittel 8 Organisering av undervisningen

Til § 8-1 Skolen

Første ledd: Ordlyden i første punktum er i hovedsak den samme som gsl. § 13 nr. 1 første ledd annet punktum. Om bestemmelsens innhold, se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.4.3.2 og 20.4.4.4. Annet punktum er delvis en videreføring av kommunens kompetanse i gsl. § 3 nr. 2. Forskriftene må imidlertid holde seg innenfor det som er en rimelig tolkning av lovutkastets første punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.4.4.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.4.4.3 og 20.4.4.4.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 8-2 Klassen

Første ledd: Første punktum klargjør den enkelte elevs rett til å tilhøre en klasse, se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.3.1. Annet punktum lovfester grunnskoleforskriftens § 1-3 og gis anvendelse

også for videregående skoler. I videregående skoler kan bestemmelsen blant annet åpne for at klasser i studieretningsfag i yrkesfaglig studieretning kan slås sammen i større grupper når dette ikke kommer i strid med forsvarlighetsstandarden i tredje ledd, se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.3.2.

Annet ledd: Utkastet klargjør at hver klasse skal ha en klassestyrer og lovfester styrerens hovedoppgaver. jf. grunnskoleforskriften § 7-4 og departementets instruks for klassestyrere i videregående skoler av juni 1977. Se for øvrig "[Opplæringens innhold \(læreplaner og vurdering\)](#)" i kap. 21 punkt 21.4.7. Om klassestyrsers rolle i forhold til klasserådet, se § 11-3 annet ledd og "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny, se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.3.2. Bestemmelsen gjelder i tillegg til de øvrige reglene om undervisningsenhetenes størrelse i § 8-2 og 8-3.

Til § 8-3 Klassedelingstall

Første ledd: Utkastet viderefører dagens maksimale elevtall i grunnskoleklassene, jf. gsl. § 5 nr. 1 annet ledd. Dagens bestemmelse i gsl. § 5 nr 1 første ledd om maksimale elevtall for fådelte skoler foreslås opphevet, ved at det åpnes for aldersblanding i alle grunnskoler, uavhengig av skolestørrelse. Se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.3.2. og 22.3.5. De maksimale elevtallene gjelder ved skolestart. Elever som kommer til senere og som ikke var kjent for kommunen før skolestart vil til vanlig ikke føre til plikt til klassedeling, selv om dette fører til at klassestørrelsen overstiger de maksimale elevtallene. Klassens størrelse må imidlertid vurderes i forhold til den grunnleggende norm om opplæring i forsvarlige enheter, jf. § 8-2 tredje ledd.

Annet ledd: Utkastet lovfester dagens klassedelingstall i videregående skole, jf. rundskriv F-61-94. På samme måte som for grunnskolen skal maksimumstallene gjelde ved skolestart. Se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.3.2. Hva som er studieretningsfag i yrkesfag framgår av læreplanene.

Tredje ledd: Bestemmelsen innfører en adgang til i særlige tilfeller å overskride klassedelingstallene etter utkastets første og annet ledd. Se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.3.2.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er ny, se "[Organisering av skoleundervisningen, herunder klassestørrelser](#)" i kap. 22 punkt 22.4. De øvrige bestemmelsene i § 8-2 og 8-3 skal også gjelde for 1. klassene.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Kapittel 9 Ledelse, funksjoner, utstyr og læremidler i skolen

Til § 9-1 Ledelse

Første ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27 punkt 27.4.4.

Annet ledd: I hovedsak en videreføring av lvgo. § 28 og gsl. § 17 nr. 4 første ledd. Det lovfestes at rektor også er faglig leder og at en rektor, så lenge kravet i første ledd er oppfylt, kan være leder for annen skole som ikke omfattes av rektor-kravet. Se "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27 punkt 27.4.2.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 9-2 Stillinger, tjenester og funksjoner

Første ledd: Utkastet tilsvarende lvgo. § 11 tredje ledd, og innfører også et lovfestet krav om nødvendig rådgivning i grunnskolen. Se "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27 punkt 27.4.6.

Annet og tredje ledd: Videreføring av dagens krav om bibliotek tjenester i gsl. § 10 nr. 2 og lvgo. § 12 annet punktum. Se "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27 punkt 27.5.1.

Fjerde ledd: Lovfesting av kommunal og fylkeskommunal frihet til å fastsette hvilke stillinger, funksjoner og tjenester det skal være i skolen, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Se "[Krav om stillinger, funksjoner og tjenester](#)" i kap. 27 punkt 27.6.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 9-3 Utstyr

Første ledd: Første punktum lovfester grunnskoleforskriften § 1-7 nr. 3 og gjør samme rett gjeldende for elever ved videregående skoler. Se "[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25 punkt 25.3.1. Retten er særlig aktuell for funksjonshemmede elever, se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.4.14.

I annet punktum åpnes det for at også grunnskolene - i likhet med videregående skoler - kan oppfylle krav til utstyr gjennom å disponere utstyret utenfor skolen, f.eks. i lokale bedrifter. For øvrig er annet punktum en videreføring av gsl. § 10 nr. 2 første ledd første punktum og bestemmelsen om utstyr, inventar og læremidler i lvgo. § 12 annet punktum. Se for øvrig "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24 punkt 24.3.1.

Annet ledd: Utkastet viderefører deler av departementets forskriftskompetanse i gsl. § 12 nr. 1 a og gjøre denne gjeldende også for videregående skole. Se "[Skoleanlegg, helse og arbeidsmiljø](#)" i kap. 25 punkt 25.3.1.

Til § 9-4 Læremidler

Første ledd: Videreføring av gsl. § 40 nr. 2. Se "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24 punkt 24.3.2.

Annet ledd: I hovedsak en videreføring av gsl. § 39 nr. 1 annet ledd og lvgo. § 38 annet ledd. Utkastet er imidlertid begrenset til å gjelde lærebøker, noe som er en endring i forhold til lvgo. § 38 annet ledd, som i utgangspunktet også omfatter andre læremidler. Videre begrenses departementets unntakshjemmel til særlige tilfeller. Den enkelte skoleeier kan bare benytte lærebøker som foreligger på bokmål og nynorsk og til samme pris. Se "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24 punkt 24.3.2.

Tredje ledd: Viderefører deler av departementets forskriftshjemmel i gsl. § 12 nr. 1 a og lvgo. § 38 fjerde ledd. Se "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24 punkt 24.3.3.

Fjerde ledd: Videreføring av lvgo. § 38 tredje ledd. Se "[Læremidler og annet utstyr i opplæringen](#)" i kap. 24 punkt 24.3.3.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Kapittel 10 Personalet i skolen

Til § 10-1 Utdanningskrav for førskolelærer, allmennlærer, faglærer, adjunkt og lektor.

Generelt: Utkastet innebærer at dagens godkjenningsbestemmelser knyttet til utdanningsnivåene oppheves, med unntak av departementets hjemmel til å godkjenne utdanning og praksis som er likeverdig med utdanningsnivåenes innhold forøvrig. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.6.2.

Første, annet og tredje ledd: Videreføring av lærerutdanningsloven § § 6 nr. 1 og 21 nr. 2 - 4, tilpasset utvidelsen av allmennlærerutdanningen til fire år. Kravet om pedagogisk praksis er henvist til sjettededd. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.2, 28.5.3.1 og 28.5.3.3.

Fjerde ledd: I hovedsak en videreføring av lærerutdanningsloven § 7 nr. 1 og 2. Bestemmelsen er imidlertid tilpasset utvidelsen av allmennlærerutdanningen til 4 års studietid. Når den fire-årige allmennlærerutdanningen består av to halv-års enheter med fordypning i fag, fagområde eller arbeidsområde får kandidaten både allmennlærer- og adjunktstatus. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.3.1.

Femte ledd: Viderefører lærerutdanningsloven § 8 nr. 1 - 3. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.2 og 28.5.3.1.

Sjette ledd: Lovens krav til pedagogisk utdanning til ett år, sml. lærerutdanningsloven § 11 nr. 1. I tråd med rammeplaner for praktisk-pedagogisk utdanning ved universitet og vitenskapelige høyskoler og ettårig praktisk-pedagogisk utdanning for yrkeslærere lovfestes det at utdanningen skal være praktisk-pedagogisk. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.3.4.

Syvende ledd: Første punktum viderefører dagens ordning med godkjenning av faglærer- og adjunktkompetanse på grunnlag av utdanning med tillegg av eventuell praksis, sml. lærerutdanningsloven § § 6 nr. 2, § 7 nr. 3. og § 8 nr. 3 og forskrift 09.06.1987 om lærer, adjunkt- og lektorutdanning for skoleslag som omfattes av § 1 nr. 1 i lov 08.06.1973 om lærerutdanning. Det kan imidlertid ikke gis godkjenning på grunnlag av praksis alene. Se også "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.2, 28.5.3.1 og 28.6.2. Annet punktum viderefører lærerutdanningsloven § 8 nr. 4. Bestemmelsen i tredje punktum er ny, se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.3.2.

Åttende ledd: Viderefører lærerutdanningsloven § § 6 nr. 3, 7 nr. 4 og 8 nr. 4. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.6.2.

Niende ledd: Videreføring av deler av departementets forskriftskompetanse i lærerutdanningsloven § 12 nr. 1. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.6.1.

Tiende ledd: Videreføring av deler av departementets forskriftskompetanse i lærerutdanningsloven § 12 nr. 1 c. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.5 og 28.6.1.

Til § 10-2 Krav om utdanningsnivå mv. for undervisningsstillinger i skolen

Generelt: Kompetansekravene skal være oppfylt i forhold til den stillingen søkeren tilsettes i. Lovutkastet tar ikke sikte på å regulere kompetansekravene ved senere endringer i stillingens innhold.

Første ledd: Første punktum viderefører lærerutdanningsloven § 13, men slik at førskolelærerne er gitt generell adgang til undervisningsstilling i klassetrinnene 1-4 dersom de har kompetanse i skrive-, tall- og leseopplæring som tilsvarer allmennlærerens. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.3 og 28.5.4. Annet punktum viderefører lærerutdanningsloven § 13 annet ledd første punktum, samt deler av departementets forskriftskompetanse i lærerutdanningsloven § 12 nr. 1. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.6.1.

Annet ledd: Viderefører allmennlærerens kompetanse etter lærerutdanningsloven § 13 og andres kompetanse etter lærerutdanningsloven § 13 annet ledd første og annet punktum. Andre enn allmennlærere kan imidlertid tilsettes på klassetrinn 5-7 når han har relevant faglig fordypning tilsvarende minst et halvt års studietid. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.2.1.

Tredje ledd: Videreføring av lærerutdanningsloven § 13 første ledd, men med krav om relevant faglig fordypning i ett av de fag vedkommende tilsettes for å undervise i. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.2.1.

Fjerde ledd: Lovfesting av det generelle krav i kompetanseforskriftene § § 34 og 36 om relevant utdanning. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.3 og 28.5.2.2.

Femte ledd: Første punktum gir en generell hjemmel til å fastsette avvikende kompetansekrav for spesialundervisning, sml. lærerutdanningsloven § § 10 og 12 nr. 1 d. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.4.12. Annet punktum er en delvis videreføring av departementets forskriftskompetanse i lærerutdanningsloven § 12 nr.1. Tredje punktum klargjør departementets hjemmel til ved forskrift å gjøre unntak fra kompetansekravene i utkastets § 10-2, sml. lærerutdanningsloven § 12 nr.1 d. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.6.1.

Sjette ledd: Gir adgang til å tilpasse kompetansekravene i grunnskolen til sammensetningen av den enkelte klasse og organiseringen av undervisningen når klassene består av elever fra flere klassetrinn (1-4, 5-7 og 8-10). De som tilsettes må oppfylle kompetansekravene for minst en av de grupper klassetrinn som er representert i klassen. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.8.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 10-3 Krav om utdanningsnivå mv. for rektor

Videreføring av lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 og av kravet etter lærerutdanningsloven § 13 - 15 om at rektor skal være kvalifisert for tilsetting i undervisningsstilling i det skoleslag, eventuelt de klassetrinn, han skal være rektor for. Det er tilstrekkelig at rektor oppfyller et av kompetansekravene for skoleslaget eller klassetrinnene. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.4 og 28.5.5.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 10-4 Kompetansekrav for opplæring spesielt organisert for voksne

Videreføring av voksenopplæringsloven § 9 første ledd og lærerutdanningsloven § 11 nr. 2. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.6 og 28.5.2.3 og lovutkastet fra mindretallet.

Til § 10-5 Kompetansekrav for personale ved faste leirskolesteder

Utkastet viderefører deler av departementets forskriftskompetanse i gsl. § 21 nr. 4. Se "[Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling](#)" i kap. 29 punkt 29.3.3.1.

Til § 10-6 Utlysning av stillinger

Utkastets første punktum viderefører kravet om utlysning av ledige undervisningsstillinger og rektorstillinger i grunnskolen, jf. gsl. § 20 nr. 1 første punktum. Det samme kravet innføres for videregående skole. Bestemmelsen i annet punktum om at utlysingskravet ikke skal gjelde for kortere tilsetninger er ny. Videre i annet punktum klargjøres forholdet til enkelte stillingsvernsregler. Se for øvrig "[Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling](#)" i kap. 29 punkt 29.2.3.2 og 29.3.3.3 og lovutkast fra mindretallet.

Til § 10-7 Valg mellom flere søkere

Utkastet lovfester det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om tilsetning av best kvalifiserte søker. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.11. Tilsettende myndighet skal således velge den best kvalifiserte blant søkere som oppfyller kompetansekravene i lov eller forskrift.

Til § 10-8 Midlertidig tilsetning

Første ledd: Første punktum viderefører adgangen til midlertidig tilsetning i grunnskolen når det ikke er søkere som fyller kompetansekravene i lov eller forskrift, jf. gsl. § 17 nr. 2 og lærerutdanningsloven § 12 nr. 2. Samme adgang innføres i videregående skole. Ved motstrid skal bestemmelsen gå foran arbeidsmiljøloven § 58 A. Annet punktum er nytt. Se for øvrig "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.3.3 og 28.5.6.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.6.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 10-9 Praksisplasser i skolen

Delvis videreføring av gsl. §§ 21 nr. 1, 22 nr. 3 og lvgo. § 20 tredje ledd. Departementet får kompetanse til å gi bestemmelser om plikt til å gi praksis. Plikten flyttes i utgangspunktet fra undervisningspersonale til kommunen eller fylkeskommunen. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.7.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 10-10 Etterutdanning

Viderefører lærerutdanningsloven § 4 og grunnskoleloven § 27 nr.1 annet ledd. Dagens bestemmelse om permisjonsadgang foreslås opphevet. Se "[Kompetansekrav for undervisningspersonale og skoleledere](#)" i kap. 28 punkt 28.5.10.

Til § 10-11 Fritak fra undervisningsplikten i kristendomsfaget

Viderefører gsl. § 18 nr. 3 annet ledd. Se "[Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling](#)" i kap. 29 punkt 29.3.5.

Til § 10-12 Virksomhetsbegrepets anvendelse på fylkeskommunen og kommunen

Bestemmelsen klargjør at fylkeskommunen eller kommunen skal anses som en virksomhet i relasjon til arbeidsmiljøloven § 60 nr. 2 om arbeidsgiverens plikt til å finne annet passende arbeid til arbeidstakere som det er spørsmål om å si opp og i relasjon til arbeidsmiljøloven § 67 om oppsagte arbeidstakers fortrinnsrett til ny stilling. Se "[Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling](#)" i kap. 29 punkt 29.3.7.

*Kapittel 11 Organer for medinnflytelse i skolen**Til § 11-1 Samarbeidsutvalg i grunnskolen*

Første ledd: I hovedsak videreføring av gsl. § 32 nr. 1 og 4. Rektor skal imidlertid ikke lenger være obligatorisk medlem av utvalget. Videre presiseres det i loven at rektor skal ha møte-, tale- og forslagsrett. Se nærmere "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.6.

Annet ledd: Videreføring av gsl. § 32 nr. 2 og 3. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3

Tredje ledd: Videreføring av gsl. § 32 nr. 5. Rektors deltakelse foreslås imidlertid uttrykt på samme måte som i første ledd, uten at dette er ment å innebære en realitetsendring. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Fjerde ledd: I hovedsak en videreføring av gsl. § 32 nr. 7. Bestemmelsen om elevenes medlemskap er ny. Rektors obligatoriske medlemskap er fjernet og det er tatt inn en ny bestemmelse om at rektor/styrer skal være sekretær. Kommunens deltakelse er klargjort. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.3.

Til § 11-2 Elevråd i grunnskolen

Første ledd: Første punktum viderefører i hovedsak gsl. § 33 nr. 1 første og annet punkt. Kravet om en representant fra hver klasse foreslås imidlertid gjort absolutt. Annet punktum lovfester grunnskoleforskriften § 6-1 nr. 3 første ledd om at valg skal holdes senest tre uker etter skolestart. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Annet ledd: Første punktum viderefører gsl. § 33 nr. 1 fjerde punktum. Annet punktum lovfester møte- og talerett, sml. grunnskoleforskriften § 6-4 nr. 3 annet punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Tredje ledd: Første punktum lovfester grunnskoleforskriften § 6-4 nr. 4. I annet punktum lovfestes deler av grunnskoleforskriften § 6-1 nr. 2 første ledd. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Fjerde ledd: Bestemmelsen lovfester grunnskoleforskriften § 6-4 nr. 1. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Til § 11-3 Klasseråd i grunnskolen

Første ledd: Innfører plikt til å ha klasseråd i alle klasser i grunnskolen, sml. gsl. § 33 nr. 3. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Annet ledd: Delvis en lovfesting av klassestyrers oppgaver etter grunnskoleforskriften § 6-5 nr. 3. Klassestyrers særlige ansvar for klasserådet klargjøres. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Tredje ledd: Lovfesting av grunnskoleforskriften § 6-5 nr. 1 første og annet ledd. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.2.

Til § 11-4 Foreldrerådet i grunnskole

Første ledd: Videreføring av gsl. § 30 nr. 1 første punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.4.

Annet ledd: Lovfesting av grunnskoleforskriften § 6-2 nr. 1. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.4.

Tredje ledd: Første punktum viderefører gsl. § 30 nr. 1 annet punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.4.

Til § 11-5 Skoleutvalg ved videregående skole

Første ledd: Første punktum viderefører i hovedsak lvgo. § 27 første ledd. Bestemmelsen om at det er elevrådet som velger elevrepresentantene er imidlertid ny. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.5. Annet punktum viderefører rektors sekretær oppgave i skoleutvalget, jf. lvgo. § 27 annet ledd. Den særlige lovreguleringen av rektors medlemskap foreslås opphevet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at rektor oppnevnes som representant i utvalget dersom kommunen finner dette ønskelig. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.6.

Annet ledd: Videreføring av lvgo. § 27 tredje ledd. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.1.

Tredje ledd: Videreføring av lvgo. § 27 femte ledd. Det forutsettes at skoleutvalget fremdeles skal kunne oppnevnes som styre ved skolen, sml. lvgo. § 27 fjerde ledd. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.1.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 11-6 Elevråd og allmøte ved videregående skole

Første ledd: Videreføring av lvgo. § 31 første og tredje ledd. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.5.

Annet ledd: Første punktum viderefører lvgo. § 31 fjerde ledd. Det klargjøres imidlertid at de oppgaver loven angir ikke er uttømmende. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.5.

Tredje ledd: Første punktum innebærer en endring i forhold til lvgo. § 31 annet ledd ved at allmøte skal være obligatorisk når en femtedel av elevene eller elevrådet krever det. Annet punktum lovfester forskrift 18.08.1978 nr. 9163 om elevrådets gjøremål § 3 tredje ledd annet punktum. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.5.

Til § 11-7 Fellesregler

Viderefører gsl. § 33 nr.1 tredje punktum og lvgo. § 31 første ledd annet punktum. Bestemmelsen er ny for de andre organene. Det samme gjelder bestemmelsen om at elevrådet i videregående skole skal velge sekretær. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.1.

Til § 11-8 Elevrepresentanter i fylkeskommunale nemnder

Videreføring av lvgo. § 15 sjette ledd. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.1.

Til § 11-9 Foreldreutvalget for grunnskolen

Videreføring av gsl. § 35. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.1.

Til § 11-10 Dispensasjon

Bestemmelsen er ny for offentlige videregående skoler. For grunnskoler er utkastet i hovedsak en videreføring av departementets dispensasjonshjemmel i gsl. § 32 nr. 6. Se for øvrig "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.7. En lignende bestemmelse er i dag også gitt for private skoler som mottar statstilskudd, jf. psl. § 23 b. Se "[Brukerinnflytelse og skolevalg](#)" i kap. 20 punkt 20.6.3.7.

*Kapittel 12 Organer tilknyttet fag som har læretid i bedrift**Til § 12-1 Rådet for fagopplæring i arbeidslivet*

Første ledd: Viderefører lfa. § 5. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.2 og lovutkast fra mindretallet.

Annet ledd: Viderefører lfa. § 2 første ledd, 18 annet ledd og § 19 åttende ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.5.

Til § 12-2 Opplæringsråd

Første, annet og tredje ledd: Videreføring av lfa. § 6 første, annet og tredje ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.2 og lovutkast fra mindretallet.

Fjerde ledd: Videreføring av rådets oppgaver i lfa. § 18 tredje, fjerde og åttende ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.5.

Femte ledd: Videreføring av rådets oppgaver i lfa. § 13 tredje og sjette ledd, 18 niende og 19 syvende ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.5.

Til § 12-3 Yrkesopplæringsnemnder og yrkesutvalg

Første ledd: Videreføring av fylkeskommunens plikt til å opprette yrkesopplæringsnemnd, jf. lfa. § 7 første ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.3.

Annet ledd: Videreføring av lfa. § 7 annet ledd.

Tredje ledd: Viderefører lfa. § 7 fjerde ledd, men slik at fylkeskommunen selv bestemmer hvem som skal møte på sine vegne. Videre er det i henhold til dagens praksis fastsatt at arbeidskraftsmyndighetene i denne sammenheng er fylkesarbeidskontoret. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Fjerde og femte ledd: Bestemmelsene er nye og klargjør kompetanseforholdet mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Sjette ledd: Videreføring av fylkeskommunens plikt til å stille sekretariat for nemnda, se lfa. § 7 tredje ledd tredje punktum, og lovfesting av fylkeskommunens kompetanse i forbindelse med sekretariatets økonomi og organisering. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Syvende ledd: Videreføring av departementets forskriftskompetanse etter lfa. § 7 åttende ledd, men slik at forskriftene kan fastsette fylkeskommunens instruksjonskompetanse i forhold til oppgaver som gis i forskrifter etter § 12-4 sjette ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Åttende ledd: Videreføring av lfa. § 7 femte ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 12-4 Yrkesopplæringsnemndas oppgaver

Første ledd: Videreføring av lfa. § 3 annet ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3. Bestemmelsen omfatter elever fra både offentlige og private skoler.

Annet ledd: Videreføring av lfa. § 19 femte ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.

Tredje ledd: Videreføring av § 7 tredje ledd første og annet punktum. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.

Fjerde ledd: Videreføring av lfa. § 7 syvende ledd, men slik at bestemmelsen om at nemnda også skal rapportere til fylkeskommunen er ny. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Femte og sjette ledd: Videreføring av lfa. § 7 sjette ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.4.

Det vises også til lovutkastet fra mindretallet.

Til § 12-5 Læreplangrupper

Videreføring av lfa. § 18 femte ledd. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.5.

Til § 12-6 Medlemmer av råd og nemnder

Videreføring av lfa. § 9. Plikten til å delta i fylkeskommunale nemnder eller utvalg henvises likevel til kommuneloven § 14. Statlige nemnder for lærlingvurdering kan blant annet være dagens klagenemnder for fag- og svenneprøver (se lfa. § 23) dersom forskrifter om opprettelse av slike nemnder gis med hjemmel i utkastets § 3-3. Se "[Særlig om fagopplæring i arbeidslivet](#)" i kap. 32 punkt 32.3.7.

Kapittel 13 Privat opplæring

Til § 13-1 Lovens anvendelse for private grunnskoler

Første ledd: Første punktum viderefører gsl. § 14 nr. 1. Annet punktum innebærer at skoler som oppfyller kravene i loven eller forskrifter etter loven skal godkjennes. Tredje punktum er nytt. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.3. Skoler som ønsker statstilskudd må i tillegg søke om godkjenning etter utkastets § 13-3.

Annet og tredje ledd: Klargjør forholdet til de alminnelige bestemmelsene i lovutkastet. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.2.3, 34.3 og 34.5.4.

Fjerde ledd: Videreføring av psl. § 9 første og annet ledd. Dagens ansvar for skyss videreføres også. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.2.5 og 26.4.5.

Femte ledd: Bestemmelsen er ny for tilskuddsskolenes vedkommende. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.5.2.

Til § 13-2 Lovens anvendelse for privat opplæring i hjemmet

Utkastet viderefører deler av kommunens tilsynsansvar etter gsl. § 27 nr. 3, samt klargjør hvilke bestemmelser om opplæringsens innhold som også gjelder for hjem-

meopplæring. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.2 og § 2-1 første ledd om pålegg om tilsvarende opplæring.

Til § 13-3 Godkjenning med rett til statstilskudd

Første ledd: I hovedsak en videreføring av psl. § 3 bokstav a - d og 25 nr. 1 samt deler av § 31 Departementet skal i utgangspunktet kunne avslå søknader om statsstøtte selv om en skole oppfyller alle kravene i loven. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.5.3 og 34.5.6.

Annet ledd: Bestemmelsen er ny, men er i tråd med dagens forvaltningspraksis. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.6.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.7.

Til § 13-4 Beregning av tilskudd og egenandeler

Første til fjerde ledd: Viderefører hovedinnholdet i psl. § 26 med unntak av tilskuddsreglene nr. 5, 6 og 10, samt dagens forvaltningspraksis. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.8 og lovutkast fra mindretallet.

Femte ledd: Videreføring av psl. § 27 annet ledd og tredje ledd tredje punktum. Bestemmelsen forutsetter at det i utgangspunktet er tillatt å kreve inn egenandel, sml. psl. § 27 tredje ledd første punktum. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.8.

Sjette ledd: Videreføring av psl. § 27 første ledd. Det tilsvarende kravet i forhold til elevenes egenandel er nytt. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.8 og lovutkast fra mindretallet.

Til § 13-5 Inntak av elever, spesialundervisning m.v.

Første ledd: Videreføring av psl. § 7 nr. 1 første og annet ledd. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.5.2.

Annet ledd: Utkastet viderefører kravet i psl. § 7 nr. 2 om inntaksreglement. Bestemmelsen om hvilke søkere som kan prioriteres når det er flere søkere enn plasser er ny. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.5.2.

Tredje ledd: Viderefører psl. § 7 nr. 2 tredje og fjerde punktum.

Fjerde ledd: Videreføring av psl. § 9 første og annet ledd. Se "[Opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov - spesialundervisning](#)" i kap. 19 punkt 19.4.15. Elever i private skoler som ikke er godkjent etter utkastets § 13-3 skal ikke omfattes av retten til spesialundervisning mv. i utkastets "[Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole](#)" i kap. 5.

Til § 13-6 Styre

Viderefører psl. §§ 17 og 18, med unntak av kommunens og fylkeskommunens møterett og delegasjonsforbudet i tilsettingssaker. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.5.2.

Til § 13-7 Særlig om private videregående skoler som mottar statstilskudd

Bestemmelsen er ny og fastsetter hvilke bestemmelser i lovutkastet som gjelder for slike skoler, i tillegg til reglene i "[Formålsbestemmelser](#)" i kap. 13. Det er i dag uklart i hvilken grad bestemmelsene i lov om videregående opplæring gjelder for tilskuddsskolene. Loven gjelder ikke for andre private videregående skoler. Se for øvrig "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.2.3, 34.5.3 og 34.5.4.

Til § 13-8 Lønns- og arbeidsvilkår

Videreføring av psl. § 16 første ledd. Bestemmelsen vil imidlertid ikke lenger gjelde for private videregående skoler som ikke mottar statstilskudd, jf. de generelle begrensningene i lovens virkeområde. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.2.6 og 34.5.9 og "[Lovens virkeområde](#)" i kap. 37.

Til § 13-9 Myndighet og ansvar

Bestemmelsen er tatt inn av lovtekniske hensyn og henviser til de bestemmelsene som er nevnt i utkastet § § 13-1 og 13-7. Annet ledd gjør visse unntak fra hovedregelen i første ledd.

Til § 13-10 Tilskudd til elever ved utenlandske eller internasjonale skoler

Videreføring av tilskudsregel nr. 10 i psl. § 26. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.11.

*Kapittel 14 Kommunens, fylkeskommunens og statens ansvar**Til § 14-1 Kommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæringen*

Første ledd: Videreføring av kommunens ansvar etter gsl. § 37 og vol. § 5. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.1 og 36.3.1. Retten til grunnskoleopplæring er i § 2-1 første ledd knyttet til den offentlige grunnskolen.

Annet ledd: Videreføring av gsl. § 37 nr. 3 tredje punktum. Bestemmelsen gir en hjemmel for departementet til å gi pålegg i enkelttilfeller, se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.1 og 36.3.2.

Tredje ledd: Bestemmelsen innfører en begrensning i statens og fylkeskommunens adgang til å drive grunnskoler, se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.3.3.

Fjerde ledd: Viderefører gsl. § 27 nr. 2.

Til § 14-2 Fylkeskommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæring

Videreføring av gsl. § 37 nr. 1 og lvgo. § 35. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.2 og 36.3.1. Lovens regler om grunnskoleopplæring skal også gjelde for virksomhet etter denne bestemmelsen. Se "[Lovens virkeområde](#)" i kap. 37 punkt 37.2.1.

Til § 14-3 Fylkeskommunens plikt til å sørge for videregående opplæring

Første ledd: Viderefører lvgo. § 4 første ledd og lvgo. § 35 tredje ledd første punktum. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.2 og 36.3.1.

Annet ledd: Viderefører lvgo. § 4 annet ledd. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.2 og 36.3.1.

Tredje ledd: Første punktum innfører en hjemmel for departementet til å gi pålegg i enkelttilfeller, se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.2 og 36.3.2. For øvrig videreføres departementets forskriftshjemmel i lvgo. § 35 tredje ledd første punktum. Annet punktum viderefører lvgo. § 35 fjerde og syvende ledd, se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.2 og 36.3.1.

Fjerde ledd: Videreføring av fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring i fengsel, jf. lvgo. § 4 tredje ledd, samt lvgo. § 35 femte ledd. Etter annet

punktum kan departementet pålegge fylkeskommunen oppgaver i forbindelse med annen opplæring i fengsel. Se for øvrig "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.3.5.

Femte ledd: Viderefører lvgo. § 4 tredje ledd. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.2 og 36.3.1.

Sjette ledd: Viderefører lvgo. § 35 første ledd. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.3.3.

Til § 14-4 Særlig om voksenopplæringen

Første ledd: Viderefører dagens ansvar for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne, jf. vol. § § 3-5.

Andre ledd: Viderefører dagens adgang til å la studieforbundene utføre opplæringen, jf. vol. § 8. Se for øvrig "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.2.3 og 36.3.4 og lovutkast fra mindretallet.

Til § 14-5 Særlig om ansvaret for skoleskyss

Første ledd: Viderefører dagens ansvarsdeling mellom kommunen og fylkeskommunen, jf. gsl. § 4. Bestemmelsen i annet ledd er ny. Se "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26 punkt 26.3 og 26.4.6.

Til § 14-6 Oslo kommune

Viderefører lvgo. § 36 annet ledd og lfa. § 7 åttende ledd. Oslo kommune har således ansvar for både grunnskole og videregående opplæring etter denne lov.

Til § 14-7 Tilskudd fra staten

Første ledd: Videreføring av gsl. § 38 nr.1 og lvgo. § 37. Ordlyden er imidlertid endret slik at det framgår klart at tilskudd til særlige undervisningstilbud fremdeles skal være tillatt. Se "[Ansvars- og finansieringsbestemmelser](#)" i kap. 36 punkt 36.3.6 og lovutkast fra mindretallet.

Annet ledd: Viderefører gsl. § 38 nr. 3.

Kapittel 15 Kontroll, tilsyn og klage

Til § 15-1 Statlig tilsyn og kontroll

Første ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Kontroll- og tilsynsordninger](#)" i kap. 35 punkt 35.3.1 og 35.3.2.

Annet ledd: Viderefører i hovedsak departementets tilsynsansvar i gsl. § 34 og innfører den samme tilsynsbestemmelsen for videregående skole. Tilsynsansvaret for private skoler legges i sin helhet til departementet. Bestemmelsen om tilgang til skoleanlegg og annen dokumentasjon er ny. Se for øvrig "[Kontroll- og tilsynsordninger](#)" i kap. 35 punkt 35.3. Det vises også til særregelen i § 12-4 tredje ledd der yrkesopplæringsnemndas tilsynsansvar for fagopplæring i bedrift videreføres.

Tredje ledd: Utkastet klargjør departementets påleggshjemmel for grunnskolen, sml. gsl. § 34. Videre innføres en påleggshjemmel for videregående opplæring. Se "[Kontroll- og tilsynsordninger](#)" i kap. 35 punkt 35.3.1 og 35.3.2 og lovutkast fra mindretallet.

Fjerde ledd: Klargjøring av lovhjemmelen for rapportering og evaluering, se "[Kontroll- og tilsynsordninger](#)" i kap. 35 punkt 35.3.1.

Til § 15-2 Kommunalt tilsyn med hjemmeopplæringen

Videreføring av det kommunale tilsyn med privat hjemmeundervisning etter gsl. § 27 nr. 3. Se "[Privat opplæring](#)" i kap. 34 punkt 34.5.2 og "[Kontroll- og tilsynsordninger](#)" i kap. 35 punkt 35.3.3. Kommunen skal føre tilsyn med at opplæringen er tilsvarende den som gis i skole, se § 2-1 første ledd, og har ansvar for å innkalle til særskilte prøver dersom dette er nødvendig. Bestemmelsene i §§ 1-2, 1-4, 2-3 og 2-5 om opplæringens innhold, herunder læreplaner og vurdering, skal også gjelde for privat hjemmeopplæring, se § 13-2. Dersom barnet eller den unge ikke mottar tilsvarende opplæring og ikke ellers har rettmessig fravær fra den offentlige skolen kan foreldrene eller de som har den daglige omsorgen etter § 2-1 sjette ledd straffes med bøter.

Til § 15-3 Særlige regler om klageinstans

Første ledd: Videreføring av gsl. § 34 nr. 3, med unntak for personalsaker. Enkeltvedtak i personalsaker skal følge reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28. Se "[Klage over enkeltvedtak](#)" i kap. 16 punkt 16.3.2.

Annet ledd: Bestemmelsen endrer reglene om klageinstans i videregående opplæring ved at departementet i alle tilfeller skal være klageinstans for vedtak om inntak til videregående opplæring og om spesialundervisning. Bestemmelsen gjelder ikke vedtak om inntak på bestemte kurs. For øvrig videreføres lvgo. § 16 tredje ledd annet punktum og lfa. § 16 syvende ledd. Se nærmere "[Klage over enkeltvedtak](#)" i kap. 16 punkt 16.3.2.

Tredje ledd: Utkastet viderefører opplæringsrådet som klageinstans for en del av yrkesopplæringsnemndas vedtak. Se § 12-3 fjerde ledd og "[Klage over enkeltvedtak](#)" i kap. 16 punkt 16.3.2.

Fjerde ledd: Videreføring av psl. § § 7 nr. 3 og 12 annet ledd. Bestemmelsene gjøres også gjeldende for private grunnskoler som i dag ikke er omfattet av privat-skoleloven. Se "[Klage over enkeltvedtak](#)" i kap. 16 punkt 16.3.2

Femte ledd: Viderefører vol. § 12 annet punktum. Se "[Klage over enkeltvedtak](#)" i kap. 16 punkt 16.3.2.

*Kapittel 16 Forvaltningslovens anvendelse. Opplysningsplikt**Til § 16-1 Forvaltningslovens anvendelse*

Første ledd: Lovutkastet har ikke selvstendig rettslig betydning ved siden av forvaltningsloven § 1, men er av informativ karakter. Forslaget gjør dagens bestemmelser i gsl. § 42 og lvgo. § 34 overflødige. Se "[Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon](#)" i kap. 14 punkt 14.2.4.

Annet ledd: Første punktum innebærer at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for personalet i private skoler som omfattes av loven. Annet punktum klargjør at beslutning om bortvisning eller inntak av elever vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Tredje punktum understreker at første og annet ledd ikke er ment å være en uttømmende regulering av forvaltningslovens anvendelse. Se "[Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon](#)" i kap. 14 punkt 14.2.4.

Til § 16-2 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Videreføring av gsl. § 42 b og lvgo. § 34 a, som også gjøres gjeldende for private skoler som omfattes av loven. Se "[Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon](#)" i kap. 14 punkt 14.4.

Til § 16-3 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Videreføring av gsl. § 42 a og lvgo. § 34 b, som også gjøres gjeldende for private skoler som omfattes av loven. Se "[Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon](#)" i kap. 14 punkt 14.4.

*Kapittel 17 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover**Til § 17-1 Ikrafttredelse*

Kongen skal blant annet kunne gi forskrift om at deler av loven skal tre i kraft på et senere tidspunkt enn loven for øvrig eller om at forskrifter etter eksisterende opplæringslover som ikke har hjemmel i den nye loven skal ha fortsatt gyldighet i en overgangsperiode. Se "[Overgangsbestemmelser](#)" i kap. 38.

Til § 17-2 Overgangsbestemmelser

Se nærmere "[Overgangsbestemmelser](#)" i kap. 38.

Til § 17-4 Endringer i andre lover

Forslag til endringer i lov 28.05.1977 nr. 35 om voksenopplæring:

Til § 2 Lovens område

Første ledd: Nr. 2 og nr. 5 oppheves. De deler av loven som regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne tas inn i opplæringsloven. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2 og "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.2 og punkt 40.4.5. Øvrige endringer relaterer seg i hovedsak til endringene i lovens virkeområde.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny og gir en henvisning til opplæringsloven.

Til § 3 Statens ansvar

Første ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5. Nr. 4 er endret slik at statens ansvar etter loven ikke lenger omfatter tilskudd til folkehøgskoler. Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.2.

Til § 4 Fylkeskommunens ansvar

Første ledd: Nr. 2 oppheves, jf. merknadene til § 2. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2.

Annet ledd: Bestemmelsen oppheves, jf. merknadene til § 2. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2.

Til § 5 Kommunens ansvar

Første ledd: Nr. 2 oppheves, jf. merknadene til § 2. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2.

Annet ledd: Bestemmelsen oppheves, jf. merknadene til § 2. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2.

Til § 7 Alternativ førstegangsutdanning for voksne

Første ledd: Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2. og "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Annet ledd: Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2, "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5 og merknadene til § 13.

Til § 8 Avvik fra arbeidsdelingen

Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 9 Kompetansespørsmål - stillingsstruktur

Første ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap 40 punkt 40.4.5.

Annet ledd: Departementets hjemmel til å gi forskrifter for tilsatte ved grunnskoler og videregående skoler oppheves. Se "[Undervisningspersonalets og skoleledernes arbeidsrettslige stilling](#)" i kap. 29 punkt 29.3.4.

Til § 10 Vilkår for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund

Fjerde ledd: Bestemmelsen, som gjør unntak fra godkjenningskravene for studieforbund for og blant samer, er ny. Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.4.

Til § 11 Vilkår for godkjenning av frittstående fjernundervisningsinstitusjoner

Annet ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 13 Regionalt styringsorgan

Bestemmelsen oppheves. Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.3.

Til § 15 Styringsorganer ved universiteter og høyskoler

Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 17 Tilskudd fra staten

Bestemmelsen oppheves. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2.

Til § 17 a Førstegangsutdanning

Bestemmelsen er endret slik at den bare regulerer kostnadene til alternativ førstegangsutdanning på høgre nivå. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2.

Til § 18 Etterutdanning m.v.

Bestemmelsen oppheves. Se "[Lovstruktur](#)" i kap. 12 punkt 12.2.2 og "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.2.

Til § 19 Voksenopplæring i studieforbund

Første ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 20 Bedriftsopplæring

Annet ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 4.5.

Fjerde ledd: Annet punktum oppheves. Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40.

Femte ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 21 Undervisningslokaler

Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 22 Nærmere vilkår for tilskott

Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5

Til § 23 Arbeidsmarkedskursene

Overskriften endres. Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Til § 25 Fjernundervisning ved godkjente fjernundervisningsinstitusjoner

Tredje ledd: Se "[Voksenopplæringsloven forøvrig](#)" i kap. 40 punkt 40.4.5.

Forslag til endringer i lov 08.06.1984 nr. 74 om folkehøgskolar:

Til § 1 Skoleslag og namn.

Første ledd: Klargjør at også folkehøgskolelignende tiltak som er godkjent for tilskudd er omfattet av lovens virkeområde. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.2

Annet ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.2.

Til § 4 Styre.

Annet ledd: Endret slik at bestemmelsen om at rektor er medlem av styret oppheves, samtidig som de tilsatte ved skolen får to representanter i styret. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.3 og 39.5.9.

Tredje ledd: Bestemmelsen er ny. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.3.

Femte ledd: Begrepene «formann» og «nestformann» erstattet med de kjønnsnøytrale «leiar» og «nestleiar». Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.9.

Til § 5 Tilsyn.

Bestemmelsen er ny og legger tilsynsansvaret for folkehøgskolene til departementet. Lovbestemmelsen om tilsynsmannen for folkehøgskolene foreslås dermed opphevet. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.4.

Til § 6 Dagleg leiing av skolen.

Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.5

Til § 11 Om sakshandsaming av disiplinærsaker.
Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.9.

Til § 15 Kvalifikasjonskrav til personalet.
Viderefører lærerutdanningsloven § 14 første ledd. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.6.

Til § 17 Driftstilskott.
Fjerde ledd: Endret i tråd med den ordning som i dag følger av "[Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole](#)" i kap. 5 i forskriftene til loven. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.7
Femte ledd: Oppheves som følge av endringen i fjerde ledd.

Til § 18 Egedoms- og ansvarstilhøve.
Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.9.

Til § 19 Forskrifter.
Bestemmelsen er endret slik at departementets hjemmel til i forskrifter å fastsette instruks er opphevet. Hjemmelen til å fastsette instruks for tilsynsmannen for folkehøgskolen oppheves. Se "[Folkehøgskoleloven](#)" i kap. 39 punkt 39.5.8. Overskriften er endret i tråd med gjeldende språkbruk.

Til § 20 Teieplikt.
Bestemmelsen viderefører i hovedsak Forskrift for folkehøgskoleloven kap. 7. Se "[Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon](#)" i kap. 14 punkt 14.4.3.
Forslag til endringer i lov 09.05.1987 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter:
Endringene følger av utkastet til ny lov om grunnskole og videregående opplæring kapittel 7, se utredningens "[Skyss og innlosjering](#)" i kap. 26.
Forslag til endringer i lov 12.06.1987 nr. 6 om Sametinget og andre rettsforhold:
Endringsforslaget er av lovteknisk karakter.
Forslag til endringer i lov 21.03.1995 om barnehager:
Endringsforslaget er av lovteknisk karakter.

Del IX

*Utkast til lov om grunnskole og
videregående opplæring (opplæringsloven)*

KAPITTEL 45

**Utkast til lov om grunnskole og videregående opplæring
(opplæringsloven)**

Denne delen av utredningen omfatter lovutkast som støttes av hele utvalget eller av et flertall.

*Kapittel 1 Formål og virkeområde**§ 1-1 Lovens virkeområde*

Loven gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlig skole eller lærebedrift dersom ikke annet er særskilt bestemt.

Loven gjelder privat opplæring så langt dette følger av lovens kapittel 13.

For grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne som kommunen eller fylkeskommunen har ansvar for etter loven her, gjelder §§ 1-2, 1-3, 1-4, 2-3, 2-5, 3-3, 10-4 og 15-1. For spesialundervisning for voksne gjelder § 5-2.

§ 1-2 Grunnskolens formål

Grunnskolen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet hjelpe til med å gi elevene en kristen og moralsk oppdragelse, utvikle deres evner og muligheter, åndelig og kroppslig, og gi dem god allmennkunnskap så de kan bli gagnlige og selvstendige mennesker i hjem og samfunn.

Grunnskolen skal fremme menneskelig likeverd og likestilling, åndsfrihet og toleranse, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar. Grunnskoleopplæringen skal legge et grunnlag for videre utdanning og for livslang læring og bidra til et felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag og et høyt kompetansenivå i befolkningen.

Grunnskolen skal legge vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom lærere og elever. Alle som er knyttet til skolen, skal arbeide for å hindre at elevene kommer til skade eller at de blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.

Opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger.

§ 1-3 Videregående opplærings formål

Den videregående opplæringen skal ta sikte på å utvikle dyktighet, forståelse og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn, legge et grunnlag for videre utdanning og for livslang læring og hjelpe elevene og lærningene i deres personlige utvikling.

Den videregående opplæringen skal bidra til å utvide kjennskapet til og forståelse av de kristne og humanistiske grunnverdier, vår nasjonale kulturarv, de demokratiske ideer og vitenskapelig tenkemåte og arbeidsmåte. Den skal bidra til et felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag og et høyt kompetansenivå i befolkningen.

Den videregående opplæringen skal fremme menneskelig likeverd og likestilling, åndsfrihet og toleranse, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar.

Det skal legges vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom lærere og elever. Alle som er knyttet til skole eller lærebedrift, skal arbeide for å hindre at

elever og lærlinger kommer til skade eller blir utsatt for krenkende ord eller handlinger.

Opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs og lærlings evner og forutsetninger.

§ 1-4 Forskrifter

Kongen i statsråd kan gi forskrifter til utfylling av de overordnede mål og prinsipper for opplæringen.

Kapittel 2 Grunnskole

§ 2-1 Rett og plikt til grunnskole

Barn og ungdom har rett og plikt til offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med loven her og tilhørende forskrifter, dersom de ikke på annen måte får tilsvarende opplæring. Elevene skal delta aktivt i den opplæring skolen gir.

Retten til grunnskoleopplæring inntreer når det er sannsynlig at eleven skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Plikten til grunnskoleopplæring inntreer når oppholdet har vart i tre måneder. Departementet kan i særlige tilfeller fritta fra plikten.

Grunnskoleopplæringen skal påbegynnes det kalenderåret barnet fyller 6 år. Etter sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene kan kommunen i særlige tilfeller vedta å utsette skolestarten ett år.

Retten og plikten til opplæring varer til eleven har gått tiende skoleår. Etter sakkyndig vurdering og med skriftlig samtykke fra foreldrene kan kommunen helt eller delvis vedta å fritta for opplæringsplikt dersom hensynet til eleven tilsier dette.

Elever som har særlig behov for grunnskoleopplæring utover ti år, har rett til ett ekstra år i grunnskolen. Ved vurderingen skal det legges avgjørende vekt på betydningen av slik opplæring for elevens senere utbytte av videregående opplæring. Reglene om saksbehandling og avgjørelse i kapittel 5 gjelder tilsvarende.

Ved urettmessig fravær fra pliktig opplæring kan foreldrene eller de som har den daglige omsorgen for eleven, straffes med bøter. Offentlig påtale krever begjæring fra kommunen.

Den offentlige grunnskolen er gratis. Kommunen skal holde elevene i grunnskolen med lære- og lesebøker, skrive- og tegnemateriell og annet undervisningsmaterieell.

§ 2-2 Omfanget av grunnskoleopplæringen

Elevene skal ha 6179 undervisningstimer de sju første årene i grunnskolen. De tre siste årene i grunnskolen skal elevene ha 3330 undervisningstimer. Elever med opplæring i samisk skal ha inntil 111 undervisningstimer ekstra til opplæring i samisk.

Kommunen kan gi forskrifter om undervisningstid utover lovens timerammer.

Med undervisningstime menes i denne sammenheng 45 minutter undervisning i klasse, i gruppe eller individuelt.

Opplæringen skal strekke seg over 190 undervisningsdager innenfor en ramme på 45 fortløpende uker i det enkelte skoleår. Skoleukene skal i størst mulig grad være hele uker. I særlige tilfeller kan opplæringen på 1.-4. klassetrinn samles på færre undervisningsdager.

Kommunen gir forskrift om skole- og feriedager i skoleåret for elevene. Forskriften skal være tilpasset avviklingen av nasjonale avgangsprøver.

Departementet kan gi forskrift om rammer for daglig skoletid og pauser for elevene.

§ 2-3 Innholdet i grunnskoleopplæringen

Grunnskoleopplæringen skal omfatte kristendomskunnskap og annen religions- og livssynskunnskap, norsk, matematikk, fremmedspråk, kroppsøving, kunnskap om hjemmet, samfunnet og naturen, og estetisk, praktisk og sosial opplæring. En del av undervisningstiden etter § 2-2 kan benyttes til valgfag, til leirskoleopplæring og til opplæring ved andre skoler eller ved arbeidsplass utenfor skolen. Kommunene bestemmer selv hvordan timer utover minstetimetallet etter § 2-2 skal brukes.

Departementet gir forskrifter om den nærmere fag-, emne- og timefordeling, sentrale arbeidsmåter og kunnskaps- og ferdighetsmål og hovedmomenter i opplæringen i det enkelte fag og emne (læreplaner). Departementet gir forskrifter om vurdering av elevene og om klage på vurdering.

Undervisningspersonalet skal gi opplæring i samsvar med forskrifter etter annet ledd og § 1-4. Rektor skal organisere skolen i samsvar med første ledd og forskrifter etter annet ledd og § 1-4.

Departementet kan etter søknad fra kommunen gi tillatelse til å gjøre avvik fra første ledd og forskrifter etter annet ledd ved den enkelte skole dersom kravet til opplæringen samlet ikke blir mindre. Før slik forskrift blir vedtatt, må det foreligge uttalelse fra skolens samarbeidsutvalg.

§ 2-4 Målformer i grunnskolen

Kommunen gir forskrift om hovedmålform for skriftlig opplæring ved sine grunnskoler. Fra og med 8. klassetrinn velger elevene selv skriftlig hovedmålform.

I den muntlige opplæringen avgjør elevene og undervisningspersonalet selv hvilken målform og dialekt de vil bruke. Undervisningspersonalet og skoleledelsen skal likevel i størst mulig grad ta hensyn til elevenes målform og dialekt ved ordvalg og uttrykksmåter og ved utarbeidelse av prøver, meldinger o.l.

I norskopplæringen skal elevene ha lærebøker på hovedmålformen. I andre fag velger foreldrene målform i elevens lærebøker. Fra og med 8. klassetrinn velger elevene selv.

Når minst 10 elever på et av klassetrinnene 1-7 i en kommune ønsker skriftlig opplæring på annen hovedmålform enn den kommunen tilbyr, har de rett til dette i egen klasse. Retten gjelder så lenge det er minst 6 elever igjen i klassen. Kommunen vedtar ved hvilken skole tilbudet skal gis.

Når de ønsker det, har elever som overføres til ny skole med annen hovedmålform enn den de har hatt på 1.-4. klassetrinn, fortsatt rett til skriftlig opplæring på sin opprinnelige hovedmålform. Etter ønske har de rett til norskundervisning i egen gruppe, uavhengig av hvor mange de er.

De to siste årene i grunnskolen skal elevene ha opplæring i begge målformer.

§ 2-5 Fritak for kristendomsopplæring og alternativ livssynsopplæring

Etter skriftlig melding fra foreldrene skal eleven fritas for den pliktige kristendomsopplæringen. Elever over 15 år som ikke er medlem av Den norske kirke, bestemmer selv om de skal fritas.

Kommunen bør så langt som mulig tilby alternativ religions- eller livssynsopplæring for elever som er fritatt fra kristendomsopplæringen. Slikt tilbud trer inn som pliktig opplæring i stedet for kristendomsopplæringen.

§ 2-6 Ordensreglement mv.

Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole. Reglementet skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter så langt disse ikke er fastsatt i lov eller på annen måte, regler om atferd, regler om tiltak som skal kunne brukes overfor elever som bryter reglementet, og regler om framgangsmåten ved behandlingen av slike saker.

Ordensreglementet skal gjøres kjent for elevene og foreldrene. Kravet i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c om kunngjøring i Norsk Lovtidend gjelder ikke.

Bruk av fysisk refsing eller annen krenkende behandling er forbudt.

Før det tas beslutning om refsing, herunder bortvisning for en eller flere dager, skal eleven gis anledning til å forklare seg muntlig overfor den som treffer beslutningen.

§ 2-7 Bortvisning fra grunnskolen

Ordensreglementet kan bestemme at elever som alvorlig eller gjentatt bryter reglementet, kan bortvises fra undervisningen i inntil 3 dager. Elever på 1.-7. klasstrinn kan bare bortvises fra undervisningen for enkelttimer eller for resten av dagen.

Vedtak om bortvisning treffes av rektor selv etter at denne har rådført seg med elevens lærere. Før vedtak treffes, skal muligheten av å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak være vurdert. For elever på 1. - 7. klasstrinn skal foreldrene varsles før bortvisning for resten av dagen iverksettes.

Kapittel 3 Videregående opplæring

§ 3-1 Rett til videregående opplæring

Ungdom som har gjennomført grunnskole eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til 3 års heltids videregående opplæring fra den fylkeskommunen der søkeren har sitt bosted. Ungdom over 15 år søker selv om inntak til videregående opplæring.

Elever og lærlinger har rett til opplæring i samsvar med loven her og tilhørende forskrifter.

Retten til videregående opplæring omfatter enhver som har til hensikt å oppholde seg i Norge i minst ett skoleår, og som vil ha lovlig opphold i denne perioden.

Retten må normalt tas ut i sin helhet innen 4 år etter fullført grunnskole, og innen 5 år når opplæringen helt eller delvis gis i lærebedrift. Fylkeskommunen kan etter søknad gi eleven eller lærlingen utsettelse eller avbrekk i opplæringen uten at retten opphører. Departementet gir forskrift om hvilke forhold som skal gi rett til utsettelse eller avbrekk.

Elev som etter reglene i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, skal så langt som mulig få videregående opplæring i ytterligere 2 år når eleven etter den sakkyn-dige vurderingen trenger det.

Søker har rett til inntak på ett av tre alternative grunnkurs, og 2 års videregående opplæring som bygger på grunnkurset. Søker som etter reglene i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av sakkyndig vurdering prioriterer et bestemt grunnkurs, har rett til inntak på dette kurset innenfor en kvote fastsatt av departementet ved forskrift.

Fylkeskommunen skal tilby et annet kurs dersom en elev eller lærling har særlige vansker med å følge opplæringen i det kurset som er valgt.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om inntak.

Opplæring i offentlig videregående skole eller i lærebedrift er gratis. Elevene og lærlingene kan pålegges å holde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eget bruk som opplæringen til vanlig nødvendiggjør. Fylkeskommunen kan kreve refusjon for utgifter til kopiering av slikt materiell.

§ 3-2 Omfanget av videregående opplæring

Departementet gir forskrifter om antall undervisningstimer i videregående opplæring.

Med undervisningstime menes i denne sammenheng 45 minutter undervisning i klasse, i gruppe eller individuelt.

Opplæringen skal strekke seg over 190 undervisningsdager innenfor en ramme på 45 fortløpende uker i det enkelte skoleår. Skoleukene skal i størst mulig grad være hele uker.

Fylkeskommunen gir forskrift om skole- og feriedager i skoleåret for elevene. Forskriften skal være tilpasset den nasjonale eksamensavviklingen.

Departementet kan gi forskrift om rammer for daglig skoletid og pauser for elevene.

§ 3-3 Innholdet i videregående opplæring

Videregående opplæring skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse, dokumentert delkompetanse eller annen avsluttet videregående opplæring.

Departementet gir forskrifter om kurstilbudet, læretid i bedrift, fag- og timefordeling for det enkelte kurs og om læreplaner med mål for og hovedmomenter i opplæringen i det enkelte fag. Departementet gir forskrifter om vurdering av elever og lærlinger og om klage på vurdering.

Den videregående skolen skal ha tilbud om teoriopplæring for lærlinger og om kortere kurs.

Elever og lærlinger skal delta aktivt i opplæringen i den form den blir gitt. Undervisningspersonalet skal gi opplæring i samsvar med forskrifter etter annet ledd og § 1-4. Rektor har plikt til å organisere skolen i samsvar med første ledd og forskrifter etter annet ledd og § 1-4.

Departementet kan etter søknad fra fylkeskommunen gi tillatelse til å gjøre avvik fra forskriftene om fagkrets ved den enkelte skole. Før slik forskrift blir vedtatt, må det foreligge uttalelse fra skolen.

§ 3-4 Oppfølgingstjenesten

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten omfatter også ungdom som har mistet opplæringsretten etter § § 3-6 og 4-6.

Departementet kan gi forskrifter om oppfølgingstjenesten.

§ 3-5 Ordensreglement mv.

Fylkeskommunen skal gi forskrift om et ordensreglement for den enkelte videregående skole. Reglementet skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter så langt disse ikke er fastsatt i lov eller på annen måte, regler om atferd, regler om hvilke tiltak som skal kunne brukes overfor elever som bryter reglementet og regler om framgangsmåten ved behandlingen av slike saker.

Ordensreglementet skal gjøres kjent for alle elevene og foreldrene. Kravet i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c om kunngjøring i Norsk Lovtidend gjelder ikke.

Bruk av fysisk refsing eller annen krenkende behandling er forbudt.

Før det tas beslutning om refsing, herunder bortvisning eller tap av rettigheter, skal eleven gis anledning til å forklare seg muntlig for den som skal treffe beslutningen.

§ 3-6 Bortvisning og tap av rettigheter

Ordensreglementet kan bestemme at elever som alvorlig eller gjentatt bryter reglementet kan bortvises i inntil 5 dager. Vedtak om bortvisning skal treffes av rektor selv etter at denne har rådført seg med elevens lærere.

Når en elev vedvarende har vist en oppførsel som i alvorlig grad går utover orden og arbeidsro i skolen eller når en elev alvorlig forsømmer sine plikter, kan eleven bortvises fra resten av det grunnkurs eller videregående kurs vedkommende er tatt inn på. I forbindelse med vedtak om bortvisning for resten av kursets varighet kan det også vedtas at eleven skal miste retten til videregående opplæring etter § 3-1.

Vedtak om bortvisning for resten av kursets varighet og om bortfall av retten etter § 3-1 treffes av fylkeskommunen. Myndigheten kan ikke delegeres til organer ved den enkelte skole.

Før vedtak om bortvisning eller tap av rettigheter, skal muligheten av å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak være vurdert.

Kapittel 4 Videregående opplæring i bedrift

§ 4-1 Hvem som er lærling

Lærling etter loven her er den som har inngått lærekontrakt med sikte på fagprøve eller svenneprøve i fag som har læretid etter forskrifter gitt med hjemmel i § 3-3.

§ 4-2 Lærlingens særlige rettigheter og plikter

Lærlingen er arbeidstaker i lærebedriften med de rettigheter og plikter som følger av lover og tariffavtale, jf. likevel § 4-6 siste ledd.

Ved læretidens avslutning opphører arbeidsavtalen. Dersom lærlingen skal fortsette i bedriften, inngås ny arbeidsavtale.

§ 4-3 Godkjenning av lærebedrift

Bedrifter som påtar seg opplæring av en eller flere lærlinger, må være godkjent av yrkesopplæringsnemnda, jf. § 12-3. Som lærebedrift kan godkjennes enkeltbedrifter, herunder offentlige etater eller institusjoner, og sammenslutninger av enkeltbedrifter.

Lærebedrift må kunne gi en opplæring som tilfredsstillende kravene i forskrifter etter § 3-3 om opplæringens innhold og ha en person med utdanning i faget som forstår opplæringen (faglig leder). Departementet kan gi nærmere forskrifter om vilkår for godkjenning av lærebedrift.

§ 4-4 Lærebedriftens rettigheter og plikter

Opplæringen skal skje i samsvar med fastsatt læreplan. Lærlingen skal gis fri for å gjennomføre teoriopplæring utenfor lærebedriften. For fag med teorikrav utover grunnkurs og videregående kurs I må lærebedriften dekke omkostningene ved tilleggsoplæringen.

Lærebedriften skal legge vekt på å skape et godt arbeids- og læremiljø. Lærlingens arbeids- og skoletid skal til sammen ikke overskride lengden av den arbeidstid som gjelder for andre arbeidstakere i faget.

Lærebedriften melder lærlingen til den fagprøve eller svenneprøve som holdes nærmest læretidens utløp. Lærebedriften stiller til rådighet nødvendig arbeidsplass, materialer, redskaper og håndlangerhjelp under prøveavleggelsen. Produktet blir lærebedriftens eiendom.

Hvis lærebedriften stanser eller utvikler seg på en slik måte at den ikke lenger finner det mulig å gi lærlingen tilfredsstillende opplæring, skal den underrette yrkesopplæringsnemnda.

Lærebedrifter får tilskudd fra fylkeskommunen etter forskrifter gitt av departementet.

§ 4-5 Lærekontrakt

Skriftlig lærekontrakt mellom lærebedrift og lærling opprettes ved læreforholdets begynnelse.

For å bli gyldig må kontrakten godkjennes av yrkesopplæringsnemnda, og den får da virkning fra arbeidsforholdets begynnelse. Departementet kan gi nærmere forskrifter om kontraktens innhold og form.

Samtykke av verge er ikke nødvendig ved opprettelse av lærekontrakt.

§ 4-6 Opphør og endring av lærekontrakt

Lærekontrakten kan heves av partene dersom de er enige om det etter at yrkesopplæringsnemnda er orientert skriftlig av lærebedriften.

Etter samtykke fra yrkesopplæringsnemnda kan kontrakten heves av så vel lærebedrift som lærling hvis

1. den annen part gjør seg skyldig i vesentlige brudd på sine plikter i arbeidsforholdet
2. lærling eller lærebedrift viser seg ute av stand til å fortsette læreforholdet
3. lærlingen skriftlig erklærer at det vil være urimelig ulempe for ham eller henne å fortsette kontraktstiden ut.

Yrkesopplæringsnemnda bestemmer i tilfelle når læreforholdet skal opphøre. Lærebedriften skal utstede attest for den utståtte del av kontraktstiden med bevitnelse for gjennomført del av opplæringen.

Ved frivillig heving av lærekontrakt faller retten til videregående opplæring etter § 3-1 bort dersom yrkesopplæringsnemnda ikke vedtar noe annet. Når det treffes vedtak om heving av lærekontrakt etter krav fra lærebedrift, beholdes retten til videregående opplæring med mindre vedtaket fastsetter at retten bortfaller.

Før det treffes vedtak om heving etter krav fra lærebedrift eller tap av rettigheter, skal lærlingen få adgang til å forklare seg muntlig for den som skal treffe vedtaket.

Etter samtykke fra yrkesopplæringsnemnda kan læretiden avbrytes i forbindelse med permisjon.

Hvis lærebedriften stanser eller ikke lenger fyller vilkårene for godkjenning etter § 4-3, eller yrkesopplæringsnemnda finner at opplæringen ikke er tilfredsstillende, skal nemnda medvirke til å skaffe lærlinger ny læreplass for resten av læretiden. Den nye lærebedriften trer inn i lærekontrakten i den tidligere lærebedrifts sted. Etter samtykke fra fylkeskommunen kan læretiden i den nye lærebedriften forlenges med inntil ett år hvis lærlingen har fått mangelfull opplæring.

Læreforholdet kan ikke bringes til opphør på annen måte enn etter denne paragraf.

§ 4-7 Tilsyn i den enkelte lærebedrift

Representant(er) for arbeidstakere skal sammen med faglig leder føre tilsyn i den enkelte lærebedrift med at

- lærebedriftens opplæringsmuligheter er tilfredsstillende
- lærekontrakter blir opprettet
- fagenes læreplaner følges
- lærlingene får den teoriopplæring de har krav på.

Kapittel 5 Spesialundervisning

§ 5-1 Rett til spesialundervisning

Elever som ikke har eller vil kunne få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbud, har rett til spesialundervisning. Videre skal vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis, særlig legge vekt på elevens utviklingsmuligheter. Spesialundervisningen skal ha et slikt innhold at det samlede opplæringstilbud blir likeverdig med den opplæring som gis andre elever.

§ 5-2 Spesialundervisning for voksne

Voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet opplæring på grunnskolens område, har rett til slik opplæring. Det samme gjelder voksne som tidligere har manglet eller fått et mangelfullt grunnskoletilbud og som av den grunn har behov for opplæring på grunnskolens område.

Voksne som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter, har rett til slik opplæring. Opplæringen skal foregå under faglig-pedagogisk veiledning og ansvar og på grunnlag av en opplæringsplan. Slik opplæring er unntatt fra kompetansekravene i lovens kapittel 10.

Lovens § 5-3 om sakkyndig vurdering gjelder så langt den passer

§ 5-3 Sakkyndig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen treffer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det foretas en sakkyndig vurdering av elevens evner, forutsetninger og særlige behov. Vurderingen skal angi om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

Den sakkyndige vurdering skal blant annet utrede og ta standpunkt til

- elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbud
- elevens lærevansker og andre særlige forhold av betydning for opplæringen
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om elevens vansker kan avhjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbud
- hva slags opplæring som vil gi et likeverdig opplæringstilbud.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om den sakkyndige vurdering.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen fraviker den sakkyndige vurdering til ugunst for eleven, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet angi hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1 og 5-2.

§ 5-4 Saksbehandlingen ved vedtak om spesialundervisning

Eleven eller elevens foreldre kan kreve at skolen foretar de undersøkelser som er nødvendig for å bringe på det rene om eleven trenger spesialundervisning, og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger. Undervisningspersonalet skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning og melde fra til rektor når slikt behov er til stede.

Før sakkyndig vurdering foretas og vedtak om å igangsette spesialundervisning blir truffet, skal samtykke innhentes fra eleven eller elevens foreldre. Med de begrensninger som følger av reglene om taushetsplikt og forvaltningsloven § 19, har eleven eller elevens foreldre rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurdering og til å uttale seg før vedtak treffes.

Tilbud om spesialundervisning skal så langt som mulig utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

§ 5-5 Unntak fra bestemmelser om opplæringens innhold.

Bestemmelsene om opplæringens innhold i loven her og i forskrift gjelder for spesialundervisning så langt de passer. I den utstrekning det gjøres vedtak om unntak fra slike bestemmelser, skal det utarbeides individuell opplæringsplan eller avvikende vilkår for lærlinger.

Elevens klassestyrer skal hvert halvår utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling. Rektor sender oversikten og vurderingen til elevens foreldre og kommunen.

§ 5-6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Hver kommune og fylkeskommune skal ha pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten i en kommune kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med vedkommende fylkeskommune.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at sakkyndig vurdering blir foretatt i de tilfeller loven krever dette. Departementet kan gi forskrifter om tjenestens oppgaver forøvrig.

§ 5-7 Spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder

Barn under skolepliktig alder som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpen kan knyttes til barnehager, skoler, medisinske og sosiale institusjoner mv. eller organiseres som egne tiltak. Hjelpen kan også gis av den pedagogisk-psykologiske tjenesten eller av annen sakkyndig instans og bør omfatte foreldrerådgivning.

Lovens §§ 5-3 og 5-5 annet ledd gjelder så langt de passer.

Kapittel 6 Samisk opplæring

§ 6-1 Definisjoner

I loven her betyr

- same: enhver som kan skrives inn i samemantallet, jf. sameloven § 2-6, samt barn av dem som kan skrives inn
- samisk: nord-samisk, sør-samisk og lulesamisk
- samisk distrikt: 1) det samiske forvaltningsområdet etter sameloven § 3-1, 2) andre kommuner eller deler av kommuner etter forskrift gitt av Kongen i statsråd etter at Sametinget og berørte kommuner og fylkeskommuner er gitt anledning til å uttale seg.

§ 6-2 Samisk opplæring i grunnskolen

I samisk distrikt har enhver i grunnskolealder rett til opplæring på og i samisk.

Utenfor samisk distrikt har minst 10 elever i en kommune som ønsker opplæring på samisk rett til slik opplæring så lenge gruppen ikke blir på mindre enn 6 elever.

Kommunen kan vedta å legge opplæringen på samisk til en eller flere skoler i kommunen.

Kommunen kan gi forskrift om at alle i grunnskolealder i samisk distrikt skal ha opplæring i samisk. Når slik forskrift ikke er fastsatt, avgjør elevene selv om de vil ha opplæring på eller i samisk fra og med 8. klassetrinn.

Utenfor samisk distrikt har samer i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Departementet kan gi forskrifter om alternative former for slik opplæring når den ikke kan gis med egnet undervisningspersonale.

Elever med opplæring i samisk fritas for opplæring i norsk sidemål om de ønsker det. Departementet gir nærmere forskrifter.

§ 6-3 Samisk videregående opplæring

Samer i videregående opplæring som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, har rett til opplæring i samisk. Andre i videregående opplæring som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, bør tilbys opplæring i samisk.

Departementet kan gi forskrift om at visse skoler, linjer eller klasser skal tilby opplæring på eller i samisk eller i særskilte samiske fag i videregående opplæring. Fylkeskommunen kan også ellers tilby slik opplæring.

Sametinget oppnevner styre for statlige samiske videregående skoler.

Elever med opplæring i samisk fritas for opplæring i norsk sidemål om de ønsker det. Departementet gir nærmere forskrifter.

§ 6-4 Innholdet i opplæringen

Forskrifter om læreplan etter § § 2-3 og 3-3 skal gi pålegg om opplæring om den samiske folkegruppe og dens språk, kultur og samfunnsliv i tilknytning til det enkelte fag. Slike forskrifter skal offentliggjøres på samisk samtidig som de offentliggjøres på norsk.

Sametinget gir forskrift om overordnede mål og prinsipper for samisk opplæring etter tredje og fjerde ledd. Denne forskriften, forskrifter om samiske læreplaner og forskrifter om samiske læreplantillegg skal bygge på forskrift etter § 1-4.

Sametinget gir forskrift om læreplaner for opplæring i samisk språk i grunnskolen og i videregående opplæring og for særskilte samiske fag i videregående opplæring,

Sametinget gir forskrift om tillegg til fellesstoffet i læreplanene for grunnskolen og videregående opplæring. Tilleggene skal utdype emner av særlig betydning for samisk kultur og samfunnsliv, og skal brukes ved opplæring på samisk. Kongen i statsråd gir forskrift om rammer for tilleggene.

Departementet utarbeider utkast til forskrifter om læreplaner og læreplantillegg etter tredje og fjerde ledd.

Kapittel 7 Skyss og innlosjering

§ 7-1 Rett til skyss

Grunnskoleelever som bor mer enn 4 km fra skolen, eller som har farlig skolevei, har rett til gratis skyss. Ved vurderingen av om skoleveien er farlig, skal det blant annet legges vekt på trafikk tetthet, klima, terreng, om det finnes fortau eller gangvei, og om eleven til vanlig har følge.

Elever ved videregående skoler har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjørelse når skolen ligger mer enn 6 km fra hjemmet. Departementet kan i bestemte tilfeller gi forskrift om at elevenes skyssbehov kan ivaretas på annen måte.

Nødvendig båttransport er gratis uansett reiselengde.

§ 7-2 Ventetid og tilsyn

I grunnskolen skal skyssen tilrettelegges slik at det ikke blir lang ventetid. Kommunen skal sørge for nødvendig tilsyn i ventetiden og for reisefølge når eleven ikke kan reise alene.

§ 7-3 Innlosjering

I særlige tilfeller kan kommunen innlosjere grunnskoleelever som bor slik til at det ikke er forsvarlig med daglig skyss. Kommunen fører tilsyn med elever som er innlosjert.

I tvilstilfeller avgjør foreldrene om eleven skal skysses eller innlosjeres.

Fylkeskommunen hjelper til med å skaffe losji for elever i videregående opplæring og skal om nødvendig bygge elevhjem.

§ 7-4 Særlig om skyss og innlosjering av funksjonshemmede og midlertidig skadde eller syke

Grunnskoleelever som på grunn av funksjonshemning eller midlertidig skade eller sykdom har behov for skyss eller innlosjering, har rett til dette uavhengig av avstanden mellom hjem og opplæringssted.

Elever i videregående skole som på grunn av funksjonshemning eller midlertidig skade eller sykdom har behov for skyss, har rett til dette uavhengig av avstanden mellom hjem og opplæringssted.

Første og annet ledd gjelder også for voksne med rett til spesialundervisning som har behov for skyss mellom hjem og opplæringssted. § 7-2 gjelder tilsvarende.

Førskolebarn med rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 har rett til skyss i den utstrekning det er nødvendig for å kunne motta denne hjelpen. § 7-2 gjelder tilsvarende.

Kapittel 8 Organisering av undervisningen

§ 8-1 Skolen

Grunnskoleelevene skal til vanlig gå i den skolen de sogner til. Kommunen kan gi forskrifter om hvilken skole de enkelte områder i kommunen sogner til.

Etter søknad skal grunnskoleelev tas inn ved annen skole i hjemkommunen eller i nabokommune så langt det er plass i allerede opprettet klasse. Opptaket skjer senest med virkning fra og med påfølgende skoleår. Søknaden avgjøres av kommunen der den søkte skole ligger. Kommunen kan gi forskrift om søknadsfrist, som ikke kan være lengre enn ett år før skolestart.

Dersom skolevalg etter annet ledd fører til ekstra utgifter til skyss eller innlosjering, skal de ekstra utgiftene dekkes av elevens foreldre.

§ 8-2 Klassen

Alle elever har rett til å tilhøre en klasse. For bestemte deler av opplæringen kan elevene organiseres på andre måter.

Hver klasse skal ha en klassestyrer med særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremål som gjelder klassen, og for kontakten mellom skole og hjem.

- Klassene eller gruppene kan ikke være større eller endres oftere enn forsvarlig
- for å kunne gjennomføre opplæringen i tråd med de nasjonale mål
 - for at klassestyreren og det øvrige undervisningspersonale skal kunne holde nær kontakt med den enkelte elev
 - for at elevene kan føle trygghet og stabilitet
 - for at hensynet til sikkerhet og miljø kan ivaretas på en god måte.

§ 8-3 Klassedelingstall

Klasser i grunnskolen kan ved skoleårets start ikke ha mer enn - 12 elever når det er fire årskull eller mer i klassen - 18 elever når det er tre årskull i klassen

- 24 elever når det er to årskull i klassen
- 28 elever når det er ett årskull i 1.-7. klasse
- 30 elever når det er ett årskull i 8.-10. klasse.

Klasser i videregående opplæring kan ved skoleårets start ikke ha mer enn 30 elever. I studieretningsfag i yrkesfaglige studieretninger kan klassen ikke ha flere elever enn 15.

I særlige tilfeller kan kommunen eller fylkeskommunen likevel for bestemte klasser vedta å overskride klassedelingstallene. Av eget tiltak eller etter klage fra berørte elever kan departementet sette slikt vedtak til side eller kreve tilføring av ekstra ressurser til undervisningen i vedkommende klasse. Klage behandles etter reglene i forvaltningsloven.

I hver 1. klasse i grunnskolen skal det være minst en tilsatt i undervisningsstilling pr. 18 barn.

Kapittel 9 Ledelse, funksjoner, utstyr og læremidler i skolen

§ 9-1 Ledelse

Hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse.

Som faglig, pedagogisk og administrativ leder ved hver skole skal det tilsettes rektor. Kravet om rektor gjelder ikke for grunnskole som bare har klassetrinnene 1-

7, og som har mindre enn 90 elever. I slike tilfeller kan rektor ved annen grunnskole være leder.

§ 9-2 Stillinger, tjenester og funksjoner

Elevene har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkesmuligheter og yrkesvalg og om sosiale spørsmål.

Hver grunnskole skal ha bibliotek tilpasset skolens størrelse og lokale forhold. Biblioteket skal ha både en pedagogisk og allmennkulturell funksjon. Skolen skal samarbeide med folkebiblioteket i kommunen.

Elevene i videregående skole skal ha tilgang til bibliotekjeneste.

Dersom annet ikke følger av lov eller forskrift, fastsetter kommunen og fylkeskommunen hvilke stillinger, tjenester og funksjoner det skal være i skolen.

§ 9-3 Utstyr mv.

Alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset deres behov. Skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler.

Departementet kan gi forskrifter om elevenes sikkerhet.

§ 9-4 Læremidler

Lesebøkene i grunnskolens norskfag skal ha tilstrekkelig tilfang på begge målformer slik at elevene lærer å lese både bokmål og nynorsk.

I andre fag enn norsk kan det bare benyttes lærebøker som foreligger på bokmål og nynorsk og til samme pris. I særlige tilfeller kan departementet i forskrift gjøre unntak fra denne regelen.

Departementet kan gi forskrifter om plikt til å innhente og publisere sakkyndige vurderinger av lærebøker som nyttes i grunnskolen eller i videregående opplæring.

Stortinget bevilger hvert år tilskudd til utgivelse av lærebøker for videregående opplæring.

Kapittel 10 Personalet i skolen mv.

§ 10-1 Utdanningskrav for førskolelærer, allmennlærer, faglærer, adjunkt og lektor

Førskolelærer skal ha avsluttet 3 års utdanning fra høgskole eller annen institusjon. Utdanningen skal omfatte:

a. Pedagogisk teori.

b. Faglig-pedagogisk studium i fag, fagområde og arbeidsområde som passer for pedagogisk arbeid i barnehage. Studiet av minst ett fag, fagområde eller arbeidsområde skal til vanlig svare til minst 1/2 års vanlig studietid.

Allmennlærer skal ha avsluttet 4 års utdanning fra høgskole, universitet eller annen institusjon. Utdanningen skal omfatte:

a. Pedagogisk teori.

b. Innføring i formål, grunnleggende innhold og arbeidsmåter i de fleste obligatoriske fag og emner som er med i gjeldende læreplan for grunnskolen (fagdidaktisk innføring).

c. Fag- og emnestudium i fag, fagområde eller arbeidsområde, herunder kristendomskunnskap med livssynsorientering, norsk, matematikk og et praktisk-estetisk fag. I norsk kan en av de offisielle målformene byttes ut med samisk. Fag- og emnestudiene kan ha ulikt omfang, men minst ett av dem skal svare til 1/2 års vanlig studietid, eller mer.

Faglærer skal ha avsluttet 3 års utdanning fra høgskole, universitet eller annen institusjon. Utdanningen skal omfatte:

a. Pedagogisk teori.

b. Studium i ett eller to fag, fagområde eller arbeidsområde og innføring i emner som passer for arbeid i skolen.

Adjunkt må ha en av følgende utdanninger:

a. Eksamen av lavere grad fra universitet eller høgskole med fagkrets tilpasset arbeid i skolen, og pedagogisk utdanning.

b. Utdanning som lærer og ett års videreutdanning fra universitet eller høgskole. Utdanningen kan være delt på fag, fagområde eller arbeidsområde, hvert med minst 1/2 år vanlig studietid. Kravet om ett års videreutdanning gjelder ikke når lærerutdanningen er 4-årig allmennlærerutdanning som består av tilsvarende utdanning.

Lektor må ha en av følgende utdanninger:

a. Eksamen av høyere grad fra universitet eller høgskole med fagkrets som passer for arbeid i skolen, og pedagogisk utdanning.

b. Utdanning som adjunkt og hovedfagseksamen eller videreutdanning fra universitet eller høgskole på hovedfagsnivå. Hovedfagstudiet må være på minst to år bygd på en enhet i adjunktutdanningen.

c. Utdanning som lærer og videreutdanning på hovedfagsnivå som må svare til minst 3 års vanlig studium.

Førskolelærer, allmennlærer, faglærer, adjunkt og lektor må ha praktisk-pedagogisk utdanning som svarer til minst ett års vanlig studietid.

Departementet kan gi godkjenning som faglærer og adjunkt på grunnlag av annen likeverdig kompetanse som består av utdanning med tillegg av eventuell praksis. Departementet kan gi godkjenning som lektor på grunnlag av annen likeverdig utdanning. Ved godkjenning av lektorkompetanse for fag tilknyttet kunstnerisk virksomhet der det ikke er et tilstrekkelig utdanningstilbud ved norske utdanningsinstitusjoner, kan det som tillegg til utdanning også legges vekt på praksis. Departementet kan gi godkjenning som førskolelærer, allmennlærer, faglærer, adjunkt og lektor på grunnlag av annen likeverdig utdanning fra utlandet.

Departementet gir forskrifter om det nærmere innhold i utdanningskravene, herunder om hva som skal regnes som likeverdig utdanning og praksis.

Departementet kan gi forskrifter om tilleggsprøve for søkere med utdanning fra utlandet som ikke bygger sin søknad på utdanning og/eller praksis fra land som er omfattet av EØS-avtalen.

§ 10-2 Krav om utdanningsnivå mv. for undervisningsstillinger i skolen

Den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolens 1.-4. trinn, skal være allmennlærer eller førskolelærer med kompetanse i lese-, skrive- og talloplæring som tilsvarende den som gis i 4-årig allmennlærerutdanning. Faglærer, adjunkt og lektor kan tilsettes for undervisning på 1.-4. trinn i fag angitt i forskrift fra departementet.

Den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolens 5.-7. trinn, skal være allmennlærer. Faglærer, adjunkt og lektor kan tilsettes i undervisningsstilling på 5.-7. trinn dersom vedkommende har faglig fordypning tilsvarende 1/2 års studietid som er relevant for de fag vedkommende tilsettes for å undervise i.

Den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolens 8.-10. trinn må være allmennlærer, faglærer, adjunkt eller lektor med faglig fordypning tilsvarende 1/2 års studietid som er relevant for minst ett av de fagene vedkommende tilsettes for å undervise i. Kravet om faglig fordypning gjelder ikke for valgfag fastsatt av kommunen eller skolen.

Den som tilsettes i undervisningsstilling i videregående skole, skal være faglærer, adjunkt eller lektor med faglig fordypning som er relevant for de fag vedkommende tilsettes for å undervise i.

Departementet kan gi forskrifter om at også andre utdannelser kan kvalifisere til å gi spesialundervisning. Departementet gir nærmere forskrifter om kravet til faglig fordypning etter annet, tredje og fjerde ledd. Når det foreligger særlige grunner, kan departementet gi forskrifter om kompetansekrav som avviker fra kravene i denne paragraf.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder for aldersblandede klasser så langt de passer.

§ 10-3 Krav om utdanningsnivå mv. for rektor

Den som skal tilsettes som rektor, må oppfylle ett av de kompetansekrav etter § 10-2 som gjelder for undervisningsstilling i det skoleslag eller på de klassetrinn vedkommende skal være rektor for, og må ha arbeidet i minst tre år med undervisning eller med administrativt arbeid i skole.

§ 10-4 Kompetansekrav for opplæring spesielt organisert for voksne

Departementet kan gi forskrifter om kompetansekrav for medarbeidere i opplæring spesielt organisert for voksne etter loven her.

§ 10-5 Kompetansekrav for personale ved faste leirskolesteder

Departementet kan gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved faste leirskolesteder.

§ 10-6 Utlysning av stillinger

Undervisningsstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig. Kravet om slik utlysning gjelder ikke for stillinger som er ledige for et kortere tidsrom enn 6 måneder, eller når arbeidsgiver skal tilby stillingen til arbeidstaker eller tidligere arbeidstaker i virksomheten i henhold til lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidvern og arbeidsmiljø m.v. § 60 om oppsigelsesvern og § 67 om fortrinnsrett til ny tilsetting.

§ 10-7 Valg mellom flere søkere

Ved valg mellom flere søkere til samme stilling skal det legges vekt på utdanning og praksis, hvilket undervisningsbehov tilsettingen skal ta sikte på å dekke, og søkerens egnethet for stillingen for øvrig.

§ 10-8 Midlertidig tilsetting

Dersom det ikke er søkere som fyller kompetansekravene i lov eller forskrift, kan andre tilsettes i midlertidig stilling. Ved tilsetting i vikariater som utløper før 31. juli, skal tilsettingen ha samme varighet som vikariatet. Ellers skal tilsettingen vare til og med 31. juli.

Arbeidsforholdet for midlertidig tilsatt med mer enn fire års sammenhengende tjeneste i undervisningsstilling kan bare bringes til opphør ved oppsigelse eller avskjed etter reglene i lov 04.02.1977 nr. 4 om arbeidvern og arbeidsmiljø m.v.

§ 10-9 Praksisplasser i skolen

Departementet kan i det enkelte tilfelle eller i forskrift gi pålegg om at kommuner eller fylkeskommuner skal gi praktikanter fra universitet og høyskole praksis og veiledning i skolen. Departementet kan herunder gi bestemmelser om utvelgelsen av den som skal forestå praksisopplæringen.

§ 10-10 Etterutdanning

Staten, fylkeskommunen og kommunen skal medvirke til at undervisningspersonale, skoleledere og personale med særoppgaver i skoleverket får anledning til etterutdanning, med sikte på fornyelse og utvidelse av faglig og pedagogisk kunnskap og for å holde seg orientert om og på høyde med utviklingen i skole og samfunn.

§ 10-11 Fritak for undervisningsplikten i kristendomsfaget

Bare medlem av Den norske kirke eller Den Evangelisk-Lutherske Frikirke kan pålegges å undervise i kristendomsfaget.

§ 10-12 Virksomhetsbegrepets anvendelse på fylkeskommunen og kommunen

Som arbeidsgiver for personalet i opplæringsvirksomhet etter loven her skal fylkeskommune eller kommune anses som én virksomhet i forhold til lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidvern og arbeidsmiljø m.v. § § 60 nr. 2 og 67.

*Kapittel 11 Organer for medinnflytelse i skolen**§ 11-1 Samarbeidsutvalg i grunnskolen*

Ved hver grunnskole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Rektor er sekretær med møte-, tale- og forslagsrett. Elevrepresentantene deltar ikke i behandlingen av saker som omfattes av taushetsplikt etter lov eller forskrift.

Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen. Dersom samarbeidsutvalget får styringsoppgaver delegert fra kommunen, kan kommunen oppnevne flere representanter til utvalget.

Dersom kommunen oppnevner et annet styre for skolen enn samarbeidsutvalget, jf. kommuneloven § 11, skal minst to representanter for foreldrene være med i styret. Rektor har møte-, tale- og forslagsrett.

Kommunen kan opprette felles samarbeidsutvalg for grunnskole og kommunal barnehage. Der begge parter ønsker det kan det etableres tilsvarende ordning for privat barnehage og kommunal skole. Samarbeidsutvalget skal i slike tilfeller ha to representanter for elevene, en representant for undervisningspersonale, en representant for andre tilsatte i skolen, to representanter for de tilsatte i barnehagen, to representanter for foreldrerådet i skolen, to representanter for foreldrerådet i barnehagen. I tillegg til de representanter for kommunen som følger av første og annet ledd, kan eier av barnehagen oppnevne inntil to medlemmer. Rektor for skolen eller styrer for barnehagen er sekretær med møte-, tale- og forslagsrett.

§ 11-2 Elevråd i grunnskolen

Ved hver grunnskole skal det for 8.-10. klassetrinn være et elevråd med en representant for hver klasse. Representantene velges senest tre uker etter skolestart om høsten.

Et medlem av undervisningspersonalet skal ha som oppgave å bistå elevrådet i arbeidet. Elevrådskontakten har møte- og talerett.

Rådets leder innkaller til møte i rådet i samråd med elevrådskontakten. Rådet skal innkalles når 1/3 av medlemmene i rådet eller rektor krever det.

Rådet skal fremme fellesinteressene til elevene ved skolen og arbeide for å skape et godt skolemiljø.

§ 11-3 Klasseråd i grunnskolen

For hver klasse i grunnskolen skal det være et klasseråd der alle elevene er medlemmer.

Klassestyreren skal bistå i klasserådsarbeidet. Klassestyreren har møte- og talerett.

Klasserådet skal fremme interessene til elevene i klassen og sammen med lærerne og foreldrene arbeide for å skape et godt miljø i klassen. Klasserådet skal uttale seg i saker det får fra elevrådet, og skal drøfte saker som skal opp i elevrådet.

§ 11-4 Foreldreråd i grunnskolen

Ved hver grunnskole skal det være et foreldreråd der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer.

Foreldrerådet skal fremme fellesinteressene til foreldrene og bidra til at elever og foreldre tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø. Foreldrerådet skal arbeide for å skape godt samhold mellom hjem og skole, legge til rette for trivsel og positiv utvikling hos elevene og skape kontakt mellom skolen og lokalsamfunnet.

Foreldrerådet velger et arbeidsutvalg. Arbeidsutvalget velger to representanter, derunder lederen, med personlige varamenn til samarbeidsutvalget.

§ 11-5 Skoleutvalg ved videregående skoler

Ved hver videregående skole skal det være et skoleutvalg med representanter for de tilsatte og fylkeskommunen, samt to representanter valgt av elevrådet. Rektor er sekretær med møte-, tale- og forslagsrett.

Skoleutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen.

Dersom fylkeskommunen oppnevner et annet styre ved skolen enn skoleutvalget, jf. kommuneloven § 11, skal elevene ha minst to representanter i dette styret.

§ 11-6 Elevråd og allmøte ved videregående skole

Hver videregående skole skal ha et elevråd med minst ett medlem for hver 20. elev. Elevrådet velges ved skriftlig avstemning.

Elevrådet skal blant annet arbeide for elevenes arbeidsforhold og velferdsinteresser.

Dersom elevrådet eller en femtedel av elevene ønsker det, skal det holdes allmøte for alle elevene ved skolen. Elevrådet er bundet av vedtak i allmøte i saker som er nevnt i innkallingen til møtet, og når mer enn halvparten av skolens elever er til stede og avgir stemme.

§ 11-7 Fellesregler

Råd, utvalg eller styre etter reglene i §§ 11-1 til 11-6 velger selv leder og nestleder. De velger også sekretær når rektor ikke er tillagt denne funksjonen.

§ 11-8 Elevrepresentanter i fylkeskommunale nemnder

Representanter for elevene i fylkeskommunen har møte- og talerett i nemnder etter samme regler som for de tilsattes møte- og talerett, jf. kommuneloven § 26.

§ 11-9 Foreldreutvalget for grunnskolen

Departementet oppnevner Foreldreutvalget for grunnskolen. Utvalget skal ha leder, nestleder og fem andre medlemmer. Funksjonstiden er fire år. Departementet kan gi nærmere forskrifter om foreldreutvalget, dets gjøremål, arbeidsordning og bruk av konsulenter.

§ 11-10 Dispensasjon

Etter søknad fra kommunen eller fylkeskommunen kan departementet ved forskrift gjøre unntak fra bestemmelsene i §§ 11-1 til 11-7 når det er overveiende sannsynlig at dette vil gi elever og foreldre ved en skole større innflytelse på skolens virksomhet. Slik forskrift gis først for to år og kan deretter gis uten tidsbegrensning.

Til søknaden skal det vedlegges uttalelse fra elevrådet, foreldrerådet og samarbeidsutvalget eller skoleutvalget ved skolen.

Kapittel 12 Organer tilknyttet fag som har læretid i bedrift

§ 12-1 Rådet for fagopplæring i arbeidslivet

Kongen oppnevner Rådet for fagopplæring i arbeidslivet. Rådet skal bistå departementet med råd og ta initiativ for å fremme fagopplæring. Rådet skal ha representanter for arbeidslivets parter og for departementet. Mer enn halvparten av medlemmene skal representere arbeidslivet med et like antall medlemmer for arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Rådets sammensetning og oppgaver fastsettes av departementet.

Rådet skal uttale seg før departementet vedtar

- at et fag eller arbeidsområde skal ha læretid i bedrift
- at et fag eller arbeidsområder ikke lenger skal ha læretid i bedrift
- overordnede retningslinjer for opplæringens innhold i fag eller arbeidsområder som har læretid i bedrift
- forskrifter om fagprøve og svenneprøve.

§ 12-2 Opplæringsråd

Hvert fag/fagområde som kan ha læretid i bedrift, skal være tilknyttet et faglig opplæringsråd. Departementet bestemmer, etter forslag fra Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, hvilke opplæringsråd som skal opprettes, størrelsen på opplæringsrådet, hvilke faglige virkefelt opplæringsrådet skal dekke, og reglement for opplæringsrådets virksomhet. Reglementet skal inneholde bestemmelser om sekretariat/sekretærfunksjon.

Opplæringsrådet skal ha likt antall representanter for arbeidsgiverne og arbeidstakerne, oppnevnt etter forslag fra tariffpartene i arbeidslivet. Opplæringsrådet skal dessuten ha medlemmer med bredt kjennskap til opplæringens innhold og oppga-

ver, men slik at representantene for arbeidsgiverne og arbeidstakerne til sammen utgjør flertall.

Departementet oppnevner opplæringsrådet. Funksjonstiden er fire år. Leder og nestleder velges blant partenes representanter for to år.

Opplæringsrådet skal utarbeide forslag til sluttkompetanse for fag eller arbeidsområder som har læretid i bedrift. Rådet skal avgi uttalelse om opplæringens innhold i slike fag eller arbeidsområder, herunder om samlet læretid for det enkelte fag eller arbeidsområde.

Rådet skal uttale seg før departementet - vedtar forskrifter om godskriving av tidligere gjennomgått skole, kurs eller annen fagopplæring som læretid eller praksistid

- godkjenner fagutdanning fra annet land som likeverdig med norsk fagutdanning
- vedtar forskrifter om hvordan et fags teorikrav skal dekkes når forskriftene om opplæringens innhold etter § 3-3 ikke forutsetter gjennomgått grunnkurs og videregående kurs før opplæring i bedrift
- vedtar forskrifter om annen opplæring med bestått eksamen som kan godkjennes som teoretisk del av fagprøven for kandidat som avlegger prøve utenom læreforhold.

§ 12-3 Yrkesopplæringsnemnder og yrkesutvalg

Fylkeskommunen oppnevner yrkesopplæringsnemnd med oppgaver etter § 12-4.

Nemnda skal ha sju medlemmer med personlige varamedlemmer. To medlemmer oppnevnes etter forslag fra arbeidstakernes organisasjoner og to etter forslag fra arbeidsgivernes organisasjoner. Dessuten skal det oppnevnes en lærlingrepresentant. Fylkeskommunen oppnevner direkte ett medlem med spesiell innsikt i nærings- og sysselsettingsspørsmål og ett medlem med spesiell innsikt i skole spørsmål. Nemndas funksjonstid er den samme som fylkestingets. Leder og nestleder oppnevnes for to år om gangen.

En representant for fylkesarbeidskontoret og en representant for fylkeskommunen har møte- og talerett og har rett til å få sin mening protokollert.

Nemnda er ikke underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet ved

- godkjenning av lærekontrakter og lærebedrifter
- utøvelse av tilsynsansvar - utstedelse av fag- og svennebrev - formidling av elever til den enkelte lærebedrift.

Ved utøvelse av andre oppgaver er nemnda underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet dersom ikke annet følger av forskrifter gitt etter syvende ledd.

Fylkeskommunen stiller sekretariat for nemnda. Sekretariatet er underlagt fylkeskommunen i spørsmål som gjelder sekretariatets økonomi og organisasjon.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om nemndas virksomhet, herunder om hvilke oppgaver som kan delegeres til sekretariatet og om fylkeskommunens instruksjonsmyndighet i forhold til nye oppgaver som pålegges i forskrifter etter § 12-4 sjette ledd.

Hvis den ikke vedtar å benytte prøvenemnd som yrkesutvalg, oppnevner nemnda rådgivende yrkesutvalg for det enkelte fag eller fagområde. Departementet kan gi forskrifter om yrkesutvalgenes sammensetning og virksomhet.

§ 12-4 Yrkesopplæringsnemndas oppgaver

Yrkesopplæringsnemnda formidler elevene til de lærebedrifter den har inngått avtale om læreplasser med. Departementet kan gi forskrift om framgangsmåten.

Yrkesopplæringsnemnda utsteder fagbrev og svennebrev på grunnlag av bestått prøve.

Yrkesopplæringsnemnda fører tilsyn med opplæring i bedrift etter loven her. Nemnda har et utviklingsansvar og skal ta initiativ for å fremme fagopplæring i arbeidslivet.

Nemnda gir rapport til fylkeskommunen, Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og departementet om virksomheten og om tiltak av betydning for fagopplæringen.

Fylkeskommunen kan pålegge nemnda andre oppgaver i tilknytning til fagopplæringen.

Departementet kan i forskrift pålegge nemnda andre oppgaver i tilknytning til fagopplæringen enn de oppgaver som følger av denne paragraf og lovens "*Oversikt over Norges internasjonale forpliktelser innen opplæringssektoren*" i kap. 4.

§ 12-5 Læreplangrupper

Departementet oppretter læreplangrupper som skal bistå i arbeidet med å fastsette opplæringens innhold i fag eller arbeidsområder som har læretid i bedrift.

Læreplangruppene sammensettes med like antall representanter fra arbeidslivet og skolesiden. Opplæringsrådene foreslår de medlemmene i læreplangruppene som skal ha bakgrunn fra næringslivet. Departementet oppnevner de øvrige medlemmene.

§ 12-6 Medlemmer av råd og nemnder

Den som oppnevnes eller velges som medlem av Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, opplæringsråd eller statlige nemnder for lærlingvurdering opprettet etter § 3-3, er pliktig til å motta vervet. Medlemmer kan likevel kreve seg fritatt for ny oppnevning i like lang tid som de har gjort tjeneste i sammenheng. Den som har fylt 60 år, kan kreve seg fritatt.

Kapittel 13 Privat opplæring

§ 13-1 Lovens anvendelse for private grunnskoler

Private grunnskoler skal godkjennes av departementet. Godkjenning skal gis når skolen oppfyller kravene i annet og tredje ledd. Den som driver privat grunnskole uten godkjenning, kan straffes med bøter.

Lovens §§ 1-2, 1-4, 2-3 og 2-5 med forskrifter gjelder for innholdet og for vurdering i privat grunnskole så langt bestemmelsene ikke kommer i strid med Norges internasjonale forpliktelser eller det formål opplæringen får statstilskudd på grunnlag av, jf. § 13-3.

For private grunnskoler gjelder også §§ 2-2, 2-4 første til tredje ledd og sjette ledd, 2-6, 2-7, 8-2, 8-3, kapittel 9, §§ 10-1 - 10-3, 10-8, 10-11, kapittel 11, §§ 15-1, 15-3 fjerde ledd og kapitlene 16 og 17.

Elevene ved skoler som mottar tilskudd etter § 13-3, har rett til skyss etter lovens kapittel 7-1, men ikke utover kommunegrensen i den kommunen der eleven bor. Elevene har rett til skyss etter § 7-4 også utover kommunegrensen. Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter § 14-5 gjelder tilsvarende.

Lovens § 11-1 gjelder ikke for private grunnskoler som mottar statstilskudd etter § 13-3.

§ 13-2 Lovens anvendelse for privat opplæring i hjemmet

For privat grunnskoleopplæring i hjemmet (hjemmeopplæring) gjelder kravene etter § 13 -1 annet ledd. For slik opplæring gjelder også § 15-2.

§ 13-3 Godkjenning med rett til statstilskudd

En privat grunnskole eller videregående skole som er opprettet av religiøse og/eller etiske grunner, som et faglig-pedagogisk alternativ, for å dekke et kvantitativt undervisningsbehov eller for undervisning av norske barn og ungdom i utlandet, kan etter søknad godkjennes av departementet med rett til årlige driftstilskudd etter § 13-4. Departementet gir forskrifter om vilkår for godkjenning.

Vedtaket om godkjenning med rett til tilskudd skal omfatte et bestemt elevtall eller bestemt antall klasser og et bestemt opplæringstilbud.

Dersom skolen overdras, faller godkjenningen bort ved utløpet av skoleåret.

§ 13-4 Beregning av tilskudd og egenandeler

Tilskuddsgrunlaget skal omfatte tilsvarende driftsutgifter pr. elev i offentlige skoler, med unntak av utgifter til skolebygg og elevenes eget ordinære skolemateriell. Departementet gir nærmere forskrifter.

Tilskuddet skal være 85 % av tilskuddsgrunlaget. Skoler for funksjonshemmede får dekket alle utgifter som går inn under tilskuddsgrunlaget.

Arbeidsgiverandelen av pensjonsinnskudd for undervisningspersonale i grunnskoler blir betalt av departementet. For videregående skoler blir arbeidsgiverandelen betalt på samme måte som for personale i den offentlige videregående skolen.

Skolene kan gis tilskudd til dekning av andre utgifter.

Elevenes egenandel kan ikke settes høyere enn det som er nødvendig for sammen med offentlig tilskudd å dekke utgifter som svarer til utgiftsnvået ved tilsvarende offentlige skoler.

Alle offentlige tilskudd og egenandeler fra elevene skal komme elevene til gode.

§ 13-5 Inntak av elever, spesialundervisning mv.

Skoler som mottar statstilskudd etter § 13-3, skal ha hele landet som inntaksområde og være åpen for alle som fyller vilkår for inntak i tilsvarende offentlig skole. Dette gjelder også for norske skoler i utlandet. Departementet kan dispensere fra dette kravet.

Ved inntak skal søkere med rett til opplæring etter loven her prioriteres. Skolene skal ha et inntaksreglement som angir den øvrige prioriteringen av søkere dersom søkningen er større enn skolens kapasitet. Reglementet kan fastsette prioritering ut fra skolens religiøse eller etiske formål eller ut fra andre saklige hensyn.

Melding om inntak av elever i grunnskoler skal sendes elevenes hjemkommune. Melding om inntak av elever i videregående skoler skal sendes elevenes hjemfylke.

For elever ved skoler som mottar statstilskudd etter § 13-3, gjelder lovens kapittel 5 om spesialundervisning.

§ 13-6 Styre

For skoler som mottar statstilskudd etter § 13-3, oppnevner skoleeieren et styre som skal være øverste ansvarlige organ ved skolen. Med samtykke fra departementet kan to eller flere skoler ha felles styre.

Styret vedtar selv skolens budsjett, reglementer og instruksjoner for skolen og eventuelt internat knyttet til skolen og størrelsen på skolepengene.

Styret vedtar selv innenfor lovens rammer hvilke stillinger det skal være ved skolen, og hvilke oppgaver disse skal ha.

Styret har ansvaret for regnskapet.

Rett til å være til stede på møter i styret, til å si sin mening og få den tilført protokollen har:

- a. en representant for elevene ved skolen
- b. en representant for foreldrerådet ved skole som har slikt råd
- c. en representant for undervisningspersonalet ved skolen
- d. en representant for andre tilsatte ved skolen
- e. rektor
- f. en representant oppnevnt av departementet.

Elevrepresentanter i grunnskolen skal ikke delta i behandlingen av saker som omfattes av lov- eller forskriftsfestet taushetsplikt. Departementet kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra reglene under punktene a-f.

§ 13-7 Særlig om private videregående skoler som mottar statstilskudd

For private videregående skoler som mottar statstilskudd etter § 13-3, gjelder §§ 1-3, 1-4, 3-2, 3-3, 3-5, 3-6, 8-2, 8-3, kapittel 9, §§ 10-1 - 10-3, 10-8, 11-6, 11-7, 11-10, 15-1, 15-3 fjerde ledd og kapitlene 16 og 17. Lovens § 3-3 med forskrifter gjelder så langt de ikke kommer i strid med Norges internasjonale forpliktelser og det formål skolen får tilskudd på grunnlag av, jf. § 13-3.

Elevene ved videregående skoler som mottar tilskudd etter § 13-3, har rett til skyss etter lovens § 7-1, men ikke utover fylkesgrensen i det fylket der eleven bor. Elevene har rett til skyss etter § 7-4 også utover fylkesgrensen. Fylkeskommunens ansvar etter § 14-5 gjelder tilsvarende.

§ 13-8 Lønns- og arbeidsvilkår

Undervisningspersonale og skoleledere ved private skoler som er godkjent etter § 13-1 eller § 13-3, har rett til samme lønns- og arbeidsvilkår som ved tilsvarende offentlige skoler.

§ 13-9 Myndighet og ansvar

Eier av privat skole godkjent etter §§ 13-1 og 13-3 har den myndighet og det ansvar som ellers er tillagt kommune eller fylkeskommune. Når skolen etter loven her er pålagt å ha styre, skal myndigheten og ansvaret tilligge styret.

Kommunen og fylkeskommunen fatter vedtak om og dekker utgiftene til spesialundervisning etter lovens kapittel 5. Fylkeskommunen fatter vedtak om bortfall av rettigheter etter § 3-6.

§ 13-10 Tilskudd til elever ved utenlandske eller internasjonale skoler

Til norske statsborgere som er elever ved utenlandske eller internasjonale grunnskoler i Norge eller i utlandet, kan det gis tilskudd til kompletterende undervisning.

Til norske statsborgere som er elever ved utenlandske eller internasjonale videregående skoler i Norge eller i utlandet, kan det gis tilskudd til delvis dekning av skolepengene. Departementet gir nærmere forskrifter.

Kapittel 14 Kommunens, fylkeskommunens og statens ansvar

§ 14-1 Kommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæring

Kommunen skal oppfylle rett til grunnskoleopplæring etter loven her for alle som er bosatt i kommunen. Ansvar et gjelder ikke elever som fylkeskommunen har ansvar for etter § 14-2.

Departementet gir forskrifter eller pålegg i enkelttilfeller om hvem som skal regnes som bosatt i kommunen, og om refusjon av andre kommuners utgifter til grunnskoleopplæring.

Offentlige grunnskoler skal være kommunale. I særlige tilfeller kan staten eller, med departementets samtykke, en fylkeskommune drive grunnskoler.

Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.

§ 14-2 Fylkeskommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæring

Fylkeskommunen skal oppfylle rett til grunnskoleopplæring i sosiale og medisinske institusjoner som eies av fylkeskommunen, eller som drives for fylkeskommunens regning.

§ 14-3 Fylkeskommunens plikt til å sørge for videregående opplæring

Fylkeskommunen skal oppfylle rett til videregående opplæring etter loven her for alle som er bosatt i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal gi tilbud til søkere uten rett etter § 3-1. Departementet gir nærmere forskrifter, herunder om omfanget av tilbudet.

Departementet gir forskrifter eller pålegg i enkelttilfeller om hvem som skal regnes som bosatt i fylkeskommunen, og om refusjon av andre fylkeskommuners utgifter til videregående opplæring. Departementet kan pålegge fylkeskommunen å opprette videregående opplæringstilbud som omfatter søkere fra andre fylker.

Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring i fengsel. Departementet kan i særlige tilfeller pålegge fylkeskommunen oppgaver i forbindelse med annen opplæring i fengsel.

Fylkeskommunen skal planlegge og utbygge det videregående opplæringstilbud under hensyn til blant annet nasjonale målsettinger, søkerens ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring i alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper, samt sitt ansvar for opplæring i fengsel og i sosiale og medisinske institusjoner og behovet for særskilt tilrettelagt opplæring.

Offentlige videregående skoler skal være fylkeskommunale. I særlige tilfeller kan staten eller, med departementets samtykke, en kommune drive videregående skoler.

§ 14-4 Særlig om voksenopplæring

Staten skal sørge for den generelle utvikling av voksenopplæringen. Kommunen har ansvaret for planlegging og utvikling av grunnskoleopplæring for voksne i kommunen. Fylkeskommunen har ansvaret for planlegging og utvikling av videregående opplæring for voksne i fylket.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke kan dekke behovet for opplæring gjennom eksisterende tilbud, kan gjennomføringen av opplæringen overlates til studieforbund som er godkjent etter lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring § 10.

§ 14-5 Særlig om ansvaret for skoleskyss

Kommunen er ansvarlig for skyss av grunnskoleelever som har rett til skyss på grunn av farlig skolevei. For øvrig er fylkeskommunen ansvarlig for skyss etter reglene i kapittel 7. Kommunene betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelever som skysses av fylkeskommunen.

Blir kommunen og fylkeskommunen ikke enige om organisering og finansiering av skoleskyss, kan departementet gi pålegg.

§ 14-6 Oslo kommune

Oslo kommune har også de rettigheter og plikter som i loven her er tillagt fylkeskommunen.

§ 14-7 Tilskudd fra staten

Staten gir tilskudd til dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Tilskuddet gis normalt som rammetilskudd etter regler gitt av departementet.

Staten yter årlig et tilskudd til Statens Pensjonskasse som tilsvarende pensjonsinnskuddene for grunnskolen.

Kapittel 15 Kontroll, tilsyn og klage

§ 15-1 Statlig tilsyn og kontroll

Departementet gir råd og veiledning om skolefaglige spørsmål og skal for øvrig samarbeide med kommuner, fylkeskommuner og eiere av private skoler for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter.

Departementet fører tilsyn med virksomhet etter loven her og skal i den forbindelse gis adgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Dersom det avdekkes forhold som står i strid med loven her eller med forskrifter gitt i medhold av loven og som kan ha skadelige følger for elever eller andre eller som på annen måte er uheldig eller uforsvarlig, kan departementet gi pålegg om å rette på forholdene.

Departementet kan gi forskrifter om rapportering om og evaluering av opplæringsvirksomhet som omfattes av loven her.

§ 15-2 Kommunalt tilsyn med hjemmeopplæring

Kommunen fører tilsyn med pliktig opplæring for barn og unge som ikke går i skole, og kan kalle dem inn til særskilte prøver.

§ 15-3 Særlige regler om klageinstans

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen. For enkeltvedtak i personalsaker gjelder likevel reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28.

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak, tap av rettigheter og spesialundervisning i videregående opplæring.

Opplæringsrådet er klageinstans for vedtak i yrkesopplæringsnemndene i saker der nemnda ikke er underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet, jf. § 12-3.

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak i private skoler der elever er parter.

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter § 5-2.

Kapittel 16 Forvaltningslovens anvendelse. Opplysningsplikt

§ 16 -1 Forvaltningslovens anvendelse

Forvaltningsloven gjelder for den virksomhet etter loven her som drives av forvaltningsorganer, med de særregler som er fastsatt i loven her.

Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § § 13 - 13e gjelder for private skoler godkjent etter § § 13- 1 og 13-3. For enkeltvedtak om inntak og bortvisning av elever i slike skoler gjelder forvaltningsloven. For øvrig gjelder forvaltningsloven så langt den selv fastsetter.

§ 16-2 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Personalet i skole etter loven her skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt skal personalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § § 4-10 til 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. samme lov § 4-24. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester, skal personalet gi slike opplysninger.

§ 16-3 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Personalet i skole etter loven her skal i klientsaker gi råd og veiledning til sosialtjenesten. De skal være oppmerksomme på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og de skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Av eget tiltak kan opplysninger bare gis med samtykke av eleven, eventuelt foreldre, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikten.

Kapittel 17 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover

§ 17-1 Ikrafttreden

Kongen gir forskrifter om lovens ikrafttreden.

§ 17-2 Overgangsbestemmelser

Personale i grunnskolen som er tilsatt i uoppsigelig stilling når loven trer i kraft, kan ikke sies opp. For dette personalet får lov 13.06.1969 nr. 24 om grunnskolen § 24 nr. 1 annet ledd og § 24 nr. 2 fortsatt anvendelse.

For personer som når loven trer i kraft er kvalifisert som allmennlærer, gjelder ikke § 10-1 annet ledd om allmennlærerutdanningens varighet.

For personer som ved lovens ikrafttreden har oppfylt kravene i lov 8. juni 1973 nr. 49 om lærerutdanning § 10 om godkjent pedagogisk utdanning, gjelder ikke § 10-1 sjette ledd.

§ 17-3 Opphevelse av andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves:

1. Lov 13. juni 1979 nr. 24 om grunnskolen
2. Lov 8. juni 1973 nr. 49 om lærerutdanning
3. Lov 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring
4. Lov 23. mai 1980 nr. 55 om fagopplæring i arbeidslivet
5. Lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private skular

§ 17-4 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, foretas følgende endringer i andre lover:

1. Lov 28.05.1976 nr. 35 om voksenopplæring

§ 2 nr. 1 skal lyde:

1. Studiearbeid i tilskottsberettigede *studieforbund*.

§ 2 nr. 2 oppheves.

§ 2 nr. 3 blir ny nr. 2 og skal lyde:

2. Alternative tilbud om førstegangsutdanning for *voksne*.

§ 2 nåværende nr. 4 blir ny nr. 3 og skal lyde:

3. Etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av *førstegangsutdanning ved høgre utdanningsinstitusjoner*.

§ 2 nr. 5 oppheves.

§ 2 nåværende nr. 6 blir ny nr. 4 og skal lyde:

4. *Arbeidsmarkedsopplæring*.

§ 2 nåværende nr. 7, 8 og 9 blir nye nr. 5, 6 og 7.

Nytt § 2 tredje ledd skal lyde:

For grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne gjelder opplæringsloven.

§ 3 nr. 3 skal lyde:

3. *Arbeidsmarkedsopplæring*.

§ 3 nr. 4 skal lyde:

4. Tilskott til fylkeskommuner, *kommuner, organisasjoner* og institusjoner, bedrifter og landssammenslutninger av bedrifter etter de prinsipper som er fastlagt i denne lov.

§ 4 første ledd nr. 2 oppheves.

§ 4 første ledd nr. 3 blir ny nr. 2 og skal lyde:

2. Tilskott *til organisasjoner* og institusjoner etter de prinsipper som er fastlagt i denne lov.

§ 4 annet ledd oppheves.

§ 5 første ledd nr. 2 oppheves.

§ 5 første ledd nr. 3 blir ny nr. 2.

§ 5 annet ledd oppheves.

§ 6 skal lyde:

§ 6. *Studieforbundenes oppgaver*

Etter denne lov er studiearbeid blant voksne ubundet av bestemte pensar og eksamener en oppgave for de frivillige, ideelle *studieforbund*.

Studieforbundene skal også kunne engasjere seg i alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne (jfr § 7), og i *tilbud om førstegangsutdanning spesielt organisert for voksne i henhold til opplæringsloven § 14-4 annet ledd*.

§ 7 første ledd skal lyde:

Alternative tilbud om førstegangsutdanning som er spesielt tilpasset interesser og behov hos voksne med praksis fra arbeids- og samfunnsliv skal kunne utvikles.

Arbeidet kan foregå i regi av *høgre* utdanningsinstitusjoner og tilskottsberettigede *studieforbund*.

§ 7 annet ledd skal lyde:

Styringsorgan som nevnt i § 15 godkjenner alternative tilbud og eksamensordninger på det høgre nivå. Gjennomføring av alternative tilbud fra tilskottsberettigede studieforbund forutsetter samtykke fra ansvarlig myndighet for det regulære tilbud.

§ 8 første ledd skal lyde:

Den arbeidsdeling mellom offentlige utdanningsinstitusjoner og frivillige *studieforbund* som er forutsatt i § 3, 4, 5, og 6, kan i særlige tilfeller fravikes dersom utdanningsbehov ikke blir dekket av foreliggende tilbud. I slike tilfeller kan:

1. Myndigheter som etter denne lov er tillagt ansvaret for det offentliges forhold til *studieforbundene* vedta at offentlige utdanningsinstitusjoner skal kunne organisere studietilbud som ellers etter denne lov er *studieforbundenes* oppgave.
2. Ansvarlige myndigheter for offentlige utdanningsinstitusjoner vedta at *studieforbund* skal kunne organisere studietilbud som ellers etter denne lov er tillagt vedkommende utdanningsinstitusjon.

§ 9 annet ledd skal lyde:

Departementet kan fastsette at lærerstillinger i *statlige* utdanningsinstitusjoner helt eller delvis skal tillegges oppgaver i voksenopplæringen. Faste deltidsstillinger for voksenopplæring kan opprettes.

Nytt § 10 fjerde ledd skal lyde:

For studieforbund for og blant samer gjelder ikke kravet etter første ledd om at de må bestå av to eller flere organisasjoner, kravet om aktivitetsomfang etter annet ledd punkt c og kravet etter annet ledd punkt d om at de må ha landsomfattende virksomhet.

§ 10 fjerde, femte og sjette ledd blir nye femte, sjette og syvende ledd.

§ 13 oppheves

§ 17 oppheves

§ 17 a skal lyde:

§ 17 a. Alternativ førstegangsutdanning på høgre nivå Kostnadene til gjennomføring av alternativ førstegangsutdanning for voksne på høgre nivå dekkes i sin helhet av staten.

§ 18 oppheves.

§ 20 annet ledd skal lyde:

Bedriftsopplæring kan organiseres i samarbeid med offentlig utdanningsinstitusjon, folkehøgskole, tilskottsberettigede *studieforbund*, landssammenslutning av bedrifter eller i bedriftens egen regi.

§ 20 fjerde ledd skal lyde:

Til opplæring organisert etter denne paragraf yter staten, innenfor rammen av Stortingets årlige bevilgning, 80 prosent av den kostnadsfaktor som *fastsettes*.

§ 23 skal lyde:

§ 23. Arbeidsmarkedsopplæring Arbeidsmarkedsopplæring finansieres over særskilt statlig bevilgning som arbeidsmarkedspolitisk tiltak. Departementet gir nærmere regler i samarbeid med arbeidsmarkedsmyndighetene.

I følgende bestemmelser skal ordene «regler», «nærmere regler», «særlige regler» eller «bestemmelser» endres til «forskrifter»:

§ 3 annet ledd, 7 tredje ledd, 8 annet ledd, 9 første ledd, 10 tredje og sjette ledd, 11 annet ledd, 15, 19 første ledd, 20 femte ledd, 21, 22, 23, 25 tredje ledd.

2. Endringer i lov 08.06.1984 nr. 74 om folkehøgskolar

§ 1 skal lyde:

§ 1 Skoleslag og namn

Lova gjeld *skolar* som er godkjende for offentlig tilskott etter § 3. *Bare skolar som er godkjende etter § 3 første ledd, første punktum kan nytta namnet folkehøgskole.*

§ 4 skal lyde:

§ 4 Styre

Kvar skole skal ha eit styre *som det øvste ansvarlege organ. Styret fører tilsyn med skoledrifta og har ansvaret for at skolen vert driven i samsvar med lov, forskrifter og målsetjing.*

Styret er sammansett som følgjer:

Representantar valde av skoleeigar

Ein representant vald av elevane ved skolen

To representantar valde av dei tilsette ved skolen

Ein representant utpeika av *departementet*

Rektor er saksførebuar for styret, og har forslags- og talerett. Elevrepresentanten blir vald for 1 år om gongen, dei andre for 4 år, alle med vararepresentantar.

Styret vel sjølv *leiar og nestleiar.*

Eit mindretall i styret kan klage på vedtak. I spørsmål som gjeld verdigrunnlag og endeleg målsetjing, er skoleeigar klageinstans.

I forvaltningssaker, med unntak av disiplinærsaker, jf. § 11, er departementet klageinstans.

§ 5 skal lyde:

§ 5 Tilsyn

Departementet fører tilsyn med verksemd som hører inn under denne lova. Departementet skal sjå til at lov, forskrifter og vilkår som er sette for tilskott til skolaner blir fulgde. Som tilsynsmyndigheit skal departementet ha tilgang til skolens anlegg og dokument.

§ 6 punkt a skal lyde:

Rektor er den pedagogiske og administrative leiar av skolen. Rektor skal sørge for at skolen vert driven i samsvar med gjeldande lov, *forskrifter* og målsetjing.

§ 6 punkt b oppheves.

§ 11 femte ledd skal lyde:

Styret for skolen er *klageinstans* i bortvisings- og utvisingssaker.

§ 15 nytt første ledd skal lyde:

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i folkehøgskole må til vanleg ha lærar-, adjunkt- eller lektorutdanning, jf. lov om grunnskole og videregående opplæring § 10-1. I tillegg kan departementet gje særskilte forskrifter for tilsetjing og kompetanse i folkehøgskolen.

§ 15 nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd.

§ 15 nåværende første ledd blir nytt tredje ledd.

§ 17 fjerde ledd skal lyde:

Driftstilskottet er delt i kapitaltilskott, basistilskott og tilskott på grunnlag av elevtall.

§ 17 femte ledd oppheves.

§ 17 nåværende sjette ledd blir nytt femte ledd.

§ 17 sjuende ledd oppheves.

§ 18 første ledd annen setning skal lyde:

Skoleeigar skal godkjenne budsjett og større økonomiske disposisjonar.

§ 19 skal lyde:

§ 19. *Forskrifter*

Departementet kan fastsetje forskrifter om:

1. Skiping av skolar, jf. § 3.
2. Kursordningar og skoleår, jf. § 10 og 12.
3. Rettar og pliktar for *elevar*.
4. Driftstilskott, jf. § 17.
5. Kompetanse og evaluering, jf. § 13.

§ 20 oppheves.

Ny § 20 skal lyde:

§ 20. Teieplikt

Reglane om teieplikt i lov 10. februar 1977 om behandlingmåten i forvaltningssaker § § 13-13 e gjeld ved handsaming av saker etter denne lova.

3. Lov 9. mai 1987 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter § 3 oppheves.

4. I lov 12. juni 1987 nr. 57 om Sametinget og andre samiske rettsforhold skal § 3-8 annet ledd lyde:

For opplæring i og på samisk *gjelder reglene i og i medhold av lov om grunnskole og videregående opplæring.*

5. Lov 21. mars 1995 om barnehager

§ 5 tredje punktum skal lyde:

Samarbeidsutvalget settes også i slike tilfeller sammen etter § 4 tredje ledd, men slik at foreldrene/foresatte og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. *lov om grunnskole og videregående opplæring § 11-1 fjerde ledd.*

Del X
Lovutkast fra forskjellige mindretall

KAPITTEL 46

Lovutkast fra forskjellige mindretall

I "*Lovstruktur*" i kap. 12 - 40 er det redegjort for en rekke særstandpunkter. Noen av disse munner ut i alternative forslag til lovtekst, mens andre innebærer at den tekst flertallet foreslår, utgår. I sistnevnte tilfelle framgår ikke standpunktet i denne delen av utredningen, som bare refererer de foreliggende mindretallsforslag til lovtekst.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativt § 1-1 tredje ledd:

Denne loven gjelder også for kompetansegivende grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne som kommunen eller fylkeskommunen har ansvar for.

Medlemmene Folkestad, Skard og Wøien foreslår:

Alternativt § 2-2 første ledd:

Departementet fastsetter minste uketimetall og årstimetall for henholdsvis barne- og ungdomstrinnet gjennom forskrift som gis på grunnlag av budsjettvedtak i Stortinget. Det foreslås å endre 45 fortløpende uker til 44 fortløpende uker i 4. ledd.

Medlemmene Folkestad Hove, Solberg, Wøien og Aagesen foreslår:

Alternativt § 2-4 fjerde ledd siste punktum:

Dersom det er minst 14 elever på samme klassetrinn på en skole som velger annen hovedmålform, har de rett til slik undervisning på egen skole; ellers vedtar kommunen på hvilken skole tilbudet skal gis.

Medlemmene Folkestad, Solberg og Wøien foreslår:

Alternativt § 3-1 femte ledd:

Elev som etter reglene i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til slik opplæring utover 3 år og inntil 5 år når eleven etter den sakkyndige vurderingen trenger det.

Medlemmene Folkestad, Skard og Wøien foreslår:

Alternativt § 3-2 første ledd:

Departementet fastsetter minste uketimetall og årstimetall for videregående opplæring gjennom forskrift som gis på grunnlag av budsjettvedtak i Stortinget. I § 3-2 tredje ledd foreslås 45 fortløpende uker endret til 44 fortløpende uker.

Medlemmene Berg, Hjortland, Hove, Loe, Skard og Solberg foreslår:

Alternativt § 5-1 tredje punktum:

Spesialundervisningen skal ha et slikt innhold at det samlede undervisningstilbud kan gi eleven et forsvarlig utbytte av undervisningen i forhold til andre elever og de opplæringsmål som er realistiske for eleven.

Medlemmene Hjortland, Loe, Skard og Sørensen foreslår:

Ny § 5-2:

§ 5-2 Spesialundervisning for voksne Kommunen skal sørge for tilbud om opplæring for voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet opplæring på grunnskolenes område. Det samme gjelder i forhold til voksne som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Opplæringen skal foregå under faglig-pedagogisk veiledning og ansvar og på grunnlag av en opplæringsplan. Slik opplæring er unntatt fra kravene i denne lovens kapittel 10.

Medlemmet Hove foreslår:

Nytt § 5-4 tredje ledd siste punktum:

Vedtak om spesialundervisning og innhenting av sakkyndig vurdering kan for elever i skolepliktig alder likevel gis med pålegg til eleven og foreldrene.

Medlemmene Berg, Folkestad, Solberg og Wøien foreslår:

Alternativt § 5-6 annet ledd:

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at sakkyndig vurdering blir foretatt i de tilfeller loven krever det. Departementet kan gi forskrifter om tjenestens oppgaver og organisering forøvrig.

Medlemmene Folkestad, Hildrum, Wøien og Aagesen foreslår:

Alternativt § 7-1 annet ledd:

Elever i videregående skoler har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjørelse når skolen ligger mer enn 6 km fra hjemmet.

Medlemmene Berg, Folkestad, Jahr, Skard, Solberg, Wøien og Aagesen foreslår:

Nytt § 8-1 annet og tredje ledd:

Etter søknad kan en grunnskoleelev tas inn ved annen skole i hjemkommunen eller i en nabokommune. Søknaden avgjøres av hjemkommunen eller nabokommunen i samråd med hjemkommunen. Kommunen kan gi forskrift om søknadsfrist o.l. Ekstra utgifter som følger av inntak etter annet ledd kan kreves dekket av elevens foreldre.

Medlemmene Folkestad, Wøien Aagesen foreslår:

Nye ledd i § 8-1:

En offentlig grunnskole er en driftsenhet som ledes av en rektor eller administrasjonslærer og som drives i henhold til bestemmelser i denne lov. En grunnskole skal ikke ha mer enn 450 elever. Departementet kan gi dispensasjon når det foreligger særskilte grunner. En offentlig videregående skole er en driftsenhet som ledes av en rektor og som drives i henhold til bestemmelser i denne lov. Videregående skoler skal ikke ha mer enn 750 elever. Departementet kan gi dispensasjon når det foreligger særskilte grunner. Ingen offentlige grunnskoler eller videregående skoler skal ha større utstrekning enn at elevene kan gå til de ulike deler av skoleanlegget i løpet av et friminutt. En grunnskole med minst 20 elever i hvert årskull skal være fulldelt. Ellers skal elevtallet ikke være over 12 i udelt, 30 i todelt, 50 i tredelt og 84 i firedelt grunnskole. Det kan opprettes femdelte og seksdelte grunnskoler når års-

kullene er mindre enn henholdsvis 15 og 18. Medlemmet Hove slutter seg til annet, tredje, fjerde og femte ledd i forslaget til § 8-1 ovenfor.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Forslag til nytt § 8-2 annet ledd (foreslåtte ledd forskyves tilsvarende):

I fulldelte skoler skal det være bare ett årskull i hver klasse med mindre elever etter søknad ved skolestart har fått anledning til å gå i klasse sammen med eldre eller yngre elever.

Alternativt § 8-3 første ledd fjerde og femte strekpunkt:

- 28 elever når det er ett årskull i 1.-10. klasse Alternativt § 8-3 annet ledd:

Klasser i videregående skole kan ved skoleårets start ikke ha mer enn 28 elever på allmennfaglige studieretninger og 14 elever på yrkesfaglige studieretninger.

Alternativt § 8-3 tredje ledd:

Dersom man i løpet av skoleåret går ut over klassesdelingstallet på grunn av tilflytting o.l., skal klassene tilføres ekstra ressurser tilsvarende ressursinnsats pr. elev i klassen før tilflyttingen. § 8-3 fjerde ledd strykes.

Ny § 8-4:

§ 8-4 Minste lærertimetall Departementet fastsetter minste lærertimetall for de ulike skoleslag, trinn og studieretninger. I 1.klasse skal det ikke fastsettes lavere lærertimetall enn det som tilsvarer en lærer pr. 18 barn.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen foreslår:

Ordet «stillinger» går inn som tillegg i overskriften i "Veiledning og informasjon" i kap. 9 Ledelse, funksjoner, utstyr og læremidler i skolen. Alternativt § 9-1 annet ledd:

Som faglig, pedagogisk og administrativ leder ved hver skole skal det tilsettes rektor. Kravet om rektor gjelder ikke for grunnskole som er udelt eller to-delt. Ved skoler uten rektor skal ledelsesansvaret legges til en lærerstilling. For å ivareta skolefaglige ledelsesoppgaver på større skoler skal det tilsettes undervisnings-/studieinspektør etter bestemmelser fastsatt av departementet.

Alternativ § 9-2:

For å ivareta undervisningsoppgavene skal det tilsettes i undervisningsstillinger, jfr. "Resultatstyring, tilbakerapportering og evaluering" i kap.10. Dersom undervisningsoppgavene reduseres, kan slike stillinger kombineres med ulike funksjonsstillinger som er opprettet i henhold til lov eller forskrift. Elevene har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkesmuligheter og yrkesvalg, og sosiale spørsmål. For å utføre slike oppgaver på skolene skal det tilsettes internt i rådgivingsfunksjon etter regler gitt av departementet. Ellers kan departementet bestemme hvilke stillinger, funksjoner og tjenester som trengs i skoleverket hvor det kreves kompetanse i henhold til "Resultatstyring, tilbakerapportering og evaluering" i kap.10. Departementet fastsetter innholdet i de stillinger og funksjoner som er regulert gjennom lov, forskrift eller avtale hvor staten er part. Hver grunnskole skal ha bibliotek tilpasset skolens størrelse og lokale forhold. Biblioteket skal ha både en pedagogisk og allmennkulturell funksjon. Skolen skal samarbeide med folkebiblioteket i kommunen. Hver videregående skole skal ha bibliotek tilpasset skolens størrelse og lokale forhold. Departementet gir forskrifter om organisering og omfang av bibliotekene i grunnskole og videregående skole.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativt § 9-4 første ledd:

Lærebøker som brukes i grunnskolen eller videregående opplæring, skal være godkjent av departementet. Alternativt § 9-4 annet ledd første punktum:

Bøker og andre læremidler som brukes i grunnskolen eller videregående opplæring, skal foreligge både på bokmål og nynorsk, og til samme pris. Nytt § 9-4 siste ledd:

Departementet gir nærmere forskrifter om skolenes læremidler og utstyr.

Medlemmene Folkestad, Jahr, Solberg, Sørensen, Wøien og Aagesen foreslår:

Ny § 9-5:

§ 9-5 Alkoholforbud På grunnskoler og i kombinerte anlegg for grunnskole og andre formål skal det ikke nyttes alkohol.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Nytt § 10-2 sjette ledd (det foreslåtte 6. ledd blir 7. ledd):

Det kan stilles krav om at lærere må ha spesialpedagogisk tilleggskompetanse for å undervise i spesialundervisning når den sakkyndige vurderingen forutsetter dette.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen foreslår:

Alternativ § 10-3:

Den som skal tilsettes som rektor, undervisnings-/studieinspektør og rådgiver må oppfylle et av de kompetansekrav etter § 10-2 som gjelder for undervisningsstilling i de skoleslag eller på noen av de klassetrinn vedkommende skal tilsettes for og må ha arbeidet i minst tre år med undervisning eller administrativt arbeid i skole.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativ § 10-4:

§ 10-2 får samme anvendelse når det gis grunnskoleopplæring eller videregående opplæring spesielt organisert for voksne og som kommunene eller fylkeskommunene har ansvar for.

Medlemmene Folkestad, Wøien og Aagesen foreslår:

Alternativ § 10-6 første punktum:

Alle stillinger som er opprettet med hjemmel i denne lov eller tilhørende forskrift skal lyses ut offentlig.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativ § 10-8: *Personalet i grunnskolen som tilsettes i henhold til denne lov, tilsettes oppsigelig i kommunen og tildeles tjenestested på den enkelte skole. Dette personalet konkurrerer om fast tilsetting i samme stilling uten ny utlysning på grunnlag av samlet ansiennitet i skoleverket. 2/3 av disse stillingene i kommunen skal være faste. Fast tilsatt undervisningspersonale kan ikke sies opp. For personalet i den videregående skolen som tilsettes i henhold til denne lov, skal det inngås tariffavtale om tilsvarende tilsetningsvilkår.*

Medlemmene Hildrum, Hove, Loe, Skard, Sverdrup og Sørensen foreslår:

Ny § 10-8:

§ 10 - 8 Arbeidstid. Undervisningspersonalets arbeidsår tilsvarer et årsverk for andre arbeidstakere i det offentlige med ordinær dagarbeidstid. Årsverket inndeles i tid til undervisning og tid til annet arbeid. § § 10-8 til 10-12 blir nye § § 10-9 til 10-13.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Ny § 10-9 (nummerering på foreslåtte paragrafer forskyves tilsvarende):

Dersom det ikke er søkere som fyller kompetansekravene i lov og forskrift, kan andre tilsettes i midlertidig stilling. Ved tilsetning i vikariater som utløper før 31.juli skal tilsetningen ha samme varighet som vikariatet. Ellers skal tilsetningen vare til og med 31.juli. For stillinger som går inn under denne lov blir lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i tariffavtale.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Ny § 10-13:

Undervisningspersonalet har plikt til å undervise i de trinn og fag som de har kompetanse til.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativt § 11-1 tredje ledd annet punktum:

Dersom kommunen oppnevner et annet styre for skolen enn samarbeidsutvalget, jf. kommuneloven § 11, skal minst to representanter for foreldrene og to representanter for undervisningspersonalet være med i styret.

Alternativt § 11-5 tredje ledd:

Dersom fylkeskommunen oppnevner et annet styre ved skolen enn skoleutvalget, jfr. kommuneloven § 11, skal elevene og undervisningspersonalet ha to representanter hver i dette styret.

Alternativt § 12-1 første ledd annet punktum:

Rådet skal ha representanter fra arbeidslivets parter, fra undervisningspersonalet og fra departementet.

Alternativt § 12-2 annet ledd annet punktum:

Opplæringsrådet skal dessuten ha medlemmer med bred kjennskap til opplæringens innhold og oppgaver, samt fra undervisningspersonalet, men slik at representantene for arbeidsgiverne og arbeidstakerne til sammen utgjør et flertall.

Alternativt § 12-3 annet ledd: Nemnda skal ha ni (9) medlemmer med personlige varamedlemmer. To medlemmer oppnevnes etter forslag fra arbeidstakernes organisasjoner og to etter forslag fra arbeidsgivernes organisasjoner. Dessuten skal det oppnevnes en lærlingrepresentant. Fylkeskommunen oppnevner direkte ett medlem med spesiell innsikt i nærings- og sysselsettingsspørsmål og ett medlem med spesiell innsikt i skole spørsmål. Undervisningspersonalets organisasjoner oppnevner to representanter. Nemndas funksjonstid er den samme som fylkestingets. Leder og nestleder oppnevnes for to år om gangen.

Medlemmene Berg, Hildrum, Hjortland, Hove, Loe, Skard og Sørensen foreslår:

Alternativ § 12-3:

§ 12-3 Fylkeskommunens oppgaver Fylkeskommunen skal i samarbeid med partene i arbeidslivet utføre følgende oppgaver i forhold til fagopplæring i bedrift:

- godkjenning av lærekontrakter og lærebedrifter
- utstedelse av fag- og svennebrev
- formidling av elever til bedrifter i henhold til avtale
- treffe vedtak om forholdet mellom lærling og lærebedrift som nevnt i kap. 4
- føre tilsyn med opplæring i bedrift

Fylkeskommunen har et utviklingsansvar for fagopplæringen i arbeidslivet. Fylkeskommune oppnevner rådgivene yrkesutvalg for det enkelte fag eller fagområde. Prøvenemnd kan fungere som yrkesutvalg. Departementet kan gi forskrifter om yrkesutvalgenes sammensetning og virksomhet. Fylkeskommunen skal gi rapport til departementet og Rådet for fagopplæring i arbeidslivet om sin virksomhet etter denne bestemmelsen. § 12-4 utgår. § § 12-5 og 12-6 forskyves tilsvarende.

Medlemmene Berg, Jahr, Loe og Skard foreslår:

§ 13-4 endrer navn til: «Tilskudd og egenandeler».

Alternativ til § 13-4 første til tredje ledd:

Tilskudd gis etter søknad. Departementet kan gi nærmere forskrifter om utmåling av tilskudd. Nytt § 13-4 sjettede ledd siste punktum: Lønns og arbeidsvilkår skal ikke være bedre enn i tilsvarende offentlige skoler.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativt § 14-4 annet ledd:

Dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke kan dekke behovet for opplæring gjennom eksisterende tilbud, kan gjennomføringen etter godkjenning fra staten midlertidig overlates til studieforbund som er godkjent etter lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring § 10. I slike tilfeller er studieforbundene for denne opplæringen bundet av kompetansereglene i "Resultatstyring, tilbakerapportering og evaluering" i kap.10 og undervisningspersonalet har rett på de samme lønns- og arbeidsvilkår som i skoleverket.

Medlemmene Folkestad og Wøien foreslår:

Alternativt § 14-7 første ledd annet punktum:

Tilskuddet gis normalt som rammetilskudd eller øremerket tilskudd etter regler gitt av departementet

Nytt § 15-1 tredje ledd siste punktum:Forslag til tillegg til tredje ledd i § 15-1 Statlig tilsyn:

Dersom pålegg ikke blir fulgt innen rimelig tid, kan staten øremerke deler av rammetilskuddet til kommunen eller fylkeskommunen til det formål pålegget gjelder.

Medlemmene Hildrum, Hjortland, Hove, Loe og Sørensen foreslår:

Alternativt § 15-1 tredje ledd:

Dersom det avdekkes forhold som står i strid med loven her eller med forskrifter gitt i medhold av loven, og som kan ha skadelige følger for elever eller andre, eller som på annen måte er uforsvarlig, kan departementet gi pålegg om å rette på forholdene.

Vedlegg 1

Brev av 27.02.1994 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Kommunaldepartementet

Brev av 27.02.1994 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Kommunaldepartementet om prinsipielle vurderinger av klageregler på opplæringsområdet - rammer for det videre arbeidet, jfr. "*Generelt om alminnelige regler om saksbehandling, taushetsplikt og delegasjon*" i kap. 14 i utvalgets utredning ovenfor:

1 INNLEDNING

Da den nye kommuneloven ble vedtatt i 1992 ba Stortinget om en gjennomgang og vurdering av særlovenes klageregler. De lover det regjeringsoppnevnte opplæringslovutvalget behandler er å oppfatte som særlover i denne sammenheng. Opplæringslovutvalgets mandat sier imidlertid at:

«Ut fra hensynet til samordnede klagesystemer, som det blir arbeidet med i særlovstilpasningen i forbindelse med kommuneloven, skal utvalget ikke behandle spørsmål knyttet til klageordninger.»

For å få en mest mulig samlet gjennomgang av styringsmiddelbruken på opplæringsområdet er imidlertid utvalget senere blitt bedt om å gi en konkret vurdering av klagereglene på opplæringsområdet og utarbeide forslag til klageregler, i den grad det anses nødvednign å supplere de alminnelige regler om klage etter forvaltningsloven. Slik vil en bl.a. få en hensiktsmessig vurdering av klagereglene sett i sammenheng med reglene for tilsyn og kontroll som utvalget også vil vurdere.

Arbeidet med den konkrete vurderingen av klagereglene skal skje i tråd med de rammer regjeringen har lagt for klageprosjektet og i tråd med de prinsipielle vurderinger departementet her gir og for det videre arbeidet med disse.

2 HVEM BØR OVERPRØVE - OVERPRØVINGSKOMPETANSENS PLASSERING

Barn og unge har lovfestet rett til såvel grunnskoleopplæring som videregående opplæring. Grunnskoleopplæringen er i tillegg lovfestet som en individuell plikt.

Grunnskolen er både i sine rammer og i sitt innhold i stor grad homogen med stor vekt på en enhetlig opplæring som skal tilpasses den enkelte elev slik at alle får et likeverdig opplæringstilbud. Videregående opplæring har også i stor grad homogene rammer, men har i motsetning til grunnskolen stor bredde i innholdet ved tilbud om en rekke fag, kurs og kombinasjoner.

Kommunene er ansvarlige for grunnskoleopplæringstilbudet, mens fylkeskommunene har ansvaret for tilbudet om videregående opplæring.

Som hovedregel er det statlig overprøving av klager på enkeltvedtak i grunnskolen, mens klager på enkeltvedtak i videregående opplæring som hovedregel behandles av fylkeskommunen selv, med mindre fylkestinget selv har fattet enkeltvedtak, jfr. forvaltningsloven § 28.

Variasjonsbredden i kommunenes størrelse, organisering og kompetanse kan sies å være så stor at den enkelte elev ikke i tilstrekkelig grad er sikret en ensartet og kompetent behandling av klager knyttet til en pliktig opplæring ved en intern kla-

gebehandling i kommunen. Det er bl.a. av denne grunn statlig overprøving av enkeltvedtak i grunnskolen.

Bare i mindre grad har det vært reist kritikk mot klageordningen for grunnskolen. Det punkt der det har vært reist kritikk, og som klart utgjør den vesentligste klagemengden, er knyttet til klage på vedtak om spesialundervisning. Vedtakene i disse sakene har i hovedsak direkte økonomisk betydning og vil også av denne grunn være underlagt særlig interesse. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det spesielt på dette punkt - der det ofte er snakk om ressurser til utsatte elever i obligatorisk opplæring - kan være behov for fortsatt statlig overprøving av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet.

I de senere år kan det sies at staten har avskåret seg fra å bruke en rekke styringsvirkemidler som tidligere ble brukt for å realisere et likeverdig grunnskoletilbud, f.eks. øremerkede tilskudd som hovedfinansieringsmodell. Statlig overprøving av enkeltvedtak i grunnskolen kan imidlertid sees på som et gjenværende styringsmiddel i arbeidet med å realisere målsettingen om et likeverdig tilbud, og som det da kan være desto viktigere å sikre.

Fylkeskommunene på sin side er organisasjoner med en størrelse, organisering og kompetanse som etter departementets vurderinger kan sikre ensartet, kompetent og saklig behandling av klager knyttet til den videregående opplæring. Det er bl.a. av denne grunn slik at klagebehandlingen i videregående opplæring som hovedregel foretas internt i fylkeskommunen. Det er ikke reist vesentlig kritikk f.eks. med påstand om at denne klageordningen gir elevene i videregående opplæring for dårlig rettsikkerhet, det er da generelt heller ikke slik at intern behandling av klager i seg selv må gi svekket rettssikkerhet.

Selv om det er enkelte grunnleggende ulikheter som begrunner forskjeller mellom klagereglene for videregående opplæring og grunnskolen er det også visse likhetstrekk som kan sies å tale for eventuell samordning i klagereglene. Dette må tas med i vurderingen ved en samlet konkret gjennomgang av klagereglene slik at det f.eks. kan sikres en samordning av klageinstans der det er saklig grunn til dette.

Dagens ordning med at enkeltvedtak i grunnskolen som hovedregel kan påklages til staten og at enkeltvedtak i videregående opplæring som hovedregel kan påklages til fylkeskommunen videreføres.

Etter reform 94 har imidlertid den enkelte elev rett til videregående opplæring. Vedtak om inntak til videregående opplæring og vedtak om tap av rett til videregående opplæring, herunder lærlingeplass, vil være vedtak som kan ha avgjørende konsekvenser for den enkelte. Dette gjelder også inntak til videregående opplæring spesielt organisert for voksne, selv om disse ikke har en lovfestet rett til videregående opplæring.

Ved å legge klagebehandlingen for disse vedtakene til staten vil en også kunne oppnå en viss samordningeffekt i forhold til klager på enkeltvedtak i grunnskolen som alle går til staten. En vurdering av spørsmålet om statlig klageinstans ved klage på enkeltvedtak om inntak må begrenses til spørsmålet om eleven har rett til inntak eller ei.

Klageordningen for enkeltvedtak om inntak og om tap av rettigheter i videregående opplæring og om inntak til videregående opplæring spesielt organisert for voksne vurderes særskilt i forhold til eventuell statlig klageadgang.

I voksenopplæringsloven er det lovfestet klagerett til staten for alle enkeltvedtak truffet i medhold av loven, herunder vedtak om rett til spesialundervisning på grunnskolens område for voksne. Det er kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarlig for dette voksenopplæringstilbudet. Det vises i denne sammenheng til den særlige begrunnelsen for klagerett på spesialundervisningsvedtak i grunnskolen

foran. De samme hensyn vil også kunne legges til grunn ved en vurdering av klageinstans for klage over enkeltvedtak om spesialundervisning på grunnskolens område for voksne.

Også når det gjelder arbeidsmarkedskurs er det klagerett til staten på vedtak knyttet til bortvisning og utelukkelse. Dette er bl.a. begrunnet i at dette er enkeltvedtak som kan ha avgjørende konsekvenser for den enkelte, og at tiltaket er statlig fullfinansiert.

Klager til staten på enkeltvedtak om rett til spesialundervisning på grunnskolens område for voksne og om utelukkelse eller bortvisning fra arbeidsmarkedskurs videreføres.

De hensyn som ligger til grunn for statlig klage i elevsaker gjør seg ikke gjeldende på samme måte i personalsaker. Det er f.eks. neppe av betydning for arbeidet med å realisere en likeverdig opplæring at enkeltvedtak i personalsaker kan overprøves av staten. Personalet har naturligvis behov for rettssikkerhet, men det foreligger ikke noe tungtveiende hensyn som taler for en særbehandling av undervisningspersonalet i forhold til det som gjelder andre kommunale eller fylkeskommunale arbeidstakere.

Enkeltvedtak i personalsaker skal ikke kunne påklages til statlig overprøving.

I fagopplæringen er det enkelte særregler knyttet til klageorganer i faglige spørsmål. Disse er tradisjonelt begrunnet i den særlige styringsmodellen for fagopplæringen og i at det i stor grad dreier seg om komplekse faglige vurderinger. Fylkeskommunene er imidlertid ansvarlige for hele tilbudet om videregående opplæring, herunder fagopplæringen. Spørsmålet om klageinstans i fagopplæringen kan derfor vanskelig vurderes isolert. På denne bakgrunn bør de særlige reglene om klageorganer i fagopplæringen vurderes i forbindelse med opplæringslovutvalgets øvrige vurderinger av fagopplæringen.

Klagerett til opplæringsnemdene i fagopplæringen vurderes særskilt i sammenheng med en vurdering av arbeidslivspartenes deltakelse i styringen av fagopplæringen.

Det er gitt en rekke regler om klage og klagebehandling knyttet til eksamen, avgangskarakterer, fagprøver, vurdering, dokumentasjon m.m. for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæring. Reglene gis av departementet i forskrift og kan sies å være spesielle, omfattende og detaljerte. Forskriftene inneholder bl.a. regler om klageorgan, hva som kan prøves og særlige saksbehandlingsregler. Reglene er i stor grad begrunnet i muligheten for praktisk å kunne foreta en overprøving i forhold til den enkelte elev og i å sikre nasjonal ensartethet i vurderingene, og er av denne grunn i mindre grad av generell interesse for arbeidet med kommunelovtilpasningen og forholdet til det kommunale selvstyret.

Departementets hjemmel til å gi forskrifter om klage på avgangskarakter, fagprøve, eksamen, vurdering og dokumentasjon m.m. - med fastsettelse av hvem som er klageinstans, hva som kan prøves og eventuelle særlige saksbehandlingsregler - vurderes med sikte på klargjøring og opprettholdelse.

3 HVA KAN OVERPRØVES AV STATEN - KLAGEINSTANSENS KOMPETANSE

Skal klage til staten være et effektivt styringsmiddel fordrer dette kompetanse til å prøve alle sider ved saken. En deling mellom vurdering av rettsanvendelse og vurdering av skjønnsutøvelse, der det ofte er en uskarp grense, vil også lett skape store problemer for den private part når klagevedtaket skal vurderes, så vel som for klageinstansen når den skal fatte og begrunne sitt konkrete vedtak.

Dette betyr ikke at hensynet til det kommunale selvstyre er uten relevans når staten vurderer klager på enkeltvedtak. Dette hensynet må telle med i den konkrete klagebehandlingen, og vil ligge som en oppmodning om å utøve varsomhet ved klagebehandlingen, ikke minst når det gjelder vurderingen av det politiske skjønn. Dette kan f.eks. ytterligere understrekes ved veiledende retningslinjer fra departementet til den statlige underinstansen om å utvise varsomhet ved vurdering av kommunal og fylkeskommunal skjønnsutøvelse.

Klager på enkeltvedtak til staten på opplæringsområdet skal fortsatt kunne prøves fullt ut.

4 HVEM SKAL BEHANDLE KLAGEN - SPØRSMÅLET OM INSTANS I STATEN

Departementet er av den oppfatning at når kompetanse legges til lokalt nivå, bør den regeltekniske løsningen i tråd med ny kommunelov være å legge kompetanse til «kommunen» eller «fylkeskommunen». Tilsvarende bør den regeltekniske løsningen for kompetanse til staten være at kompetansen legges til «departementet». Departementene kan imidlertid, og vil sansynligvis ofte velge å delegerer denne kompetansen til f.eks. regionalt statlig organ.

Hvordan regjeringen konkret velger å organisere arbeidet med klagebehandling (i sentralt statlig organ, i regionalt statlig organ eller i særskilt statlig klagenemd eller lignende), bør etter departementets vurdering ligge til regjeringen fullt ut og ikke avgjøres av Stortinget ved fastsettelse av annet klageorgan enn departementet i lov.

Til diskusjonen om hvor regjeringen bør plassere klagesaksbehandlingen for klager på enkelvedtak på opplæringsområdet ser ikke departementet grunnlag i dag for å gå bort fra gjeldende ordning med klagebehandling ved Statens utdanningskontor regionalt og ikke til fylkesmannen som statlig regional representant.

Fylkesmannen har ikke skolefaglig kompetanse. Overføring av klagesaker på opplæringsområdet vil medføre et vesentlig merarbeid for fylkesmennene og også av denne grunn ha store administrative konsekvenser.

Departementet vil også peke på at Statens utdanningskontorer fører tilsyn og utøver lovlighetskontroll på opplæringsområdet. Det vil etter departementets oppfatning være uheldig å fjerne klagesaksbehandlingen fra utdanningskontorene, da tilsyn, klage og kontroll samlet gir et nødvendig grunnlag for en god utøvelse av de ulike funksjonene.

Lovens klageinstans for klager til staten er departementet

Ved den konkrete behandling av klager til staten på opplæringsområdet behandler Statens utdanningskontor i det enkelte fylke klagen.

5 SÆRLIG OM PRIVATE GRUNNSKOLER OG PRIVAT VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

I en rekke sammenhenger blir opplæringen ivaretatt av private skoleeiere. At opplæringstilbudet er privat bør ikke beskjære elevens adgang generelt til å klage på enkeltvedtak på annen måte enn i offentlig opplæringsvirksomhet. Elevenes rettsikkerhetsbehov er stort sett de samme uansett hvem som er skoleeier.

Det er vil ikke være hensiktsmessig å la klager på enkeltvedtak i privat videregående opplæring gå til fylkeskommunene eller la klager i private grunnskoler gå til kommunene da disse ikke har hovedansvaret for privat videregående opplæring. Denne opplæringen finansieres av staten med 85 % av de totale gjennomsnittlige kostnader. Det foreslås derfor at gjeldende rett på dette området videreføres. Ved

dette blir det også fortsatt en enkelt og oversiktlig system ved at samtlige klager på enkeltvedtak i elevsaker ved private skoler går til staten. Staten er klageinstans for enkeltvedtak i elevsaker i private skoler.

Vedlegg 2

Undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling. En oversikt over og vurdering av undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling etter skolelovgivningen, med særlig henblikk på forholdet til arbeidsmiljølovens regler

av professor Henning Jakhelln Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

1 GENERELLE SYNSPUNKTER

1.1

Skolelovgivningen, og særlig grunnskoleloven, gir en rekke bestemmelser om undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling som har sin bakgrunn i de forhold som gjorde seg gjeldende i tidligere tider. På bakgrunn av den utvikling som har funnet sted innen den alminnelige arbeidsrett, og innen forvaltningsretten, synes det ikke å være grunn til fortsatt å opprettholde alle disse særregler. Det generelle utgangspunkt synes å burde være, at undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling bringes i overensstemmelse med den rettsstilling som arbeidstakere generelt har overfor sine arbeidsgivere, hvor ikke spesielle grunner foreligger for at det bør fastsettes særskilte bestemmelser. Med dette utgangspunkt synes det å ville være mest hensiktsmessig at undervisningspersonalet i fylkeskommunale og kommunale stillinger i skoleverket følger de arbeidsrettslige regler som gjelder for øvrige ansatte i fylkeskommuner og kommuner. Dette vil bl.a. innebære at arbeidsmiljølovens bestemmelser om oppsigelsesvern m.v. i kap. XII får anvendelse for fylkeskommunalt og kommunalt ansatte lærere.

For undervisningspersonale i private skoler er det allerede etter gjeldende rett slik at arbeidsmiljølovens bestemmelser om oppsigelsesvern m.v. får anvendelse.

Undervisningspersonale ansatt i statlige stillinger innen skoleverket følger i dag tjenestemannslovens regler, og omfattes således bl.a. av tjenestemannslovens regler om oppsigelse, avskjed m.v. Siden det her er tale om statlige stillinger, hvor staten er arbeidsgiver, og siden tjenestemannslovens bestemmelser gjelder generelt for statens tjenestemenn, synes det mest hensiktsmessig at tjenestemannslovens regler fortsatt får anvendelse for de statsansatte lærere. Endringer i tjenestemannslovgivningen har for øvrig medført at gjeldende tjenestemannslov på flere punkter er blitt tilnærmet reglene i arbeidsmiljøloven

Et alternativ kunne være at undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling ble regulert ved at tjenestemannslovens regler ble gjort gjeldende for dem, eller ved at den arbeidsrettslige regulering ble bygget opp etter mønster av tjenestemannsloven så langt disse regler måtte ansees hensiktsmessige. Det ville neppe være hensiktsmessig å gjøre tjenestemannsloven gjeldende i sin helhet for det fylkeskommunale og kommunale undervisningspersonale, bl.a. fordi en rekke bestemmelser fastsetter kompetanseforhold og klageregler, som er utformet med henblikk på den statlige forvaltning. Forsåvidt er tjenestemannsloven av 1983, og tidligere tjenestemannslov av 1977, utformet med henblikk på statens forvaltning, i motsetning til tjenestemannsloven av 1918, som var utformet for såvel statlig som kommunal forvaltning, men som bare ble satt i kraft for statens tjenestemenn. Alternativet måtte derfor være å utforme undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling etter mønster av tjenestemannsloven, f.eks. med

hensyn til bestemmelsene om oppsigelse, avskjed m.v. Det er imidlertid vanskelig å se at det for fylkeskommunalt og kommunalt ansatt undervisningspersonale gjør seg gjeldende så særlige hensyn i forhold til øvrige stillinger innen fylkeskommuner og kommuner, at slik særregulering er påkrevet.

Utredningen tar ikke opp spørsmålet om hvorvidt det er staten eller Kommunenes Sentralforbund som skal være forhandlingspart for de tariffavtaler som inngås for undervisningspersonalet i fylkeskommuner og kommuner, idet dette spørsmål ikke omfattes av mandatet for opplæringslovutvalget.

Det fremgår ikke direkte av noen lovbestemmelse at staten kan inngå tariffavtaler etter reglene i tjenestetvistloven med bindende virkning for fylkeskommuner og kommuner. Selv om det neppe er tvil om at staten har slik kompetanse,¹⁾ kan det være grunn til å overveie om ikke statens kompetanse forsåvidt burde fremgå klarere av lovgivningen, dersom staten fortsatt skal ha denne kompetanse. I så fall synes det nærliggende at forholdet ble presisert slik at statens kompetanse fremgikk av tjenestetvistloven eller av kommuneloven.

1.2

Ansatte i skoleverket vil ha status som arbeidstakere,²⁾ og er omfattet av de vanlige arbeidsrettslige regler, med mindre særregler foreligger. Utgangspunktet er således også for undervisningspersonalets vedkommende at reglene i arbeidsmiljøloven (aml.) får anvendelse så langt det ikke er gjort unntak i spesielle regler, og tilsvarende gjelder for annen arbeidsrettslig lovgivning. Dette utgangspunkt må imidlertid tåle vesentlige modifikasjoner, fordi særregler er fastsatt i atskillig utstrekning, både i skolelovgivningen og i annen lovgivning. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid får således ikke anvendelse for arbeid i undervisningsinstitusjoner for så vidt angår dem som utfører undervisningsarbeid, jfr. aml. § 41 første ledd litra c). Det er imidlertid spørsmål om denne unntaksbestemmelse bør opprettholdes, jfr. nedenfor avsnitt 30.5.

For ordens skyld nevnes at drift av skole vil være en virksomhet, jfr. aml. § 2 nr. 1, slik at såvel offentlige som private skoler omfattes av begrepet, idet slike institusjoner har en ordnet og noenlunde fast drift, som ikke er av helt kortvarig eller ubetydelig karakter. Skulle en privatperson engasjere en lærer til privat undervisning, f.eks. i et privat hjem, vil det derimot ikke foreligge noen virksomhet, og arbeidsmiljølovens regler får da ikke anvendelse.³⁾

2 BEGREPENE LÆRER OG UNDERVISNINGSPERSONALE

I skolelovgivningen benyttes uttrykket undervisningspersonale for å angi hvilke ansatte som omfattes av de spesielle regler som denne lovgivning fastsetter. Begrepet benyttes tildels som synonymt med begrepet lærer, jfr. f.eks. grunnskolelovens § 17. Hvilke stillinger som omfattes av disse begreper er i utgangspunktet et spørsmål om tolkning av de enkelte lovregler, men hvor det ikke foreligger holdepunkter for annet må det kunne legges til grunn at det er tale om stillinger hvor den ansatte

1. Jfr. Jakhelln i Norsk skolerett (1987) s. 403 flg.

2. Om avgrensningen mellom ansettelsesforhold og selvstendige oppdrag i denne henseende vises til Jakhelln i Norsk Skolerett (1987) s. 384-385.

3. Jfr. Jakhelln i Norsk Skolerett (1987) s. 385-386.

har plikt til å undervise en eller flere elever. Om arbeidstakere med andre oppgaver enn undervisningsoppgaver omfattes av disse bestemmelser er i utgangspunktet også et tolkningsspørsmål, men kan være særskilt fastsatt. Eksempelvis gir grunnskolelovens § 17 nr. 5 departementet hjemmel til å ta avgjørelse om hvilke stillinger og hvilken tjeneste som skal etableres for andre gjøremål, og bestemmelsen angir at det for slike stillinger skal gjelde tilsvarende bestemmelser som for undervisningspersonalet, hvor ikke annet er sagt eller fremgår av sammenhengen.

Før lovendring av 11. juni 1993 nr. 85 fastsatte grunnskolelovens § 21 nr. 1 at skolestyret hadde rett til å ansette lærer, undervisningsinspektør og rektor, og det fremgikk av henvisningen i § 24 nr. 1 og nr. 3 at ansatte i disse stillinger var omfattet av grunnskolelovens regler om oppsigelse, overføring til annen skole, og avskjed. Stillingene som undervisningsinspektør og rektor måtte således ansees som omfattet av begrepet undervisningspersonale. Dette må fortsatt legges til grunn, med mindre annet fremgår av de enkelte lovregler. Riktignok ble denne bestemmelse i grunnskolelovens § 21 nr. 1 opphevet ved lovendringen av 11. juni 1993, men lovendringen skyldtes tilpasningen av grunnskolelovens bestemmelser til den nye kommunelov, og tok ikke sikte på å endre forholdet for stillingene som rektor og undervisningsinspektør i den sammenheng det her er tale om.⁴) Hvor ikke annet er sagt eller fremgår av sammenhengen er således i det følgende lagt til grunn at rektor og undervisningsinspektør omfattes av uttrykket undervisningspersonale

I den følgende fremstilling er uttrykket undervisningspersonale og uttrykket lærere benyttet som synonyme begreper.

3 OVERSIKT OVER SKOLELOVGIVNINGENS REGLER OM UNDERVISNINGSPERSONALETS ARBEIDSRETTLIGE STILLING

3.1

I *grunnskoleloven* av 13. juni 1969 nr. 24 er det i kap. III gitt regler om undervisningsstillinger (§ 17), krav til utdanning (§ 18), lønn og lesetid (§ 19), utlysning av stillinger (§ 20), ansettelse (§ 21), om undervisningspersonalets plikter (§ 22), om oppsigelsesfrist (§ 23) og om oppsigelse, overføring til annen skole m.v. (§ 24). For undervisningsstillinger ved statlige skoler gjelder bestemmelsene i tjenestemannsloven (§ 17 nr. 6).

I *lov om videregående opplæring* av 21. juni 1974 nr. 55 er det gitt regler om undervisningsstillinger m.v. (§ 17), om krav til utdanning (§ 18), om undervisningspersonalets plikter (§ 20), om permisjon (§ 21), og om arbeidsgiverforhold (§ 22). Bestemmelser om tjenesteforhold, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre rettsforhold for personale i lederstillinger og undervisningsstillinger skal etter § 22 annet ledd være fastsatt i lov, men noen slik lov er ikke gitt.

I *lov om tilskot til private skular* av 14. juni 1985 nr. 73 er det gitt regler om undervisningsstillinger m.v. (§ 13), om krav til utdanning (§ 14), om ansettelse (§ 15), og om lønns- og arbeidsvilkår (§ 16).

I *lov om lærerutdanning* av 8. juni 1973 nr. 49 er det gitt regler om utdanningskrav for stillinger i de enkelte skoleslag i kap. III og IV. Det er videre gitt regler om stillinger ved pedagogisk høyskole (§ 28), og fastsatt at departementet bestemmer hvilke undervisningsstillinger skolen skal ha, og at departementet fastsetter ansettelsesvilkår, utlysning og fremgangsmåte ved ansettelse (§ 29). Dessuten er det gitt bestemmelse om retter og plikter for undervisningspersonalet, som fastsettes av departementet i instruks, og gitt bestemmelser om suspensjon og avskjed (§ 30).

4. Jfr. Ot.prp. 59/1992-93 s. 44-51.

I *lov om folkehøyskoler av 8. juni 1984 nr. 64* er det gitt regler om kvalifikasjonskrav for personalet (§ 15), og bestemmelser om ansettelse, oppsigelse og permisjon (§ 16). Rettigheter og plikter for bl.a. de ansatte kan gis ved instruks av departementet (§ 19 nr. 4).

For ordens skyld nevnes at *lov om voksenopplæring av 28. mai 1976 nr. 35*, og *lov om fagopplæring i arbeidslivet av 23. mai 1980 nr. 13* ikke gir noen bestemmelser om undervisningspersonale.

3.2

De bestemmelser i lov som i dag regulerer undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling finnes dels i de særlige lover som gjelder for de enkelte skoleslag, dels i de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven av 4. feb. 1977 nr. 4, dels i tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 4 for statlige stillinger, og dels i annen lovgivning som regulerer arbeidstakernes rettigheter og plikter, som eksempelvis ferieloven av 29. april 1988 nr. 21. Lovgivningen er derfor noe uoversiktlig, men medfører også at det kan oppstå tvil om forholdet mellom de forskjellige lovbestemmelser, hvor det finnes bestemmelser om et rettslig spørsmål både i skolelovgivningens særregler og i arbeidsmiljølovens alminnelige bestemmelser. Eksempelvis gir både arbeidsmiljølovens § 66 og grunnskolelovens § 24 nr. 2 materielle bestemmelser om avskjed. Det kan da reises spørsmål om grunnskoleloven regulerer dette spørsmål uttømmende, eller om bestemmelsen må tolkes på bakgrunn av arbeidsmiljølovens regel. Likedan er retten til å fortsette i stillingen i slike tilfelle regulert ved arbeidsmiljølovens § 66 nr. 3, mens grunnskoleloven ikke har noen bestemmelse om dette. Også her oppstår spørsmålet om grunnskolelovens bestemmelse er uttømmende, eller om arbeidsmiljølovens regler får anvendelse i tillegg til grunnskolelovens regel.

4 BAKGRUNNEN FOR DE SÆRLIGE REGLER I SKOLELOVGIVNINGEN. HISTORIKK

4.1

Dagens rettsregler om undervisningspersonalets rettsstilling er i høy grad basert på et mønster som dannet seg på et meget tidlig tidspunkt i skolens utvikling. Disse regler ble gitt i tilknytning til skolelovgivningen, og med det tidligere mønster fikk disse regler i løpet av 1800-tallet den utformning som i dag gjenspeiles i de någjeldende regler. Nyere og omfattende reformer av skoleverket har i særlig grad tatt sikte på administrative og pedagogiske/undervisningsmessige forhold, men har latt undervisningspersonalets rettsstilling i snevrere forstand temmelig uberørt. Forsåvidt kan det sies at denne lovgivning hviler på sterke tradisjoner.

Som nevnt er regler om undervisningspersonalets rettsstilling tradisjonelt gitt i de enkelte skolelover. Dette kan virke overraskende, sett med dagens øyne, men har sammenheng med den reguleringsteknikk som tidligere var den vanlige; at de arbeidsrettslige spørsmål ble regulert sammen med den lovgivning som forøvrig regulerte vedkommende rettsområde. Også for offentlige tjenestemenn var forholdet således slik at deres rettsstilling ofte ble fastlagt i spesiell lovgivning eller ved særskilte reglementer for vedkommende etat eller tjenestegren. Først ved tjenestemannsloven av 1918 ble det gitt generelle bestemmelser for offentlige tjenestemenn, jfr. Ot.prp. 38/1915 s. 18 flg. Denne loven ble imidlertid bare satt i kraft for statens tjenestemenn, og ikke for de kommunale tjenestemenn. Tjenestemannsloven fikk derfor bare anvendelse for undervisningspersonale ansatt i statlige stillinger, mens undervisningspersonale for øvrig fortsatt fulgte skolelovgivningens regler. Dette er forøvrig fortsatt tilfellet, jfr. således grunnskolelovens § 17 nr. 6.

Det leie som reglene om undervisningspersonalets rettsstilling fant i løpet av 1800-tallet synes tildels å ha gått foran i utviklingen enn den tjenestemannsrett som dengang var gjeldende, og tildels også å ha gått noe lenger i undervisningspersonalets favør, slik at dette personale fikk et sterkere stillingsvern enn tjenestemenn ellers.

4.2

Spørsmålet om å gjøre tjenestemannslovens regler gjeldende også for undervisningspersonale i skolene ble vurdert i forbindelse med tjenestemannsloven av 1977. I tilleggsinnstilling I (1968) s. 7 flg. er gjengitt uttalelse fra Fellesutvalget for Norges Lærerinnforbund og Norges Lærerlag, som påpeker de reelle grunner for at tjenestemannslovens regler ikke burde utvides til å omfatte også undervisningspersonalet, men at dette personalets rettsstilling fortsatt burde være regulert ved skolelovgivningens regler. Tjenestemannslovkomitéen fant å burde ta organisasjonenes innvendinger til følge, og dette ble også det endelige resultat av lovbehandlingen.

Siden de reelle grunner som ble påpekt av organisasjonene fortsatt må antas å ha interesse, synes det naturlig å gjengi forholdsvis utførlig hovedpunktene i organisasjonenes uttalelse:

«Folkeskolen er obligatorisk. — Folkeskolens lærere tar imot barn fra 7-års alderen, og foreldrene er pliktige til å sende sine barn til skolen. Det er naturlig - særlig under små og gjennomsiktige forhold - at foreldrene er sterkt interessert i at tilsettingsmyndigheten ikke skal være en altfor fjern instans.»

«Når det gjelder tilsetning, avskjed, lokal forflytning osv. er det grunn til å peke på følgende: Lærerne er utdannet for læreryrket. Konkurransen om utdanningsplassene er meget stor. Det skjer en utvelgelse allerede i starten. Lærerskolene har adgang til å avvise uskikkede elever i utdanningstiden. Endelig må kandidatene bestå en krevende eksamen ved utdanningstidens slutt. Bestått eksamen gir adgang til å søke tilsetning i yrket.

For en etat med en så spesielt innsiktet utdanningsbakgrunn for sitt yrke vil tjenestemannslovens § 19⁵⁾ virke urimelig. Den faktor som vanligvis påvirker spørsmålet om oppsigelse eller overflytning av en lærer, er svingninger i barnetall med derav følgende endring i klassesdeling, kretsregulering osv. Skolelovens bestemmelse om at 1/3 av lærerne i en kommune skal være ansatt på oppsigelse gir her erfaringsmessig kommunene den bevegelsesfrihet som er nødvendig, og skolelovens bestemmelser om oppsigelige lærereres rettigheter i slike situasjoner, gir etaten rimelig trygghet. Det kan ikke være grunn til å endre dette forhold og overføre bestemmelser som vel kan ha sin praktiske betydning innen statstjenesten, der mange stillinger rekrutteres med folk som ikke på forhånd har gjennomgått en så spesielt innsiktet utdanning med utskilling av dem som ikke er skikket. Etter all sannsynlighet vil tjenestemannslovens § 19 bare komplisere og skape usikkerhet i administrasjon og etat om den blir overført til å gjelde i de mangeartede forhold folkeskolen og framhaldsskolen arbeider under i vårt land.

5. Bestemmelsen i tjenestemannsloven av 15. feb. 1918 nr. 1 § 19 hadde denne ordlyd:

«Opsigelse i de tre første tjenesteaar. En offentlig tjenestemand med under tre aars tjeneste i vedkommende tjenestegren kan av ansættelsesmyndigheten siges op med tre maaneders varsel, hvis ikke andet er bestemt ved lov.

Er tjenestetiden under 1 aar, kan opsigelsesfristen ved reglement nedsættes til én måned.

Regler om beregningen av tjenestetiden fastsættes ved reglement. En tjenestemand, som er opsagt av nogen anden end Kongen, kan inden 14 dage, efterat opsigelsen er meddelt ham, anke den ind for overordnet myndighet. Reglerne herom fastsættes ved reglement.»

Som tidligere nevnt, vil lærerbehovet i en kommune veksle med elevtallet til enhver tid. En veltjent lærers stilling kan bli overflødig og nedlegges uten at det samtidig oppstår annen ledighet i skolen i kommunen. Systemet med 1/3 av etaten i oppsigelige stillinger sikrer da vedkommende mot oppsigelse idet en av de som er ansatt på oppsigelse, og som nødvendigvis har kortere ansiennitet, må fratru. Bestemmelsen i tjenestemannslovens § 20⁶⁾ vil i mange tilfelle virke helt urimelig i folkeskolens vekslende forhold, og paragrafen måtte suppleres med klart formulert unntaksbestemmelse om tjenestemannsloven skulle gjøres gjeldende for lærere i folkeskolen og framhaldsskolen.

Også § 21⁷⁾ i tjenestemannsloven - om ordensstraffer - måtte suppleres med unntaksbestemmelser for lærere i folkeskolen og framhaldsskolen i fall den blir gjort gjeldende i den form den har fått i komitéens forslag. Den vil ellers rokke ved et fundamentalt forhold i norsk folkeskole. En lærer har ikke bare til oppgave å undervise, men også å oppdra. Han vil ofte være i den situasjon at han må gripe korrigerende inn overfor enkeltelever eller grupper av elever. Strengt tatt går hans plikt i så måte under visse forhold også ut over undervisningstiden, idet elevenes adferd utenfor skoletiden ikke anses skolen uvedkommende.

Det har vært ansett nødvendig at en lærer må ha en uavhengig stilling i det miljø hvor han arbeider om han skal makte denne oppgaven, og det er helt nødvendig at eventuell tvist om de disposisjoner han treffer ut fra en faglig-pedagogisk vurdering, ikke pådømmes av en instans som dels vil kunne være part i saken, og som på flere måter kan være uavhengig av det lokale miljø og dertil er uten erfaring i behandling av kompliserte personalspørsmål, som det her vil være tale om. —

Det er oftest i felter som gjelder en lærers håndtering av oppdrageroppgaven at motsetningsforhold mellom en lærer og et barns foreldre har sin rot. Læreren kan være i den situasjon at han er også må treffe sine disposisjoner ut fra en vurdering av det ansvar han har for klassens framgang. Ikke desto mindre hender det t en relativt liten konflikt under små forhold, med slektskap og økonomisk gjensidig avhengighet innen en skolekrets, kan anta groteske former.

Lærerorganisasjonene kan peke på en rekke ondartede saker også fra den senere tid - som er pådømt i de sivile domstoler der det er falt enstemmige dommer for at anklagene sakner ethvert saklig grunnlag, men der det neppe er tvil om at vedkommende ville risikert ordensstraffer i første behandlende instans - kanskje endog under full publisitet - om tjenestemannslovens § 21 hadde vært gjeldende.

I virkeligheten vil tildeling av ordensstraff for en lærer i tjeneste, og med de krav som må stilles til ham, være en refselse som vil virke til å umuliggjøre hans fortsatte arbeid som lærer. Den vil således innen dette yrket og under de forhold

6. Bestemmelsen i tjenestemannsloven av 1918 § 20 hadde denne ordlyd: «Opsigelse efter tre aars tjenestetid. En offentlig tjenestemand kan ogsaa efter tre aars tjenestetid siges op, om hans stilling blir overflødig eller nedlægges.

Det samme gjælder, naar tjenestemanden indtar ledende stilling i anlæg eller virksomheter av forretningsmæssig eller erhvervmæssig art. Hvilke stillinger der indgaar under dette led, bestemmes ved reglement.

Opsigelsesfristen er seks maaneder. For tjenestemænd med under seks aars tjenestetid kan den ved reglement nedsættes til tre maaneder.

En opsagt tjenestemand med mindst femten aars tjenestetid kan for indtil to aar kræve som ventepenger seksti hundredele av sin løn. Ventepengene falder bort, om han ikke vil ta anden offentlig stilling, som blir budt ham, og som er lønnet med mindst otti hundredele av den tidligere løn og iøvrig nogenlunde svarer til den stilling, han før hadde. Opsiges en tjenestemand med mindre end 15 aars tjenestetid, skal han saavidt mulig gives anledning til at komme i anden tjenestestilling hos samme tjenestegiver, og om denne er staten, saavidt mulig i samme tjenestegren.

Om beregningen av tjenestetiden gjælder foregaaende paragraf.»

hvorunder mange lærere arbeider, ha en langt voldsommere virkning enn innenfor store deler av de etater som går inn under tjenestemannsloven.

Innen læreryrket vil en ordensstraff være jevngod med indirekte avskjed. Det må stilles såpass høye krav til utøveren av lærergjerningen at gir et forhold grunnlag for å tildele ordensstraff, gir det også grunnlag for å prøve saken etter skolelovens § 21,2.⁸⁾»

4.3

På bakgrunn av den någjeldende arbeids- og tjenestemannslovgivning kan det være grunn til å bemerke, at det fortsatt er slik at den grunnleggende skolegang er obligatorisk, jfr. grunnskolelovens § 13 nr. 1, og at det gjelder krav om yrkesutdanning for undervisningspersonalet.⁹⁾ Krav om yrkesutdanning gjelder imidlertid også i nokså mange andre yrker, såvel i privat sektor av arbeidslivet som for en rekke stillinger innen kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet, uten at dette har medført særregler i lovgivningen for de ansatte for såvidt gjelder oppsigelsesvern m.v. Lærerutdanningen som sådan kan for øvrig neppe karakteriseres som så særpreget at den bare kan anvendes innen skoleverket og i undervisningsstillinger. På denne bakgrunn synes lærerutdanningen i seg selv ikke å utgjøre noen avgjørende grunn for å opprettholde lovfestede særregler for undervisningspersonalet på dette punkt. Med den utvikling av oppsigelsesvernet som har funnet sted etter at arbeidsmiljøloven ble vedtatt i 1977, jfr. nedenfor under 21.-23., må det kunne legges til grunn at de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven vil gi undervisningspersonalet et tilstrekkelig vern hvor bemanningen ved en skole må reduseres.

De forhold som lærerorganisasjonene påpeker i sin uttalelse har for øvrig først og fremst betydning hvor det blir tale om reaksjoner av negativ karakter overfor vedkommende lærer. Hvor det ikke er spørsmål om reaksjoner på grunn av en eller annen form for tjenesteforseelse, men om endringer i stillingen av andre grunner, gjør de påpekte forhold seg ikke gjeldende. Hensynet til lærernes uavhengige stilling i faglig-pedagogisk sammenheng kan således vanskelig anføres som begrunnelse for at lærere skal ha et særlig oppsigelsesvern hvor en skole må nedlegges eller lærerstaben innskrenkes fordi antallet elever viser seg å bli redusert.

Etter arbeidsmiljøloven vil det ikke være adgang til å ilegge en lærer ordensstraff. Lærerorganisasjonenes uttalelse i forbindelse med spørsmålet om ordensstraff påpeker et forhold som selvsagt kan volde vanskeligheter når det oppstår et

7. Bestemmelsen i tjenestemannsloven av 1918 § 21 hadde denne ordlyd: «Ordensstraffe. 1. En offentlig tjenestemand, som ikke gaar ind under den militære straffelov, kan ilægges ordensstraf for forseelser i tjenesten eller for usømmelig eller uværdig adfærd i eller utenfor tjenesten. 2. Ordensstraffene er: a. bøter, dog ikke utover en maanedes løn; b. forlængelse med indtil to aar av den tid, som kræves for at faa alderstillæg; c. suspendering i indtil tre maaneder uten løn; d. loverflytning til en anden tjenestestilling av like eller lavere grad, forsaavidt det er forenelig med ansættelsesvilkårene. Alderstillæg, som blir negtet, løn, som indspares under suspendering, og bøter skal tilfalde indretning med et formaal, som kommer offentlige tjenestemænd eller deres efterlatte tilgode. Paa ordensstraffene faar reglerne i § 23 første og andet led og i § 24 tilsvarende anvendelse. Ordensstraffene og deres begrundelse skal meddeles skriftlig. De ilægges av den myndighet, som har ansættelsesretten. Dog kan Kongen overlade sin ret til at ilægge ordensstraf til vedkommende regjeringsdepartement og kommunestyret til formandskapet.»
8. Bestemmelsen i folkeskoleloven av § 21 annet ledd hadde denne ordlyd: «Syner ein lærar, styrar eller skoleinspektør dugløyse, eller er han av andre grunner ikkje skikka for arbeidet, kan skolestyret gje han avskil når skoledirektøren samtykkjer. Læraren sjølv og tilsynsneymnda skal ha hatt høve til å seia sin meining.»
9. Jfr. til det følgende også Jakhelln i Norsk skolerett (1987) s. 392-393.

konfliktfylt motsetningsforhold mellom en lærer og barnas foreldrene. I den utstrekning det måtte være berettiget kritikk som fremsettes fra foreldrenes side, vil slik kritikk måtte tas opp med vedkommende lærer. Etter at læreren har hatt anledning til å uttale seg, vil læreren i tilfelle kunne gis pålegg om å endre sitt forhold, og skulle læreren motsette seg dette vil forholdet etter omstendighetene kunne berettiget oppsigelse, eventuelt avskjed.¹⁰⁾ Det forhold at det kan oppstå motsetningsforhold mellom lærer og foreldre må imidlertid sees i sammenheng med de rettssikkerhetsgarantier som følger såvel av saksbehandlingsregler som reglene om stillingsvern m.v., og adgangen til å bringe spørsmålet inn for domstolene til rettslig prøving, og sikrer en lærer mot rettslige følger av uberettiget kritikk m.v. Adgangen til å gjøre bruk av ordensstraff¹¹⁾ har imidlertid sin særlige begrunnelse hvor oppsigelsesadgang ikke foreligger, og hvor forholdet ikke er så kritikkverdig at avskjed finnes berettiget. Ordensstraff vil i slike tilfelle medføre at det skarpt markeres at et forhold er kritikkverdig, mens alternativet ville være at et kritikkverdig forhold ikke fikk rettslige konsekvenser. Forsåvidt er uttalelsene fra lærerorganisasjonene ikke treffende.

For ordens skyld bemerkes, at en arbeidstaker vil kunne gis en advarsel for kritikkverdig forhold, og slik advarsel vil - særlig dersom advarsel har vært gitt skriftlig - være et forhold av vesentlig betydning dersom arbeidstakeren gjentar det kritikkverdige forhold slik at det blir spørsmål om å gå til oppsigelse eller avskjed av arbeidstakeren. Tjenestemannslovens § 15 om avskjed inneholder en forutsetningsvis hjemmel for å gjøre bruk av skriftlig advarsel ved krenkelse av tjenesteplikter. Noen tilsvarende bestemmelse inneholder arbeidsmiljøloven ikke, men det er likevel ingen tvil om at det er adgang til å anvende advarsel i slike tilfelle.

Også etter skolelovgivningen vil en lærer kunne gis advarsel, selv om denne lovgivning ikke inneholder noen særlige bestemmelser om dette. Dette er forutsetningsvis lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 1982 s. 1729. Her omtaler Høyesterett bl.a. spørsmålet om den rettslige betydning av en advarsel overfor en lektor i den videregående skole. Høyesterett bemerket bl.a. (s. 1735) at når skolens myndigheter «hadde nøydt seg med en advarsel, innebar dette at [lektoren] senere ikke kunne avskjediges uten at noe nytt kom til. Samtidig var advarselen et varsko til [lektoren] om å innrette sin undervisning og sin opptreden for øvrig slik at avskjedsspørsmålet ikke ble tatt opp på ny. Videre innebar advarselen at om noe nytt kom til, ville dette måtte vurderes sammen med det som tidligere forelå. Jo mer alvorlige de forhold var som hadde ledet til advarselen, desto mindre ville det måtte kreves av nytt for t det kunne lede til avskjed.»

Saksforholdet i Hålogaland lagmannsretts dom av 13. okt. 1994 gjaldt bl.a. et vedtak hvor skolestyret uttrykte kritikk overfor rektor ved en grunnskole. Skolestyret uttalte bl.a. at rektor hadde «opptrådt lite profesjonelt overfor ... skolestyret ved ikke å ha holdt skoleadministrasjonen eller skolestyret orientert om den faktiske situasjonen i skolemiljøet.» Som påpekt av lagmannsretten måtte rektor antas å ha rettslig interesse i å få prøvet gyldigheten av dette vedtak, og denne adgang til domstolsprøvelse er ikke begrenset til enkeltvedtak slik dette begrep er definert i forvaltningsloven. Det

10. Eksempelvis nevnes RG 1976 s. 487 Eidsivating, nærmere omtalt nedenfor under XXV, og de øvrige avgjørelser som det der er vist til.

11. Etter tjenestemannsloven av 4. mars 1983 § 14 nr. 1 kan ordensstraff ilegges ved a) overtredelse av tjenesteplikter eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter, og b) ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Etter § 14 nr. 2 består ordensstraff nå i skriftlig irettesettelse, eller tap av ansiennitet fra en måned til to år, eller nedsettelse i lavere stilling for en begrenset tid eller varig. I § 14 nr. 2 tredje ledd er uttrykkelig presisert at en «alminnelig tjenestlig tilrettevisning» ikke er ordensstraff.

måtte derfor også vurderes om beslutningsprosessen tilfredsstilte de minimumskrav til forsvarlig saksbehandling som kan utledes av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Lagmannsretten kjente vedtaket ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil, idet reglene «om kontradiksjon og utredningsplikt i forvaltningslovens § § 16-17 er tilsidesatt slik at [rektor] ikke har hatt noen muligheter for å ivareta sine interesser på en adekvat måte gjennom beslutningsprosessen.» Mindre treffende er lagmannsrettens bemerkninger om at vedtaket gikk «klart ut over rammen for en ordinær tjenestlig tilrettevisning. Det må oppfattes slik at [rektor] er gitt en «skriftlig reprimande» for kritikkverdige forhold i forbindelse med utøvelsen av sine tjenesteplikter som rektor. En slik sanksjon må etter sitt innhold anses som en ordensstraff i form av skriftlig irettesettelse i tjenestemannsrettslig forstand». Poenget er at vedtaket innebar en advarsel overfor rektor, at rektor hadde rettslig interesse i å få dette prøvet for domstolene, og at bl.a. visse minstekrav til forutgående saksbehandling må kreves for at et slikt vedtak skal være gyldig.

5 ARBEIDSGIVERFORHOLD

I lov om videregående opplæring § 22 første ledd uttales det at «personalet i videregående skoler som fylket driver er fylkeskommunale tjenestemenn.»

Bakgrunnen for bestemmelsen synes å ha sammenheng med at det i tidligere lovgivning dels var gitt bestemmelser om undervisningspersonalets rettsstilling i de enkelte skolelover, og dels var tjenestemannslovens bestemmelser gitt anvendelse. Det kan for såvidt vises til bemerkningene i Ot.prp. 29/1972-73 s. 73, jfr. de tilsvarende bemerkninger i Ot.prp. 5/1972-73 s. 72, som omtaler loven om realskoler og gymnas av 12. juni 1964, i loven om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel og kontorarbeid av 6. juli 1957, i loven om yrkesskolene i håndverk og industri av 1. mars 1940, og ved kgl. res. av 1919 og 1921 for såvidt gjelder de maritime skoler. En klargjøring av forholdene synes på denne bakgrunn å ha vært ønskelig, jfr. departementets uttalelse (s. 74, resp. s. 73), for såvidt gjelder bestemmelser om tjenesteforhold, om at «lærere i gymnaset kommer som fylkeskommunale tjenestemenn i disse spørsmålene i samme stilling som lærerne i grunnskolen, som er kommunale tjenestemenn.»

Også uten denne bestemmelse måtte det legges til grunn at dette personale er fylkeskommunale tjenestemenn, idet dette følger allerede av det forhold at personalet er ansatt i fylkeskommunens tjeneste. Det er i og for seg greit at dette arbeidsgiverforhold presiseres i lovbestemmelsen, bl.a. på bakgrunn av at arbeidsgiverfunksjonene i noen grad er delt mellom stat og fylkeskommune, for såvidt som staten er forhandlingspart i forhold til lærernes organisasjoner når det gjelder tariffspørsmål, og på bakgrunn av at lærerne er medlemmer av Statens Pensjonskasse. Likevel må bestemmelsen i dag kunne karakteriseres som overflødig. Det er derfor neppe grunn til å opprettholde bestemmelsen, og heller ikke til å gi en tilsvarende bestemmelse generelt for undervisningspersonalet, med presisering av at undervisningspersonalet i kommunale grunnskoler er kommunale tjenestemenn,¹²⁾ og at undervisningspersonalet i fylkeskommunale videregående skoler er fylkeskommunale tjenestemenn.

For ordens skyld nevnes også, at det etter arbeidsmiljølovens bestemmelser om skriftlig arbeidsavtale, § 55 C a), skal være en angivelse av «partenes identitet». Av arbeidskontrakten vil det således fremgå overfor den enkelte arbeidstaker hvem det

12. Oppsigelsessak vil derfor måtte reises mot kommunen, jfr. NAD 1988 s. 1266 Stavanger. Påstand om at sak skulle ha vært reist mot skolestyret ble derfor forkastet.

er som er vedkommendes arbeidsgiver. Det kan ikke være tvilsomt at disse bestemmelser i arbeidsmiljøloven får anvendelse også overfor undervisningspersonalet.

6 ANSETTELSESMYNDIGHET

I grunnskolelovens § 21 nr. 1, 3 og 4 er det gitt enkelte bestemmelser om ansettelsesmyndigheten.

Etter § 21 nr. 1 har rektor ved pedagogisk høyskole og/eller seminar rett til å gi uttalelse hvor en lærer skal forestå praktikantopplæring, og statens utdanningskontor skal ta avgjørelsen dersom kommunen og vedkommende ikke blir enige.

Etter § 21 nr. 3 kan en kommune gi en lærer som er ansatt på oppsigelse fast ansettelse i den samme stilling, uten å lyse ut stillingen på nytt. Er statens utdanningskontor ikke enig i vedtaket, skal saken forelegges departementet for avgjørelse.

Etter § 21 nr. 4 gir departementet forskrifter om ansettelse i stillinger ved faste leirskolesteder, i interkommunale stillinger og i stillinger med tjeneste både i grunnskolen og i den videregående skole.

I den utstrekning ansettelsesmyndighet ikke uten videre følger av den arbeidsgiverposisjon som en kommune eller fylkeskommune vil ha når den driver en grunnskole eller videregående skole, vil det være nødvendig med bestemmelser som angir ansettelseskompetansen. For å avklare forholdet mellom kommune og fylkeskommune på den ene side, og staten på den annen side, synes det nærliggende å legge til grunn at slike bestemmelser bør fastsettes i lov. Et alternativ kan være at det gis en generell lovbestemmelse om adgang for departementet til å fastsette i forskrift de tilfelle hvor ansettelse krever samtykke av statlig organ, og saksbehandlingen for slike tilfelle. Tilsvarende kan være aktuelt for interkommunale stillinger.

I denne forbindelse nevnes også at det kan være grunn til å overveie om det i lovbestemmelse bør fastsettes at staten kan pålegge kommuner og fylkeskommuner å forestå praksisopplæring.

7 STILLINGSSTRUKTUREN

7.1

Skolelovgivningen gir enkelte bestemmelser som gjelder stillingsstrukturen i skoleverket.

I grunnskolelovens § 17 nr. 1 første ledd er det således fastsatt at undervisningen i skolen som regel skal legges til hele stillinger, men at det også kan etableres timelærerstillinger «når det høver».

I grunnskolelovens § 17 nr. 1 annet ledd er det videre fastsatt at det kan etableres stillinger med undervisning dels i grunnskolen og dels i den videregående skole.

Likedan er det i grunnskolelovens § 17 nr. 2 angitt at det kan gjøres bruk av midlertidig ansatte lærere og vikarer.

Videre er det i grunnskolelovens § 17 nr. 4 gitt nærmere regler om når det skal være rektor ved en skole.

Endelig er det i grunnskolelovens § 17 nr. 5 fastsatt at det er departementet som skal avgjøre hvilke stillinger og hvilke tjenester som skal etableres for andre gjøremål.

Når det gjelder den videregående skole fastsetter lov om videregående opplæring § 17 imidlertid bare, og helt generelt, at «departementet fastsetter

hvilke undervisningsstillinger og andre pedagogiske stillinger og funksjoner det skal være i den videregående skole». ¹³³⁾

Etter rettsvilkårsavtalen av 1984 § 2 annet ledd bør stillingene «i størst mulig grad organiseres som hele stillinger», og etter § 22 ellevte ledd må det før utlysning av stillinger og eventuelt endring av stillingsomfang ved skolen «foreligge en stillingsplan. Stillingsplanen utarbeides i samarbeid med de tillitsvalgte, jf. Hovedavtalen.»

Fra et arbeids- og tjenestemannsrettslig synspunkt vil det ikke være nødvendig med bestemmelser i lov om stillingsstrukturen i skoleverket. I mangel av særskilte lovbestemmelser vil det være vedkommende kommune eller fylkeskommune, som arbeidsgiver, som i henhold til styringsretten vil kunne fastsette stillingsstrukturen. Bestemmelsene i grunnskolelovens § 17 nr. 1 første ledd og § 17 nr. 2 synes også å være så generelt utformet, at de bare i liten grad kan sies å regulere arbeidsgivers styringsrett på dette punkt, og det er neppe grunn til å opprettholde bestemmelsene på dette grunnlag.

Bestemmelsen i lov om videregående opplæring § 17 bygger, arbeids- og tjenestemannsrettslig sett, på at det er arbeidsgiver som fastsetter stillingsstrukturen i kraft av styringsretten. Forvaltningsrettslig innebærer imidlertid bestemmelsen at stillingsstrukturen ikke kan fastsettes av fylkeskommunen, men av statlig myndighet (departementet). Også bestemmelsen i grunnskolelovens § 17 nr. 4 regulerer kommunens styringsrett ved å fastsette når det skal være rektor ved en skole. Bestemmelsen i grunnskolelovens § 17 nr. 1 annet ledd har sammenheng med at det er tale om stillinger i to forskjellige skoleslag, og at det derfor er behov for å fastsette at det kan etableres slike stillinger.

Lovbestemmelser om stillingsstrukturen i skoleverket vil kunne medføre at stillingsstrukturen blir mindre fleksibel enn behovet innen skoleverket til enhver tid tillier. Slike lovbestemmelser bør derfor bare gis hvor det foreligger et klart behov for det. Et slikt behov kan eksempelvis foreligge når det gjelder rektorstillingene, jfr. grunnskolelovens § 17 nr. 4. Forøvrig har spørsmålet sammenheng med kompetansefordelingen mellom statlige myndigheter og de kommunale og fylkeskommunale myndigheter. I den utstrekning det må ansees for et statlig anliggende å kunne angi stillingsstrukturen innen skoleverket, vil det være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse. Med dette utgangspunkt synes en generell bestemmelse, på linje med lov om videregående opplæring § 17, å ville være den mest hensiktsmessige reguleringsform.

8 UTDANNINGSKRAV M.V

8.1

Skolelovgivningen inneholder visse krav til utdanning for undervisningspersonalet.

Etter grunnskolelovens § 18 nr. 1 gjelder bestemmelsene etter lov om lærerutdanning for rektorstillinger når det gjelder utdanning og erfaring. For undervisningsstillinger gjelder bestemmelsene etter lov om lærerutdanning med hensyn til utdanning.

13. Bestemmelsen er endret ved lov av 28. mai 1993 nr. 51. I Ot.prp. 31/1992-93 s. 24 er bare gitt den kommentar, at erfaring «har vist at det er behov for å få et klarere skille mellom tilsetting i stilling og det at en allerede tilsatt lærer blir tillagt funksjon i tillegg til de arbeidsoppgaver som går inn under de ulike pedagogiske stillinger.»

Etter grunnskolelovens § 18 nr. 2 kan departementet fastsette særskilte krav til utdanning og erfaring for personale med særoppgaver i det kommunale skoleverket.

Etter lov om videregående opplæring § 18 første ledd gjelder reglene i lov om lærerutdanning for de stillinger som er nevnt i lovens § 17; undervisningsstillinger og andre pedagogiske stillinger og funksjoner.

Etter lov om videregående opplæring § 18 annet ledd kan departementet fastsette særlige krav til utdanning for personale med spesielle pedagogiske oppgaver.

Problemstillingen, når det gjelder spørsmålet om skolelovgivningen bør inneholde bestemmelser om utdanningskrav til undervisningspersonalet, blir helt parallell til de spørsmål som gjelder stillingsstrukturen, jfr. ovenfor 7. Fra et arbeids- og tjenestemannsrettslig synspunkt vil det ikke være nødvendig med bestemmelser i lov om utdanningskrav i skoleverket. I mangel av særskilte lovbestemmelser vil det være vedkommende kommune eller fylkeskommune, som arbeidsgiver, som i henhold til styringsretten vil kunne fastsette utdanningskravene for de enkelte stillinger. Forvaltningsrettslig innebærer imidlertid de gjeldende bestemmelser at utdanningskravene ikke kan fastsettes av kommune eller fylkeskommune, idet disse krav dels er lovbestemte, dels fastsatt av statlig myndighet (departementet), og det avhenger av en tolkning av disse regler om de må ansees for å være uttømmende, eller om ytterligere krav kan fastsettes av kommune eller fylkeskommune.¹⁴⁴⁾ Spørsmålet har derfor sammenheng med kompetansefordelingen mellom statlige myndigheter og de kommunale og fylkeskommunale myndigheter. I den utstrekning det må ansees for et statlig anliggende å kunne fastsette utdanningskravene innen skoleverket, vil det være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse, og om statens kompetanse for såvidt er eksklusiv. Med dette utgangspunkt synes en generell bestemmelse, som angir at staten har kompetanse til å fastsette utdanningskrav for de forskjellige stillinger innen skoleverket, å ville være den mest hensiktsmessige reguleringsform. I så fall bør det formentlig også avklares hvorvidt, og i hvilken utstrekning, ytterligere kvalifikasjonskrav skal kunne fastsettes av kommunale og fylkeskommunale myndigheter.

8.2

Et særlig spørsmål er om det for personale i skoleverket bør gis lovhjemmel for at den som har gjort seg skyldig i sedelighetsforbrytelse ikke skal kunne ansettes i stilling som innebærer direkte kontakt med barn eller unge i arbeidet, eller om dette er et spørsmål som ansettelsesmyndigheten skal kunne vurdere i forbindelse med ansettelse, hvilken betydning verserende saker om slike lovovertridelser skal ha, og om ansettelsesmyndigheten skal kunne kreve eller innhente opplysninger om slike forhold fra politiet, og om det i så fall kan kreves fullstendig politiattest.

Som ett av flere tiltak for å sikre barn og ungdom mot seksuelle overgrep ble det i den handlingsplan av 1992 som er utarbeidet av Barne- og familiedepartementet bl.a. anført:

«Én mulig endring er, at det i tilsetningspapirer for personer som søker arbeid knyttet til barn og unge, blir tilføyd en klausul. Der gjøres det oppmerksom på at seksuelt misbruk av barn medfører tap av rett til fortsatt arbeid i institusjonen/organisasjonen. En slik klausul vil samtidig kunne brukes til å avvise personer som tidligere har forgrepet seg på barn/unge. Siktetmålet med forslaget er todelt:

14. I NAD 1986 s. 919 Eidsivating er lagt til grunn at kommunen ved engasjement av pedagog til førskole kunne stille krav om audiopedagogisk tilleggsutdanning.

- primærforebygging, ved at det ved tilsetning i arbeid med barn og unge gjøres oppmerksom om tap av rett til denne typen arbeid dersom personen forgriper seg
- hindre gjentatte overgrep ved å sikre at overgripere ikke gis anledning til å ha slikt arbeid».

Etter anmodning fra Barne- og familiedepartementet ble det i 1993 utarbeidet en betenkning,¹⁵⁵⁾ hvor det bl.a. ble anbefalt «at det blir gitt hjemmel i lov for at det kan fastsettes i forskrift hvilke sedelighetsforbrytelser som er av en slik art at de må ansees for å utelukke - diskvalifisere - en ellers kompetent søker fra ansettelse i stilling som innebærer at den som blir ansatt vil ha direkte kontakt med barn eller unge i sitt arbeid. Det tilføyes imidlertid, at det i praksis langt på vei vil ha de samme virkninger om det fra departementets side blir utarbeidet generelle anbefalinger til de lokale ansettelsesmyndigheter, eller at disse kommer frem til felles retningslinjer.» Videre er påpekt betydningen av at ansettelsesmyndigheten kan bli kjent med forholdet, og det er ansett som mest nærliggende å kreve at søkerne fremlegger politiattest, eventuelt at ansettelsesmyndigheten gis adgang til å få slik attest fra politiet. Når det gjelder hvilke opplysninger som bør kunne gis i en politiattest ved de ansettelsessaker det her er tale om, er det i betenkningen gitt uttrykk for at dette særlig vil måtte gjelde opplysninger som har direkte relevans for disse stillinger. Her synes det imidlertid å være viktig at det kan bli gitt mest mulig fullstendige opplysninger. I så fall kunne det gis opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker og de verserende forselessaker som f.eks. er knyttet til sedelighets- og voldssaker, eller som antas å ha betydning for formålet ved attesten, i tillegg til de opplysninger som blir gitt i en vanlig politiattest. Med et slikt opplegg kan det være nærliggende at politiattest utferdiges direkte til ansettelsesmyndigheten etter anmodning av denne.

I St.meld. 53/1992-93 s. 50-51 er disse spørsmål omtalt, og det er vist til at spørsmålene forsåvidt angår barnehagene vil bli nærmere omtalt i forbindelse med barnehageloven. I Ot.prp. 68/1993-94 er spørsmålene omtalt s. 37-39 og s. 65. Etter lovforslagets § 21 må den som skal arbeide i barnehage legge frem tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn.

Det prinsipielle spørsmål, om det skal stilles slike krav til den som ansettes i stilling som innebærer direkte kontakt med barn eller unge i arbeidet, vil formentlig få en avklaring under Stortingets videre behandling av barnehageloven. Lovbestemmelser om undervisningspersonalet synes å måtte utformes på bakgrunn av den prinsipielle holdning Stortinget kommer frem til. Riktignok vil det for barnehagenes vedkommende være tale om ansatte som arbeider med barn på lavere alderstrinn enn i skolene. Også i skoleverket vil det imidlertid i betydelig grad være tale om barn på de lavere alderstrinn. Seksuelle overgrep kan dessuten forekomme også overfor barn og unge på høyere alderstrinn. Under enhver omstendighet synes det vesentlig å motvirke seksuelle overgrep mot barn og ungdom i skolene. Barn og unge er i en utsatt livssituasjon, og må beskyttes mot overgrep. Lovbestemmelser på linje med det som er foreslått i barnehageloven vil dessuten bidra til å markere den generelle holdning i samfunnet om at det her er tale om atferd som ikke kan tolereres.

15. Jakhelln: Om stillinger hvor arbeidstakeren i sitt arbeid er i direkte kontakt med barn eller unge - rettsstillingen hvor arbeidstakeren begår sedelighetsforbrytelse, og rettsstillingen hvor søker til slik ledig stilling tidligere har gjort seg skyldig i forbrytelse som nevnt (april 1993).

9 UTLYSNING AV LEDIG STILLING

9.1

Grunnskoleloven gir i § 20 bestemmelser om når ledig stilling skal utlyses, og gir også enkelte regler om hva utlysningen kan - og ikke kan - inneholde.

Etter grunnskolelovens § 20 nr. 1 skal ledige stillinger som omfattes av § 21 nr. 1 utlyses av kommunen. Utlysningsteksten skal inneholde vilkår for stillingen, og angi søknadsfrist. Søknadsfristen skal være minst tre uker.

Etter grunnskolelovens § 20 nr. 2 skal stillinger for adjunkt eller lektor med undervisning på barne- og ungdomstrinnet, eller bare på ungdomstrinnet, eller både i grunnskole og videregående skole, utlyses slik at de fag som det kreves undervisningskompetanse i, er særskilt nevnt.

Etter grunnskolelovens § 20 nr. 3 kan kommunen, hverken i utlysningen eller på annen måte, kreve at søkerne skal gi opplysninger om hvorledes de ser på politiske og kulturelle spørsmål.

Tilsvarende bestemmelser var tidligere fastsatt i lov om videregående opplæring § 19. Denne bestemmelse er imidlertid opphevet ved lovendring av 10. juni 1993 nr. 85 om tilpasning av særlovgivningen til den nye kommunelov, jfr. Ot.prp. 59/1992-93 s. 53 og 56, men uten at spørsmålet om utlysning av ledige stillinger m.v. kan sees spesielt kommentert.

Det kan også nevnes at tjenestemannslovens § 2 fastsetter at ledig embete eller stilling skal kunngjøres offentlig, om ikke annet er fastsatt i forskrift, reglement eller tariffavtale.

9.2

Ved ansettelse i offentlige stillinger er siktemålet å få stillingen besatt av den søker som er best egnet for stillingen. For å få det bredeste utvalg av søkere, noe som er nødvendig for å oppnå denne målsetting, vil det følge av god forvaltningsskikk at ledig stilling som hovedregel utlyses offentlig. Et krav om offentlig utlysning av ledig stilling vil dessuten medvirke til personer i lederstilling ikke blir utsatt for press fra omgivelsene i retning av ikke å foreta offentlig utlysning, men i stedet besette stillingen ved intern kunngjøring eller på annen måte favorisere personer som på en eller annen måte er innenfor skoleverket. Det kan imidlertid være behov for at ansettelse i ledig stilling kan finne sted hurtigere, og dermed uten offentlig kunngjøring, f.eks. hvor det uventet er oppstått ledighet. En ubetinget regel om at enhver ledig stilling alltid skal utlyses offentlig vil derfor kunne vise seg å være uhensiktsmessig i praksis. Utgangspunktet må imidlertid være at ledige stillinger skal utlyses hvor det er tale om stillinger som skal besettes for lengre tid, og det f.eks. ikke er tale om vikariater for kortere tid.

Arbeids- og tjenestemannsrettslig er det neppe behov for å angi *i lov* når ledig stilling skal utlyses. Som arbeidsgiver vil fylkeskommune eller kommune kunne fastsette, f.eks. i tilsettingsreglement, når ledig stilling skal utlyses. Bestemmelser om dette kan også fastsettes ved tariffavtale. Forvaltningsrettslig kan det imidlertid også her reises spørsmål om kompetansefordelingen mellom statlige myndigheter og de kommunale og fylkeskommunale myndigheter. I den utstrekning det må ansees for et statlig anliggende å kunne fastsette når ledig stilling i skoleverket skal utlyses, vil det være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse. I så fall synes en generell bestemmelse, som angir at staten har kompetanse til å fastsette dette, å ville være den mest hensiktsmessige reguleringsform. Et alternativ kan være å gi en lovbestemmelse av innhold som tilsvarende tjenestemannslovens § 2, men også i så fall vil kompetanseforholdet overfor statlige myndigheter måtte avklares.

9.3

Bestemmelsene om offentlig arbeidsformidling og om fri bevegelighet for arbeidstakere m. v. innenfor EØS-området har betydning i denne sammenheng, men innebærer ikke at offentlig utlysning av ledig stilling blir unødvendig.

Etter sysselsettingsloven av 27. juni 1947 nr. 9 § 12 første ledd er arbeidsgiver forpliktet til straks å «melde ledig plass til arbeidsformidlingen i distriktet», medmindre det «med en gang blir satt en inn i plassen». Etter § 12 femte ledd kan Kongen imidlertid fastsette regler om unntak fra denne meldeplikt «for så vidt gjelder ledige plasser i staten, fylkeskommuner, kommuner og hel- og halvoffentlige institusjoner, og kan også fastsette regler om i hvilken utstrekning disse skal nytte arbeidsformidlingen når de skal tilsette arbeidstakere.» Det kan imidlertid ikke sees å være fastsatt regler etter § 12 femte ledd.

Etter EØS-avtalen skal den norske arbeidsformidling samarbeide med arbeidsformidlingen i EØS-statene ved bl.a. å gi oppgaver over ledige stillinger og over arbeidssøkere som ønsker å arbeide i en annen stat, jfr. lov av 27. nov. 1992 nr. 112. Dette henger sammen med den fri bevegelighet av arbeidstakere m.fl. innen EØS-området som følger av EØS-avtalens hoveddel, jfr. lov av 27. nov. 1992 nr. 109 som fastsetter at EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov. Borgere av EØS-statene som søker arbeid på en annen EØS-stats territorium har således krav på samme bistand fra arbeidskontorene der, som landet gir egne statsborgere som søker arbeid.

Etter EØS-avtalens hoveddel, art. 28 nr. 4, får bestemmelsene om fri bevegelighet for arbeidstakere ikke anvendelse på stillinger i den offentlige administrasjon. Dette unntak tar etter EF-domstolens praksis sikte på stillinger som er typiske for den offentlige forvaltnings særlige virksomhet, når den er blitt overdratt utøvelsen av offentlig myndighet og ansvaret for å ivareta statens almene interesser. Stillinger som bl.a. sykepleier ved offentlige sykehus, lokomotivfører m.v. er således ikke omfattet av dette unntak.¹⁶⁶⁾ I denne sammenheng, og nært knyttet til art. 28 nr. 4, må merkes lov av 27. nov. 1992 nr. 112 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 om fri bevegelighet for arbeidstakere m.v. innenfor EØS, med rådsforordninger (EØF) nr. 1612/68 og 312/76. Art. 2 flg. forbyr forskjellsbehandling av EØS-borgere, men art. 3 nr. 1 annet ledd gjør unntak for vilkår om språkkunnskaper som er nødvendige på grunn av arbeidets art. EF-domstolen har lagt til grunn at det som betingelse for ansettelse i skoleverket kunne kreves kjennskap kunne kreves kjennskap til ett av medlemsstatens offisielle språk. Det var for en lærerstilling i Irland krevet kjennskap til gælisk, idet det ikke var i strid med traktaten å føre en politikk som hadde til formål å beskytte og fremme et språk som både var vedkommende medlemsstats nasjonale språk og første offisielle språk. De tiltak som ble truffet for å gjennomføre en slik politikk måtte likevel ikke stå i misforhold til formålet, og ikke anvendes slik at statsborgere fra andre medlemsstater ble diskriminert. Kunnskapsnivået måtte ikke stå i misforhold til formålet. Forholdsmessighetsprinsippet måtte således respekteres.¹⁷⁷⁾ - Bl.a. ut fra denne avgjørelse kan det neppe legges til grunn at lærerstillinger er omfattet av unntaket i EØS-avtalens hoveddel, art. 28 nr. 4.

Etter EØS-avtalens vedlegg V punkt 2, jfr rådsforordninger (EØF) nr. 1612/68 og 312/76 og lov av 27. nov. 1992 nr. 112, skal den norske arbeidsformidling samarbeide med arbeidsformidlingen i EØS-statene ved bl.a. å gi oppgaver over ledige stillinger og over arbeidssøkere som ønsker å arbeide i en annen stat. Nærmere

16. Jfr. oversikten over EF-domstolens rettspraksis i Ruth Nielsen: EF-arbejdsret (København 1992) s. 198-200.

17. Jfr. Ruth Nielsen: EF-arbejdsret (København 1992) s. 187-190.

regler er gitt i rådsforordningens annen del om arbeidsformidling, art. 13 flg., endret ved rådsforordning 2434/92.

Den norske arbeidsformidling skal jevnlig sende til arbeidsformidlingen i de andre EØS-land, og til Det europeiske samordningskontor, tilbud om ledige stillinger som sannsynligvis vil kunne bli besatt med statsborgere i andre EØS-land, og tilbud om ledige stillinger som er meldt til land som ikke omfattes av EØS-avtalen (tredjeland), samt søknader om arbeid fremlagt av personer som har erklært at de ønsker å arbeide i en annen EØS-stat, og endelig opplysninger for de forskjellige geografiske områder og næringer om arbeidssøkere som har erklært seg villige til å ta arbeid i en annen stat, jfr. rådsforordningens art. 15. I Norge er det Arbeidsdirektoratet som sender disse opplysningene til Det europeiske samordningskontor. Innen Arbeidsdirektoratet er Arbeidsformidlingens Europaservice opprettet, med stillinger som eurokonsulenter, og er knyttet til datanettet mellom EØS-landene. De opplysninger som Norge mottar fra de andre EØS-land skal snarest mulig oversendes til de berørte arbeidskontorer m.v.

Etter art. 16 nr. 1 og 2 skal alle ledige stillinger som er meldt til arbeidskontorene i ethvert EØS-land, og som omfattes av art. 15, meddeles og behandles av vedkommende arbeidskontorer i de andre berørte EØS-land. Arbeidskontorene i disse EØS-land skal sende søknader til arbeidskontorene i det EØS-land som har ledige stillinger. Søknader om arbeid fra personer som ønsker å arbeide i en annen EØS-stat skal besvares av arbeidskontorene i vedkommende EØS-land innen en rimelig frist, som ikke bør overstige én måned. I art. 16 nr. 3 er det uttrykkelig sagt at arbeidssøkere som er statsborgere i EØS-land skal gis samme prioritet som den som ved passende tiltak blir gitt innenlandske arbeidstakere.

9.4

Arbeids- og tjenestemannsrettslig er det neppe heller behov for å angi i lov hva utlysningsteksten skal inneholde. Også slike forhold synes mest hensiktsmessig å kunne fastsettes ved tilsettingsreglement eller tariffavtale. En ordentlig utarbeidet stillingsbeskrivelse med de krav som stilles for stillingen vil for øvrig være nødvendig for at en offentlig kunngjøring skal oppnå sitt formål og motivere mulige søkere til å søke på stillingen. Også i denne henseende kan det imidlertid reises spørsmål om kompetansefordelingen mellom statlige myndigheter og de kommunale og fylkeskommunale myndigheter. I den utstrekning det må ansees for et statlig anliggende å kunne fastsette hva utlysningsteksten skal inneholde, vil det være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse. Også i så fall synes en generell bestemmelse, som angir at staten har kompetanse til å fastsette dette, å ville være den mest hensiktsmessige reguleringsform.

9.5

Under enhver omstendighet synes bestemmelsen i grunnskolelovens § 20 nr. 3 i dag å være overflødig på grunn av bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 55 A, som for øvrig går lenger enn det grunnskolelovens § 20 nr. 3 fastsetter, for såvidt som denne ikke også nevner religiøse spørsmål. Slik bestemmelsene står i dag, kan det reises tvil om det er grunnskolelovens spesialbestemmelse som får anvendelse, eller om det er den mer omfattende bestemmelse i arbeidsmiljøloven. Denne uklarhet vil unngås ved at grunnskolelovens særbestemmelse oppheves.

Bestemmelse tilsvarende grunnskolelovens § 20 nr. 3 ble første gang introdusert i lovgivningen ved lovendring av 18. sept. 1909 til folkeskolelovene av 1889. Bakgrunnen for lovendringen var at det i enkelte skolestyrers

kunngjøringer om ledige lærerposter var begjært opplyst om søkerne var «rigsmaals- eller landsmaalsvenlige». Etter en inngående debatt i Odelstinget ble bestemmelsen gitt den nåværende, og mer generelle, formulering. Flere av representantene i Odelstinget fremhevet imidlertid at bestemmelsen bare gjaldt kunngjøringen, og at det var fare for at tilsvarende opplysninger ble forsøkt tilveiebrakt gjennom underhåndshenvendelser. En del av representantene tok uttrykkelig avstand fra at noe slikt ble gjort.¹⁸⁸⁾ - Bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 55 A må for øvrig sees i sammenheng med de folkerettslige forpliktelser som følger av at Norge bl.a. har ratifisert ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i arbeidsforhold og yrker. Konvensjonens art. 1 (a) inkluderer i begrepet diskriminering enhver forskjell, utelukkelse eller preferanse basert på rase, hudfarge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, og art. 2 flg. pålegger statene å føre en nasjonal politikk for å eliminere slik forskjellsbehandling.

For ordens skyld nevnes også at likestillingslovens § 4 har betydning for utlysningstekstens innhold, for såvidt som bestemmelsen setter forbud mot å utlyse en stilling for bare det ene eller det annet kjønn, medmindre det foreligger en åpenbar grunn for dette.

10 SØKERLISTE, DOKUMENTOFFENTLIGHET M.V

For sammenhengens skyld nevnes at skolelovgivningen ikke har bestemmelser om søkerliste, dokumentoffentlighet m.v. Disse spørsmål er regulert ved bestemmelsene i offentlighetslov og forvaltningslov med tilhørende forskrifter, som også får anvendelse ved ansettelse i stillinger i det offentlige skoleverket, uansett om det er tale om kommunale, fylkeskommunale eller statlige stillinger. Forholdene for undervisningspersonalet kan ikke sees å være slik at det er grunn til å foreslå endringer om disse spørsmål.

Søkerliste er etter offentlighetslovens § 6 nr. 4 tilgjengelige for «enhver», jfr. § 2. Denne søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp. Den skal inneholde søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.

Vedtak om ansettelse i offentlig stilling er etter forvaltningslovens § 2 annet ledd å regne som enkeltvedtak. Søkerens adgang til ansettelsessakens dokumenter er regulert ved forskrift av 21. nov. 1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetning i den offentlige forvaltning. Denne forskrift gjør unntak fra forvaltningslovens § 18 i sin helhet. Begrensninger i søkerens adgang til ansettelsessakens dokumenter, slik denne adgang er regulert ved forskriften av 1980, følger imidlertid av forvaltningslovens § 19.

Etter forskriftens § 2 har søkerne rett til å gjøre seg kjent med samtlige øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet. Slike opplysninger kan forvaltningsorganet sammenfatte i en egen liste - utvidet søkerliste.

Søkerne har rett til opplysninger om seg selv, men ikke til vurderinger som er gjort av eller gitt til tilsettingsorganet, innstillingsorgan m.v., eller av nåværende eller tidligere arbeidsgivere eller oppdragsgivere, jfr. forskriftens § 3. Etter § 5 har søkeren med tilsvarende begrensninger rett til å gjøre seg kjent med skriftlige referater fra intervjuer e.l.

Søkerens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om andre søkere, ut over den utvidede søkerliste, er begrenset til søknader med vedlegg fra søkere som er innstilt til eller tilsatt i stillingen, og dokumenter som inneholder faktiske opplysninger om disse, jfr. forskriftens § 4.

18. Jfr. Tillæg 2 til Innst. O. XII (1909) s. 1-2.

Likedan har søkerne rett til å gjøre seg kjent med hvem som er innstilt til stillingen, og den rekkefølge de er innstilt i, og om det foreligger dissens blandt medlemmene av innstillingsmyndigheten, og i tilfelle hvor mange stemmer hver av de innstilte søkere har fått. Den begrunnelse som er gitt av innstillingsmyndigheten har søkerne ikke krav på å gjøre seg kjent med, bortsett fra de deler av innstillingen som måtte inneholde nye faktiske opplysninger eller anførsler av betydning, jfr. forskriftens § 6.

11 HENSYN SOM KAN TILLEGGES VEKT VED VURDERINGEN AV SØKERNE

11.1

Bortsett fra bestemmelsen i grunnskolelovens 20 nr. 3 om at kommunen, hverken i utlysningen eller på annen måte, kan kreve at søkerne skal gi opplysninger om hvorledes de ser på politiske og kulturelle spørsmål, gir skolelovgivningen noen bestemmelser om hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved vurderingen av søkerne.

Bestemmelsen i grunnskolelovens 20 nr. 3 angir ikke direkte at politiske eller kulturelle spørsmål ikke kan tillegges vekt, og det samme gjelder for øvrig også arbeidsmiljølovens § 55 A. Bestemmelsene må imidlertid forstås slik at de setter forbud mot å tillegge slike forhold betydning ved vurderingen av søkerne, medmindre det følger av stillingens karakter at det vil være saklig å legge vekt på slike forhold, jfr. bl.a. *Jakhelln: Oversikt over arbeidsretten* (1993) s. 27.

Det følger videre av likestillingslovens § 4 annet ledd at det ved ansettelse ikke må gjøres forskjell på kvinner og menn i strid med § 3, som hjemler ulik behandling som, i samsvar med lovens formål, fremmer likestilling mellom kjønnene. Slik forskjellsbehandling kan således være hjemlet i tilsettingsreglement eller tariffavtale. Eksempelvis nevnes hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og en rekke tjenestemannsorganisasjoner <1994> § 2 punkt 2.2 annet ledd: «Når søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes kvinnelig søker når dette kjønn er underrepresentert.»¹⁹⁾ Også § 21 nr. 1 annet ledd i hovedavtalen for staten <1992> kan merkes i denne sammenheng. Bestemmelsen fastsetter at hvor flere søkere har tilnærmet like kvalifikasjoner for stillingen, skal søkere fra det kjønn som har mindre enn 40 % av de tilsatte i den aktuelle stillingsgruppe ha fortrinnsrett til stillingen.

Unntaksvis kan det følge av stillingens karakter at det vil være saklig å legge vekt på kulturelle, politiske eller religiøse oppfatninger. Illustrerende for såvidt er Rt. 1986 s. 1250, hvor det var spørsmål om forholdet mellom arbeidsmiljølovens § 55 A og de personalpolitiske retningslinjer som var fastsatt av Diakonhjemmets Sosialhøgskole. Etter retningslinjene skulle hovedtyngden av personalgruppen av lærere, forskere m.fl. være bekjennende kristne, og søkere til slike stillinger skulle spørres om sitt forhold til den kristne tro. Høyesterett uttalte bl.a.: «Norge hadde ratifisert ILO-konvensjon nr. 111 da arbeidsmiljøloven ble vedtatt, og det må forutsettes at lovens § 55 A ikke er i strid med de forpliktelser med hensyn til fremtidig lovgivning som Norge påtok seg ved ratifikasjonen. ... Jeg finner det ... ikke tvilsomt at det må legges vekt på konvensjonen ved tolkningen av § 55 A. ... Etter min mening kan imidlertid verken § 55 A eller ILO-konvensjon nr. 111 stille seg hindrende i veien for å spørre om søkerens forhold til den kristne tro.»

19. Jfr. ARD 1990 s. 87 om tolkningen av denne bestemmelse, sml. også ARD 1987 s. 9.

11.2

Som nevnt ovenfor under 9. er siktemålet ved ansettelse i offentlige stillinger å få stillingen besatt av den søker som er best egnet for stillingen. Dette formål suppleres av det alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetsprinsipp, slik at det ved vurderingen av de enkelte søkere bare kan tas saklige hensyn.²⁰⁾ Vurderingene må også ligge innen de rammer som er trukket opp i utlysningsteksten. Forsåvidt gjelder det ikke spesielle forhold for ansettelse av undervisningspersonale i skoleverket. Noen lovbestemmelse om dette synes derfor ikke nødvendig.

Vurderingstemaet kan være nærmere presisert, f.eks. i tilsettingsreglement eller tariffavtale. Slike presiseringer vil være gyldige så langt de ligger innenfor de begrensninger som følger av saklighetsprinsippet. Som eksempel på slik presisering nevnes hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og en rekke tjenestemannsorganisasjoner <1994> § 2 punkt 2.2 første ledd: «Ved tilsetning ... skal det i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen).» I denne sammenheng kan også vises til Rt. 1988 s. 20, jfr. også NAD 1981-83 s. 231 Stavanger. Saken gjaldt ansettelse som fritidsleder (vikariat) i en kommune. Høyesterett fant at det ikke var tatt utenforliggende hensyn. De mest omfattende arbeidsoppgaver knyttet seg til den oppsøkende virksomhet og fritidsklubbvirksomheten, og det var forsvarlig at det ble lagt vesentlig vekt på skikkethet for disse oppgaver, hvor også søkerens alder ville være et vesentlig moment.

Innen de rammer som følger av det forvaltningsrettslige saklighetsprinsipp vil det ved vurderingen av de forskjellige søkere i noen grad også kunne tas sosiale hensyn av velferdsmessig art, jfr. Rt. 1976 s. 614, sml. også Rt. 1968 s. 283, som begge gjaldt ansettelse av vaktmester ved en folkeskole etter vedtak i skolestyret.

Videre kan merkes RG 1983 s. 1021 Lillehammer hvor vedtak om ansettelse av hovedlærer i videregående skole ble kjent ugyldig fordi det var gitt feilaktige opplysninger fra skolen rektor til skoleutvalget om søkerens kvalifikasjoner. RG 1983 s. 1078 Setesdal; vedtak om ansettelse av musikkleder for kommunal musikk-skole kjent ugyldig pga. mangelfull vurdering av søker. I begge disse saker ble det også tilkjent erstatning. NAD 1986 s. 682 Tromsø; vedtak om ansettelse innen den sosialpedagogiske tjeneste kjent ugyldig fordi søkeren ikke var gitt noen realitetsbehandling. Videre kan merkes NAD 1981-83 s. 741 Eidsivating, hvor skolemyndighetene ble ansett for å ha berettiget grunn til å gå ut fra at en søknad var begrenset til vikariater ved en bestemt ungdomsskole, og derfor ikke var forpliktet til å undersøke om søkeren også kunne være interessert i andre stillinger som måtte være ledige. I Gulating lagmannsretts dom av 22. mars 1993, ankesak 90/216 [utrykt] ble en lærer ansett for usaklig forskjellsbehandlet ved tildeling av overtidstimer, og tilkjent erstatning. Læreren mente at han hadde et rettskrav på å bli tildelt overtidstimer. Fylkeskommunen tildelte ham ikke overtidstimer, fordi fylkeskommunen fant at slik tildeling kunne bli oppfattet som en imøtekommelse av lærerens krav. Lagmannsretten la til grunn at læreren burde vært tilbudt overtidstimer under den uttrykkelige forutsetning at tilbudet ikke var å anse som en aksept av at han hadde rettskrav på slik tildeling. Ytterligere nevnes NAD 1987 s. 436 Jæren om forbigåelse av gravid søker til årsvikariat i grunnskolen. Den siste avgjørelse kan for øvrig sees i sammenheng med Rt. 1988 s. 766 NAD 1988 s. 863. I NAD 1987 s. 1075 Eidsivating ble det ansett berettiget at arbeidsgiver stilte krav til lære-

20. Jfr. bl.a. ARD 1990 s. 87: «... det skjønnsomt utøves, må være saklig i den forstand at det bygger på et holdbart faktisk grunnlag, og at vurderingen har tilstrekkelig bredde og ikke er vilkårlig» (s. 101).

rens evne til å undervise, og legge til grunn opplysninger om søkerens pedagogiske evner; saken gjaldt ansettelse i lærerstilling i videregående skole.

Som nevnt kan vurderingstemaet være presisert i utlysningsteksten, og vurderingen av søkerne må da holdes innen disse rammer, medmindre ansettelsesmyndigheten foretrekker å lyse stillingen ut på nytt med annen utlysningstekst. Illustrerende for såvidt er NAD 1988 s. 1332 Oslo, hvor det ved ansettelse i amanuensisstilling i teologi ved Universitetet i Oslo var angitt at arbeidsområdet skulle være Det nye testamente og ikke som tidligere også Det gamle testamente. Med fagområdet Det nye testamente var ment ikke bare boken Det nye testamente, men også øvrige emner som nytestamentlig tidshistorie, senjødedom m.v. Byrettens flertall bemerket at betenkningens angivelse av stillingens innhold måtte legges til grunn ved bedømmelsen. Bedømmelseskomitéen vurderte søkerens arbeider primært på grunnlag av behandlingen av nytestamentlige tekster. Denne innskrenkende tolkning innebar at det i realiteten ble foretatt en innsnevring av fagområdet for stillingen. Det forelå derfor en uriktig regelanvendelse, og den sterkt innskrenkende tolkning var vilkårlig og urimelig. På denne bakgrunn ble ansettelsesvedtaket kjent ugyldig.

12 PLIKT TIL Å SI FRA OM MAN TAR DEN TILBUDTE STILLING, M.V

Etter grunnskolelovens § 21 nr. 2 må den som blir ansatt innen 8 dager fra mottatt meddelelse skriftlig melde fra om han eller hun tar i mot stillingen. Denne frist kan kommunen forlenge. Etter § 23 nr. 2 er den som tar i mot ny stilling forpliktet til straks å si opp stilling som vedkommende ikke kan fortsette i når den nye stilling blir tiltrådt, og er også forpliktet til straks å tilbakekalle andre søknader på slike stillinger.

Tilsvarende var det tidligere også fastsatt i lov om videregående opplæring § 19 tredje ledd at den som ble ansatt innen 8 dager måtte melde fra skriftlig om han eller hun tok i mot stillingen, og at fylkeskommunen kunne forlenge fristen. Denne frist kan kommunen forlenge. Som nevnt under 9. er imidlertid denne bestemmelse opphevet ved lovendring av 10. juni 1993 nr. 85 om tilpasning av særlovgivningen til den nye kommunelov, jfr. Ot.prp. 59/1992-93 s. 53 og 56, men uten at spørsmålet om plikt til å gi denne melding kan sees spesielt kommentert.

De ovennevnte bestemmelser i grunnskolelovens § § 21 nr. 2 og 23 nr. 2 kan neppe sies å inneholde forpliktelser ut over det som følger av alminnelig orden, og tilsvarende bestemmelser kan ikke sees å foreligge i annen arbeids- eller tjenestemannsrettslig lovgivning. Også uten lovhjemmel vil en kommune eller fylkeskommune som arbeidsgiver kunne fastsette en svarfrist av passende lengde i det enkelte tilfelle, eventuelt i tilsettingsreglement eller ved tariffavtale. Det er derfor neppe grunn til å opprettholde bestemmelsen i grunnskolelovens § 21 nr. 2. De forpliktelser som følger av § 23 nr. 2 vil en søker også ellers i arbeidslivet være forpliktet til å overholde, og heller ikke denne bestemmelse synes det å være særlig grunnlag for å opprettholde.

13 TILSETTINGSBREV

Bestemmelser om skriftlig arbeidsavtale er nå fastsatt i arbeidsmiljølovens § § 55 B flg. Bestemmelsene får også anvendelse overfor undervisningspersonale. Noen ytterligere lovbestemmelser skulle således ikke være nødvendige.

For ordens skyld nevnes at det i rettsvilkårsavtalen av 1984 § 3 er tariffavtalt at «den som blir tilsatt skal ha tilsettingsbrev. Tilsettingsbrevet skal minst angi:

- a) lovhjemmel for tilsettingen,
- b) hva slags stilling det gjelder, tilsettingsformen og tilsettingsvilkår,
- c) navnet på skolen vedkommende tilsettes ved, samt navnet på den eller de øvrige skoler vedkommende eventuelt skal tjenestegjøre ved,
- d) hvilket tidspunkt tilsettingen gjelder fra,
- e) vilkår knyttet til stillingen, svarfristen, jf. lov om videregående opplæring § 19, 3. ledd,
- f) for delstillinger - stillingens omfang i prosent.»

Tariffbestemmelsen kan ikke sees å inneholde mer enn det som følger av arbeidsmiljølovens regler, bortsett fra at tariffavtalen viser til den nå opphevede bestemmelse om svarfrist i lov om videregående opplæring § 19, og et krav om at lovhjemmel for tilsettingen skal angis. På det prinsipielle plan bemerkes at tariffavtalen ikke medfører at arbeidsmiljølovens ovennevnte bestemmelser for øvrig ikke får anvendelse, idet arbeidsmiljøloven for såvidt er ufravikelig, jfr. § 5 og § 55 C, som angir hva arbeidsavtalen minst skal omfatte.

14 SÆRLIG OM TIDSBEGRENSET ANSETTELSE, VIKARIATER M.V., OG PRØVETID

14.1

Adgangen til å inngå arbeidsavtale for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art må sees i sammenheng med bestemmelsene om oppsigelsesvern m.v. Bl.a. av denne grunn ble det ved arbeidsmiljøloven av 1977 § 58 nr. 7 annet ledd innført vesentlige begrensninger i forhold til den tidligere arbeidervernlov av 1956. Etter bestemmelsen i arbeidsmiljøloven kunne slik tidsbegrensning bare rettsgyldig avtales «når arbeidets karakter tilsier det», likevel slik at tidsbegrensede arbeidsavtaler kunne inngås for «praksisarbeid eller vikariat». Etter revisjonen av 6. januar 1995 av arbeidsmiljøloven er bestemmelsene om tidsbegrenset ansettelse fastsatt i den nye § 58 A, som bl.a. opprettholder unntakene for «praksisarbeid eller vikariater»,²¹⁾ men som for øvrig ytterligere begrenser adgangen til å inngå arbeidsavtaler av tidsbegrenset varighet til de tilfelle hvor «arbeidets karakter tilsier det og arbeidet adskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften».

14.2

Etter grunnskolelovens § 17 nr. 2 kan det imidlertid «nyttast mellombels tilsette lærer og vikar» ... «når det trengst». Noen tilsvarende bestemmelse er ikke gitt i lov om videregående opplæring § 17.²²⁾

21. I denne sammenheng kan nevnes Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1989 s. 1116, hvor en vikar, som fast og over lang tid hadde fylt et generelt og stort vikarbehov i virksomheten, ble ansett for omfattet av de vanlige regler om oppsigelse og oppsigelsesvern.

22. Bestemmelsen er endret ved lov av 28. mai 1993 nr. 51. Tidligere fastsatte bestemmelsen i annet ledd at undervisningen kunne legges til hele stillinger eller timelærerstillinger etter nærmere regler gitt av departementet. Videre var det i tredje ledd fastsatt at «når det trengs, kan det antas vikarer eller tilsettes midlertidige lærere for inntil ett år.» Ved lovendringen ble de to siste ledd opphevet, uten nærmere kommentarer.

Etter rettsvilkårsavtalen av 1984 kan tidsbegrenset ansettelse bare anvendes i vikariat (§ 2 første ledd) - definert som tjenestegjøring for en annen i dennes fravær (§ 2 niende ledd) - eller når det ikke er mulig å få stillingen besatt med personale med godkjent utdanning, eller når arbeidet er av forbigående karakter og i samsvar med stillingsplanen (§ 2 tiende ledd). Merkes kan også 2 sjette ledd: «Ved tilsetning i undervisningsstilling i yrkesfaglige studieretninger kan søker som fyller de faglige krav til utdanning og praksis tilsettes på oppsigelse, selv om vedkommende mangler pedagogisk utdanning eller allmennteknisk/yrkesteoretisk utdanning. Vilkår for dette er at vedkommende skaffer seg godkjent utdanning innen en frist fastsatt av tilsettingsmyndigheten. Fristen skal til vanlig ikke overstige 3 år. Tilsettingsmyndigheten kan i særlige tilfeller forlenge 3-års-fristen. For tilsetning i HI gjelder tilleggsavtale mellom departementet og lærerorganisasjonene, tatt inn i rundskriv F-58/83.»

I ARD 1984 s. 47 la Arbeidsretten til grunn at det etter den dagjeldende rettsvilkårsavtale av 1975 ikke var adgang til å ansette midlertidig lærere i forbindelse med at det for et skoleår ble opprettet ekstraordinære klasser med særtilskudd fra staten for å avhjelpe arbeidsløshet blandt ungdom. Arbeidsretten avsa også dom for at de midlertidig ansatte lærere var å anse som ansatt på oppsigelse. Arbeidsretten uttalte bl.a., at det «må anses på det rene at tariffavtalens bestemmelser må gå foran hvis disse er gunstigere for arbeidstakerne» (s. 57). Uttalelsen refererer seg til lovbestemmelsene i arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 og lov om videregående opplæring § 17, slik disse bestemmelser lød dengang.

For statens vedkommende er bestemmelser om tidsbegrenset ansettelse gitt i tjenestemannslovens § 3 nr. 2, som detaljert angir når slik ansettelse kan finne sted. Bestemmelsen er nærmere presisert i forskrift av 11. nov. 1983.

14.3

Da grunnskoleloven ble gitt, i 1969, var det ingen motsetning mellom bestemmelsen i grunnskolelovens § 17 nr. 2 og arbeidervernlovens § 41 nr. 1 annet ledd. Etter at arbeidsmiljøloven ble vedtatt i 1977 oppstår imidlertid spørsmålet om forholdet mellom arbeidsmiljølovens bestemmelse og bestemmelsen i grunnskoleloven. Dels er det spørsmål om grunnskolelovens bestemmelse må ansees for særskilt å regulere adgangen til tidsbegrenset ansettelse, uavhengig av arbeidsmiljølovens bestemmelser, og det kan også reises spørsmål om uttrykket «vikarar» i grunnskolelovens regel har et annet innhold enn uttrykket «vikariater» har etter arbeidsmiljølovens regler.

Det kan hevdes at grunnskolelovens regel er en særbestemmelse for grunnskolen, som må forstås uavhengig av den generelle regel i arbeidsmiljøloven. Men det kan også hevdes at den nyere og mer generelle bestemmelse i arbeidsmiljøloven må legges til grunn ved fortolkningen av grunnskolelovens regel. Det kan også hevdes at bestemmelsen i grunnskoleloven bare er en regel som refererer seg til stillingsstrukturen i skoleverket, og således er en forvaltningsrettslig kompetanseregulering, som ikke refererer seg til arbeidsavtalen mellom vedkommende kommune og den enkelte arbeidstaker. Harmoniseringshensyn og vernehensyn kan anføres til støtte for den sistnevnte forståelse, og likedan for at uttrykket vikariat må ha det samme innhold etter begge de to lover.

Spørsmålet om forståelsen av grunnskolelovens § 17 nr. 2, og forholdet til arbeidsmiljølovens bestemmelser, har vært brakt inn for domstolene ved flere anledninger, uten at det kan sies at spørsmålet har fått noen endelig avklaring. Noen avgjørelse fra Høyesterett foreligger ikke. Spørsmålet er i te-

orien omtalt av *Evju* i *Evju*, Jakhelln m.fl.: *Arbeidsrettslige emner* (1979) s. 203-204, hvor det påpekes at spørsmålet synes usikkert, men under tvil antas at grunnskolelovens regulering er uttømmende, slik at arbeidsmiljølovens bestemmelser ikke får anvendelse. Spørsmålet er også behandlet av *Fanebust: Tjenestemannsrett* (1987) s. 124, som antar at grunnskolelovens bestemmelse «i utgangspunktet» må gå foran arbeidsmiljølovens regel.

Illustrerende for den uklarhet som foreligger er NAD 1986 s. 565 Frostating, som gjaldt årsvikarordningen for lærere i grunnskolen. Flertallet, to av lagmannsrettens dommere, kom - på noe forskjellig grunnlag - til at fire lærere ansatt som årsvikarer måtte ansees som ansatt i oppsigelige hele lærerstillinger. Den ene dommer bygget på at spørsmålet «om hvorvidt årsvikarordningen er en lovlig midlertidig tilsetting, må løses etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven», mens den annen dommer bygget på at vikarbegrepet i arbeidsmiljøloven måtte legges til grunn. Mindretallet, en dommer, la til grunn at grunnskoleloven som særlov måtte gå foran arbeidsmiljøloven.

Merkes kan også RG 1992 s. 989 Oslo, hvor det er lagt til grunn at morsmåslærere kunne ansettes med tidsbegrenset engasjement som årsvikar etter såvel grunnskolelovens § 17 nr. 2 som etter arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7, fordi morsmåslærerne ikke fylte kravene til utdanning. I RG 1993 s. 1001 Eidsivating er lagt til grunn at lærere ved kommunal musikksskole kunne ansettes på årsengasjement for å dekke varierende behov for undervisning ut over deres faste deltidsstillinger. Avgjørelsen er basert på arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7. Årsengasjementene måtte begrenses til det som var strengt nødvendig. Kommunens praksis med å dekke 85 % av undervisningsbehovet ved faste stillinger kunne ikke ansees lovstridig.²³³⁾

14.4

Det synes vesentlig at den uklarhet som eksisterer om adgangen til tidsbegrenset ansettelse i grunnskolen bør avklares. Dersom det i skoleverket skal gjelde andre regler enn de som følger av arbeidsmiljøloven, synes dette å måtte komme til uttrykk gjennom en lovbestemmelse som klart angir når tidsbegrenset ansettelse skal kunne finne sted. I så fall vil eventuelt bestemmelsen i tjenestemannslovens § 3 nr. 2 kunne gi et utgangspunkt.

Det er imidlertid vanskelig å se at det for skoleverkets vedkommende gjør seg gjeldende så særlige hensyn, at det gjennomgående er nødvendig med andre regler om tidsbegrenset ansettelse enn de som følger av arbeidsmiljølovens bestemmelser, og som vil gjelde ikke bare for arbeidslivet i sin alminnelighet - bortsett fra ansatte i statens tjeneste, jfr. tjenestemannslovens § 1 - men også for arbeidsforhold forøvrig i fylkeskommunal og kommunal tjeneste.²⁴⁴⁾ Den sterke poengtering av stillingsvernshensyn, som kommunalkomiteéns flertall la til grunn ved revisjonen av arbeidsmiljøloven av 6. januar 1995, i forhold til den fleksibilitet som tidsbegrensede ansettelser innebærer, må i denne sammenheng også tillegges betydning. Det kan også merkes at kommunalkomiteéns flertall, forsåvidt gikk lenger enn det som var foreslått i Ot.prp. 50/1993-94, og fikk følge av flertallet i Odels- og Lagting.

23. Merkes kan også Gulating lagmannsretts dom av 22. mars 1993 i ankesak 90/216 ÆutryktÅ hvor tidsbegrenset ansettelse for ett skoleår ble ansett berettiget i forhold til aml. § 58 nr. 7, fordi det var tale om kurs under voksenopplæringsordningen, hvor videreføring av kursene var avhengig av at et tilstrekkelig antall elever meldte seg på de respektive kursene.

24. Merkes må likevel at kommuneloven av 25. sept. 1992 nr. 107 § 24 nr. 3 gir kommunestyret eller fylkestinget adgang til å bestemme «at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål ska være på minst seks år.»

Jfr. Innst. O. 2/1994-95 s. 28 flg., hvor flertallet bl.a. uttalte: «Flertallet har selv sagt ... merket seg drøftelsene i proposisjonen omkring den fleksibilitet som midlertidige ansettelse gir. ... Flertallet mener imidlertid trygghet og stabilitet for den enkelte arbeidstaker, i tråd med arbeidsmiljølovens formålsparagraf må gå foran disse hensyn» (s. 29)

14.5

Med dette utgangspunkt kan det likevel reises spørsmål om det ikke bør være adgang til tidsbegrenset ansettelse i de tilfelle hvor det ikke er mulig å få stillingen besatt med en søker som har de kvalifikasjoner som er foreskrevet for stillingen. Dette er et spørsmål som oppstår ikke bare i skoleverket, men også i enkelte andre deler av arbeidslivet, hvor det i lov eller forskrift er fastsatt kvalifikasjonskrav. Slike vanskeligheter er bl.a. kjent fra helsesektoren, hvor det også foreligger avgjørelser av Høyesterett om forståelsen av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, slik den var gjeldende frem til lovendringene av 6. jan. 1995. Høyesteretts praksis må kunne sammenfattes slik at det, bl.a. ut fra hensynet til pasientene, var adgang til midlertidig ansettelse hvor stillingen ikke kunne besettes med kvalifisert søker, forutsatt at ansettelse ble begrenset til det som var strengt nødvendig, og at det foreliggende behov var saklig begrunnet.

I Rt. 1985 s. 1141 ble tidsbegrenset ansettelse av aktivtører i stillinger som var normert for ergoterapeuter ved et fylkeskommunalt sykehus av Høyesterett ansett for ikke å være i strid med arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd. Høyesterett viste bl.a. til hensynet til pasientene, og at det foreliggende behov var saklig begrunnet, samt til at ansettelsen var begrenset til det som var strengt nødvendig. Fast ansettelse av aktivtører i ergoterapeutstillinger ville kunne føre til blokkeringsfare for såvidt som det kunne oppstå vanskeligheter med å knytte til sykehuset interesserte ergoterapeuter, fordi ingen stillinger ville være ledige. Høyesterett la også vekt på at Sosialdepartementet hadde antatt at det måtte være lovlig adgang til midlertidig tilsetning av pleiepersonell når man ikke fikk kvalifiserte søkere, og på en avtale mellom Norske Kommuners Sentralforbund og Norsk kommuneforbund, som bl.a. bygget på at tidsbegrenset ansettelse kunne finne sted hvor det ikke var kvalifiserte søkere, begrenset til nærmere angitte tidsrom, samt på at de den gang gjeldende forskrifter til tjenestemannsloven av 1977 også åpnet for midlertidig ansettelse, bl.a. i slike tilfelle.

Avgjørelsen av 1985 må sees i sammenheng med den nyere avgjørelse i Rt. 1991 s. 872, hvor en hjelpepleier gjennom en årrekke (12 år) hadde vært midlertidig ansatt som assisterende avdelingsleder ved fylkeskommunens sentralinstitusjon for psykisk utviklingshemmede. Kvalifikasjonskravene i bemanningsplanen var motivert ut fra det saklige behov å sikre institusjonen en best mulig faglig standard, men Høyesterett karakteriserte disse krav som «lite realistiske», og institusjonen hadde gjort systematisk bruk av midlertidige avtaler for å løse et permanent bemanningsproblem. Det måtte være «grenser for hvor lenge et midlertidig tilsetningsforhold kan vedvare», og hjelpepleieren hadde også «i tillegg til de kvalifikasjoner praksis har tilført henne ... sørget for tilleggsutdannelse med sikte på bedre å fylle de oppgaver stillingen forutsetter». På denne bakgrunn kom Høyesterett til at arbeidstakeren var fast ansatt i stillingen som assisterende avdelingsleder.

Endelig skal også nevnes avgjørelsen av Høyesterett i Rt. 1988 s. 746, hvor en sjefspsykolog midlertidig hadde fungert som faglig/administrativ leder av fylkeskommunens barnepsykiatriske avdeling ved sentralsykehuset gjennom 14 år. Etter

bemanningsplanen og forskriftene skulle avdelingen ledes av en overlege som var barnepsykiater, men slik lege hadde ikke kunnet skaffes. Høyesterett fant at sjefspsykologen hadde fungert som leder, men selv om administrasjonsoppgavene var meget omfattende dekket de ikke en egen stilling, og sjefspsykologen hadde hele tiden beholdt og fungert i stillingen som sjefspsykolog. De faglig/administrative lederoppgaver måtte karakteriseres som tilleggsfunksjoner til hans stilling, og kunne overføres til godkjent spesialist i barnepsykiatri, uten at det var nødvendig å gå til oppsigelse av sjefspsykologen.

Situasjonen innen skoleverket synes på mange måter parallell til situasjonen innen helsevesenet. Det synes nærliggende at det må tas hensyn til elevenes opplæring, og til skolens behov for å kunne ansette kvalifiserte lærere når det blir anledning til det. Det bør unngås at slik ansettelse ikke kan finne sted fordi skolen har måttet ansette fast lærere som ikke fyller kvalifikasjonskravene. Meget synes derfor å tale for at det i lovbestemmelse for skoleverket angis at midlertidig ansettelse kan finne sted hvor stillingen ikke kan besettes med kvalifisert søker, slik rettsvilkårsavtalen av 1984 § 2 tiende ledd angir, jfr. også RG 1992 s. 989 Oslo. Hvis det av tidsmessige grunner er anledning til det, vil det være naturlig at gjentatt utlysning skjer før midlertidig ansettelse finner sted. Midlertidig ansettelse synes også å måtte holdes innen snevre tidsmessige rammer, både av hensyn til sammenhengen med arbeidsmiljølovens regler, og av hensyn til såvel elever som den midlertidig ansatte. Det kan således være et spørsmål om ikke ansettelsen bør begrenses til utløpet av det enkelte skoleår, likevel slik at ny midlertidig ansettelse kan finne sted hvis det fortsatt ikke skulle melde seg kvalifisert søker. Det kan videre være grunn til å overveie om det ikke bør angis at den som har vært ansatt midlertidig i fire år uten videre får status som fast ansatt etter utløpet av de fire år, slik regelen er etter tjenestemannslovens § § 9 og 10.

På bakgrunn av arbeidsmiljølovens § 58 A synes derimot budsjettmessige forhold innen skoleverket derimot ikke å kunne utgjøre tilstrekkelig grunn for bruk av midlertidig ansettelse. Skulle budsjettmessige vanskeligheter medføre at skolens virksomhet må innskrenkes, må det være reglene om oppsigelse som får anvendelse.

14.6

Bestemmelser om prøvetid er ikke gitt i grunnskoleloven, og er heller ikke fastsatt i rettsvilkårsavtalen. Slik ansettelsesformene er angitt i disse regler, ved at ansettelse skjer fast eller på oppsigelse, og i sistnevnte tilfelle med angivelse av oppsigelsesfristens lengde, kan det være tvilsomt om det er adgang til å prøvetidsansettelse, og om bestemmelsene i arbeidsmiljølovens § § 58 nr. 6 og 63 får anvendelse. Det synes imidlertid å burde være adgang til prøvetidsansettelse av undervisningspersonale i samme utstrekning som hvor det er tale om arbeidstakere for øvrig i kommunale og fylkeskommunale stillinger, og i arbeidslivet for øvrig. Likedan kan prøvetid avtales ved ansettelse i stillinger i staten, jfr. tjenestemannslovens § 8.

15 UNDERVISNINGSPERSONALETS PLIKTER

15.1

Skolelovgivningen inneholder flere bestemmelser som angir undervisningspersonalets plikter. Disse bestemmelser er dels av generell karakter, dels angir de temmelig spesifiserte forpliktelser. I det alt vesentlige er det samsvar mellom de regler som følger av grunnskolelovens bestemmelser, og bestemmelsen i lov om videregående opplæring.

Etter grunnskolelovens § 22 nr. 1 har personalet, enkeltvis og samlet, ansvar for at skolen blir drevet i samsvar med de mål som er satt for skolen, og personalet skal medvirke til å skape et godt skolesamfunn. Etter grunnskolelovens § 22 nr. 2 er lærerne forpliktet til å undervise på de læresteg og i de fag som de har kompetanse til.

Etter grunnskolelovens § 22 nr. 3 har personalet mot fastsatt godtgjørelse plikt til å rettlede praktikanter fra pedagogisk høyskole, seminar eller andre utdanningsinstitusjoner, dersom disse får sin praksistid ved skolen. Etter grunnskolelovens § 22 nr. 4 er undervisningspersonalet forpliktet til å møte til etterutdanning, planlegging, samråding m.m. utenom undervisningstiden, i samsvar med regler fastsatt i reglement og instruks. Etter grunnskolelovens § 22 nr. 5 skal personalet rette seg etter de lover som gjelder for skolen og de bestemmelser som er gitt i skoleplaner, reglement og instruks. Etter grunnskolelovens § 22 nr. 6 er lærerne forpliktet til å melde fra til rektor om elever som de mener trenger spesialundervisning.

Etter grunnskolelovens § 18 nr. 3 må den som skal undervise i kristendoms kunnskap undervise i samsvar med den evangelisk-lutherske lære. Etter grunnskolelovens § 17 nr. 3 kan kommunen sette en lærer til å føre tilsyn med undervisningsrom, innbo og læremidler.

Etter lov om videregående opplæring § 20 har personalet enkeltvis og samlet, og i samarbeid med elevene ansvar for at opplæringen skjer i samsvar med læreplanens generelle og spesielle deler. Undervisningspersonalet har plikt til å undervise på de trinn og i de fag og kurs som skolens ledelse fastsetter og har plikt til å møte til planlegging og samråding utenfor undervisningstiden. Undervisningspersonalet har videre plikt til å utføre andre oppgaver som henger sammen med skolens virksomhet. Undervisningspersonalet har plikt til å være rettleidere for studenter ved pedagogiske høyskoler og pedagogiske seminarer, dersom disse får sin praksistid ved skolen. Departementet fastsetter reglement og instruks for rektor og undervisningspersonalet.

15.2

Arbeids- og tjenestemannsrettslig vil det uten videre følge av arbeidsavtalen mellom fylkeskommune eller kommune og den enkelte lærer at den enkelte lærer skal medvirke til at skolen blir drevet i samsvar med de mål som er satt for skolen, og til å medvirke til å skape et godt skolesamfunn. Likedan vil den enkelte lærer som følge av arbeidsavtalen være forpliktet til å rette seg etter de lover som gjelder for

skolen og de bestemmelser som er gitt i skoleplaner, reglement og instruks.²⁵⁵⁾ Det er derfor neppe nødvendig at disse plikter fastsettes ved lovbestemmelse.

Innen de rammer som følger av ovenstående vil en lærer også måtte rette seg etter de retningslinjer som blir gitt av overordnet myndighet, jfr. f.eks. NAD 1981-83 s. 741 Eidsivating om rektors instruks til lærer om hvilke retningslinjer som skulle følges ved karakterfastsettelse. Læreren hadde gitt samtlige elever i en klasse karakteren M som terminkarakter til påske. Rektor trakk lærerens vurdering i tvil, og fastsatte etter at læreren hadde fått uttale seg, at elevene skulle underkastes en ny vurdering i faget på grunnlag av en prøve. Lagmannsretten la til grunn at rektor hadde en særlig plikt til å påse at karakterene ble satt i overensstemmelse med ensartet praksis ved skolen, og at rektor i kraft av styringsretten kunne gi den enkelte lærer instruks om hvilke retningslinjer som skulle følges.

15.3

Ved arbeidsavtale, instruks eller tariffavtale vil det også kunne fastsettes at undervisningspersonalet er forpliktet til å undervise på de læresteg og i de fag som de har kompetanse til, og det samme gjelder for plikten til å rettlede praktikanter fra pedagogisk høyskole, seminar eller andre utdanningsinstitusjoner,²⁶⁶⁾ plikten til å møte til etterutdanning, planlegning, samråding m.m. utenom undervisningstiden, plikten til å melde fra til rektor om elever som de mener trenger spesialundervisning, og plikten til å føre tilsyn med undervisningsrom, innbo og læremidler. På denne måte kan også det nærmere innhold av disse forpliktelser reguleres. Plikt for lærerne til å delta i eksamensarbeid vil også kunne reguleres på denne måte.

De forpliktelser som følger av instruks vil måtte stå tilbake for den tariffavtalte regulering av forholdet som måtte foreligge. Illustrerende for såvidt er ARD 1983 s. 38, som gjaldt spørsmålet om barnehagepersonalets plikt til å delta i praksisveiledning for elever fra barnepleierlinjen i den videregående skole. Tariffavtalene hadde ingen bestemmelse om plikt for personalet til å delta i øvingsopplæring. En utarbeidet «normalinstruks» kunne ikke sees som en del av avtaleverket mellom partene, bl.a. fordi lærernes fagorganisasjoner hadde protestert mot instruksbestemmelsen, og fordi bestemmelsen ikke hadde vært fulgt i praksis. Etter barnehageloven av 6. juni 1975 nr.

25. Det må bl.a. kreves at undervisningen er basert på de vedtatte undervisningsmål, og at den er rimelig balansert i forhold til det utviklingstrinn som elevene befinner seg på, jfr. Jakhelln: i boken «... den urett som ikke rammer deg selv», festskrift til Anders Bratholm (1990) s. 363 med videre henvisninger. - I denne sammenheng kan også neves at læreres adgang til bierverv vil følge de alminnelige arbeidsrettslige regler og begrensninger. Forsåvidt kan bl.a. merkes Rt. 1902 s. 385, hvor Høyesteretts flertall (mindretallet kom til samme resultat på annet grunnlag) la til grunn at et skolestyre ikke kunne fastsette generelt forbud mot at lærere påtok seg annet lønnet verv uten skolestyrets samtykke. Læreren var regnskapsfører og kasserer for Romsdal Tidende, og konstituert kirkesanger ved Molde kirke. Avgjørelsen er dels basert på at byskoleloven av 1889 ikke ga hjemmel for slike vilkår i lønnsvedtekt etter lovens § § 23 og 24, men er også basert på mer generelle betraktninger. En slik myndighet for skolestyret ville «medføre en saa betydelig Indskrænkning i vedkommende Lørers personlige Frihed, at det har Formodningen mod sig» (s. 387), og det ble også bemerket at det var «ikke engang paastaet, at Lærer G.'s Læringjærning har lidt noget ved de Hverv, han har paataget sig» (s. 389). Videre kan merkes Frostating lagmannsretts kjennelse av 14. aug. 1989: «Lagmannsretten er ... enig i at eventuell ureglementert eller utilfredsstillende oppfølging i slike situasjoner kan tilsi at en person også er uskikket som lærer.»

26. Sml. ARD 1992 s. 66 om det tilsvarende spørsmål om sykepleieres plikt til å utføre praksisveiledning av elever og studenter i sykepleie. Arbeidsretten la til grunn at sykepleierne har en slik plikt innen rammen av deres faglige kvalifikasjoner, men ikke når plikten medfører arbeid ut over de ordinære rammer for deres stillinger (s. 78).

30 § 5 nr. 5 hadde departementet hjemmel for å pålegge eier av barnehage å stille den til disposisjon for øvingsopplæring, men denne bestemmelse regulerte bare forholdet mellom departementet og de enkelte barnehageeiere, og medførte ikke at eierne kunne pålegge personalet å delta i øvingsopplæring (s. 62).

15.4

Forvaltningsrettslig blir det imidlertid også i denne sammenheng spørsmål om kompetansefordelingen mellom statlige myndigheter og de kommunale og fylkeskommunale myndigheter, når det gjelder adgangen til å fastsette i reglement eller arbeidsavtaler det nærmere innhold av de ovennevnte forpliktelser. I den utstrekning det må anees for et statlig anliggende å kunne fastsette disse forpliktelser innen skoleverket, vil det være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse. Med dette utgangspunkt synes en generell bestemmelse, som angir at staten har kompetanse til å fastsette i reglement eller ved instruks nærmere bestemmelser om undervisningspersonalets pliktelser i arbeidsforholdet, å ville være den mest hensiktsmessige reguleringsform.

15.5

Forpliktelsen til å undervise i samsvar med den evangelisk-lutherske lære for den som skal undervise i kristendomskunnskap vil prinsipielt sett også kunne reguleres på denne måte. Denne forpliktelse har imidlertid en såvidt nær sammenheng med formålsbestemmelsen for grunnskolen, jfr. grunnskolelovens § 1 om at grunnskolen bl.a. skal gi elevene «ei kristen ... oppseding» - og har også så nær sammenheng med grunnleggende verdi- og livssynsspørsmål - at det kan være naturlig å la denne forpliktelse komme til uttrykk i lovbestemmelse.

Det kan være at undervisningspersonalets fagorganisasjoner og arbeidsgiversiden finner at disse forpliktelser bør reguleres ved tariffavtale. Etter gjeldende tariffrettslige regler vil slik tariffavtale måtte inngås sentralt - med staten, eventuelt Kommunenes Sentralforbund dersom ordningen med staten som tariffpart ikke opprettholdes, som part på arbeidsgiversiden, jfr. kommunelovens § 28 - medmindre det i tariffavtalene selv åpnes for at disse spørsmål, helt eller delvis, kan reguleres ved særavtaler med den enkelte kommune eller fylkeskommune som part på arbeidsgiversiden. Noen lovbestemmelse om disse spørsmål er derfor ikke nødvendig.

Det forhold at et spørsmål som gjelder undervisningspersonalets forpliktelser i arbeidsforholdet er regulert ved reglement, instruks m.v., vil ikke være til hinder for at det ved tariffavtale blir fastsatt bestemmelser om disse forhold. En reservasjon må likevel gjøres for tilfelle hvor det fremgår av de lovbestemmelser som gir hjemmel for slike reglementer, instruks m.v., at undervisningspersonalets forpliktelser i arbeidsforholdet for såvidt bare kan reguleres på denne måte.

16 RESERVASJONSRETT

Det generelle arbeids- og tjenestemannsrettslige utgangspunkt er at en arbeidstaker ikke har adgang til å reservere seg mot å utføre arbeidsoppgaver som omfattes av stillingen, medmindre begrensninger følger av arbeidsavtalen eller annet rettsgrunnlag. Med denne begrensning vil en lærer derfor ikke kunne reservere seg mot å undervise i et fag på det grunnlag at faget, undervisningsopplegget eller andre forhold ved faget strider mot vedkommendes livssynsgrunnlag, politiske oppfatning osv.

Særskilt hjemmel for slik reservasjonsrett er fastsatt i grunnskolelovens § 18 nr. 3 annet ledd, som fastsetter at en lærer som ikke hører til Den norske kirke eller Den evangelisk-lutherske frikirke ikke er forpliktet til å undervise i faget, selv om vedkommende har kompetanse til det.

Skal denne reservasjonsrett opprettholdes - noe meget synes å tale for - vil det være naturlig at reservasjonsretten kommer til uttrykk i lovbestemmelse og ikke bare i reglement eller instruks, jfr. det som er anført ovenfor under 15. En lovbestemmelse vil forsåvidt kunne ha et innhold som tilsvarer den någjeldende bestemmelse i grunnskolelovens § 18 nr. 3 annet ledd.

17 LØNN OG LESETID

Arbeids- og tjenestemannsrettslig er det ingen tvil om at lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale vil kunne fastsettes i tariffavtale, selv om dette ikke skulle være direkte fastsatt i skolelovgivningen. Dette følger etter dagens rettsstilstand av bestemmelsene i tjenestetvistloven, og tilsvarende vil forholdet være etter arbeidstvistloven, dersom denne skulle bli gjort gjeldende for undervisningspersonalet i det kommunale og fylkeskommunale skoleverk. Bestemmelsen i grunnskolelovens § 19 nr. 1 synes det derfor ikke nødvendig å opprettholde. I tariffavtale, eventuelt i reglement eller instruks, vil også kunne fastsettes beregningsregler for lønn m.v., slik at det ikke skulle være nødvendig å opprettholde beregningsregelen i grunnskolelovens § 19 nr. 2. Tilsvarende gjelder for bestemmelsene i grunnskolelovens § 19 nr. 3 om skyssgodtgjørelse, grunnskolelovens § 19 nr. 4 om flyttegodtgjørelse og grunnskolelovens § 19 nr. 5 om lønn under sykdom.

I denne sammenheng kan nevnes at rettsvilkåravtalens § 7 bl.a. fastsetter at lønnsregulativets fellesbestemmelser med tilpasningsavtaler gjelder for undervisningspersonale, og at dette personale har rett til flytte-, skyss- og kostgodtgjørelse etter de til en hver tid gjeldende bestemmelser for offentlige tjenestemenn. Bestemmelsen fastsetter også at undervisningspersonale har rett til medlemskap i Statens pensjonskasse.

For øvrig består det en rekke tariffavtaler mellom staten og organisasjonene for undervisningspersonalet i grunnskolen og videregående skoler. Blandt annet gjelder hovedavtalen i staten fra 1992, med egne likelydende tilpasningsavtaler for grunnskolen og videregående skoler til hovedavtalens del 1. Likeledes gjelder hovedtariffavtalen i staten av 1994 med særskilt tilpasningsavtale av 1991 vedrørende lønnsregulativets fellesbestemmelser for undervisningspersonalet. Tilpasningsavtalen har bl.a. egne bestemmelser om overtidsarbeid og godtgjørelser for undervisningsovertid. Videre gjelder det en rekke særavtaler om arbeidstid, leseplikt m.v. Av disse kan særskilt nevnes den såkalte arbeidstidsavtale av 1993; særavtale om arbeidstid, leseplikt m.v. for lærere.

Av rettstvister om tariffavtalene i skoleverket som i den senere tid har vært behandlet av Arbeidsretten kan bl.a. nevnes ARD 5. mai 1994 om arbeidstidsavtalen av 1993, ARD 5. sept. 1994 om lesepliktavtalen for grunnskolen, ARD 1986 s. 149 om særavtale om leseplikt for maritim undervisning ved videregående skole, og ARD 1983 s. 197 om statens hovedavtale, medbestemmelse og forholdet til skoleverket.

18 PERMISJON OG PERMITTERING

18.1

Det følger av alminnelige arbeids- og tjenestemannsrettslige regler at en arbeidsgiver i kraft av styringsretten kan gi en arbeidstaker permisjon, dersom arbeidstakeren

søker om det. Nærmere regler om permisjon, herunder om saksbehandling, og om hvilket organ innen arbeidsgivers virksomhet som kan avgjøre de forskjellige søknader om permisjon, vil kunne fastsettes ved reglement. Permisjonsbestemmelser vil også kunne være fastsatt i tariffavtale.

Forvaltningsrettslig blir det imidlertid også i denne sammenheng spørsmål om kompetansefordelingen mellom statlige myndigheter og de kommunale og fylkeskommunale myndigheter, når det gjelder adgangen til å fastsette i reglement bestemmelser av dette innhold, sml. ovenfor 15. I den utstrekning det må anees for et statlig anliggende å kunne fastsette bestemmelser av denne art innen skoleverket, vil det være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse. Med dette utgangspunkt synes en generell bestemmelse, som angir at staten har kompetanse til å fastsette i reglement eller ved instruks nærmere bestemmelser om undervisningspersonalets rettigheter i arbeidsforholdet, å ville være den mest hensiktsmessige reguleringsform.

Etter lov om videregående opplæring § 21 kan fylkeskommunen gi en lærer eller annen tjenestemann permisjon etter regler som gis av departementet. Fylkeskommunen kan overlate det til skolen å gi permisjon for en kortere tid.

I rettsvilkårsavtalen av 1984 § 2 femte ledd er det fastsatt: «Undervisningspersonale tilsatt fast eller på oppsigelse kan etter søknad få stillingen midlertidig redusert inntil halv stilling for inntil tre år. Ved innvilgelse av midlertidig redusert stilling skal det fastsettes når permisjonen opphører.»

Avtale om permisjon for å fremtvinge et opphør av arbeidsforholdet kan være problematisk, bl.a. ut fra stillingsvern hensyn. Merkes kan således RG 1989 s. 527 Ytre Sogn, hvor rektor ved videregående skole hadde inngått avtale med fylkesadministrasjonen om at han skulle få tre års permisjon med full lønn, og i løpet av permisjonstiden si opp sin stilling. Bakgrunnen for avtalen var at rektor ikke fylte lederfunksjonen. Kort etter at avtalen var inngått meddelte rektor at han ikke anså seg bundet av avtalen, og fikk medhold av retten under henvisning til avtalelovens § 36, idet avtalen ville virke urimelig overfor ham. Den innebar i realiteten en oppsigelse, og var inngått i en presset situasjon, og fylkeskommunen hadde ikke innrettet seg etter avtalen. Sml. NAD 1988 s. 412 Sør-Hedmark, hvor lærer i grunnskolen hadde inngått avtale om permisjon i et halvt år, for deretter å stå til disposisjon med hensyn til nytt tjenestested. Læreren ventet imidlertid så lenge med å svare på tilbud om stilling i ungdomsskolen at dette måtte anees for en de facto oppsigelse fra hennes side.

18.2

Permisjon innebærer at en arbeidstaker blir fritatt for sine forpliktelser etter arbeidsavtalen, enten etter eget ønske, eller i henhold til særskilt hjemmel, jfr. f.eks. arbeidsmiljølovens § § 31 flg. Permittering er derimot et påbud fra arbeidsgiver til arbeidstaker om at arbeidstaker midlertidig blir løst fra sin arbeidsplikt, samtidig som arbeidsgiver midlertidig ikke har noen lønnsplikt, jfr. f.eks. ARD 1987 s. 29. Permitteringslønnsloven av 6. mai 1988 nr. 22 etablerer imidlertid en begrenset lønnsplikt under permittering, og bygger på at arbeidsgiver kan ha en permitteringsadgang, men hjemler i seg selv ikke noen slik adgang. Arbeidsgivers permitteringsadgang er ikke lovfestet, men er i stor utstrekning tariffavtalt,²⁷⁾ jfr. bl.a. Hovedavtalen i kommunal sektor mellom Kommunenes Sentralforbund og LOK, YS-K og AF-K <1994>, hvor det i § 19-1 er fastsatt at permittering kan foretas når konflikt

27. Permitteringsadgangen er såvidt utbredt at det kan være spørsmål om den ikke kan sies å være forankret i sedvanerett, jfr. i denne retning RG 1986 s. 98 Eidsivating.

som omfatter en del av virksomhetens arbeidstakere medfører at andre arbeidstakere ikke kan sysselsettes på rasjonell måte, og når det er inntruffet slike uforutsette hendelser som er nevnt i arbeidsmiljølovens § 59 nr. 1. Som eksempel på tvist om permittering på grunn av uforutsette hendelser kan merkes RG 1987 s. 651 Vardø. Merkes kan også ARD 19. aug. 1994 om adgangen til å gi betinget permitteringsvarsel etter hovedavtalens § 19-1.

Som nevnt er permitteringsadgangen tradisjonelt forankret i tariffavtaler, hvor også vilkårene for permittering vil være fastsatt. Spørsmålet om arbeidsgiver skal ha permitteringsadgang, og i tilfelle på hvilke vilkår, vil derfor være et forhandlingsspørsmål. Det synes derfor tvilsomt om det er tilstrekkelig grunn til å lovfeste at arbeidsgiver skal ha en permitteringsadgang overfor undervisningspersonalet. Det kan riktignok være tilfelle hvor slik permitteringsadgang kan være naturlig, f.eks. hvor arbeidskamp medfører at undervisningen midlertidig må innstilles slik at undervisningspersonalet ikke kan sysselsettes på rasjonell måte. I praksis har det således hendt at streik blandt kommunale renholdsarbeidere har ført til at undervisningen ved en skole har måttet innstilles, og det har også forekommet at streik blandt sjåfører i busselskap har skapt vanskeligheter for undervisningen fordi slik streik har rammet elever som er avhengige av skolebussordninger m.v. Hvorvidt en kommune eller fylkeskommune skal ha permitteringsadgang i slike tilfelle synes imidlertid mest hensiktsmessig å burde finne sin avklaring gjennom tarifforhandlinger. Det forhold at det i dag ikke er tariffavtalt noen permitteringsadgang - hvilket henger sammen med at undervisningspersonalets tariffavtaler blir inngått med staten som tariffpart²⁸⁸) - synes i seg selv ikke å være avgjørende, fordi en lovbestemmelse ville gripe inn i forhandlings- og avtalesituasjonen mellom de involverte parter.

19 OPPSIGELSESFRISTER

Etter arbeidsmiljølovens § 58 nr. 1 gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på én måned hvor annet ikke er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. Før oppsigelse har funnet sted, kan avtale om kortere oppsigelsesfrist bare inngås mellom arbeidsgiver og arbeidstakerens tillitsvalgte ved virksomhet som er bundet av tariffavtale. For arbeidstakere med minst fem års sammenhengende ansettelse i samme virksomhet gjelder lengre oppsigelsesfrister, jfr. aml. § 58 nr. 2 og 3, se også § 58 nr. 7. Oppsigelsesfristens beregning er regulert i § 58 nr. 4, og regler om beregningen av ansettelsestiden er fastsatt i § 58 nr. 5. For ansatte med prøvetid gjelder 14 dagers oppsigelsesfrist, hvor annet ikke er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. Oppsigelsesfristens lengde for permitterte arbeidstakere er regulert i § 58 nr. 8.

Etter grunnskolelovens § 23 nr. 1 kan den ansatte si opp stillingen med tre måneders varsel, om ikke annet er avtalt. Siden bestemmelsen kan fravikes ved avtale, synes det ikke nødvendig å opprettholde særskilt lovregulering av oppsigelsesfristens lengde for undervisningspersonale. Det synes vel så naturlig å legge til grunn de oppsigelsesfrister som følger av arbeidsmiljøloven, eventuelt de oppsigelsesfrister som måtte være fastsatt i tariffavtale.

Etter grunnskolelovens § 24 nr. 1 kan en kommune si opp ikke fast ansatte tjenestemenn som omfattes av § 21 nr. 1. Oppsigelsesfristen er tre måneder. Denne bestemmelse kan etter sin ordlyd ikke fravikes, hverken ved avtale eller tariffavtale, uansett om det skulle være tale om en kortere eller lengre oppsigelsesfrist. Også i

28. I denne sammenheng kan også merkes uttalelsen i NOU 1993:19 s. 8, som legger til grunn at det i statlig sektor «ikke foreligger noen permitteringsadgang når det gjelder den statlige forvaltningens virksomhet».

denne henseende synes det imidlertid vel så naturlig å legge til grunn de oppsigelsesfrister som følger av arbeidsmiljøloven, eventuelt de oppsigelsesfrister som måtte være fastsatt i tariffavtale.

Det synes vanskelig å begrunne at det ved i lov skal opprettholdes særskilte oppsigelsesfrister for undervisningspersonale. Arbeidsmiljølovens bestemmelser vil gjelde for arbeidstakere for øvrig i fylkeskommune og kommune, slik at særregler om oppsigelsesfrister ikke er fastsatt for disse. I forhold til statens tjenestemenn er for øvrig oppsigelsesfristene i grunnskoleloven tildels noe lengre enn de frister som gjelder etter tjenestemannsloven, jfr. tjml. § § 9 og 11 om én måneds oppsigelsesfrist for tjenestemenn med tjenestetid ett år eller mindre. Det kan også nevnes at særregler om oppsigelsesfristens lengde ikke er fastsatt i universitetsloven av 16. juni 1989 nr. 77.

Etter rettsvilkårsavtalen av 1984 § 4 første ledd kan fast ansatt undervisningspersonale si opp sin stilling med tre måneders varsel. For oppsigelig ansatte gjelder i det første tjenesteår en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Fra og med det annet tjenesteår gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på tre måneder, jfr. § 4 annet ledd.

20 OPPSIGELSE - FORMKRAV

Særskilte bestemmelser om formkrav ved oppsigelse er ikke fastsatt i skolelovgivningen. De alminnelige bestemmelser i arbeidsmiljøloven, jfr. aml. § 57, vil således få anvendelse. I tillegg vil også bestemmelsene i forvaltningsloven måtte iakttas, jfr. bl.a. § § 24 og 25 om grunngivning av vedtak.

Forvaltningslovens § 27 om underretning om vedtaket med angivelse av klagefrist, klageadgang m.v. har neppe lenger noen betydning i denne sammenheng, idet oppsigelse og avskjed gitt av kommunalt eller fylkeskommunalt organ nå er unntatt fra forvaltningslovens klageregler, jfr. forvaltningslovens § 3 annet ledd tredje punktum, tilføyd ved lovendring av 6. januar 1995.

21 OPPSIGELSE - SAKLIG GRUNN

21.1

Såvel etter det alminnelige ulovfestede saklighetskrav i forvaltningsretten som etter den generelle hovedregel i arbeidsmiljølovens § 60 nr. 1 vil en oppsigelse fra arbeidsgivers side måtte ha saklig grunn i forhold til den arbeidstaker som sies opp. Dette utgangspunkt vil også måtte legges til grunn i forhold til arbeidstakere i skoleverket, herunder undervisningspersonalet. Saklighetskravet etter arbeidsmiljøloven er ufravikelig, jfr. aml. § 5, og vil således få anvendelse selv om noe annet måtte være fastsatt i tariffavtale, reglement eller arbeidsavtale.

Saklighetskravet ved oppsigelse fra arbeidsgivers side ble opprinnelig fastsatt ved arbeidervernloven av 19. juni 1936 § 33 nr. 3, men antydninger til et saklighetskrav kan også spores i tidligere rettspraksis, jfr. særlig uttalelsene i Rt. 1930 s. 437, som gjaldt oppsigelse av oppsigelige lærere for å gjennomføre lønnsreduksjoner, jfr. vedlegg 3 avsnitt 13. i notatet om den historiske utvikling av lærernes arbeidsrettslige stilling (s. 53 flg.).²⁹⁹⁾ Det generelle arbeidsrettslige saklighetskrav er gjennom senere lovgivning og rettspraksis i vesentlig grad utviklet videre, ikke minst ved bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om rett til å fortsette i stillingen mens søksmål om oppsigelsens saklighet verserer for domstolene, jfr. aml. § 61 nr. 4, og ved at rettsvirkningene av en usaklig oppsigelse ikke er begrenset til et erstatningskrav, men også kan medføre ugyldighet, jfr. aml. § 62. Kravene til arbeidsgivers saksbe-

handling før oppsigelse finner sted er utviklet, særlig gjennom rettspraksis. I denne sammenheng kan bl.a. merkes Rt. 1991 s. 236, hvor Høyesterett bl.a. uttalte at det måtte stilles forholdsvis strenge krav til en stor arbeidsgiver som en kommune, med forventet profesjonell kompetanse. For kommunale og fylkeskommunale institusjoner vil også forvaltningslovens saksbehandlingsregler få anvendelse, idet et vedtak om oppsigelse ansees som et enkeltvedtak, jfr. fvl. § 2 annet ledd. Ytterligere må merkes arbeidsgivers plikt til å tilby arbeidstakeren «annet passende arbeid i virksomheten» hvor en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliserings tiltak, og den ulempeavveining som i slike tilfelle skal foretas, jfr. aml. § 60 nr. 2. I denne sammenheng er det i forarbeidene til arbeidsmiljøloven fremhevet, at «ikke enhver rasjonaliseringsgevinst berettiger til oppsigelse, og avveininger må nødvendigvis skje i forhold til den arbeidstaker som faktisk er sagt opp.»³⁰⁰⁾

21.2

På denne bakgrunn er det nærliggende å reise spørsmålet om det er grunn til å opprettholde de særlige bestemmelser i grunnskoleloven, som innebærer et særskilt oppsigelsesvern for undervisningspersonalet.

Etter grunnskolelovens § 24 nr. 1 første ledd kan en kommune si opp oppsigelige tjenestemenn «når ei stilling fell bort ved omskipling av krinsar, ved inndraging av klassar eller av andre tvingande grunnar».

Nedleggelse av en skole vil således være oppsigelsesgrunn etter denne bestemmelse, og også etter arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2, noe som bl.a. er lagt til grunn i NAD 1986 s. 919 Eidsivating om nedleggelse av en fylkeskommunes førskole for hørselsvekkede. - I denne sammenheng kan også merkes NAD 1987 s. 421 Lofoten, hvor oppsigelse av lærer i sosialfag ved folkehøyskole ble ansett saklig etter arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2 på grunn av forventet drastisk nedgang i elevtallet og de følger dette ville få for skolens ressursituasjon.

De tilfelle som er nevnt i grunnskolelovens § 24 nr. 1 som oppsigelsesgrunnlag må kunne karakteriseres som driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak etter arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2, og såvel etter grunnskolelovens regel som etter arbeidsmiljølovens regel vil oppsigelsesadgang foreligge. Oppsigelsesadgangen kan heller ikke sees å være vesentlig mer begrenset etter grunnskolelovens bestemmelse enn etter arbeidsmiljølovens regel. Etter arbeidsmiljølovens regel vil, som nevnt, ikke enhver rasjonaliseringsgevinst berettige en oppsigelse, og det må foretas en ulempeavveining overfor den eller de arbeidstakere det er spørsmål om å si opp. Begrensningen etter grunnskolelovens regel av oppsigelsesadgangen til tilfelle hvor det foreligger «tvingande grunnar» synes derfor, i det alt vesentlige, å ligge innenfor de begrensninger som også følger av arbeidsmiljølovens bestemmelse.

I denne sammenheng kan også nevnes at rettsvilkårsavtalen av 1984 § 4 uten videre bygger på, og gjentar, arbeidsmiljølovens bestemmelse om oppsigelsesadgang etter § 60 nr. 1. I rettsvilkårsavtalens § 4 tredje ledd er det således bare fastsatt: «Personale tilsatt på oppsigelse kan ikke sies opp uten

29. Merkes må også uttalelsen i Ot.prp. 37/1914 s. 48, i forbindelse med lovendringer av 13. aug. 1915 nr. 1 til loven om folkeskolen på landet av 26. juni 1889, hvor det refereres fra Ot.prp. 21/1912, hvor det bl.a. uttales, at «dersom et skolestyre bruker sin formelle ret til å fjerne en opsigelig lærer fra hans stilling uten rimelig grund er dette efter departementets mening et misbruk som imidlertid nu vil vanskeliggjøres ved den adgang loven har git overtilsynet til at uttale sig om læreres opsigelse.» (Uthevelsen er gjort her).

30. Jfr. Ot.prp. 41/1975-76 s. 73,

at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold.»

22 OPPSIGELSE - OVERFØRING TIL ANNEN GRUNNSKOLE I KOMMUNEN

22.1

Spørsmålet om overføring til annen grunnskole i kommunen har nær sammenheng med oppsigelsesadgangen, jfr. ovenfor 21.

Som nevnt ovenfor under 21. vil en arbeidsgiver, etter arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2, måtte tilby arbeidstakeren «annet passende arbeid i virksomheten» hvor en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak, og arbeidsgiver vil også måtte foreta «en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker». Videre er det, som nevnt, i forarbeidene til arbeidsmiljøloven fremhevet, at «ikke enhver rasjonaliseringsgevinst berettiger til oppsigelse, og avveininger må nødvendigvis skje i forhold til den arbeidstaker som faktisk er sagt opp.» Det synes også å være på det rene at de vurderinger som arbeidsgiver her vil måtte foreta, vil kunne etterprøves av domstolene fullt ut, jfr. Rt. 1984 s. 1058

Rt. 1984 s. 1058 gjaldt spørsmålet om oppsigelse av en skuespiller ved Nationaltheateret var saklig. Opprinnelig ble åtte skuespillere sagt opp, men oppsigelsene for syv av skuespillerne ble senere trukket tilbake. På det generelle plan uttalte Høyesterett enstemmig: «Gjennom kravet om at en oppsigelse skal være saklig begrunnet, oppstiller § 60 nr. 1 en rettsregel som i første rekke retter seg til arbeidsgiveren, og som han er forpliktet til å etterleve. Det er etter min mening domstolenes oppgave å prøve om regelen er riktig anvendt i det konkrete tilfellet. Dette innebærer at domstolene kan prøve om oppsigelsen bygger på et riktig og fyldestgjørende faktisk grunnlag, om den begrunnelse som ligger til grunn bygger på relevante argumenter, om vurderingen har tilstrekkelig bredde, således også om avveiningen omfattet de rimelighetshensyn som her gjør seg gjeldende i forhold til arbeidstakeren. Når det gjelder det sistnevnte moment, finner jeg grunn til å vise til Ot.prp. nr. 41 (1975-76), side 72, hvor det påpekes at rimelighetssynspunkter i forhold til den oppsagte etter hvert er kommet sterkere inn i bildet. Det kan nok reises spørsmål om hvilken vekt en domstol bør legge på arbeidsgiverens vurdering av bedriftens behov for oppsigelse og arbeidstakerens kvalifikasjoner. Men dette er etter min mening mer et spørsmål om domstolenes praktiske muligheter for å prøve skjønnet enn et spørsmål om begrensning i selve prøvingsretten.»

Arbeidsgivers forpliktelse til å tilby arbeidstakeren «annet passende arbeid i virksomheten» hvor en oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak følger nå, som nevnt, direkte av arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2. Forpliktelsen ble imidlertid antatt å foreligge også før arbeidsmiljøloven av 1977, som en følge av saklighetskravet etter aml. § 60 nr. 1, jfr. tidligere arbeidervernloven av 1956 § 43.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven, jfr. Ot.prp. 41/1975-76 s. 72, er det bl.a. uttalt, at bestemmelsen i aml. § 60 nr. 2 «innebærer ikke at arbeidsgiveren skal ha plikt til å opprette en ny stilling som det ikke er behov for, men at han har plikt til å omplassere vedkommende, hvis det er en passende ledig stilling eller et udekket arbeidsbehov. Hva som i denne forbindelse skal anses som passende arbeid, må bli gjenstand for en helhetsvurdering, hvor ikke minst arbeidstakerens egen vurdering må spille inn. Som utgangspunkt vil arbeidsgiveren ikke være fri for ansvar, dersom han tilbyr arbeidstakeren et dårligere arbeid enten med hensyn til lønn eller til stillingsinnhold, enn

det han hadde. I slike tilfelle må arbeidstakeren kunne velge om han vil akseptere tilbudet eller gå til søksmål for å få oppsigelsen kjent usaklig. Ofte vil midlertid arbeidstakeren foretrekke å få en noe dårligere jobb, fremfor å bli helt uten arbeid. Arbeidsgiveren vil derfor ha plikt til å forespørre arbeidstakeren om han vil ha en dårligere jobb, se i denne forbindelse Høyesterettsdommer inntatt i Norsk Retstidende 1966 side 393 og 1972, side 1330.»

Av rettspraksis kan særlig merkes Rt. 1966 s. 393, jfr. også Rt. 1972 s. 1330. Begge avgjørelser er fra tiden før arbeidsmiljøloven, men er fortsatt av vesentlig interesse. I den førstnevnte dom, Rt. 1966 s. 393, fant Høyesterett at det «ville ha vært mulig - uten å redusere rasjonaliseringens effektivitet eller på påføre bedriften økede utgifter av betydning - å få i stand en ordning slik at [arbeidstakeren] kunne ha fortsatt i bedriftens tjeneste enten ved kontoret i Sarpsborg eller ved kontoret i Mjøndalen.» Arbeidstakeren ble sagt opp i forbindelse med sammenslutning - fusjon - av papirfabrikker. Han hadde arbeidet i bedriften i 28 år, og var 48 år da han ble sagt opp som følge av at hans stilling som regnskapssjef ble overflødig som følge av bedriftssammenslutningen. Avgjørelsen fremhever ikke bare betydelige krav til bedriftens saksbehandling før oppsigelse, men også at bedriften må være omhyggelig for om mulig å finne annen passende beskjefteigelse for arbeidstakeren. Også i den annen avgjørelse, Rt. 1972 s. 1330, er det stilt betydelige krav til bedriftens saksbehandling før oppsigelse, som skyldtes personalet måtte reduseres som følge av brann. Også her fant Høyesterett at det var «nærliggende å tro at det kunne vært funnet en løsning som tok rimelig hensyn til [arbeidstakeren] uten å medføre vesentlige ulemper for bedriften.» Arbeidstakeren var bokholder ved hotellet, og var 45 år da han ble oppsagt, og hadde arbeidet på hotellet i nesten 19 år.

22.2

Mens arbeidsmiljølovens regler knytter seg til arbeidsgivers plikt til å tilby annet passende arbeid hvor oppsigelse skyldes driftsinnskrenkninger, rasjonaliseringstiltak m.v., er grunnskolelovens regler bygget opp slik at de regulerer plikten til å overta annen stilling når oppsigelsesgrunnlag foreligger som angitt i grunnskolelovens § 24 nr. 1 første ledd.

I grunnskolelovens § 24 nr. 1 annet ledd er det således fastsatt:

«I slike høve kan kommunen like eins krevje at lærar eller rektor som er tilsett fast eller på oppseiing, tek teneste ved ein annan grunnskole i kommunen, når han får noko så nær dei same arbeidsvilkår. Rektor, og lærar med sær oppgåver, har likevel ikkje krav på å få tilsvarande stilling. Løna må ikkje setjast ned.»

Videre er det i grunnskolelovens § 24 nr. 2 fastsatt:

«Ein lærar eller rektor i interkommunal stilling kan etter dei same reglar som er nemnde i nr. 1, førast over til stilling i berre ein av dei kommunar han arbeider.»

Dersom grunnskolelovens bestemmelser i § 24 nr. 1 annet ledd og § 24 nr. 2 sees i forhold til arbeidsmiljølovens regler, synes den vesentligste forskjell å være den uttrykkelige bestemmelse om at lønnen ikke må nedsettes ved overføring til annen stilling. Det synes imidlertid tvilsomt om det er tilstrekkelig grunn til å opprettholde ved lov en slik lønnsbestemmelse, dersom vedkommende kan skaffes annet passende arbeid. Noen tilsvarende bestemmelse er ikke gitt i arbeidsmiljøloven, og heller ikke i tjenestemannsloven.

Kravet om at den annen stilling skal innebære «noko så nær dei same arbeidsvilkår» er etter sitt innhold neppe vesentlig forskjellig fra arbeidsmiljølovens begrep «annet passende arbeid». Etter arbeidsmiljølovens regel vil arbeidsgiver, hvor det av de nevnte grunner blir spørsmål om å si opp en lærer, primært måtte vurdere om det finnes annen passende lærerstilling for vedkommende, slik at spørsmålet om annen stilling for en lærer først vil være aktuelt hvor det ikke skulle være mulig å finne noen slik lærerstilling.

Av rettspraksis som gjelder overføring av lærer til annen skole innen kommunen kan nevnes RG 1958 s. 394 Eidsivating, jfr. landsskoleloven av 16. juli 1936 nr. 8 § 32 nr. 3. Lagmannsretten la til grunn at bestemmelsens formål bl.a. var «å beskytte ... læreren mot vilkårlig forflytning». Overføringen av læreren var imidlertid vedtatt som ledd i en omlegning av lærerpostene i kommunen, og skolestyrets vedtak ble opprettholdt. Videre kan nevnes RG 1967 s. 660 Frostating, jfr. folkeskoleloven av 10. april 1959 nr. 1 § 21 nr. 1 annet ledd. Her var en skoleinspektørs stilling blitt overflødig, og skolestyret hadde vedtatt at han skulle arbeide i vanlig lærerpost. Lagmannsretten la til grunn, etter en konkret vurdering, at den ansattes nye stilling «ikke innebærer en hardere arbeidsinnsats, større slit og mere besværligheter enn tidligere.» Riktignok hadde stillingen som skoleinspektør medført «en overordnet status», slik at han måtte «høres med at det administrative arbeid var det primære i hans arbeid som skoleinspektør». Når han ikke var blitt tilbudt en nyopprettet stilling som skolebestyrer ved en ny skole, eller vikariatet i en annen stilling som skoleinspektør, skyldtes imidlertid hans egen opptreden på den tid. Han hadde bl.a. unnlatt å sende inn sykemelding, og vist manglende vilje til å holde de overordnede orientert om sykefraværets sannsynlige lengde. Lagmannsretten fant det klart at disse forhold «gjorde det meget vanskelig for skolemyndighetene å la [læreren] på denne tid komme på tale til noen overordnet, administrativ stilling i skoleverket», slik at vedtaket lå «innenfor de forføyninger som skolestyret kan foreta». Merkes kan også RG 1965 s. 571 Hålogaland, hvor en lærer ble ansett forpliktet til å undervise ved skolen, selv om skolen ble flyttet fra ett sted til et annet innen kommunen; fra Kvig til Fenes på øya Landego utenfor Bodø. I RG 1992 s. 713 Stavanger la retten til grunn at overføring til en annen skule ikke på noen måte kunne sammenlignes med oppsigelse, fordi lærerne fortsatt var fast ansatt i kommunen. De overtallige lærere ga undervisning i norsk til fremmedspråklige elever. Ingen av dem hadde ansiennitet av betydning ved skolen. Det var ikke saklig grunn til å gi lærerne som yrkesgruppe større ansiennitetsmessig vern mot overføring til en annen skole enn andre arbeidstakere har i en oppsigelsessituasjon. Det var saklig grunn til å fravike ansiennitetsprinsippet, fordi undervisningen ved skolen krevde særskilte kvalifikasjoner hos lærerne. Endelig nevnes også Hålogaland lagmannsretts dom 13. okt. 1994, hvor lagmannsretten bl.a. la til grunn at en lærer bare kan overføres til en annen skole i kommunen på grunnlag av forhold på arbeidsgiverens side som ikke har noe med en bestemt lærerers funksjon i stillingen å gjøre. Grunnskolelovens § 24 nr. 1 hjemlet derfor ikke overføring som disiplinærtiltak.

For øvrig er det den forskjell mellom de to regelsett at arbeidsmiljøloven innebærer at arbeidsgiver må komme med et tilbud overfor den lærer som det er spørsmål om å gå til oppsigelse overfor, og som vedkommende lærer vil kunne velge å akseptere eller ikke akseptere. Blir tilbudet avslått, vil imidlertid oppsigelsen som hovedregel være saklig, forutsatt at tilbudet er i overensstemmelse med de krav som følger av arbeidsmiljølovens bestemmelse i § 60 nr. 2. Etter grunnskolelovens regler vil læreren være forpliktet til å godta overføringen til ny stilling, og således i utgangspunktet ikke ha anledning til å motsette seg overføringen. Læreren vil imidlertid kunne

velge å si opp sin stilling, jfr. grskl. § 23 nr. 1, med tre måneders varsel om ikke annet er avtalt. Dermed blir neppe forskjellen mellom de to regelsett så vesentlig som det umiddelbart kan synes.

Bestemmelsen i grunnskolelovens § 24 nr. 1 annet ledd synes opprinnelig å være kommet inn i skolelovgivningen ved lovendring av 13. aug. 1915 nr. 1 til loven om folkeskolen på landet av 26. juni 1889, jfr. Ot.prp. 37/1914 s. 46-49 med videre henvisninger til tidligere fremsatte lovforslag, hvor det fremgår at bestemmelsen ble utformet etter forbilde av § 33 i lov om høiere almenskoler av 27. juli 1896. I Ot.prp. 37/1914 s. 48 er bl.a. påpekt, at «hvad der mest trænges for landsskolens vedkommende, er en bestemmelse, som tilpligter lærerne at overta ogsaa delvis tjeneste ved anden skole, naar regulering medfører forandring i skolekommunens lærerposter.»

22.3

Forsåvidt angår rettsvilkårsavtalen av 1984, gjentar denne det som følger av arbeidsmiljølovens regler, men fastsetter også en plikt til å gå over i annen stilling.

I rettsvilkårsavtalens § 4 fjerde ledd er det således fastsatt: «Dersom oppsigelsen skyldes at en skole blir innskrenket, omorganisert eller nedlagt, er oppsigelsen ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har annet passende arbeid å tilby.»

Om overføring er det i rettsvilkårsavtalens § 4 femte ledd flg. videre fastsatt: «Dersom en skole blir innskrenket, omorganisert eller nedlagt, kan de som er tilsatt fast i undervisningsstilling eller lederstilling ikke sies opp, men har plikt til å gå over i annen stilling. Overføringen skal så vidt mulig skje til stilling som krever de samme faglige kvalifikasjoner. Vedkommende beholder lønnstrinn og de øvrige økonomiske rettigheter som er opparbeidet på overføringstidspunktet, men følger for øvrig de vilkår som gjelder for den nye stillingen. Lærer som blir overtallig skal ha varsel tidligst mulig. Om mulig skal dette skje minst ett år før overtallighet inntrer.

Arbeidsmiljølovens saksbehandlingsregler § 57, § 61, § 62 gjelder tilsvarende.«³¹⁾

Spørsmålet om plikt til å godta overføring til annen skole har også sammenheng med det som avtales når en lærer blir ansatt. Arbeidsavtalen kan være utformet slik at læreren ansettes ved en angitt skole, men kan også være utformet slik at læreren ansettes i kommunen, med plikt til for tiden å gjøre tjeneste ved en angitt skole, eventuelt med plikt til å gjøre tjeneste ved den eller de skoler som kommunens skolemyndigheter til en hver tid fastsetter. I siste fall oppstår spørsmålet om grunnskolelovens bestemmelse i § 24 nr. 1 annet ledd begrenser skolemyndighetenes adgang til å overføre en lærer til å gjøre tjeneste ved en annen skole i kommunen. Her synes saklig grunn å måtte være tilstrekkelig, jfr. nedenfor 22.4., sml. også RG 1992 s. 713 Stavanger, som er nevnt ovenfor 22.2.

22.4

Etter arbeidsmiljølovens regler vil en forpliktelse i en arbeidsavtale som innebærer at arbeidstakeren kan overføres - beordres - til tjeneste på de steder som fastsettes av arbeidsgiver ikke nødvendigvis måtte ansees som en oppsigelse. Det må imidler-

31. I denne sammenheng kan også merkes ARD 1993 s. 28, hvor Arbeidsretten la til grunn at bestemmelsene måtte forstås slik «at de grenser for arbeidspliktens omfang som ordinært vil gjelde, også gjelder i en situasjon der overtallighet har inntrådt, før overføring til en annen stilling har funnet sted» (s. 36).

tid antas at slik overføring må ha saklig grunn i selskapets forhold, og derfor ikke kan besluttes som disiplinærtiltak overfor den ansatte.

Jfr. Rt. 1989 s. 231, hvor det for ingeniører ansatt i et multinasjonalt oljeselskap var avtalt at ingeniørene til enhver tid kunne beordres av arbeidsgiveren til et annet medlemsselskap innen selskapsgruppen for å betjene kunder over hele verden. Høyesterett fant at bestemmelsen om flytteplikt i «må gjelde på en slik måte at de ansatte kan beordres til flytting som medfører at tilknytningen til det norske selskap opphører, uten at det er nødvendig å gå veien om oppsigelse. ... Det er et åpenbart behov for at det i slike internasjonalt pregede arbeidsforhold ... må kunne inngås avtale som pålegger arbeidstakeren en internasjonal flytteplikt innenfor selskaper tilhørende vedkommende selskapsgruppe.»

Merkes må også Rt. 1994 s. 305, hvor Høyesteretts kjæremålsutvalg ikke fant at det var en uriktig lovforståelse som lagmannsretten hadde lagt til grunn, når det av lagmannsretten bl.a. var uttalt: «Hensett særlig til at nevnte arbeidsavtale er kortvarig og direkte knyttet til Åseheimen sjukeheim, antar lagmannsretten under tvil at det i et tilfelle som det foreliggende ikke kan inngå i arbeidsgivers styringsrett en rett til forflytning til bokollektivet for funksjonshemmede på Lura, ei heller som ordensstraff. Vedtak om ufrivillig forflytning fra dags dato synes av den grunn å måtte likestilles med avskjed.» Som det fremgår, var overflytningen gitt som ordensstraff.

22.5

Det er ovenfor lagt til grunn at kommunen som arbeidsgiver må bedømmes som én virksomhet i relasjon til arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2 om forpliktelsen til å finne annet passende arbeid til den lærer som det er spørsmål om å si opp. Tilsvarende må formentlig antas også for en fylkeskommune. Spørsmålet er imidlertid ikke utvilsomt, sett på bakgrunn av avgjørelsen i Rt. 1992 s. 776, som imidlertid er knyttet til det opplegg for oppsigelser ved driftsinnskrenkninger som bankens ledelse la til grunn i forståelse med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Rt. 1992 s. 776. Situasjonen for Sparebanken Nord-Norge var sommeren 1988 blitt prekær; banken var det første offer for den alvorlige bankkrise som rammet Norge. Banken opprettet et omstillingsutvalg som besto av to av de ansattes tillitsvalgte og to representanter for bankens ledelse. Utvalget skulle forberede bortfall av 100 årsverk. Høyesterett la til grunn at banken bl.a. gjennom utvalget «på best mulig måte søkte å sikre både bankens og de ansattes interesser», og «at banken etter de vurderinger og frivillige løsninger som hadde funnet sted, generelt sett hadde saklig grunnlag for ut fra bankens behov å gå til oppsigelse av en rekke arbeidstakere», jfr. aml. § 60 nr. 2. I forhold til forpliktelsen til å tilby annet passende arbeid i virksomheten, besluttet banken at man ved filialnedleggelse skulle si opp de ansatte ved den nedlagte filial. Dette opplegg ble gjennomført konsekvent. Høyesterett fant at dette opplegg ikke var i strid med aml. § 60 nr. 2 første ledd første punktum: «Med det meget betydelige geografiske område som banken dekket, og på bakgrunn av at banken, slik den da forelå, hadde sitt utgangspunkt i nylig gjennomførte fusjoner av en rekke lokalbanker, var det ikke urimelig å vurdere hver avdeling for seg. Jeg nevner i denne sammenheng at ansettelsesmyndigheten var tillagt avdelingsbankene. I og med at ansettelsesforholdene for arbeidstakere ved filialene var knyttet til disse, var det også et naturlig utgangspunkt at det var de filialansatte som måtte fratres når filialen ble nedlagt» (s. 782).

22.6

Formentlig er det i dag neppe grunn til å opprettholde de særlige bestemmelser som er gitt i grunnskolelovens § 24 nr. 1 annet ledd og § 24 nr. 2, idet de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven må antas å gi undervisningspersonalet et tilstrekkelig vern hvor bemanningen ved en skole må reduseres. Det bør imidlertid være på det rene at arbeidsgiver - fylkeskommune eller kommune - i denne sammenheng må ansees som én virksomhet i forhold til arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2 og forpliktelsen til å finne annet passende arbeid til den eller de arbeidstakere som det er spørsmål om å si opp. For å avskjære enhver tvil om dette spørsmål, vil det kunne gis en lovbestemmelse hvor dette fremgår.

23 UOPPSIGELIGHET

Etter grunnskolelovens § 17 nr. 1 tredje ledd skal to tredjedeler av de hele stillinger være faste og resten oppsigelige. Denne bestemmelse synes å ha sammenheng med behovet for å gi undervisningspersonalet i grunnskolen et oppsigelsesvern, for å forhindre oppsigelser på det som i dag vil kunne karakteriseres som usaklig grunnlag. Bestemmelsen synes å være kommet inn i skolelovgivningen ved skolelovene av 1889, jfr. den historiske oversikt vedlegg 3 avsnitt 9. Med den utvikling som er skjedd når det gjelder oppsigelsesvernet, og i denne sammenheng også utviklingen innen forvaltningsretten m.h.t. saklighetskravet, synes det vanskelig å begrunne at bestemmelsen bør opprettholdes.

Det kan i denne sammenheng nevnes, at bestemmelsen går vesentlig lenger enn tjenestemannslovens regler, som opererer med et skille mellom tjenestemenn med mer eller mindre enn to års sammenhengende tjeneste, eller, forsåvidt angår midlertidig ansatte tjenestemenn, mer eller mindre enn fire års sammenhengende tjeneste. Også tjenestemenn med mer enn to (fire) års sammenhengende tjeneste kan imidlertid sies opp «når stillingen inndras eller arbeidet faller bort», jfr. tjenestemannslovens § § 9 og 10. Noen slik begrensning ligger ikke i begrepet fast stilling etter grunnskolelovens regler.

Rettsvilkårsavtalen av 1984 synes å forutsette uoppsigelighet for fast ansatt undervisningspersonale, jfr. § 4 første ledd sammenholdt med § 4 annet ledd.

24 SUSPENSJON

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler om suspensjon, og det er derfor noe tvilsomt om det er adgang for en arbeidsgiver til å suspendere en arbeidstaker. Spørsmålet må formentlig avgjøres på basis av om et suspensjonsvedtak medfører at den ansatte på denne måte kommer i en dårligere stilling enn den arbeidsmiljøloven gir en ansatt. Arbeidsgiveren kan ikke ensidig fri seg fra arbeidsavtalen på basis av en mistanke, og la arbeidstakeren bære den økonomiske byrde av at forholdet blir nærmere undersøkt og vurdert. På den annen side kan arbeidsgiver ha klart saklige og tungtveiende grunner for å kunne fjerne en ansatt midlertidig fra stillingen. Et illustrerende eksempel er situasjonen hvor en kasserer mistenkes for underslag. Det er derfor antatt i teorien, jfr. *Evju* i *Arbeidsrettslige emner* (1979) s. 239, og *Jakhelln* i vedlegg 1 til NOU 1991:8, s. 126-127, at det også etter arbeidsmiljøloven vil være adgang til å suspendere en arbeidstaker, forutsatt at den ansattes stilling blir sikret, ikke minst ved at den ansatte beholder sitt krav på lønn i suspensjonstiden.³²⁾ For

32. Se også uttalelsen i ARD 1991 s. 16: «På arbeidsmiljølovens felt ... er det heller ikke utelukket eller upraktisk at suspensjon benyttes ved behandlingen av spørsmål om avskjed skal gis, og vel kjent at det ofte gjøres» (s. 35).

å avskjære enhver tvil om dette spørsmål, vil det kunne gis en lovbestemmelse hvor dette fremgår. Hvor den suspenderte i suspensjonstiden får lønn for annet arbeid, vil det eventuelt kunne fastsettes at slik lønn går til fradrag i det lønnskrav vedkommende har mot kommune eller fylkeskommune, slik det er fastsatt i tjenestemannslovens § 16 nr. 5.

Etter grunnskolelovens § 24 nr. 3 annet ledd kan kommunen straks sette den som har gjort seg skyldig i «grov misferd» ut av arbeidet inntil vedkommende kan gis avskjed eller blir fradømt stillingen. I mellomtiden skal lønn utbetales som vanlig.

Også rettsvilkårsavtalen av 1984 § 6 gir bestemmelser om suspensjon, utformet etter mønster av tjenestemannslovens regler, og som angitt ovenfor må det antas at disse bestemmelser er gyldige også etter arbeidsmiljølovens regler. En forutsetningshjemmel for suspensjonsadgang fremgår imidlertid også av lov om videregående opplæring § 22 annet ledd.

Rettsvilkårsavtalens § 6 om midlertidig fjernelse fra tjenesten fastsetter:

«Dersom tjenestens tarv krever det, kan innehaver av undervisnings- eller lederstilling med øyeblikkelig virkning fjernes midlertidig fra sin stilling (suspenderes) av tilsetningsmyndigheten når det er grunn til å anta at vedkommende kan avskjediges etter § 5. Dersom tilsetningsmyndigheten kommer til at det ikke foreligger avskjedsgrunn, skal suspensjonen straks oppheves. Suspensjon skal videre oppheves dersom vedtak om avskjed ikke er truffet eller sak om fradømmelse av stillingen ikke er reist innen seks måneder. Er sak reist om fradømmelse av stillingen kan suspensjonen forlenges inntil saken er endelig avgjort.

Inntil vedtak om avskjed er truffet, har vedkommende krav på stillingens lønn. I lønnen kan gjøres fradrag for eventuell inntekt som vedkommende har opptjent i annen stilling i stat eller kommune i suspensjonsperioden.»

25 AVSKJED

Bestemmelser om avskjed er gitt i grunnskolelovens § 24 nr. 3 første ledd.³³⁾ Det må formentlig legges til grunn at grunnskolelovens materielle regler, på tross av formuleringer som er nokså forskjellige fra de formuleringer arbeidsmiljøloven benytter i § 66, i det vesentligste tilsvarer arbeidsmiljølovens bestemmelse. Noen særskilt bestemmelse om avskjed synes derfor ikke påkrevet. Ved å legge til grunn at arbeidsmiljølovens vanlige regler får anvendelse, vil det imidlertid være på det rene at det også er arbeidsmiljølovens bestemmelser som får anvendelse når det gjelder spørsmål om rett til å kreve rettens kjennelse for å kunne fortsette i stillingen etter at avskjed er gitt, jfr. aml. § 66 nr. 3.

Av rettspraksis kan bl.a. nevnes Rt. 1933 s. 425, som gjaldt en lærer som hadde vært innlagt på sinnssykeasyl. Han ble utskrevet og erklært fullt kvalifisert til sin lærergjerning. Med skolemyndighetenes samtykke inntrådte han i stillingen. Foreldrene gikk til skolestreik. De oppnevnte sakkyndige avga erklæring om at læreren ikke var sinnssyk. Samtlige instanser fant avskjed berettiget. Forholdet mellom læreren og skolekretsen var blitt uholdbart, hovedsakelig på grunn av omstendigheter som skrev seg fra læreren selv, de opprevne forhold i hans hjem, og den sinnssykdom han hadde gjennomgått, med de ytterliggående utslag som denne ga seg og de vanskelig-

33. Bestemmelsen er utførlig gjennomgått av Jakhelln i boken «... den urett som ikke rammer deg selv», festskrift til Anders Bratholm (1990) s. 353 flg., jfr. også Eldøy: Læreres stillingsvern, i Lov og Rett 1994 s. 504 flg.

heter som oppsto for ham på skolen i forhold til skolebarna. Hans stilling som lærer måtte ansees for å være blitt så undergravet, etter den holdning som særlig barnas foreldre inntok til ham, at det ikke kunne ventes at han for fremtiden ville make å røkte sin gjerning forsvarlig.

Videre kan merkes RG 1976 s. 487 Eidsivating, hvor læreren hadde gitt en norsk-oppgave som isolert måtte ansees som ensidig propaganda, og som hadde vakt sterke reaksjoner fra foreldrene. Avskjed ble funnet rettmessig. Læreren hadde ikke nevnt noe om at oppgavens innhold var ensidig, og hadde heller ikke senere gjort noe for å balansere den fremstilling som ble gitt i oppgaven, på tross av den reaksjon oppgaven vakte. Læreren hadde heller ikke vært villig til å gjøre noen innrømmelser, hverken overfor skolesjef eller på foreldremøter. «Det må anses på det rene at det er denne steilhet fra [lærerens] side og hans manglende forståelse av hvilken vanskelig situasjon som derved oppsto i forholdet mellom lærer og foreldre, som har vært utslagsgivende for skolesjefens og skolestyets syn på spørsmålet om hans skikkethet. [Lærerens] holdning avslørte en manglende forståelse av det yrkesetiske ansvar som påhviler en lærer i ungdomsskolen.» Tilsvarende er RG 1993 s. 1225 Frostating, hvor læreren ble ansett uskikket på grunn av manglende innsikt i elevbehandling og manglende evne til å etablere samarbeid mellom skole og hjem, samt manglende evne til å innordne seg under skolemyndighetenes instruksjoner. Hun hadde en rekke ganger vært kritisert for sin opptreden, men bare i liten grad tatt hensyn til dette. Det ble også tillagt betydning at hun ikke hadde medvirket til midlertidig overføring til annen skole. Merkes kan også Sunnmøre herredsretts dom av 24. jan. 1994, hvor avskjed ikke ble ansett berettiget overfor en rektor, selv om denne hadde drevet med straffbar telefonsjikane, jfr. straffelovens § 390 a, overfor flere av lærerne ved skolen, og overfor sin mor og bror. Rektoren hadde godtatt et forelegg på kr. 3.500. Telefonsjikanen hadde imidlertid funnet sted i en vanskelig og stresset livssituasjon, med psykiske vanskeligheter for rektoren.

Om avskjed av undervisningsinspektør ved havarivernskole etter tjenestemannslovens § 15 kan merkes NAD 1988 s. 1201 Oslo, hvor avskjedsvedtaket ble kjent ugyldig fordi det på viktige punkter var gitt opplysninger og gitt uttrykk for vurderinger som det ikke var grunnlag for, bl.a. m.h.t. omfanget av inspektørens eget firma og de oppdrag han skaffet seg til dette. Det forelå ingen konkurransesituasjon med skolen.

Bestemmelser om avskjed er også fastsatt i rettsvilkårsavtalen av 1984 § 5:

«Innehaver av undervisningsstilling eller lederstilling kan avskjediges av tilsettingsmyndigheten etter reglene i arbeidsmiljølovens § 66, nr. 1 eller for embetsmenn, ved dom. I saker om avskjed kommer forvaltningslovens regler om saksbehandling og klage, samt arbeidsmiljølovens § 66 til anvendelse. Vedkommende skal dessuten gis anledning til å forklare seg både muntlig og skriftlig for tilsettingsmyndigheten, før vedtak om avskjed treffes. Så vel tilsettingsmyndigheten som den tilsatte kan kreve bevisopptak som nevnt i domstolsloven § 43, 2. ledd.»

Rettsvilkårsavtalens bestemmelser om avskjed reiser en rekke tolkningsspørsmål. Det må imidlertid ansees for å være på det rene at rettsvilkårsavtalens bestemmelser ikke er uttømmende, men må suppleres med de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven.

Spørsmålet er inngående drøftet av Arbeidsretten i ARD 1991 s. 16. Retten bemerket bl.a. at dersom bestemmelsen skulle ansees for uttømmende, ville det «da ikke gjelde regler om søksmålsfrister, som etter [arbeidsmiljølovens] § 66 nr. 3, jfr. § 61 nr. 3. Videre vil dom for opphør av arbeidsforhol-

det, som etter § 66 nr. 4, være utelukket. På den annen side vil det etter tariffavtalen ikke kunne kreves rett til å bli i stillingen, som etter § 66 nr. 3, og tjenestetvistlovens § 23 vil gi et annet og for arbeidstageren mer begrenset grunnlag for erstatning enn arbeidsmiljølovens § 66 nr. 5. Materielt blir da rettsstillingen for partene en ganske annen - og for begge parter ufullstendig - enn for partene i en avskjedssak ved de alminnelige domstoler.» (s. 34). Etter ytterligere drøftelser konkluderte Arbeidsretten med å bemerke «at rettsvilkårsavtalen ikke kan sies å etablere et helt annet system enn arbeidsmiljølovens» (s. 35).

For sammenhengens skyld nevnes at vilkårene for avskjed var utformet noe annerledes i rettsvilkårsavtalen av 1975 § 4, hvoretter avskjed kunne finne sted i følgende tilfelle:

«a) når det viser seg at vedkommende er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, b) når vedkommende har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt eller tross advarsel gjentatte ganger har krenket sine tjenesteplikter, eller c) når vedkommende har vist seg uverdigg til sin stilling.»

I Rt. 1982 s. 1729, som gjaldt avskjed av en lektor i den videregående skole, viste Høyesterett både til rettsvilkårsavtalen av 1975 § 4, og til § 24 i loven av 12. juni 1964 nr. 2 om realskoler og gymnas, hvoretter avskjed kunne finne sted hvor en lærer utviste utilbørlig forhold eller var uskikket til å skjøtte sin stilling forsvarlig. Høyesterett la til grunn at det avgjørende spørsmål var om lektoren «hadde stelt seg slik at skolemyndighetene med rette måtte anse ham som uskikket som lektor i den videregående skole» (s. 1734). Det materielle spørsmål, om avskjedsvilkårene forelå, ble derfor det samme uansett om lovbestemmelsen eller rettsvilkårsavtalens bestemmelse ble lagt til grunn. Etter gjennomgåelsen av de konkrete forhold fant Høyesterett at lektoren «ved den holdning han hadde inntatt til advarselen, ved den oppfatning han hadde tilkjennegitt av sine plikter i undervisningen, og ved den måte han fortsatte undervisningen på ... hadde skapt en situasjon som måtte gi de ansvarlige skolemyndigheter både rett og plikt til å vurdere hans stilling i skolen på ny. [lektoren] krevde i virkeligheten å få fortsette sin undervisning som før. Etter min mening måtte konsekvensen av dette bli at han måtte ansees uskikket til å skjøtte sin stilling som lærer forsvarlig, og at han med rette kunne avskjediges» (s. 1742).

Tilsvarende kan merkes dom av Oslo byrett 8. nov. 1994, hvor avskjed av lektor i videregående skole var begrunnet i en rekke ulike kritikkverdige forhold. Retten la vesentlig vekt på at lektoren «ikke i det hele tatt har vært villig til å endre på de forhold som ble påtalt. Han sto ubøyelig på sitt og de klanderverdige forhold utviklet seg i stadig mer negativ retning. Denne holdning har gjort det hele umulig for hans arbeidsgiver å korrigere på uakseptable forhold. Selv om [skolen] gjennom mange år har utvist stor tålmodighet, har [lektoren] ikke krav på, at dette kan fortsette i det uendelige.»

På bakgrunn av ovenstående må det kunne legges til grunn at de materielle vilkår for avskjed også tidligere i det vesentligste var tilsvarende arbeidsmiljølovens bestemmelse også for undervisningspersonale i den videregående skole, på tross av at formuleringene både i tidligere lovgivning og i rettsvilkårsavtalen av 1975 var nokså forskjellige fra de formuleringer som er benyttet i arbeidsmiljølovens § 66.

26 FORTRINNSRETT TIL NY ANSETTELSE

Etter arbeidsmiljølovens § 67 nr. 1 har arbeidstaker som er sagt opp på grunn av arbeidsmangel fortrinnsrett til ny tilsetting i samme virksomhet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er skikket for. Dette gjelder også arbeidstaker

som har vært tilsatt i begrenset tid etter § 58 A, og som på grunn av arbeidsmangel ikke får fortsatt tilsetning, samt den som har akseptert tilbud om redusert tilsetning i stedet for oppsigelse. Dette gjelder likevel ikke tilsatte i vikariater. Fortrinnsretten gjelder bare for arbeidstaker som har vært tilsatt i virksomheten i til sammen minst 12 måneder i de siste to år.

Etter § 67 nr. 2 gjelder fortrinnsretten fra oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp. Har arbeidstakeren ikke akseptert et tilbud om ny tilsetning i en passende stilling senest 14 dager etter mottagelsen, bortfaller fortrinnsretten, § 67 nr. 3. Er det flere fortrinnsberettigede til en stilling plikter arbeidsgiver å følge de samme regler for utvelgelse ved inntak som de som gjelder ved oppsigelse som skyldes driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, § 67 nr. 4.

I rettspraksis er spørsmålet om fortrinnsrett for undervisningspersonale behandlet i NAD 1987 s. 1075 Eidsivating. Her ble fortrinnsrett til ny stilling for lærer ved videregående skole etter arbeidsmiljølovens § 67 nr. 1 ansett begrenset slik at det ikke kunne kreves fortrinnsrett ut over omfanget av den halve stilling læreren tidligere hadde hatt. Videre er det i Gulating lagmannsretts dom av 22. mars 1993, ankesak 90/216 [uttrykt] lagt til grunn at aml. § 67 ikke kunne tolkes slik at den ga en lærer et rettsbeskyttet krav på langt mer enn fulltids stilling hos en og samme arbeidsgiver. Merkes kan også bemerkningene i Ombudsmannens Årsmelding 1984 s. 30 om fortrinnsrett for timelærere i videregående skole.

Også i forhold til bestemmelsen om fortrinnsrett oppstår spørsmålet om en kommune eller en fylkeskommune må ansees som én virksomhet, jfr. ovenfor avsnitt 22. om det parallelle spørsmål om plikten til å tilby en oppsagt lærer annet passende arbeid etter arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2. Det synes nærliggende at disse spørsmål behandles på samme måte, altså slik at det også i forhold til bestemmelsen om fortrinnsrett presiseres at kommune eller fylkeskommune ansees som én virksomhet, jfr. avsnitt 22.6.

For undervisningspersonale som er ansatt i staten vil tjenestemannslovens bestemmelser om fortrinnsrett få anvendelse. Etter tjenestemannsloven av 1983 § 13 nr. 1 skal en tjenestemann om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten dersom vedkommende har minst ett års sammenhengende tjeneste, og det er spørsmål om oppsigelse som enten skyldes at stillingen blir inndratt eller arbeidet bortfaller, eller at tjenestemannen på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, eller tjenestemannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. Blir tjenestemannen likevel sagt opp, skal vedkommende etter § 13 nr. 2 «så vidt mulig tilbys annen passende stilling i staten», forutsatt at tjenestemannen har vært ansatt sammenhengende i minst to år, eller det er tale om midlertidig ansatt tjenestemann med sammenhengende tjeneste i minst fire år. Nærmere regler om fortrinnsrett er, med hjemmel i § 13 nr. 4, fastsatt i forskrift av 11. nov. 1983 til tjenestemannsloven, jfr. særlig forskriftens §§ 7 og 8, som bl.a. fastsetter regler for Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten.

Av rettspraksis som gjelder undervisningspersonale ansatt i staten kan merkes NAD 1981-83 s. 202 Oslo, som gjaldt oppsigelse av rektor ved spesialskole, etter at skolen etter stortingsvedtak ble overført fra staten til kommunal drift. Forholdet mellom rektor og kommunen var tilspisset, og kommunen satte som vilkår for overtagelse av skolen at rektor ikke fulgte med. Rektor ble derfor sagt opp, under henvisning til at den statlige rektorstilling var inndratt ved overføringen til kommunen, jfr. tjenestemannsloven av 1977 § 9. Staten hadde gitt tilsagn om annen lærerstilling, men burde gjort mer med hensyn til tilbud om nye stillinger og klargjøring av hva til-

budene innebar. Statens forpliktelse til å skaffe rektor en ny stilling krevde aktiv medvirkning fra henne ved å søke på ledige stillinger. Videre kan merkes NAD 1984-85 s. 195 Eidsivating, som også gjaldt en spesialskole drevet av staten, som ble nedlagt og stillingene inndratt. Plikten etter tjenestemannsloven av 1977 § 6 annet ledd til, om mulig, å tilby annen passende stilling innen samme tjenestegren gjorde det naturlig at samtlige statens grunnskoler for spesialskoler ble ansett som én tjenestegren, og ikke bare vedkommende skole. Departementet hadde ikke instruksjonsrett overfor ansettelsesrådene ved de enkelte skoler, og kunne derfor ikke fremsette tilbud om annen stilling før oppsigelsene ble gitt. Det måtte imidlertid her kreves en del oppfølging fra statens side, selv om staten vanligvis ikke har noen spesiell aktivitetsplikt i forbindelse med de oppsagtes fortrinnsrett. Departementets svikt med hensyn til veiledning og oppfølging til å hjelpe de oppsagte til nytt arbeid medførte erstatningsansvar for staten.

Dersom det for undervisningspersonale i kommuner og fylkeskommuner skulle etableres en fortrinnsrett til annen undervisningsstilling i alle landets kommuner/fylkeskommuner, etter mønster av tjenestemannslovens regler, ville en slik ordning måtte etableres ved lovbestemmelse, fordi en slik fortrinnsrett ville gripe inn i de enkelte kommuners og fylkeskommuners ansettelsesmyndighet. En slik ordning ville for øvrig fremstå som en særordning for undervisningspersonalet, som ville gå lenger enn tilfellet vil være for andre ansatte i kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og det er vanskelig å se at det for undervisningspersonalet gjør seg gjeldende så spesielle hensyn at en slik særordning fremstår som naturlig.

27 OVERGANGSPØRSMÅL

27.1

I den utstrekning det måtte bli fastsatt ny lovgivning som griper inn i undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling oppstår spørsmålet om slik lovgivning kan gis anvendelse overfor allerede ansatte lærere, og videre spørsmålet om slik lovgivning bør gis anvendelse overfor disse. Forsåvidt angår det første spørsmål må utgangspunktet tas i grunnlovens § 97, som setter forbud mot at ny lov gis tilbakevirkende kraft. Her vil problemstillingen være om, og i hvilken utstrekning, det gjelder begrensninger for hva som kan fastsettes i ny lovgivning med virkning også for allerede ansatte lærere. Det annet spørsmål er et lovgivningspolitisk hensiktsmessighetsspørsmål om hvor langt det ansees rimelig eller formålstjenlig å la de någjeldende lovbestemmelser fortsatt få anvendelse for rettsstillingen for allerede ansatte lærere.

27.2

Forsåvidt gjelder spørsmålet om ny lovgivning kan gis anvendelse overfor allerede ansatte lærere, må utgangspunktet være at dette spørsmål bare oppstår forsåvidt den ny lovgivning innebærer at disse lærere får en svakere rettsstilling enn tidligere.³⁴⁴⁾ Det må videre kunne legges til grunn et vesentlighetskriterium, slik at det i forhold til grunnlovens § 97 ikke vil være avgjørende om det er tale om mindre vesentlige

34. Spørsmålet om det ved ny lovgivning kan fastsettes endrede regler for undervisningspersonalets rettsstilling med virkning for allerede ansatte lærere er nærmere behandlet av Jakhelln: Innstilling til lov om arbeidsvilkår for undervisningspersonale, avgitt i 1974 til Kirke- og undervisningsdepartementet s. 65 flg. med videre henvisninger. Innstillingen er utgitt i Institutt for offentlig retts stensilsérie nr. 8/1975.

endringer til lærernes ugunst. I teorien opereres det i denne sammenheng ofte med et utilbørighetskriterium. Ny lovgivning som gir allerede ansatte lærere en bedre rettsstilling enn tidligere vil således kunne gis anvendelse også overfor disse.

I forhold til de spørsmål som er omhandlet ovenfor, vil regler som gjelder ansettelse, ansettelsesprosedyre og ansettelsesmyndighet m.v., herunder også regler om plikt til å si fra om en søker tar den tilbudte stilling, ikke berøre allerede ansatte lærere. Overfor søkere som ennå ikke er blitt ansatt vil ny lovgivning derfor kunne anvendes uten å komme i konflikt med de skranker for lovgivers myndighet som følger av grunnlovens § 97. Likedan vil lovendringer som bare innebærer en presisering av den gjeldende rettstilstand også kunne anvendes overfor allerede ansatte lærere, slik tilfellet f. eks. vil være med hensyn til de regler som er omtalt ovenfor under 15. om undervisningspersonalets plikter.

I forbindelse med spørsmålet om avskjed av en lektor i den videregående skole, som hadde vært ansatt ved en videregående skole fra 1972, og som var gitt avskjed ved fylkesskolestyrets vedtak av 20. okt. 1978, uttalte Kirke- og undervisningsdepartementet 13. sept. 1978 bl.a., at lektoren «har krav på at de materielle avskjedsregler i § 24 i den nå opphevede gymnaslov av 1964 skal komme til anvendelse, hvis disse bestemmelser fører til et sterkere avskjedsvern for [ham].»³⁵⁵) For Høyesterett kom spørsmålet ikke på spissen, idet Høyesterett la til grunn til at det ikke var noen realitetsforskjell mellom de tidligere og de nyere regler om avskjed, jfr. Rt. 1982 s. 1729.

Nye lovregler som begrenser adgangen til tidsbegrenset ansettelse må formentlig kunne gis anvendelse også overfor allerede inngåtte arbeidsavtaler av tidsbegrenset varighet, selv om de nye lovregler måtte føre til at den ansatte vil måtte gi oppsigelse med fastsatt oppsigelsesfrist, slik at arbeidsavtalen ikke uten videre opphører når det avtalte tidsrom utløper. Det må likevel forutsettes at den oppsigelsesfrist som får anvendelse er relativt kortvarig. En oppsigelsesfrist på en måned, jfr. arbeidsmiljølovens § 58 nr. 1, synes i denne sammenheng å måtte kunne karakteriseres som kortvarig. En slik endring av arbeidsforholdet for arbeidstakere med tidsbegrenset arbeidsavtale synes ikke å kunne karakteriseres som vesentlig.³⁶⁶)

Lovendringer som medfører en kortere oppsigelsesfrist enn den som hittil har vært gjeldende må antagelig også kunne anvendes overfor allerede ansatte lærere. En endring av oppsigelsesfristen fra tre måneder til én måned synes ikke å kunne karakteriseres som en så vesentlig endring at den vil komme i konflikt med de skranker for lovgivers myndighet som følger av grunnlovens § 97.

I denne sammenheng kan nevnes at tjenestetvistkomitéen ikke anså det betenkkelig å utvide oppsigelsesfristen fra to til tre måneder med virkning for allerede ansatte lærere, som ledd i overgangen til tariffavtalesystemet for bl.a. denne gruppe arbeidstakere. «Det må iallfall være klart at retten til 2 måneders oppsigelse ikke hører til de «velervervede rettigheter» i Grunnlovens forstand. Uten hinder av Grunnlovens § 97 må derfor denne frist kunne forlenges til 3 måneder med virkning for de lærere som nå er ansatt», jfr. tjenestetvistkomitéens innstilling (1956) s. 47.

Lovendringer som medfører at allerede ansatte lærere i uoppsigelig stilling kan sies opp når det foreligger saklig grunn for det, jfr. ovenfor avsnitt 21. flg., synes derimot å måtte karakteriseres som en såvidt vesentlig endring, at slike lovendringer neppe kan anvendes overfor disse lærere uten å komme i konflikt med de skranker for lovgivers myndighet som følger av grunnlovens § 97.

35. Uttalelsen er gjengitt i Rt. 1982 s. 1729, på s. 1748.

36. I forarbeidene til arbeidsmiljøloven er dette spørsmål ikke omtalt.

I forhold til disse regler synes en lærer å måtte ansees for å være omfattet av de tidligere gjeldende regler når det er naturlig å anse arbeidsforholdet for sammenhengende, selv om vedkommende er blitt overført til annen undervisningsstilling i kommunen eller fylkeskommunen. I slike tilfelle er det neppe naturlig å legge avgjørende vekt på om vedkommende lærer har gitt sitt samtykke til slik overføring.³⁷⁷⁾ Har derimot vedkommende lærer selv søkt om en annen stilling synes det mest nærliggende å anse det slik at et nytt ansettelsesforhold er etablert, slik at de nye lovregler får anvendelse på forholdet.

27.3

Tradisjonelt har ny lovgivning om læreres rettsforhold bare vært gjort gjeldende overfor lærere som er blitt ansatt etter av nye lovbestemmelser har vært satt i kraft, hvor den nye lovgivning har medført vesentlige endringer i lærernes arbeidsrettslige stilling.

Lovene om folkeskolen på landet og i byene av 26. juni 1889, § 83/§ 72, ga således lærerne adgang til å velge mellom avlønning etter de tidligere og de nye regler, og bestemmelsen om plikt til å overta ny stilling, som ble innført ved lovendring av 13. aug. 1915 til landsskolelovens § 34, var begrenset til «lærer, som herefter ansættes». Tilsvarende gjaldt gymnasloven av 12. juni 1964, som i § 19 femte ledd fastsatte at lærere som var ansatt før loven var vedtatt skulle følge de tidligere bestemmelser i loven om høiere almenskoler av 10. mai 1935 forsåvidt angikk overføring til ny stilling. Tilsvarende var fastsatt i loven om handelsgymnasier og yrkesskoler av 6. juli 1957 nr. 3 § 10 første ledd.

Merkes kan også bestemmelsen i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring, lovens II nr. 2, som opphevet de tidligere lover om yrkesskoler for håndverk og industri, om handelsgymnasier og yrkesskoler, og om realskoler og gymnas, hvor det ble fastsatt: «Bestemmelsene i disse lover får anvendelse også etter lovens ikrafttreden for så vidt angår rettigheter og plikter som er ervervet/pådratt i tiden før lovens ikrafttreden.» Loven ble satt i kraft fra 1. jan. 1976. I lovforarbeidene er det i denne sammenheng uttalt: «Utgangspunktet for departementets regler må være at ingen skal tape ervervet rettighet ved overgang til den nye skoleordningen».³⁸⁸⁾ Videre er det uttalt at tjenestemenn «tilsatt etter de bestemmelser som nå gjelder må selvsagt beholde sine ervervede rettigheter så lenge tjenesteforholdet består».³⁹⁹⁾

På denne bakgrunn synes det mest hensiktsmessig at de endringer som måtte følge av ny lovgivning, og som måtte innebære vesentlige endringer i undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling, ikke blir gitt anvendelse overfor lærere som allerede er ansatt i kommune eller fylkeskommune. Som det fremgår av avsnitt 27.2. vil dette særlig gjelde endringer med hensyn til kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å si opp de medlemmer av undervisningspersonalet som nå er ansatt i fast stilling. Dette personale kan etter de regler som nå gjelder ikke sies opp, og ny lovgivning synes for så vidt ikke å burde gripe inn i den rettsstilling som dette

37. Sml. Rt. 1940 s. 145, hvor Høyesterett imidlertid, i forhold til lønnsregulativets bestemmelser, under sterk dissens (4-3) kom til at forfremmelse fra postassistent til postekspeditør måtte ansees som «ansettelse i en ny stilling». Avgjørelsen er imidlertid knyttet sterkt til de konkrete omstendigheter som gjorde seg gjeldende i forbindelse med lønnsregulativets bestemmelser og statens adgang til å foreta lønnsreduksjoner overfor tjenestemennene. Det kan derfor neppe trekkes avgjørende slutninger fra denne avgjørelse, om de lønnsmessige forhold, til de spørsmål som gjelder den ansattes stillingsvern, slik det her er tale om.

38. Ot.prp. 5/1972-73 s. 81, Ot. prp. 29/1972-73 s. 81 og Ot.prp. 18/1973-74 s. 91.
39. Ot.prp. 18/1973-74 s. 82.

personale nå har, selv om dette medfører den administrative komplikasjon at det i det kommunale og fylkeskommunale skoleverk i atskillig tid fremover vil være ansatte som ikke kan sies opp, i motsetning til det som allerede nå er tilfellet for undervisningspersonalet forøvrig, foruten den oppsigelsesadgang som måtte følge av ny lovgivning. Adgangen til å overføre fast ansatt undervisningspersonale til annen grunnskole i kommunen følger nå av grunnskolelovens § 24 nr. 1 annet ledd første og annet punktum og synes, med de begrensninger som følger av bestemmelsen, å gi de enkelte kommuner den nødvendige fleksibilitet. Bestemmelsen synes derfor å burde opprettholdes overfor dette personale selv om ny lovgivning måtte bli vedtatt. Tilsvarende synes forholdet å burde være for adgangen til å overføre lærer og rektor i interkommunal stilling til stilling i bare én av de kommuner hvor vedkommende arbeider, jfr. grunnskolelovens § 24 nr. 2. Derimot er det neppe tilstrekkelig grunn til å opprettholde bestemmelsen i § 24 nr. 1 annet ledd tredje punktum om at lønnen ikke kan nedsettes i slike tilfelle, jfr. også ovenfor avsnitt 22.2.

Ut fra ovenstående vil en overgangsbestemmelse kunne utformes slik:

Undervisningspersonale i grunnskolen som er fast ansatt når denne lov trer i kraft kan ikke sies opp. For dette undervisningspersonale får bestemmelsene i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen § 24 nr. 1 annet ledd, første og annet punktum, og § 24 nr. 2, fortsatt anvendelse.

For undervisningspersonale som omfattes av rettsvilkårsavtalen av 1984 følger rettsvirkningene av fast ansettelse ikke av lovgivningens regler, men av de regler som denne tariffavtale fastsetter. Rettsgrunnlaget for undervisningspersonalets stilling som fast ansatt er således et annet enn lovgivning, noe som bl.a. innebærer at endringer i lovgivningen ikke uten videre vil medføre endringer i de tariffavtalte regler. Videre vil tariffavtalens regler kunne endres, uavhengig av om det også finner sted endringer i lovgivningen. Det blir derfor et særskilt spørsmål om det i lovgivningen bør fastsettes overgangsregler også for det undervisningspersonale som nå har faste stillinger i henhold til rettsvilkårsavtalens regler.

Ut fra tariffrettslige synspunkter kan det anføres at spørsmålet om arbeidstakernes rettsstilling, herunder utstrekningen av arbeidstakernes tariffavtalte oppsigelsesvern, er avhengig av de vilkår som tariffavtales mellom tariffpartene på basis av forhandlinger. Med dette utgangspunkt kan det videre anføres, at de spørsmål som måtte oppstå, om hvorvidt arbeidstakere kan påberope seg tariffavtalte bestemmelser om oppsigelsesvern dersom disse bestemmelser senere endres i arbeidstakernes disfavør ved ny tariffavtale, vil måtte løses ut fra de alminnelige regler som gjelder for tariffavtaler. På denne bakgrunn vil det kunne ansees for hensiktsmessig at dette spørsmål ikke reguleres i lov gjennom overgangsbestemmelser i tilknytning til eventuell ny lovgivning om undervisningspersonalets rettslige stilling. Spørsmålet om hvorvidt endrede bestemmelser i tariffavtale i arbeidstakernes disfavør medfører endringer også for allerede ansatte er imidlertid neppe helt avklart,⁴⁰⁾ og en overgangsbestemmelse i lov vil kunne tjene til å avklare dette forhold.

Systemet med fast ansettelse som nå følger av rettsvilkårsavtalen av 1984 har imidlertid lang tradisjon i den videregående skole. I denne sammenheng må det være tilstrekkelig å vise til, at etter loven om realskoler og gymnas av 12. juni 1964 nr. 2 § 17 var hovedregelen at ansettelse skulle skje på prøve i to år, for deretter å

40. Spørsmålet er omtalt av Jakhelln i Norsk skolerett (1987) s. 399, hvor det er anført at nye tariffavtalte regler om oppsigelsesvern «formentlig ÆkanÅ få anvendelse også overfor tidligere inn-gåtte arbeidsavtaler, så lenge ikke oppsigelse eller avskjed er blitt meddelt vedkommende lærer. — Nye tariffavtalte regler kan således få anvendelse selv om de skulle være ugunstigere enn de tidligere tariffavtalte regler - om ikke annet er tariffavtalt - i vesentlig større grad enn skolelov-givningen hittil har gjort».

bli fast ansatt, jfr. nærmere notatet med den historiske oversikt, vedlegg 3 avsnitt 22. Tilsvarende var fastsatt for ansatte ved handelsgymnas ved loven av 6. juli 1957 nr. 3 om handelsgymnas og yrkesskoler for handels- og kontorarbeid, § 7 jfr. § 9, jfr. den historiske oversikt vedlegg 3 avsnitt 20. Tilsvarende bestemmelser var tidligere fastsatt i loven om den høiere almenkskole av 10. mai 1935 § 28, jfr. den historiske oversikt vedlegg 3 avsnitt 15.

Det er også naturlig å legge vekt på at såvel den opprinnelige rettsvilkårsavtale av 1975 som den endrede rettsvilkårsavtale av 1984 er resultater av forhandlinger som ble ført på bakgrunn av at det ikke ble vedtatt noen egen lov om tjenesteforhold, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre rettsforhold for personale i lederstillinger og undervisningsstillinger, slik det er fastsatt i lov om videregående opplæring § 22 annet ledd. Den lov som således var forutsatt, skulle omfatte såvel undervisningspersonalet i grunnskolen, den videregående skole, og eventuelt andre skoler. Det ble også, i lov om videregående opplæring § 41 III, åpnet for at departementet ved forskrift kunne bestemme at de lover som ble opphevet «i en overgangsperiode skal gjelde helt eller delvis» for visse skoler eller skoleslag.⁴¹⁾ Bestemmelsen ble gitt med sikte på å dekke forholdet, dersom den forutsatte lov om rettsvilkår for undervisningspersonale ikke skulle kunne settes i kraft samtidig med loven om videregående opplæring.⁴²⁾ - I det hele må det kunne legges til grunn at det fra lovgivers side ikke var lagt opp til en ordning som baserte seg på at undervisningspersonalets rettsstilling skulle være regulert ved tariffavtalte bestemmelser.⁴³⁾

På denne bakgrunn må det kunne legges til grunn at den foreliggende tariffavtalte regulering av undervisningspersonalets stilling gjennom rettsvilkårsavtalene av 1975 og 1984 fremstår som en pragmatisk løsning av den situasjon som oppsto som følge av at det ikke ble gitt noen særskilt lov om undervisningspersonalets tjenesteforhold m.v., og ikke som et resultat av prinsipielle overveielser på det lovgivningspolitiske plan, hvor det tvert om var utvetydig forutsatt at spørsmålene skulle reguleres ved lov. Det synes derfor å ville være mest i samsvar med lovgivers intensjoner at overgangsregler blir fastsatt ved lov også i forhold til de tariffbestemmelser om undervisningspersonalets rettsstilling som nå følger av rettsvilkårsavtalen av 1984. Slik regulering ved overgangsbestemmelser i lov av tariffavtalte vilkår er riktig nok uvanlig, men hele situasjonen med tariffavtalt regulering på grunn av manglende, men i lovbestemmelse forutsatt lovgivning, må også kunne karakteriseres som meget spesiell.

Ut fra ovenstående er det særlig de bestemmelser i rettsvilkårsavtalen av 1984 som knytter seg til fast ansettelse som det er grunn til å vurdere nærmere. Rettsvilkårsavtalen bygger på at fast ansatt undervisningspersonale ikke kan sies opp, jfr. forutsetningsvis § 4 første ledd sammenholdt med § 4 fjerde ledd og § 4 sjette ledd. På samme måte som ovenfor er anført i forhold til bestemmelsene i grunnskoleloven synes ny lovgivning for så vidt ikke å burde gripe inn i den rettsstilling som dette personale nå har, selv om dette medfører den administrative komplikasjon at det i

41. De lover som ble opphevet ved loven om videregående opplæring var lov av 1. mars 1940 nr. 1 om yrkesskoler for håndverk og industri, lov av 6. juli 1957 nr. 3 om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel og kontorarbeid, og lov av 12. juni 1964 nr. 2 om realskoler og gymnas, jfr. lov om videregående opplæring § 41 II. I rettsvilkårsavtalen av 1984 er det i § 7 tredje ledd fastsatt at bestemmelsene i lov om videregående opplæring § 41 II nr. 2 gjelder for undervisningspersonale som ble ansatt før 1. januar 1976.

42. Jfr. Ot.prp. 18/1973-74 s. 81-82.

43. Jfr. også komitéinnstillingen, Innst. O. 28/1973-74 s. 44, hvor komitéen viste til det som var uttalt i proposisjonen om rettsvern og rettsforhold for lærere, «og vil leggja til at same vern bør gjelda for alle som er tilsette i gymnaset».

det kommunale og fylkeskommunale skoleverk i atskillig tid fremover vil være ansatte som ikke kan sies opp. Adgangen til å overføre fast ansatt undervisningspersonale til annen stilling dersom en skole blir innskrenket, omorganisert eller nedlagt følger av § 4 sjette ledd første punktum, som synes å gi de enkelte fylkeskommuner den nødvendige fleksibilitet. Bestemmelsen synes derfor å burde opprettholdes overfor dette personale selv om ny lovgivning måtte bli vedtatt. Tilsvarende gjelder § 4 sjette ledd annet punktum, som fastsetter at overføringen så vidt mulig skal skje til stilling som krever de samme faglige kvalifikasjoner. Derimot er det neppe tilstrekkelig grunn til å opprettholde bestemmelsen i § 4 tredje punktum om at vedkommende beholder lønnstrinn og de øvrige økonomiske rettigheter som er opparbeidet på overføringstidspunktet, jfr. ovenfor om det tilsvarende spørsmål i forhold til grunnskolelovens § 24 nr. 1 annet ledd tredje punktum. Bestemmelsen i § 4 syvende ledd om at overtalling lærer skal ha varsel tidligst mulig, og om mulig minst ett år før overtallighet inntreer, er det neppe grunn til å opprettholde ved overgangsbestemmelse i lov. Her synes de alminnelige varslingsregler å måtte være tilstrekkelige, jfr. bl.a. forvaltningslovens § 16.

Mens de ovennevnte bestemmelser i rettsvilkårsavtalen gjelder rettsstillingen for fast ansatt undervisningspersonale, hvor tungtveiende grunner taler for å opprettholde bestemmelsene slik som angitt ovenfor, blir vurderingene noe vanskeligere for de bestemmelser i rettsvilkårsavtalen som gjelder undervisningspersonale ansatt på oppsigelse, og deres rett til å bli fast ansatt.

Etter rettsvilkårsavtalens § 2 syvende ledd skal fast ansettelse skje etter to års tjeneste i oppsigelig stilling innenfor en ramme av 67 % av skolens samlede ressurser til administrasjon, undervisning og øvrige pedagogiske oppgaver. Videre er det i § 2 åttende ledd fastsatt at overføring til fast ansettelse i hel eller delstilling skjer ved ledighet på grunnlag av den samlede tjenestetid i undervisnings- eller lederstilling i den videregående skole. Tilsatte i delstilling har samme rett til fast ansettelse som ansatte i hel stilling. Ved lik tjenestetid foretas loddtrekning. Undervisningspersonale uten godkjent utdanning som er ansatt på oppsigelse etter § 2 sjette ledd konkurrerer om fast ansettelse først når vedkommende har skaffet seg godkjent utdanning.

Disse bestemmelser i rettsvilkårsavtalen, særlig § 2 syvende ledd, bygger på at undervisningspersonale ansatt i oppsigelig stilling har en rett til å bli fast ansatt. Bestemmelsen er utformet slik at fylkeskommunen har en plikt til å gi den enkelte fast tilsetting når vilkårene er oppfylt. Det vises for så vidt til at bestemmelsen benytter uttrykket «skal skje». Vilkårene er angitt ved enkle og klare kriterier, som ikke bygger på at det her skal finne sted vurdering fra fylkeskommunens side, idet § 2 åttende ledd fastsetter at det er samlet tjenestetid i den videregående skole som her er avgjørende, endog slik at loddtrekning skal finne sted hvor flere av de ansatte i oppsigelig stilling har lik tjenestetid. Riktignok er det en vesentlig forskjell mellom opprettholdelse av den rettsstilling som følger av det å være fast ansatt, og den rettsstilling som ligger i en fremtidig adgang til å bli fast ansatt, bl.a. fordi tilknytningsforholdet til den videregående skole vil være kortvarigere for den som er ansatt på oppsigelse enn for den fast ansatte. Men den som er ansatt på oppsigelse vil etter rettsvilkårsavtalens regler ikke bare ha en mer eller mindre berettiget forventning om å kunne bli fast ansatt, men et rettslig krav på dette. Dette er også et krav som fylkeskommunen vil måtte være innstilt på å innfri. Videre vil det være tale om en overgangssituasjon av relativt kort varighet, som neppe skulle medføre vesentlige administrative komplikasjoner.

Situasjonen for undervisningspersonale uten godkjent utdanning, og som er ansatt på oppsigelse etter § 2 sjette ledd, synes i denne sammenheng å måtte komme

i en annen stilling. Disse ansatte konkurrerer om fast ansettelse først når vedkommende har skaffet seg godkjent utdanning. Deres rett til fast ansettelse er således vesentlig mer betinget, og betingelsen er knyttet til en fremtidig begivenhet som ikke er tidsbegrenset eller tidsangitt, enn forholdet er for det øvrige undervisningspersonale som er ansatt på oppsigelse. For undervisningspersonale uten godkjent utdanning er det således i vesentlig høyere grad mer tale om en forventning om å kunne bli fast ansatt, enn om en rett til å bli fast ansatt. Deres tilknytningsforhold til den videregående skole er også vesentlig mer betinget, og dermed av løsere art, enn for det øvrige undervisningspersonale som er ansatt på oppsigelse. I praksis vil formentlig også deres tilknytningsforhold ha vært relativt kortvarig. Disse forhold taler mot å videreføre bestemmelsen gjennom en overgangsbestemmelse i lov. Konsekvensen vil i så fall være lovgivningens regler ikke vil innebære mer enn at undervisningspersonale uten godkjent utdanning vil få sitt videre ansettelsesforhold, etter at godkjent utdanning foreligger, med det oppsigelsesvern som følger av de vanlige regler i arbeidsmiljøloven. En viss vekt bør det også legges på at den manglende tidsavgrensning innebærer at en eventuell videreføring vil medføre administrative komplikasjoner gjennom lengre tid. Dette forhold vil imidlertid kunne motvirkes ved at det i en eventuell overgangsbestemmelse også blir tatt inn en tidsbegrensning.

På denne bakgrunn synes det riktigste å være at bestemmelsene i rettsvilkårsavtalens § 2 syvende og åttende ledd første og annet punktum videreføres ved overgangsbestemmelse i lov, men at dette ikke gjøres for bestemmelsen i § 2 åttende ledd tredje punktum.

Ut fra ovenstående vil en overgangsbestemmelse kunne utformes slik:

Undervisningspersonale som omfattes av rettsvilkårsavtalen av 1984, og som er fast ansatt når denne lov trer i kraft, kan ikke sies opp. For dette undervisningspersonale får bestemmelsene i rettsvilkårsavtalens § 2 syvende ledd og § 2 åttende ledd, første og annet punktum, fortsatt anvendelse.

28 SÆRLIG OM PRIVATE SKOLER

I lov om tilskot til private skular av 14. juni 1985 nr. 73 (privatskoleloven) er det gitt regler om undervisningsstillinger m.v. (§ 13), om krav til utdanning (§ 14), om ansettelse (§ 15), og om lønns- og arbeidsvilkår (§ 16).

Stillingsstrukturen ved de private skoler følger av § 13 om undervisningsstillinger m.v., hvor det er fastsatt at skolen skal ha en leder (rektor, skolestyrer), som har den daglige ledelse av skolen, pedagogisk og administrativt. Det er videre fastsatt at lederen plikter å påse at gjeldende regler i lov, reglement og instruks blir fulgt. Etter § 13 annet ledd kan departementet samtykke til en annen ordning når det gjelder skolens ledelse. Etter § 13 tredje ledd avgjør styret hvilke andre stillinger som det skal være ved skolen, og hvilke oppgaver disse skal ha.

Krav til undervisningspersonalets utdanning er fastsatt i § 14. Det følger av bestemmelsen at de utdanningskrav som følger av lærerutdanningsloven får anvendelse, for såvidt gjelder de skoler som er godkjente etter grunnskolelovens § 14 eller lov om videregående opplæring § 39. For undervisningspersonalet ved andre private skoler fastsetter styret kravene til utdanning, medmindre departementet i det enkelte tilfelle fastsetter noe annet.

Ansettelse av undervisningspersonalet og skolens leder skal etter § 15 første ledd skje av styret.

Ansettelse av vikarer kan styret overlate til skolens lederen, når det gjelder vikarer for en del av et skoleår, § 15 annet ledd. Bestemmelsen refererer seg til hvem som har ansettelsesmyndighet, og kan neppe ansees for å angi under hvilke vilkår

vikarer kan ansettes. Forsåvidt synes de alminnelige regler i arbeidsmiljøloven å måtte legges til grunn.

Fra en arbeidsrettslig synsvinkel er det neppe grunn til å foreslå endringer i disse regler.

Lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonalet og for skolens leder er regulert i § 16. For skoler som er godkjente etter grunnskolelovens § 14 eller lov om videregående opplæring § 39, eller som er godkjente som faglig-pedagogiske alternativ til disse skal undervisningspersonalet og skolens leder «ha rett til løns- og arbeidsvilkår som undervisningspersonale og skuleleiarar ved tilsvarende offentlege skular.» Ved de andre skoler fastsetter styret tilsvarende vilkår.

Bestemmelsen er inngående omtalt i Ot.prp. 58/1983-84 s. 36 flg. Det er bl.a. lagt til grunn «at arbeidstakerne får rett til å forhandle i samsvar med bestemmelsene i arbeidstvistloven, og ikke ... får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt med utgangspunkt i tjenestetvistlovens regler» (s. 39).

I Ot.prp. 58/1983-84 s. 39 er det videre påpekt at «de bestemmelser som gis ikke må være så restriktive at de virker hindrende for skolen i å virke for sitt formål, men må kunne gi grunnlag for fleksible løsninger etter de varierende forhold ved den enkelte skole.» — Det er også angitt at det av hensyn til det betydelige antall skoler som måtte få dispensasjon fra hovedregelen om at personalet ved de private skoler som hovedregel bør være sikret samme lønns- og arbeidsvilkår som ved de offentlige skoler, var mest hensiktsmessig å erstatte uttrykket «skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som ved tilsvarende offentlige skoler» i den tidligere privatskolelov med uttrykket «skal ha rett til lønns- og arbeidsvilkår som ved tilsvarende offentlige skoler». Det er anført at dette «vil sikre arbeidstakernes rettigheter samtidig som loven ikke hindrer dem i å gjøre en ekstra innsats for skolen».

Fra en arbeidsrettslig synsvinkel kan det nok reises spørsmål om hvor hensiktsmessig det er å ha en lovbestemmelse som knytter lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonalet ved de private skoler så nært opp til tilsvarende vilkår for lærere i de offentlige skoler. Forsåvidt kunne det anføres at lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonalet ved de private skoler var et forhandlingsspørsmål for partene, som ikke burde reguleres ved lovgivning. Spørsmålet har imidlertid nær sammenheng med skolepolitikken på dette område, herunder den offentlige tilskuddsordning, og ved den gjeldende bestemmelse er det lagt opp til en ordning som tar sikte på å forene temmelig forskjellige hensyn. På denne bakgrunn er det neppe grunn til å foreslå endringer i den ordning som nå er etablert.

På grunn av den klart uttalte forutsetning i lovforarbeidene om at undervisningspersonalet ved de private skoler nå skal følge reglene i arbeidstvistloven, er det neppe lenger adgang til å fastsette ved kgl. res. at de skal føres inn under tjenestetvistlovens regler.⁴⁴⁾

Oppsigelse og avskjed m.v. av undervisningspersonalet er ikke særskilt regulert i privatskoleloven, i motsetning til det som var tilfellet etter den tidligere privatskolelov av 6. mars 1970 nr. 4, og det fremgår av lovforarbeidene at arbeidsmiljølovens bestemmelser derfor vil få anvendelse. Det kan ikke sees at det er grunn til å foreslå endringer i denne ordning.

Spørsmålet er drøftet i Ot.prp. 58/1983-84 s. 39-40, hvor det er vist til at arbeidsmiljølovens regler «gir generelt et meget godt rettsvern for de tilsatte». Det er også vist til at det ikke «foreligger særskilte hensyn som skulle med-

44. Jfr. Jakhelln i Norsk skolerett (1987) s. 414.

føre at det for skoleledere og undervisningspersonale ved private grunnskoler og videregående skoler skulle gjelde andre bestemmelser på dette område enn for de tilsatte i tilsvarende stillinger ved private høyskoler». På denne bakgrunn fant departementet ikke grunn til å foreslå bestemmelser om oppsigelse og avskjed i den nye privatskoleloven. «Arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette område kommer derfor til anvendelse for skoleledere og undervisningspersonale ved samtlige private skoler.»

For lærere ved skoler som ikke er tilskudsberettigede vil lønns- og arbeidsforhold avhenge av hva som er avtalt mellom skolen og den enkelte lærer. Arbeidsavtalen reguleres for øvrig av de alminnelige arbeidsrettslige regler, bl.a. får arbeidsmiljølovens regler om oppsigelse og avskjed m.v. anvendelse.

Rettspraksis om oppsigelse og avskjed ved private skoler er begrenset.

Merkes kan NAD 1984-85 s. 140 Oslo, som gjaldt oppsigelse av lærer ved «Monica-skolen», AOF. Oppsigelsen ble ansett saklig på grunn av driftsinnskrenkninger. Lærerens krav om fortrinnsrett til annen kursundervisning ved skolen ble forkastet, bl.a. fordi dette ville nødvendiggjøre en større omlegning enn AOF kunne ansees forpliktet til. Et tilbud om lærerstilling på AOF's vanlige betingelser, fra kurs til kurs, ble ansett som tilbud om annen passende stilling, jfr. arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2.

29 SÆRLIG OM FOLKEHØYSKOLER

Bestemmelser om folkehøyskoler er gitt i lov av 8. juni 1984 nr. 64. Etter § 1 gjelder loven bare for tilskudsberettigede folkehøyskoler. Bestemmelsene i privatskoleloven får ikke anvendelse, jfr. unntaket i privatskolelovens § 2 annet ledd a).

Loven fastsetter i § 4 at hver folkehøyskole skal ha et styre, og angir styresammensetningen, og i § 5 at det skal være en tilsynsmann for skolen, oppnevnt av departementet. Etter § § 7-9 skal skolen ha et lærerråd, et personalråd og elevråd.

Om *stillingsstrukturen* fastsetter loven i § 6 at rektor er den pedagogiske og administrative leder av skolen, og skal sørge for at skolen blir drevet i samsvar med gjeldende lov, forskrifter og målsetting. I tillegg til rektor skal det ved hver skole være en undervisningsinspektør, som er rektors nærmeste medarbeider i den daglige ledelse av skolen.

Undervisningspersonalets arbeidsområde er i § 14 angitt slik at det omfatter «undervisning, sosialpedagogisk arbeid og pedagogisk utviklingsarbeid.»

Det kan reises spørsmål om det er nødvendig på denne måte å angi i lov undervisningspersonalets arbeidsområde. Arbeidsrettslig synes bestemmelsen overflødig, fordi arbeidsområdet for den enkelte kunne fastsettes i arbeidsavtalen, eventuelt ved reglementsbestemmelse, stillingsinstruks eller ved tariffavtale. I Ot.prp. 31/1983-84 s. 26 er bestemmelsen motivert med at angivelsen av arbeidsområde skal «sikre at alle sider ved skoleverksemda vert tekne hand om gjennom arbeidsoppgåvene til lærarane». Bestemmelsen har således mer karakter av å være en retningslinje for skolens ledelse til å påse at lærerne gjennom sine arbeidsoppgaver fyller denne målsetting, enn en angivelse av lærernes arbeidsplikter i arbeidsrettslig sammenheng. At skolen oppfyller en slik målsetting er således først og fremst et krav til skoleledelsen, og ligger innenfor de krav til rektorstillingen som følger av § 6, og de krav som loven setter til skolens styre i § 4. Den betydelige frihet som skolen har etter § 15 til å fastsette spesielle og avvikende kvalifikasjonskrav m.v. taler også for at § 14 ikke har noen særlig selvstendig betydning.

Kvalifikasjonskravene til personalet er angitt i § 15, som fastsetter at det er styret som innen rammen av alminnelige arbeidsrettslige regler vurderer om det bør stilles krav om særlige forutsetninger hos personalet ut fra fastsatt verdigrunnlag og

målsetting og den samlede arbeidssituasjon. Videre er det fastsatt at det for undervisningspersonalet gjelder de kompetansekrav som følger av lærerutdanningsloven. Dessuten kan departementet gi særskilte regler for ansettelse og kompetanse i folkehøyskolen. For andre stillinger er det styret som selv fastsetter kravene.

I Ot.prp. 31/1983-84 s. 26-27 er bl.a. vist til at folkehøyskolene i mange tilfelle kan ha bruk for undervisningspersonale med annen utdanning og kompetanse enn den som en vanlig lærerutdanning gir, og at det derfor er nødvendig med kompetansekrav med svært vid ramme. I enkelte tilfelle vil det kunne sees helt bort fra rent formelle kompetansekrav. Videre er vist til arbeidsmiljølovens § 55 A. - Bestemmelsen innebære at styret har betydelig frihet til selv å kunne fastsette kompetansekravene for de enkelte stillinger. Ut fra en arbeidsrettslig synsvinkel vil styrets adgang til å fastsette særskilte kompetansekrav kunne sees som et utslag av arbeidsgivers styringsrett, og det er for så vidt neppe grunn til å foreslå noen endringer i denne bestemmelse.

Utlysning av ledig stilling er regulert i § 16 annet ledd, som fastsetter at ledig stilling i halv post eller mer, som går over hele året, skal utlyses offentlig. - Bestemmelsen er ikke spesielt kommentert i Ot.prp. 31/1983-84. Spørsmålet om det er hensiktsmessig å fastsette i lov at stillinger i folkehøyskolene skal utlyses offentlig synes å måtte vurderes på samme måte som for lærerstillinger i det offentlige skoleverket, jfr. ovenfor 9.2.

Ansettelsesmyndigheten er i § 16 første ledd lagt til skolens styre, som angir at rektor skal avgi innstilling til styret, og som således fastsetter en saksbehandlingsregel. Ved ansettelse av rektor skal det foreligge innstilling fra skolens eier. Rektor kan ansette vikar for inntil seks måneder.

Arbeidsrettslig kan det reises spørsmål om det er hensiktsmessig å angi i lov noe om rektors adgang til ansettelse av vikarer. Denne adgang, og begrensning, av rektors ansettelsesmyndighet vil kanskje vel så hensiktsmessig kunne fastsettes ved reglement eller stillingsinstruks for rektor. I det hele kan det være spørsmål om ikke rektors forhold til styret bør fastsettes på denne måte.

Oppsigelse av personale og adgangen til å innvilge *permisjon* er etter § 16 lagt til skolens styre, likevel slik at rektor kan innvilge permisjon for inntil seks måneder.

Om forholdet mellom rektor og styret for skolen vises til ovenstående bemerkninger. For øvrig fastsetter bestemmelsen bare hvilket organ i skolen som har kompetanse til å gi oppsigelse - og denne kompetanse må antas også å omfatte avskjed - men bestemmelsen angir ikke nærmere når oppsigelse eller avskjed kan finne sted. Hvorvidt en oppsigelse er saklig, eller en avskjed berettiget, vil måtte vurderes etter arbeidsmiljølovens regler.

Lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonalet er ikke nærmere regulert i folkehøyskoleloven. Dette personale omfattes imidlertid av tjenestetvistlovens regler, jfr. kgl. res. 5. sept. 1958, og formentlig vil folkehøyskolene være bundet av de tariffavtaler som således blir inngått mellom lærerorganisasjonene og staten. Spørsmålet må formentlig også sees i sammenheng med bestemmelsene om driftstilskudd i § 17 om driftstilskudd til lærerlønninger, og satsene for driftstilskudd skal justeres hvert år med utgangspunkt i lønns- og kostnadsutviklingen. Det hadde formentlig vært en fordel om dette spørsmål om undervisningspersonalets lønns- og arbeidsvilkår hadde kommet klarere til uttrykk i lovteksten, f.eks. etter mønster av privatskoleloven § 16.⁴⁵⁾

45. Jfr. nærmere Jakhelln i Norsk Skolerett (1987 s. 417).

30 REGULERING VED LOVGIVNING ELLER VED TARIFFAVTALER

30.1

Når det gjelder forholdet mellom lovgivning og tariffavtaler, med henblikk på spørsmålsstillingen om regulering av undervisningspersonalets rettsstilling bør skje ved lovgivning eller tariffavtaler, bemerkes innledningsvis at regulering ved tariffavtaler bare vil kunne finne sted for de forhold som kan karakteriseres som «arbeids- og lønnsvilkår» eller «andre arbeidsforhold», jfr. de definisjoner av tariffavtaler som er fastsatt i arbeidstvistloven av 5. mai 1927 nr. 1 § 1 nr. 8 og tjenestetvistloven av 18. juli 1958 § 11 første ledd.⁴⁶⁶) Regulering av andre forhold som gjelder undervisningspersonalet vil derfor måtte skje på annen måte enn ved tariffavtaler.

Det må imidlertid påpekes at uttrykket «arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold» er omfattende, slik at det i utgangspunktet omfatter «alt det som en fagforening og en arbeidsgiverforening i det hele kan tvistes om», jfr. *Solnørdal* i tillegg til dok 57/1912, jfr. Indst. O. XXI/1912 s. 7 og Ot.prp. 11/1913 og Ot.prp. 23/1913. Avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening om at det skal betales avgifter til et opplysnings- og utviklingsfond, er ansett for tariffavtale, jfr. ARD 1969 s. 1 og ARD 1977 s. 51. Tilsvarende for bidrag til sluttvederlags- og sykelønnsordninger, ARD 1974 s. 54. Likedan hvor arbeidsgiver har påtatt seg å søke å få alle tariffavtaler til å ha samme utløpsdato, også tariffavtaler med andre tariffparter, jfr. ARD 1976 s. 5. Dette gjelder også for fagskilleavtaler m.v., jfr. *Kr. Andersen: Fra arbeidslivets rett* (1967) s. 82 flg. med henvisninger til Arbeidsrettens praksis, og hvor en fagforening har forpliktet seg til ikke å rapportere om streikebrytere, jfr. *Solnørdal*, l.c. Også avtaler som regulerer arbeidstakernes medbestemmelsesrett vil være tariffavtaler, jfr. bl.a. ARD 1983 s. 197 og 1982 s. 283. Se også ND 1989 s. 189 Eidsivating om tariffavgift og bidrag til velferdsfond. Regulering av tillitsmannsinstitusjonen og forhandlingsretten ved hovedavtale er tariffavtalte bestemmelser, jfr. ARD 1960 s. 76, se også ARD 3. juni 1994. Merkes kan også ARD 1982 s. 150 om fredsplikt etter hovedavtale.

30.2

Det er utvilsomt at det ved lovgivning kan fastsettes hvilke offentlige organer som skal behandle spørsmål som knytter seg til det offentlige skoleverk, og at lovgivningen også kan fastsette den innbyrdes kompetanse mellom de forskjellige offentlige organer. Kompetanseforholdet mellom sentrale statlige organer og de fylkeskommunale og kommunale organer følger således av gjeldende lovgivning, og av hvorledes denne lovgivning må fortolkes. Denne lovgivning avspeiler dels generelle forvaltningspolitiske standpunkter om forholdet mellom statlige og fylkeskommunale og kommunale oppgaver og kompetanseområder, dels også generelle skolepolitiske standpunkter, og tar således sikte på spørsmål som rekker langt ut over de spørsmål

46. Tjenestetvistlovens definisjon inneholder bare uttrykket «arbeids- og lønnsvilkår», og har ikke med tilføyelsen «eller andre arbeidsforhold». Forsåvidt er ordlyden i tjenestetvistlovens definisjon ikke sammenfallende med definisjonen i arbeidstvistloven. Av forarbeidene til tjenestetvistloven fremgår imidlertid at definisjonen skulle ha det samme innhold som arbeidstvistlovens definisjon, jfr. Ot.prp. 34/1968-69 s. 5, se også Berg, Evje og Bjerkholt: *Arbeidstvistloven, tjenestetvistloven og lønnsnemndloven med kommentarer* (1973) s. 154, og Jakhelln: *Statens særavtaler* (1994) s. 18.

som knytter seg til undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling, og som derfor ikke kan være basert på regulering ved tariffavtaler.

Organisatoriske lovregler kan imidlertid også ha en side til undervisningspersonalets lønns- og arbeidsvilkår, og bestemmelser om undervisningspersonalets adgang til medbestemmelse vil kunne tariffavtales, slik dette bl.a. forutsetningsvis er lagt til grunn i tjenestetvistlovens § 27 a. I forbindelse med kommunale arbeidstakeres medbestemmelsesrett kan også merkes bestemmelsene i kommunelovens § 25 om administrasjonsutvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen *som arbeidsgiver* og de ansatte, jfr. også § 26 nr. 1 om møterett for ansattes representanter i nemnder, som har tilsvarende formulering. Forholdet mellom organisatoriske lovbestemmelser og tariffavtalte ordninger reiser derfor det prinsipielle spørsmål om det er den lovfestede eller den tariffavtalte ordning som skal legges til grunn.

Illustrerende er ARD 1990 s. 68. Etter lov om videregående opplæring § 4 påhvilde det fylkeskommunen å sørge for en løpende planlegging for den videregående skole i fylket, og planleggingen skulle bl.a. også ta sikte på å dekke behovet for undervisning i fengler og sosiale og medisinske institusjoner. Ved særavtale av 1985 mellom staten og lærerorganisasjonene ble bl.a. fastsatt når et undervisningssted ikke skulle anses som filialscole, men være egen skole. I 1986 ble inngått tilleggsavtale til denne særavtale. Arbeidsretten bemerket bl.a. at spørsmålet om hvordan undervisningstilbud etter loven skulle etableres og organiseres, i ett eller flere skoleanlegg, som adskilte skoleenheter eller som felles enheter med hovedskole og filialer, hadde «direkte betydning for utbygningsplanleggingen og de vedtak fylkeskommunen skal treffe om hvordan utbyggingen av det videregående skoleverk i fylket skal skje» (s. 84). Arbeidsretten påpekte også at særavtalens regler ville få «betydning for langt mer enn bemanningen og de administrative ressurser i skolene. Det får også konsekvenser for skolenes interne organisasjon i andre henseender, og for det fylkeskommunale skoleverkets organisering og administrative struktur generelt. Filialscoleavtalen vil ikke bare tvinge til endring av allerede valgte ordninger. Den vil også binde og begrense fylkeskommunene i deres løpende planlegging og ved vedtak om hvordan det videregående skoleverket skal bygges ut, og tvinge til valg av bestemte organisasjonsformer» (s. 85). Arbeidsretten viste til at § 4 i lov om videregående opplæring la ansvaret for planleggingen til fylkeskommunen, og at staten her ikke hadde myndighet til å gripe inn med pålegg, krav om endringer eller godkjenning, slik at særavtalen grep direkte inn i fylkeskommunens eksklusive kompetanse. Særavtalen var derfor i strid med lovens § 4, og kunne således ikke være tariffrettslig forpliktende for fylkeskommunene.

Avgjørelsen i ARD 1990 s. 68 har sin bakgrunn i at det er staten som etter tjenestetvistloven har kompetanse til å inngå tariffavtaler for det undervisningspersonale som saken gjaldt, og avgjørelsen er bygget på at staten hadde overskredet sin kompetanse i forhold til fylkeskommunen. Avgjørelsen kan derfor ikke uten videre tas til inntekt for at en fylkeskommune skulle være avskåret fra å etablere ordninger ved tariffavtale som medfører såvidt betydelige organisatoriske konsekvenser som det her var tale om.

I utgangspunktet beror spørsmålet om hvorvidt en lovbestemmelse som etablerer eller forutsetter en nærmere angitt organisatorisk ordning forhindrer at det ved tariffavtale etableres en annen organisatorisk ordning på en tolkning av den lovbestemmelse det er tale om. I mangel av andre holdepunkter må det imidlertid legges til grunn, at det er offentligrettslige hensyn som ligger bak de organisatoriske lov-

bestemmelser, og at et offentlig organ ikke kan tilsidesette slike lovregler, selv om det skjer ved tariffavtale.

Forsåvidt kan det være nærliggende å vise til den begrensning i adgangen til å kreve nemndsbehandling som følger av tjenestetvistlovens § 27 a, som angir at slik nemndsbehandling bare kan kreves hvor tvisten «ikke er av politisk karakter». Bestemmelsen er utformet med henblikk på forholdene i staten, og i forarbeidene⁴⁷⁷⁾ er det gitt uttrykk for at «fagdepartementets politiske ledelse fortsatt har full styring i alle prinsipielle spørsmål om virksomhetens oppbygging». Merkes kan også statens hovedavtale <1992> § 2 nr. 3, som fastsetter at tillitsvalgte ikke skal delta i politiske beslutninger, og beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, og som videre nevner «beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til publikum)».⁴⁸⁸⁾

30.3

Når det gjelder reguleringen av undervisningspersonalets arbeids- og lønnsforhold, i den omfattende betydning som dette uttrykk har etter arbeidstvist- og tjenestetvistlovgivningen, og spørsmålet om i hvilken utstrekning disse forhold bør være regulert ved lovgivning eller ved tariffavtaler, vil dette spørsmål i betydelig utstrekning avhenge av hvilke formål som de fastsatte eller avtalte regler skal fremme, og hva som til enhver tid ansees mest hensiktsmessig. Vurderingen av hensiktsmessigheten vil avhenge av en rekke forskjellige forhold, bl.a. av hvorvidt det ansees ønskelig med sentral eller desentral regulering, men kanskje særlig av hvorvidt regulering bør skje på offentligrettslig basis ut fra lovgivning, forskrifter, reglementer m.v., eller på basis av organisasjonsmessig baserte forhandlings- og avtaleløsninger, hvor bl.a. forhandlingsordninger, organisasjonenes styrkeforhold, og forholdet til de ikke-organiserte arbeidstakere vil ha betydning. Ved valg av reguleringsform vil også hensynet til fleksibilitet i regelverket spille inn, herunder adgangen til å endre de fastsatte eller avtalte regler, noe som igjen bl.a. har sammenheng med reguleringen og styringen av de økonomiske forhold som knytter seg til regelverket.

I valg av reguleringsform står lovgiver ikke like fritt på alle de forskjellige områder som gjelder undervisningspersonalets rettsstilling. Gjennom en rekke bestemmelser, ikke minst i arbeidsmiljølovens regler, er det tatt sikte på å oppfylle de krav til arbeidervern og arbeidsmiljø som følger av de internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert, og ratifikasjonen av EØS-avtalen innebærer bl.a. at en rekke av de krav som følger av denne avtale skal være fastsatt i norsk rett, slik at det er atskillig tvilsomt om regulering ved tariffavtaler vil være tilstrekkelig.⁴⁹⁹⁾ Av de krav som følger av EØS-avtalen nevnes bl.a. rådsdirektiv av 12. juni 1989 om iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakernes sikkerhet og helse på arbeidsplassen <89/391/EØF> med tilhørende særdirektiver, rådsdirektiv av 17. februar 1975 om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om masseoppsigelser <75/129/EØF> endret ved rådsdirektiv av 24. juni 1992 <92/56/EØF>, rådsdirektiv av 17. februar 1975 om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om ivaretagelse av arbeidsta-

47. Ot.prp. 47/1981-82 s. 3.

48. Sml. også NOU 1991:8 vedlegg I s. 144, hvor det bl.a. er vist til at forhandlings- og utvalgsordningene i staten griper inn i den kompetanse som mange statsorganer er tillagt ved lov, reglement osv., og at arbeidstvistloven ikke har noen bestemmelse tilsvarende tjenestetvistlovens § 27 a. Før denne bestemmelse ble vedtatt i 1982, måtte det antas at det ikke ville være adgang til forhandlinger eller nemndsbehandling om spørsmål som etter lov eller reglement skulle avgjøres av bestemte organer.

49. Jfr. Ruth Nielsen: EF-arbejdsret (Kbh. 1992) s. 131-135.

kernes rettigheter ved overdragelse av foretak, bedrifter eller deler av bedrifter <75/187/EØF>, rådsdirektiv av 14. okt. 1991 om arbeidsgiverens plikt til å informere arbeidstakeren om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet <91/533/EØF>, rådsdirektiv av 10. februar 1975 om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om gjennomføring av prinsippet om lik lønn til kvinner og menn <75/117/EØF>, osv.

Ytterligere er det grunn til å legge vesentlig vekt på at en rekke bestemmelser i den arbeidsrettslige lovgivning tar sikte på å verne arbeidstakerne som den gjennomgående svakere part i arbeidsforholdet. Eksempelvis nevnes arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern m.v. i kap. XII, og reglene om arbeidstakernes rett til fri fra arbeidet i kap. VIII. Selv om slike regler ikke nødvendigvis må være fastsatt ved lov, men kan være basert på regulering ved tariffavtaler, fremstår lovreglene som uttrykk for et såvidt prinsipielt verdigrunnlag - og er resultatet av en langvarig politisk prosess og samfunnsmessig utvikling - at en overgang til et annet reguleringssystem for en bestemt gruppe arbeidstakere må være basert på helt særskilte og tungtveiende grunner.

På denne bakgrunn synes det nærliggende at reguleringen av undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling baseres på at de alminnelige arbeidsrettslige lovreger får anvendelse, bl.a. arbeidsmiljølovens regler, ut fra det samfunnsmessige grunnsyn at denne gruppe arbeidstakere gjennom lovgivningen bør være sikret arbeidsrettslig slik at deres rettsstilling ikke blir svakere enn den som gjelder for andre arbeidstakere.

Etter lov om videregående opplæring § 22 annet ledd skulle bestemmelser om tjenesteforhold, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre rettsforhold for personale i lederstillinger og undervisningsstillinger være fastsatt i lov. Som nevnt ovenfor 3.1. er noen slik lov ikke blitt gitt. I stedet har slike bestemmelser vært fastsatt ved tariffavtale mellom staten og lærernes fagorganisasjoner. Den manglende særlov måtte imidlertid, i mangel av helt klare holdepunkter fra lovgiverens side, medføre at arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern m.v. fikk anvendelse, medmindre tariffavtalens regler ga arbeidstakerne en bedre rettsstilling.⁵⁰⁾

30.4

Innen de rammer som følger av ufravikelige arbeidsrettslige regler, bl.a. arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern m.v., vil det kunne inngås tariffavtaler om undervisningspersonalets lønns- og arbeidsvilkår. Slik forholdet er etter gjeldende rett, vil tariffavtaler kunne inngås mellom staten og undervisningspersonalets fagorganisasjoner, basert på reglene i tjenestetvistloven.⁵¹⁾ Skulle forhandlingsordningen bli endret, slik at arbeidstvistlovens regler får anvendelse, vil tariffavtaler kunne inngås mellom undervisningspersonalets fagorganisasjoner og Kommunenes Sentralforbund.

Som nevnt under 30.1. er uttrykket arbeids- og lønnsvilkår omfattende, og ved tariffavtale vil det således kunne fastsettes bestemmelser som gir undervisningspersonalet et mer vidtgående oppsigelsesvern enn det som følger av arbeidsmiljølovens regler. Ved tariffavtale vil det således kunne fastsettes at adgangen til å gå til oppsigelse av fast ansatte lærere skal være mer begrenset enn etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, det vil kunne fastsettes mer vidtgående fortrinnsrett, osv. Hvilke

50. Jfr. Jakhelln i Norsk skolerett (1987) s. 396 med videre henvisninger.

51. For ordens skyld bemerkes at det i den senere tid er reist tvil om hvorvidt staten har adgang til å inngå tariffavtaler med bindende virkning for kommuner og fylkeskommuner om undervisningspersonalets lønns- og arbeidsvilkår, og at det nå verserer sak for domstolene om dette spørsmål mellom Kommunenes Sentralforbund og staten.

bestemmelser tariffavtalen forsåvidt måtte inneholde vil bare være avhengig av hva partene måtte komme frem til gjennom forhandlinger, og det er neppe grunn til å fastsette ved lov begrensninger i tariffpartenes alminnelige avtalefrihet, ut over de begrensninger som følger av slike ufravikelige arbeidsrettslige regler som f.eks. arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern m.v.

Tariffavtaler som regulerer oppsigelsesvernet vil ha som konsekvens at det åpnes for alternative prosessmuligheter i tilfelle det skulle oppstå tvist, og tolkningen av de tariffavtalte bestemmelser ville måtte baseres på alminnelige tariffrettslige tolkningsprinsipper. Noen avgjørende innvendinger er dette imidlertid neppe. Heller ikke forholdet til uorganiserte medlemmer av undervisningspersonalet innebærer noen avgjørende innvending mot et utvidet tariffavtalebasert oppsigelsesvern.⁵²²⁾

Regulering av arbeidstid, bl.a. gjennom lesepliktavtaler, og eventuelle bestemmelser om tidsressurser, hvilepauser osv. hører til de spørsmål som tradisjonelt reguleres ved tariffavtaler. Tilsvarende gjelder lønsspørsmål, herunder lønnsberegningsregler, bestemmelser om lønnsansiennitet, lønnstillegg osv. Videre kan bl.a. nevnes tariffavtalte samarbeidsordninger, tillitsvalgtes rettigheter og plikter, osv. Hvilke bestemmelser som forsåvidt måtte bli tariffavtalt vil også her bare være avhengig av hva partene måtte komme frem til gjennom forhandlinger, og heller ikke forsåvidt synes det grunn til å fastsette ved lov begrensninger i tariffpartenes alminnelige avtalefrihet.

30.5

Undervisningspersonalets arbeidstid er ikke regulert ved lovgivning.⁵³³⁾ I praksis reguleres arbeidstiden særlig gjennom tariffavtaler. Bestemmelser i tidligere skolelovgivning om undervisningstid og timetall medførte at det var trukket opp nærmere angitte rammer for undervisningspersonalets arbeidstid,⁵⁴⁴⁾ men i gjeldende skolelovgivning er disse rammer angitt såvidt vidt, at bestemmelsene bare i mindre grad medfører en regulering av de enkelte læreres arbeidstid. Reguleringen av arbeidstiden er imidlertid et vesentlig spørsmål for de enkelte arbeidstakere, og prinsipielt synes også undervisningspersonalets arbeidstid å burde være regulert ved lovgivning, men slik at arbeidstakernes fagorganisasjoner kan tariffavtale arbeidstidsordninger som avviker fra lovgivningens alminnelige regler, dersom fagorganisasjonene har en slik størrelse at de vil kunne ivareta arbeidstakernes interesser også i slike spørsmål på en betryggende måte.⁵⁵⁵⁾

Etter arbeidsmiljølovens § 41 første ledd c) er «arbeid i undervisningsinstitusjoner for så vidt angår dem som utfører undervisningsarbeid» unntatt fra bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljølovens kapittel X. Grunnskoleloven gir ingen spesielle regler om arbeidstiden, og bestemmelsene i grunnskolelovens § 6 om undervisningstiden er utformet så generelt at disse bestemmelser bare i liten grad kan sies

52. Jfr. nærmere Jakhelln i Norsk skolerett (1987) s. 398 flg.

53. Selv om undervisningspersonale er unntatt fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, vil det være berettiget at bruk av overtid også i forhold til undervisningspersonalet skjer på basis av den generelle forutsetning i arbeidsmiljøloven om at overtid skal søkes begrenset så langt som mulig, slik Bergen byrett bemerket i dom av 15. mars 1990 i sak 479/1988 ÆutryktÅ med tilslutning av Gulating lagmannsrett i dom av 22. mars 1993, ankesak 90/216 ÆutryktÅ.

54. Da arbeidervernloven av 1936 ble vedtatt, var det således i lov om folkeskolen i byene § 3 gitt bestemmelser om timetall, og i lov om folkeskolen på landet § 5 om skoletid, som indirekte medførte en regulering av undervisningspersonalets arbeidstid.

55. Jfr. Jakhelln i Evju, Jakhelln m.fl.: Arbeidsrettslige emner (1979) s. 403 flg.

å trekke opp rammer for den enkelte lærers arbeidstid.⁵⁶⁶⁾ Tilsvarende gjelder for lov om videregående opplæring § 10.⁵⁷⁷⁾

Unntaket fra arbeidstidsbestemmelsene for arbeid i «undervisnings- og oppdragelsesanstalt» ble opprinnelig fastsatt i arbeidervernloven av 19. juni 1936 § 12 nr. 7, og omfattet ikke bare lærerpersonalet, men også kontorfolk, vaktmestere, fyrbøtere, vaskekoner m.m.⁵⁸⁸⁾ Unntaket ble videreført i arbeidervernloven av 7. des. 1956 § 18 nr. 7, men unntaket ble begrenset til «dem som utfører undervisnings- og oppdragelsesarbeid», slik at de øvrige ansatte i slik virksomhet kom inn under lovens alminnelige arbeidstidsregler.⁵⁹⁹⁾ Begrunnelsen for fortsatt å unnta undervisningspersonalet m.fl. fra lovens arbeidstidsregler var, at for «lærere ved offentlige skoler er arbeidstiden regulert gjennom bestemmelser om undervisningsplikt. Det samme gjelder ved de private handelsskoler. - Arbeidervernlovens arbeidstidsbestemmelser passer ikke særlig godt i disse forhold, og komitéen har derfor ikke foreslått noen lovendring på dette punkt.»⁶⁰⁰⁾ Unntaket ble igjen videreført i arbeidsmiljølovens § 41 første ledd c). Under forberedelsen av loven var det i høringsutkast foreslått at unntaket skulle utgå. Norsk Lærerlag påpekte imidlertid «at arbeidstid i lovutkastet er definert som den tid arbeidstakeren står til arbeidsgiverens disposisjon, og peker på at arbeidstiden for undervisningspersonalet er lagt opp på en slik måte at arbeidstakeren bare står til arbeidsgiverens disposisjon en del av arbeidstiden. Den resterende del av arbeidstiden kan lærerne legge opp etter eget ønske, og utføre til den tid av døgnet de selv måtte ønske.» På denne bakgrunn fant departementet «at det kan være vanskelig å tilpasse arbeidstidskapitlet til den spesielle arbeidssituasjon lærerne har, idet reglene ville medføre at ikke hele deres arbeidstid etter den nåværende beregningsmåte skal regnes som arbeidstid», og opprettholdt derfor unntaket.⁶¹¹⁾ Ved arbeidsmiljølovens revisjon av 6. jan. 1995 nr. 2 ble det heller ikke foreslått noen endringer av dette unntak. Spørsmålet er kort omtalt i forarbeidene til endringsloven, hvor det imidlertid bare er påpekt at berettigelsen av unntakene i § 41 «har vært lite omdiskutert. Bortsett fra YS har ingen av høringsinstansene ønsket å oppheve noen av unntakene».⁶²²⁾

Etter arbeidsmiljølovens § 41 femte ledd, slik bestemmelsen lyder etter lovendring av 6. jan. 1995,⁶³³⁾ vil fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistlovens § 11 nr. 1 eller etter tjenestetvistlovens § 25 første ledd nr. 2 kunne «slutte tariffavtale om ordning av den alminnelige arbeidstid uten hinder av reglene i dette kapittel om arbeidstidas lengde og plassering.» Bestemmelsen innebærer at det kan inngås slik tariffavtale, dersom fagorganisasjonen har mer enn 10.000 medlemmer.

56. Etter grunnskolelovens § 6 nr. 1 skal den årlige undervisningstid for elevene være minst 37 uker, og etter § 6 nr. 3 kan departementet gi nærmere regler om den daglige undervisningstiden.

57. Lov om videregående opplæring § 10 første ledd fastsetter at departementet kan gi regler om undervisningstiden for elevene i de enkelte kurs, fag m.v. Etter § 10 annet ledd fastsetter skolen selv ordningen for den enkelte skole innenfor disse rammer og i overensstemmelse med fylkeskommunale vedtak.

58. Jfr. Ot.prp. 31/1935 s. 28 og Rømcke: Lov om arbeidervern med kommentarer (1936) s. 45.

59. Jfr. Innstilling II om revisjon av visse deler av arbeidervernloven (1954) s. 21 og Ot.prp. 8/1956 s. 28-29.

60. Innstilling II om revisjon av visse deler av arbeidervernloven (1954) s. 20-21.

61. Ot.prp. 41/1975-76 s. 38, jfr. også s. 59.

62. Ot.prp. 50/1993-94 s. 113.

63. Jfr. Ot.prp. 50/1993-94 s. 117-118 og s. 232. Bestemmelsene i någjeldende § 41 femte og sjette ledd er gjort generell, men omfatter i hovedsak de tidlige bestemmelser i § 45 A, 46 nr. 10 og 50 nr. 5.

Etter arbeidsmiljølovens § 41 sjette ledd, slik bestemmelsen lyder etter lovendring av 6. jan. 1995, kan arbeidsgiver som er bundet av slik tariffavtale gjøre avtalens bestemmelser om arbeidstiden gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid a den art avtalen omfatter dersom et flertall er bundet av avtalen. Er bare et mindretall bundet av avtalen, kreves godkjenning av Direktoratet for arbeidstilsynet.

Slik organisasjonsforholdene er innen skoleverket, synes reguleringen av undervisningspersonalets arbeidstid å kunne foretas ved tariffavtaler på basis av reglene i arbeidsmiljølovens § 41 femte og sjette ledd. Regulering på denne basis vil i praksis neppe medføre noen vesentlig endring i forhold til den gjeldende ordning. Unntaket for undervisningspersonale i § 41 første ledd c) synes imidlertid på denne bakgrunn å være overflødig, og bør kunne oppheves, idet det prinsipielt synes uheldig at en såvidt stor gruppe arbeidstakere som undervisningspersonalet i skoleverket utgjør, helt i sin alminnelighet er unntatt fra såvidt sentrale regler i et arbeidsforhold som lovgivningens arbeidstidsbestemmelser utgjør.

31 SAMMENFATNING

En rekke bestemmelser i skolelovgivningen - særlig grunnskoleloven - om undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling har sin bakgrunn i tidligere tiders forhold. På bakgrunn av utviklingen såvel innen den alminnelige arbeidsrett som innen forvaltningsretten, synes det generelle utgangspunkt å burde være at undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling bringes i overensstemmelse med den rettsstilling som arbeidstakere generelt har overfor sine arbeidsgivere. Undervisningspersonalet i fylkeskommunale og kommunale stillinger i skoleverket bør således følge de arbeidsrettslige regler som gjelder for øvrige ansatte i fylkeskommuner og kommuner, hvor ikke spesielle grunner tilsier at det bør gjelde særskilte bestemmelser. Dette vil bl.a. innebære at arbeidsmiljølovens bestemmelser om oppsigelsesvern m.v. i kap. XII bør få anvendelse for fylkeskommunalt og kommunalt ansatte lærere, jfr. ovenfor avsnitt 1.1.

Med dette utgangspunkt er det arbeidsrettslig ikke nødvendig å angi arbeidsgiverforholdet for undervisningspersonalet i lovgivningen, f.eks. slik at undervisningspersonalet i kommunale grunnskoler er kommunale tjenestemenn, og at undervisningspersonalet i fylkeskommunale videregående skoler er fylkeskommunale tjenestemenn, jfr. ovenfor avsnitt 5. Likedan er lovbestemmelser som angir ansettelsesmyndighet bare nødvendig i den utstrekning denne myndighet ikke uten videre følger av den arbeidsgiverposisjon som en kommune eller fylkeskommune vil ha når den driver en grunnskole eller videregående skole. Kompetanseforholdet mellom stat, fylkeskommuner og kommuner kan derfor tilsi slike lovbestemmelser, jfr. eksempelvis grunnskolelovens § 21 nr. 4. Det kan også være behov for lovbestemmelse som gir staten adgang til å pålegge kommuner og fylkeskommuner å forestå praksisopplæring, jfr. ovenfor avsnitt 6. Arbeidsrettslig er det heller ikke nødvendig med bestemmelser i lov om stillingsstrukturen i skoleverket. I mangel av særskilte lovbestemmelser vil det være vedkommende kommune eller fylkeskommune, som arbeidsgiver, som i henhold til styringsretten vil kunne fastsette stillingsstrukturen, jfr. ovenfor avsnitt 7. Tilsvarende vil det, arbeidsrettslig sett, heller ikke være nødvendig med bestemmelser i lov som fastsetter krav til undervisningspersonalets utdanning. I den utstrekning det må ansees for et statlig anliggende å kunne fastsette utdanningskravene innen skoleverket, vil det imidlertid være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse, og om statens kompetanse forsåvidt er eksklusiv, jfr. ovenfor avsnitt 8.1.

Et særlig spørsmål er om det for personale i skoleverket bør gis lovhjemmel for at den som har gjort seg skyldig i sedelighetsforbrytelse ikke skal kunne ansettes i stilling som innebærer direkte kontakt med barn eller unge i arbeidet, om dette er et spørsmål som ansettelsesmyndigheten skal kunne vurdere i forbindelse med ansettelse, om ansettelsesmyndigheten skal kunne kreve eller innhente opplysninger om slike forhold fra politiet, og om det i så fall kan kreves fullstendig politiattest. I utkast til lov om barnehager er foreslått at den som skal arbeide i barnehage legge frem tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Lovbestemmelser om undervisningspersonalet synes å måtte utformes på bakgrunn av den prinsipielle holdning Stortinget kommer frem til, jfr. ovenfor avsnitt 8.2.

Det er neppe behov for å angi i lov når ledig stilling skal utlyses. Som arbeidsgiver vil fylkeskommune eller kommune kunne fastsette, f.eks. i tilsettingsreglement, når ledig stilling skal utlyses. Bestemmelser om dette kan også fastsettes ved tariffavtale. Et alternativ kan imidlertid være å gi en lovbestemmelse av innhold som tilsvarende tjenestemannslovens § 2, jfr. ovenfor avsnitt 9.2. Arbeidsrettslig er det neppe heller behov for å angi i lov hva en utlysningstekst skal inneholde, jfr. ovenfor avsnitt 9.4. For øvrig vil utlysningsteksten måtte holdes innenfor de rammer som følger av arbeidsmiljølovens § 55 A, slik at den någjeldende bestemmelse i grunnskolelovens § 20 nr. 3 må ansees som overflødig, jfr. ovenfor avsnitt 9.5.

Skolelovgivningen har ingen bestemmelser om søkerliste, dokumentoffentlighet m.v. Disse spørsmål er regulert ved bestemmelsene i offentlighetslov og forvaltningslov med tilhørende forskrifter, som også får anvendelse ved ansettelse i stillinger i det offentlige skoleverket, uansett om det er tale om kommunale, fylkeskommunale eller statlige stillinger. Forholdene for undervisningspersonalet kan ikke sees å være slik at det er grunn til å foreslå endringer om disse spørsmål, jfr. ovenfor avsnitt 10.

Arbeidsrettslig er det ikke nødvendig å angi i lov hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved vurderingen av søkere til undervisningsstillinger i det offentlige skoleverk. Siktemålet ved ansettelse i offentlige stillinger er å få stillingen besatt av den søker som er best egnet for stillingen. Dette formål suppleres av det alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige saklighetsprinsipp, slik at det ved vurderingen av de enkelte søkere bare kan tas saklige hensyn. Vurderingene må også ligge innen de rammer som er trukket opp i utlysningsteksten. Forsåvidt gjelder det ikke spesielle forhold for ansettelse av undervisningspersonale i skoleverket, jfr. ovenfor avsnitt 11.

Arbeidsrettslig er det heller ikke behov for bestemmelser i lov om at en søker skal melde fra innen en viss frist om han eller hun tar i mot stillingen, eller om at den som tar i mot ny stilling forpliktet til straks å si opp stilling som vedkommende ikke kan fortsette i når den nye stilling blir tiltrådt, og er også forpliktet til straks å tilbakekalle andre søknader på slike stillinger. Også uten lovhjemmel vil en kommune eller fylkeskommune som arbeidsgiver kunne fastsette en svarfrist av passende lengde i det enkelte tilfelle, eventuelt i tilsettingsreglement eller ved tariffavtale. Det er derfor neppe grunn til å opprettholde bestemmelser tilsvarende grunnskolelovens § 21 nr. 2 og § 23 nr. 2, jfr. ovenfor avsnitt 12.

Spesielle lovbestemmelser om tilsettingsbrev synes ikke nødvendige. Detaljerte bestemmelser om skriftlig arbeidsavtale er nå fastsatt i arbeidsmiljølovens § § 55 B flg., og disse bestemmelser får også anvendelse overfor undervisningspersonale, jfr. ovenfor avsnitt 13.

Det synes å burde være adgang til prøvetidsansettelse av undervisningspersonale i samme utstrekning som hvor det er tale om arbeidstakere for øvrig i kommunale og fylkeskommunale stillinger, og i arbeidslivet ellers, jfr. ovenfor avsnitt 14.6.

Adgangen til tidsbegrenset ansettelse av undervisningspersonale synes som utgangspunkt å burde følge arbeidsmiljølovens regler. Med dette utgangspunkt kan det likevel reises spørsmål om det ikke bør være adgang til tidsbegrenset ansettelse i de tilfelle hvor det ikke er mulig å få stillingen besatt med en søker som har de kvalifikasjoner som er foreskrevet for stillingen. Dette er et spørsmål som oppstår ikke bare i skoleverket, men også i enkelte andre deler av arbeidslivet, hvor det i lov eller forskrift er fastsatt kvalifikasjonskrav, slik tilfellet bl.a. er innen helsesektoren. Det synes nærliggende at det må tas hensyn til elevenes opplæring, og til skolenes behov for å kunne ansette kvalifiserte lærere når det blir anledning til det. Det bør unngås at slik ansettelse ikke kan finne sted fordi skolen har måttet ansette fast lærere som ikke fyller kvalifikasjonskravene. Meget synes derfor å tale for at det i lovbestemmelse for skoleverket angis at midlertidig ansettelse kan finne sted hvor stillingen ikke kan besettes med kvalifisert søker. Hvis det av tidsmessige grunner er anledning til det, vil det være naturlig at gjentatt utlysning skjer før midlertidig ansettelse finner sted. Midlertidig ansettelse synes også å måtte holdes innen snevre tidsmessige rammer, både av hensyn til sammenhengen med arbeidsmiljølovens regler, og av hensyn til såvel elever som den midlertidig ansatte. Det kan således være et spørsmål om ikke ansettelsen bør begrenses til utløpet av det enkelte skoleår, likevel slik at ny midlertidig ansettelse kan finne sted hvis det fortsatt ikke skulle melde seg kvalifisert søker. Det kan videre være grunn til å overveie om det ikke bør angis at den som har vært ansatt midlertidig i fire år uten videre får status som fast ansatt etter utløpet av de fire år, slik regelen er etter tjenestemannslovens § § 9 og 10, jfr. ovenfor avsnitt 14.

Arbeidsrettslig vil det uten videre følge av arbeidsavtalen mellom fylkeskommune eller kommune og den enkelte lærer at den enkelte lærer skal medvirke til at skolen blir drevet i samsvar med de mål som er satt for skolen, og til å medvirke til å skape et godt skolesamfunn. Likedan vil den enkelte lærer som følge av arbeidsavtalen være forpliktet til å rette seg etter de lover som gjelder for skolen og de bestemmelser som er gitt i skoleplaner, reglement og instruks. Ved arbeidsavtale, instruks eller tariffavtale vil det også kunne fastsettes at undervisningspersonalet er forpliktet til å undervise på de læresteg og i de fag som de har kompetanse til, og det samme gjelder for plikten til å rettlede praktikanter fra pedagogisk høyskole, seminar eller andre utdanningsinstitusjoner, plikten til å møte til etterutdanning, planlegging, samråding m.m. utenom undervisningstiden, plikten til å melde fra til rektor om elever som de mener trenger spesialundervisning, og plikten til å føre tilsyn med undervisningsrom, innbo og læremidler. På denne måte kan også det nærmere innhold av disse forpliktelser reguleres. Plikt for lærerne til å delta i eksamensarbeid vil også kunne reguleres på denne måte. Forsåvidt synes det ikke nødvendig at disse plikter fastsettes ved lovbestemmelse. I den utstrekning det måtte ansees for et statlig anliggende å kunne fastsette disse forpliktelser innen skoleverket, vil det imidlertid være behov for lovbestemmelser som angir at staten har en slik kompetanse, jfr. ovenfor avsnitt 15.

Forpliktelsen til å undervise i samsvar med den evangelisk-lutherske lære for den som skal undervise i kristendomskunnskap har en såvidt nær sammenheng med formålsbestemmelsen for grunnskolen, jfr. grunnskolelovens § 1 om at grunnskolen bl.a. skal gi elevene «ei kristen ... oppseding», og har også så nær sammenheng med grunnleggende verdi- og livssynsspørsmål, at det synes naturlig at denne forpliktelse kommer til uttrykk i lovbestemmelse, jfr. ovenfor avsnitt 15.5. Likedan synes det naturlig at den reservasjonsrett som er fastsatt i grunnskolelovens § 18 nr. 3 annet ledd blir videreført ved lovbestemmelse. Bestemmelsen innebærer at en lærer som ikke hører til Den norske kirke eller Den evangelisk-lutherske frikirke ikke er

forpliktet til å undervise i faget, selv om vedkommende har kompetanse til det, jfr. ovenfor avsnitt 16.

Arbeidsrettslig er det ingen tvil om at lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale vil kunne fastsettes i tariffavtale, selv om dette ikke skulle være direkte fastsatt i skolelovgivningen. Bestemmelser tilsvarende grunnskolelovens § 19 nr. 1 synes det derfor ikke nødvendig å opprettholde. I tariffavtale, eventuelt i reglement eller instruks, vil også kunne fastsettes beregningsregler for lønn m.v., slik at det ikke skulle være nødvendig å opprettholde beregningsregler tilsvarende grunnskolelovens § 19 nr. 2, og det samme gjelder for bestemmelsene i grunnskolelovens § 19 nr. 3 om skyssgodtgjørelse, grunnskolelovens § 19 nr. 4 om flyttegodtgjørelse og grunnskolelovens § 19 nr. 5 om lønn under sykdom, jfr. ovenfor avsnitt 17.

Undervisningspersonalets arbeidstid er ikke regulert ved lovgivning, og etter arbeidsmiljølovens § 41 første ledd c) er arbeid i undervisningsinstitusjoner for så vidt angår dem som utfører undervisningsarbeid unntatt fra bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljølovens kapittel X. I praksis reguleres arbeidstiden særlig gjennom tariffavtaler. Slik organisasjonsforholdene er innen skoleverket, synes reguleringen av undervisningspersonalets arbeidstid å burde foretas ved tariffavtaler på basis av reglene i arbeidsmiljølovens § 41 femte og sjette ledd. Regulering på denne basis vil i praksis neppe medføre noen vesentlig endring i forhold til den gjeldende ordning. Unntaket for undervisningspersonale i § 41 første ledd c) synes på denne bakgrunn overflødig og bør derfor oppheves. Det synes prinsipielt uheldig at en såvidt stor gruppe arbeidstakere som undervisningspersonalet i skoleverket utgjør, helt i sin alminnelighet skal være unntatt fra såvidt sentrale regler i et arbeidsforhold som lovgivningens arbeidstidsbestemmelser utgjør, jfr. ovenfor avsnitt 30.5.

Arbeidsrettslig er det ikke nødvendig med lovbestemmelser som regulerer permisjonsadgangen. Det følger av alminnelige arbeidsrettslige regler at en arbeidsgiver i kraft av styringsretten kan gi en arbeidstaker permisjon, dersom arbeidstakeren søker om det. Nærmere regler om permisjon, herunder om saksbehandling, og om hvilket organ innen arbeidsgivers virksomhet som kan avgjøre de forskjellige søknader om permisjon, vil kunne fastsettes ved reglement. Permisjonsbestemmelser vil også kunne være fastsatt i tariffavtale. I den utstrekning det må ansees for et statlig anliggende å kunne fastsette bestemmelser av denne art innen skoleverket, vil det imidlertid være behov for lovbestemmelse som angir at staten har en slik kompetanse, jfr. ovenfor avsnitt 18.1.

Det er neppe tilstrekkelig grunn til at adgangen til å permittere undervisningspersonale skal reguleres ved lovbestemmelser. Arbeidsgivers permitteringsadgang er tradisjonelt et forhandlingsspørsmål, og reguleres i arbeidslivet for øvrig ved tariffavtaler. Det forhold at det i dag ikke er tariffavtalt noen permitteringsadgang for undervisningspersonalet, hvilket henger sammen med at undervisningspersonalets tariffavtaler blir inngått med staten som tariffpart, synes i seg selv ikke å være avgjørende, jfr. ovenfor avsnitt 18.2.

Det synes vanskelig å begrunne at det ved i lov skal opprettholdes særskilte oppsigelsesfrister for undervisningspersonale. Arbeidsmiljølovens bestemmelser gjelder for arbeidstakere for øvrig i fylkeskommune og kommune, slik at særregler om oppsigelsesfrister ikke er fastsatt for disse, jfr. ovenfor avsnitt 19. Særskilte bestemmelser om formkrav ved oppsigelse er ikke fastsatt i skolelovgivningen. De alminnelige bestemmelser i arbeidsmiljøloven vil således få anvendelse, og i tillegg vil også bestemmelsene i forvaltningsloven om grunngivning av vedtak måtte følges, jfr. ovenfor avsnitt 20.

På bakgrunn av det generelle saklighetskrav i såvel arbeidsrett som forvaltningsrett, og den rettsutvikling som har funnet sted på dette område, er det neppe

grunn til å opprettholde de særlige lovbestemmelser som innebærer et særlig oppsigelsesvern for fast ansatt undervisningspersonale. Dette gjelder således bestemmelsen i grunnskolelovens § 17 nr. 1 tredje ledd om at to tredjedeler av de hele stillinger skal være faste, jfr. ovenfor avsnitt 21., 22. og 23. De spesielle regler som omhandler tilfelle hvor en stilling bortfaller på grunn av omregulering av skolekretser, inndragning av klasser eller andre tvingende grunner synes også i det vesentligste å ligge innenfor de rammer som også følger av arbeidsmiljølovens regler, slik at det ikke skulle være nødvendig å opprettholde særbestemmelser tilsvarende grunnskolelovens § 24 nr. 1 og nr. 2. Det bør imidlertid være på det rene at arbeidsgiver, fylkeskommune eller kommune, i denne sammenheng må ansees som én virksomhet i forhold til arbeidsmiljølovens § 60 nr. 2 og forpliktelsen til å finne annet passende arbeid til den eller de arbeidstakere som det er spørsmål om å si opp. For å avskjære enhver tvil om dette spørsmål kan det være nærliggende at dette forhold presiseres ved lovbestemmelse.

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler om suspensjon, og det er derfor noe tvilsomt om det er adgang for en arbeidsgiver til å suspendere en arbeidstaker. For å avskjære enhver tvil om dette spørsmål, vil det kunne gis en lovbestemmelse hvor dette fremgår. Hvor den suspenderte i suspensjonstiden får lønn for annet arbeid, vil det eventuelt kunne fastsettes at slik lønn går til fradrag i det lønnskrav vedkommende har mot kommune eller fylkeskommune, jfr. ovenfor avsnitt 24.

Bestemmelser om avskjed er gitt i grunnskolelovens § 24 nr. 3 første ledd. Det må formentlig legges til grunn at grunnskolelovens materielle regler, på tross av formuleringer som er nokså forskjellige fra de formuleringer arbeidsmiljøloven benytter, i det vesentligste tilsvarende arbeidsmiljølovens bestemmelse. Det synes derfor ikke nødvendig å opprettholde noen særskilt bestemmelse om avskjed av undervisningspersonale, jfr. ovenfor avsnitt 25.

Skolelovgivningen inneholder ikke spesielle bestemmelser om fortrinnsrett. Arbeidsmiljølovens bestemmelser vil derfor få anvendelse. Også i denne sammenheng bør det imidlertid presiseres at kommune eller en fylkeskommune må ansees som én virksomhet, slik at det blir samsvar med plikten til å tilby en oppsagt lærer annet passende arbeid. Dette forhold synes å burde presiseres ved lovbestemmelse, jfr. ovenfor avsnitt 26.

Nye lovregler om undervisningspersonalets arbeidsrettslige stilling vil måtte ta tilbørlig hensyn til det undervisningspersonale som er ansatt på det tidspunkt ny lovgivning blir satt i kraft. Dette gjelder særlig endringer med hensyn til kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å si opp de medlemmer av undervisningspersonalet som nå er ansatt i fast stilling. Dette personale kan etter de regler som nå gjelder ikke sies opp, og ny lovgivning synes for så vidt ikke å burde gripe inn i den rettsstilling som dette personale nå har. Bestemmelsene om adgang til å overføre fast ansatt undervisningspersonale til annen grunnskole i kommunen synes, med de begrensninger som følger av disse bestemmelser, å gi de enkelte kommuner den nødvendige fleksibilitet. Bestemmelsene synes derfor å burde opprettholdes overfor dette personale selv om ny lovgivning måtte bli vedtatt. Tilsvarende synes forholdet å burde være for adgangen til å overføre lærer og rektor i interkommunal stilling til stilling i bare én av de kommuner hvor vedkommende arbeider. Derimot er det neppe tilstrekkelig grunn til å opprettholde bestemmelser om at lønnen ikke kan nedsettes i slike tilfelle. Tilsvarende overgangsregler synes å burde fastsettes også i forhold til de tariffbestemmelser som her regulerer undervisningspersonalets rettsstilling i den videregående skole m.v., jfr. ovenfor avsnitt 27.

Undervisningspersonale i statlige stillinger innen skoleverket følger i dag tjenestemannslovens regler. Siden det her er tale om statlige stillinger, hvor staten er arbeidsgiver, og siden tjenestemannslovens bestemmelser gjelder generelt for sta-

tens tjenestemenn, synes det mest hensiktsmessig at tjenestemannslovens regler fortsatt får anvendelse for de statsansatte lærere, jfr. ovenfor avsnitt 1.1.

Det synes ikke nødvendig å foreslå endringer i privatskoleloven, jfr. ovenfor avsnitt 28., og heller ikke i folkehøgskoleloven, jfr. ovenfor avsnitt 29.

Innen de rammer som følger av ufravikelige arbeidsrettslige regler, bl.a. arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern m.v., vil det kunne inngås tariffavtaler om undervisningspersonalets lønns- og arbeidsvilkår. Ved tariffavtale vil det således kunne fastsettes bestemmelser som gir undervisningspersonalet et mer vidtgående oppsigelsesvern enn det som følger av arbeidsmiljølovens regler, f.eks. slik at adgangen til å gå til oppsigelse av fast ansatte lærere skal være mer begrenset enn etter arbeidsmiljølovens bestemmelser; det vil kunne fastsettes mer vidtgående fortrinnsrett, osv. Hvilke bestemmelser tariffavtalen forsåvidt måtte inneholde vil bare være avhengig av hva partene måtte komme frem til gjennom forhandlinger, og det er neppe grunn til å fastsette ved lov begrensninger i tariffpartenes alminnelige avtalefrihet, ut over de begrensninger som følger av ufravikelige arbeidsrettslige regler som f.eks. arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern m.v.

Regulering av arbeidstid, bl.a. gjennom lesepliktavtaler, og eventuelle bestemmelser om tidsressurser, hvilepauser osv. hører til de spørsmål som tradisjonelt reguleres ved tariffavtaler. Tilsvarende gjelder lønsspørsmål, herunder lønnsberegningsregler, bestemmelser om lønnsansiennitet, lønnstillegg osv. Videre kan bl.a. nevnes tariffavtalte samarbeidsordninger, tillitsvalgtes rettigheter og plikter, osv. Hvilke bestemmelser som forsåvidt måtte bli tariffavtalt vil også her bare være avhengig av hva partene måtte komme frem til gjennom forhandlinger, og heller ikke forsåvidt synes det grunn til å fastsette ved lov begrensninger i tariffpartenes alminnelige avtalefrihet, jfr. ovenfor avsnitt 30.

Det fremgår imidlertid ikke direkte av noen lovbestemmelse at staten kan inngå tariffavtaler etter reglene i tjenestetvistloven med bindende virkning for fylkeskommuner og kommuner. Det synes nærliggende at statens kompetanse forsåvidt burde fremgå klarere av lovgivningen, dersom staten fortsatt skal ha denne kompetanse, noe som i tilfelle kan skje ved at statens kompetanse fremgår av tjenestetvistloven eller av kommuneloven, jfr. ovenfor avsnitt 1.1. Tilsvarende gjelder i forhold til folkehøgskolene, jfr. ovenfor avsnitt 29.

Vedlegg 3

Den historiske utvikling av lærernes arbeidsrettslige stilling

av professor Henning Jakhelln

1 INNLEDNING

For forståelsen av dagens rettsregler om undervisningspersonalets rettsstilling er det nødvendig å ha iallfall noen kjennskap til regelverkets historiske bakgrunn, fordi dagens rettsregler i høy grad er basert på et mønster som dannet seg på et meget tidlig tidspunkt i skolens utvikling. Mange regler av vesentlig betydning for lærernes rettsstilling fikk senere, i løpet av 1800-tallet, den utformning som vi i dag finner i de gjeldende regler. Nyere omfattende reformer av skoleverket har først og fremst omfattet administrative og pedagogiske/undervisningsmessige forhold, men har latt lærernes rettsstilling i snevrere forstand temmelig uberørt. Forsåvidt kan det sies at lærerlovgivningen hviler på sterke tradisjoner. På den annen side er de pedagogiske og faglige krav til læreres utdanning stadig blitt vesentlig større og differensierte. Situasjonen kan derfor uttrykkes slik at det nå stilles større krav til den som vil bli lærer enn tidligere, men for den som er blitt ansatt som lærer, er rettsstillingen tradisjonell.

Tradisjonelt er regler om lærernes rettsstilling gitt i de enkelte skolelover. Også for tjenestemenn ellers var forholdet at deres rettsstilling ofte ble fastlagt i spesiell lovgivning eller særskilte reglementer for vedkommende etat eller tjenestegren, inntil den første generelle tjenestemannslov ble vedtatt i 1918, jfr. Ot.prp. 38/1915 s. 18 flg. For lærere er dette system fortsatt opprettholdt. En følge av slikt oppdelt lovverk er at det lett kan oppstå - og bestå - forskjeller som er mer historisk betinget enn legislativt begrunnet.

Det leie som reglene om lærernes rettsstilling fant i løpet av 1800-tallet synes å ha vært i tråd med - og tildels å ha gått foran i utviklingen; endog noe lenger i lærernes favør - enn den tjenestemannsrett som ellers var gjeldende dengang. På mange måter synes den enkelte lærers rettsstilling - spesielt i den grunnleggende skole - på vesentlige punkter å være blitt upåvirket av den senere utvikling innen tjenestemannsretten; å ha utviklet seg innen sitt eget felt, og går også i dag tildels lenger i lærernes favør enn tjenestemannsloven for statsansatte i sin alminnelighet.

Et avgjørende punkt i denne utvikling kom da almueskoleloven for kjøpstedene av 1848 brøt med den tidligere ordning, og etablerte et system hvor lærerne kunne sies opp med tre måneders oppsigelsesfrist. Dette system ble på prinsipielt grunnlag avvist under behandlingen av almueskoleloven for landet i 1860, og ble ikke lagt til grunn for folkeskoleloven for kjøpstedene av 1889; ved begge de to sistnevnte lover ble lærernes stilling bygget på og utviklet fra den ordning som ellers var etablert før 1848. Av stor betydning var også at lærerne ble holdt utenfor tjenestemannsloven av 1918, og at de heller ikke ble ført inn under de nye tjenestemannslover av 1977 og 1983.

Opprettelse av skoler ut over det ganske land synes helt siden reformasjonen å ha vært ansett som en statlig oppgave, forsåvidt som det er staten som gjennom lovgivning har påbudt at det skulle være skoler; at lærere skulle ansettes; hvordan deres avlønning skulle skje og hvilke vilkår som skulle gjelde for deres ansettelsesforhold. I denne sammenheng må også understrekes betydningen av de betydelige tilskuddsordninger til skolene fra statlig hold som etterhvert ble etablert. Bestrebel-

sene på å etablere skoler med god undervisningsstandard hang uløselig sammen med bestrebelsene på å få til en god og ansett lærerstand. Historisk sett synes skolene å være forordnet ovenfra, langt mer enn å være grodd frem på grunnlag av lokalsamfunnenes behov. Dette synes spesielt å ha vært forholdet for den grunnleggende skole, men også, om enn i mindre grad, for latinskolene og andre videregående skoler. I denne sammenheng må det også ha spilt inn at ansettelse av lærere lenge skjedde ved et statlig/kirkelig organ, bl.a. sogneprest og biskop, lenge hadde betydelig innflytelse på ansettelsesspørsmålet; tildels avgjørende myndighet. Etter at ansettelsesmyndigheten senere ble lagt til kommunale organer for den grunnleggende skoles vedkommende, kan lovregulerte ansettelsesforhold ha vært ansett for en nødvendighet for å beholde enhetlige ansettelsesforhold for lærerne som stand. Under enhver omstendighet kan det konstateres at lærerstandens ansettelsesforhold tidlig fikk preg av et tjenestemannsrettslig forhold, meget mer enn et vanlig arbeidsforhold. På tross av at de fleste lærere i dag er kommunale eller fylkeskommunale tjenestemenn, er deres rettsstilling også i dag først og fremst preget av den tjenestemannsrett som gjelder for statstjenestemenn - mens forholdet for kommunale og fylkeskommunale tjenestemenn ellers i utgangspunktet følger de arbeidsrettslige regler som gjelder for vanlige privatrettslige arbeidsforhold.

Dessuten skal poenget med lærernes tradisjonelle rettsstilling ikke overbetones. Når det gjelder lærerstandens alminnelige lønns- og arbeidsvilkår, har standen fulgt utviklingen i den kollektive arbeidsrett. For disse vilkår er det tariffavtalesystemet - for statens tjenestemenn - som får anvendelse.

Såvel historisk som rettshistorisk er det en nær tilknytning mellom statsmakt/kirke og den grunnleggende skole, dens lærere og undervisningens doktrinære grunnlag. Selve det evangelisklutherske idégrunnlag ble klart uttrykt allerede ved reformasjonen gjennom kirkeordinansene av 1537/1539 og den senere ordinans av 1607, og er gjentatt i de fleste skolelovers senere formålsparagrafer for de grunnleggende skoler - inklusive grunnskoleloven av 1969 og loven om videregående opplæring av 1974.

For latin-skolene og videregående skoler ellers ble det doktrinære religiøse utgangspunkt etterhvert ikke fullt så markert, men til langt inn i 1800-tallet opptok det teologiske langt de fleste studenter. Med latinskolens formål - å kvalifisere for videre studier ved Universitetet - må det religiøse grunnsyn i samfunnet ha vært en betydelig påvirkningsfaktor også i latinskolene. I tillegg hadde kirkelige myndigheter lenge tilsynsmyndighet og tildels utøvende myndighet også hva ansettelsesforhold angikk overfor såvel disse skoler som de grunnleggende skoler. - Det måtte bli en naturlig følge av disse forhold at det ble stilt betydelige krav til en lærers opptreden og forhold også utenfor skolesituasjonen. På den annen side fikk lærerstanden etterhvert også en høy anseelse. Begge disse forhold er også i dag realiteter.

2 KIRKEORDINANSENE 1537/1539 OG 1607.

Opptakten til en regulering av bl.a. lærernes stilling ble på mange måter lagt ved reformasjonen (1536) og den påfølgende kirkeordinans av 1537/1539; gjort gjeldende for Norge fra 1539. Selvsagt foregikk det også før denne tid opplæring - f.eks. i de enkelte håndverksfag, og innen jordbruk, fiskeri, sjøfart og handel - men opplæringen skjedde hovedsakelig i tilknytning til vedkommende virksomhet, og iallfall i det alt vesentligste uten at noen var ansatt for å drive undervisningen. Familietilknytning og lærlingeordning har vel vært hovedgrunnlag for den opplæring som fant sted - og fortsatte å være det også etter reformasjonen. Den første opplæring av prester synes å ha fulgt det samme mønster; de geistlige tok imot unge gutter som elever, og det kan være betegnende at disse elever ble kalt «prestling», jfr. Høigård

og Ruge: Den norske skoles historie (1971) s. 13. Det kan merkes at så tidlig som i det 12. og 13. årh. var en stor del av prestenes opplæring blitt konsentrert om katedralskolene. Der kunne også andre enn vordende prester være elever, men disse utgjorde bare et forsvinnende mindretall.

Kirkeordinansen av 1537/1539 må ha vært en politisk og rettslig nødvendighet for å formalisere det legale grunnlag for reformasjonen. Beslutningene og begivenhetene i 1536, som kulminerte med at kongen avsatte og fengslet de katolske biskoper, og utnevnte nye, reformistiske overhoder for kirken, representerte et stats- og kirkerettslig brudd med den tidligere ordning. På denne bakgrunn er det ikke noe rart at ordinansen er sterkt preget av bruddet med katolisismen, og av behovet for å befeste den nye trosretning. Dette grunndrag gjør seg også gjeldende for bestemmelsene som ordinansen fastsatte for skolene. Hver kjøpstad skulle ha en latinskole med skolemester og lærere (hørere). Ordinansen foreskriver detaljert hvordan undervisningen skal være lagt opp og inndelt i de forskjellige klasser (lectier), og de beste elever skulle, etter 16 års alder, «offres Herren» og få studere videre til prest, på egen eller menighetens bekostning. De andre elever «maa tages fra Scholen, oc settis til erlig werdzlig embede». Om lærekreftene angir ordinansen bare at «skolemesterne skulle beholde y alle Kjøbsteder, det de her til dags haffue haffd». Skulle det ikke være tilstrekkelig, kunne det meddeles Kongen, om «de nogen sted icke er rundelige nock forsørget». I et tillegg til ordinansen av 1542 (art. 23) ble det fastsatt at det ved hver domkirke (katedralskole) skulle holdes en lærd mann «for en Theologum och Lesemester» (lektor). Formålet var å gi de unge geistlige slike kunnskaper at de kunne bestyre et prestekall, selv om de ikke selv hadde studert ved noe universitet. - Bare indirekte angir ordinansen at det eksisterte skiveskoler og andre skoler, hvor man ikke lærte latin. Slike skoler skulle øvrigheten forsørge. - Det kan merkes at klokkerne på landet ble pålagt å undervise ungdommen i katekismen en gang om uken. De som ikke var istand til dette, kunne ikke være klokker, ordinansen Lxx1. Ordningen var i samsvar med Luthers oppskrift, og kan sees som spiren til en organisert landsomfattende kristendomsopplæring for alle barn. Bestemmelsene i ordonansen av 1537 ble i alle hovedtrekk opprettholdt i kirkeordinansen av 1607, men den nye ordinans var mer detaljert, bl.a. om latinskolenes lærekrefter. Biskopen («superintendenten») skulle føre tilsyn med alle skoler og vite hvorledes det ble lært «både på Troens Vegne og udj Bogelige Konster». Ansettelse av skolemestre skjedde av biskopen, etter at ham med sognepresten og andre lærde menn hadde overhørt søkerne. Lærerne («hørerne») kunne skolemesteren måtte være trohjertig, forstandig og gudfryktig, «oc Seder Skickelig». Det samme gjaldt for lærere. - Godtgjørelsen for lærekreftenes arbeid skulle bestå i en viss del av avkastningen av kirkens jordegods, for den tid skolemesteren med et godt grep beholdt skolen.

3 NORSKE LOV 1687

Bestemmelsene i ordinansen av 1607 ble avløst av lovbooken av 1687, særlig 2. bog. NL 2-6-1 og 2-15-2 gjentok prestens og klokkerens plikt til å undervise ungdommen i barnelærdommen en gang om uken. Etter 2-15-1 skulle klokkerstillingene fortrinnsvis besettes med studenter - en regel som hovedsakelig neppe ble mer enn et fromt ønske. For latinskolenes foreskrev NL 2-18-1 at disse skulle stå under ledelse av minst to «lærde og skikkelige Personer», og ungdommen skulle «sættis til at lære Guds Frygt og anden Lærdom, hvormed de i Fremtiden kunde tiene Gud i Kirker, Skoler og Academier, eller i verdslige Bestillinger til menige Mands Behov».

Som tidligere ble skolemestrene ansatt av biskopen i samråd med sognepresten, mens skolemestrene selv kunne ansette lærerne; likevel slik at han skulle ta den som

sognepresten kjente og kunne gå god for, 2-18-2. Ny var bestemmelsen i 2-18-3 om krav til utdannelse for rektorer og lærere. Den som skulle ansettes som rektor ved latinskolen i en større kjøpstad måtte «enten være Magistri, eller Candidati Magisterii», og såvel rektor som lærer måtte «in Examine Philosophico» være «kiente dygtige at nyde priman in Philosophia Lauream» og ta graden med det første den ble holdt. I denne sammenheng kan også merkes 2-18-18, som fastsatte at bl.a. lærerne ved gymnasene skulle avlegge en prøve ved Universitetet i København «om deris Lærdom og Duelighet, førend de i deris Bestilling indtræde».

Skolemestrene og lærerne skulle føre godt oppsyn med elevene, og holde dem «til Tugtighet, Høviskhed, gode Sæder og til Reenlighed», 2-18-4. Det skulle undervises over de bøker som ble utarbeidet ved universitetet, etter nærmere befaling av kongen, og med korsang og bønn skulle det forholdes slik som skolemester, bisp og prest fant det «gudeligst og berst», i samsvar med skikk og bruk siden reformasjonen, 2-18-5 og 6. Som tidligere skulle skolens tjenere beholde den «Løn og Rente» som var tillagt dem. Ny var bestemmelsen om at skolemesteren ikke måtte reise langveis fra skolen uten biskopens tillatelse. Overtredelse av forbudet medførte tap av stillingen (Embeds Forbrydelse), 2-18-9. Lærerne måtte ikke reise noen steder uten skolemesterens tillatelse, men skulle de reise langveis fra skolen, måtte også de ha biskopens, eventuelt sogneprestens, tillatelse, 2-18-10.

Skolemestre eller lærere som måtte utvise forsømmelighet, skulle gis en advarsel av sogneprest og biskop. Medførte dette ikke forbedring, kunne biskopen gi vedkommende avskjed («forvise dennem Skolen»). Som forsømmelighet nevnte bestemmelsen at læreren ikke ivaretok sine undervisningstimer, eller slo seg på drukkenskap, løsaktighet eller andre slike laster, eller utilbørlig straffet elevene, eller ikke holdt tilbørlig måte forsåvidt, eller omgikk uriktig med forvaltningen av elevenes inntekter, 2-18-11.

Som tidligere fastsatte 2-18-14 at det lå til øvrigheten i kjøpstedene å forordne og sørge for «Skrive- og Regne-Skoler», og at forstanderne og sognepresten skulle påse at barna ble opplært «i Guds sande Frygt». Ny var imidlertid bestemmelsen om at sognepresten skulle «overhøre» skolemestrene for slike skoler, «førend dem saadanne Skoler betrois».

Ny var også bestemmelsen i 2-18-16, som medførte en viss kontroll med privatlærerne. Bestemmelsen satte forbud mot å ansette noen i sitt hus, for å undervise sine barn eller ungdom i latin og andre boklige fag, medmindre vedkommende var innskrevet som student ved universitet, og hadde meddelt sine akademiske foresatte, eller biskopen eller sognepresten, at hans tjenester var ønsket som privatlærer. Formålet med bestemmelsen fremgikk av dens avslutning; «paa det den, som saadan Tieniste begærer, kand vide, om den Person til Tienisten tienlig er.»

4 SKOLEREFORMENE AV 1739

4.1 Latinskolene

Ved forordning av 1.7.1739 ble det gitt nye regler for latinskolene, samtidig som det ble fastsatt at det i Norge bare skulle være slike skoler i Oslo, Kristiansand, Bergen og Trondheim. Disse skolene skulle ha så mange inntekter «at Rectores saa vel som Conrectores ... skulde være saaledes aflagde, at de kand have lyst deres Livs Tiid at blive ved Skole-Væsenet og ey strax at stræbe efter andet Kald.»

Skolene i Stavanger, Tønsberg, Fredrikstad, Skien og Halden ble således nedlagt fra 1740. Skolen i Hamar var gått inn allerede ca. 1600. Bragernes og Strøimsø hadde hatt latinskoler, men disse var nedlagt før 1739. Det

samme gjaldt Kongsberg, som hadde hatt slik skole 1712 - 1734, jfr. *Høigård og Ruge: Den norske skoles historie* (1971) s. 34.

Rektor og Conrektor skulle nå utnevnes av kongen, på basis av uttalelser fra universitetet og biskopen om deres «Lærdom og Duelighed, samt Exemplariske Levnet», og de skulle avlegge troskapsed, art. 2, jfr. art. 4 og 5. Andre lærere i skolen («hørerne») skulle ansettes av biskopen etter forslag av rektor. Rektor skulle foreslå tre eller flere søkere «som have gode Testimonia om deres Lærdom og skikkelig Levnet». Biskopen skulle ansette den som han «for den beste og tienligste eragter», art. 7.

Art. 3 satte forbud mot at lærerne mottok noen form for gave («Skienk, Gaver eller Offer») fra elevene; overtredelse kunne medføre tap av tjenesten. Og art. 6 satte forbud mot at noen lærer hadde annet enn sitt skoleembede å ta vare på, for «naar han opvarter det trogligen kand skaffe ham nok at bestille».

Art. 8 foreskrev at lærerne skulle legge vekt på å fortjene forfremmelse til conrektorat og rektorat; noe man ville «reflectere» over (formentlig tillegge vekt) når slikt embete ble ledig, fordi skolen «ey kand være tient med ofte at skifte Lærere». Som en konsekvens av dette utgangspunkt satte art. 9 forbud mot at rektor eller conrektor søkte noen annen bestilling «uden af meget viktige og besynderlige Aarsager»; som skulle attesteres av biskopen og stedets øvrighet. De øvrige lærere kunne søke om forfremmelse «naar de ulasteligen have tient fire Aar».

Tilsvarende satte art. 14 forbud mot at lærerne hadde noen annen bestilling eller tjeneste. Heller ikke måtte de inngå ekteskap «medmindre Stift-Amtmanden og Biskopen det af betydelige Omstændigheder og gyldige Aarsager en eller anden Hører tillade og skriftligen bevidne, hvorfor de finde det Høreren gavnligt og Skolen uskadeligt».

Art. 10 foreskrev rektors klart overordnede stilling overfor såvel conrektor som øvrige lærere, og disse måtte ikke sette seg opp mot rektor, eller kritisere noe i hans forhold. Eventuelle klagemål skulle forelegges biskopen, art. 11. Oppsøktighet overfor rektor medførte, ved første og annen gangs forseelse, ileggelse av mulkt; deretter kunne vedkommende av biskopen «forvises av skolen» eller ilegges en større pengestraff etter å ha gitt rektor en unnskyldning, mot å få fortsette i stillingen.

Ingen skolelærer måtte reise fra sitt embete, uansett hva slags tillatelse han måtte ha fått, uten å ha sørget for at embetet ble forsvarlig dekket under hans fravær, art. 12. Ved fravær var rektor og conrektor forpliktet til å vikariere for hverandre. Noen fremmed måtte ikke tas inn for å undervise for en kortere tid i den høyeste klasse («Mester-Lecture»). Lærerne skulle tilsvarende forsyne deres klasse med en annen av skolens lærere, med rektors samtykke. Bare i den nederste klasse var det tillatt å la en fremmed undervise for en kortere tid, «paa det at der ey skal skee Confusion i Skolens Methode». Ulovlig reisefravær medførte drøye bøter, og tap av stillingen ved fjerde gangs forseelse. Rektor måtte ha skriftlig tillatelse til sitt reisefravær, som også skulle angi hvor lenge han kunne være fraværende. Fravær ut over den fastsatte tid, som ikke skyldtes sykdom m.v. («Svaghed»), medførte dagsbøter («bøder han for hver Dag en Rigsdaler»).

Av andre bestemmelser kan merkes art. 22, som foreskrev at lærerne ei med hugg eller slag måtte tvinge deres elever til å lære, og art. 24, som fastsatte at lærerne skulle plante ikke bare lærdom, men også guds sanne frykt, i elevenes hjerte. I art. 13 og 15 fastsatte forordningen regler om klesdrakt og rangorden. Viktigere var art. 16, som fastsatte at elevene skulle ha lært seg katekismen, og å lese dansk («både Prent og Skrift»), og å skrive nogenlunde, før de kunne begynne på latin-skolen - samt art. 19, som fastsatte at elevene måtte komme fra bemedlede hjem, medmindre de hadde svært gode evner. Art. 17 foreskrev offentlige eksamina

for elevene. Forøvrig inneholdt forordningen mange og detaljerte regler om undervisningen og elevenes forhold.

4.2 En skole «for alle og enhver ... paa Landet»

Ved forordning av 23.jan. 1739 og kgl. instruks av samme dato ble grunnen lagt for en alminnelig skole for almenheten «over alt i Vor Rige Norge». Barna skulle «undervises om Troens Grund ... og i at læse, skrive og reigne». Forordningen hadde bl.a. sammenheng med påbudet om konfirmasjon av 1736.

Allerede kirkeordinansen av 1537, ordinansen av 1607 og NL 2-15-2 hadde pålagt klokkerne en viss - begrenset - plikt til å undervise barna i kristendoms lære. Frdn. 1739 bygget på denne plikt, men utvidet den, idet klokkerne ble pålagt «at undervise Ungdommen flittig» i de ovennevnte emner «efter Bispens Anordning og Præstens Anviisning.» Skulle klokkeren være «ubeqvem» (uegnet) til denne oppgave, mens klokkergjerningen ellers ble skjøttet tilfredsstillende, kunne det tillates at han holdt «en god Substitut» som prost og prest etter foregående eksaminasjon fant dyktig til å holde skole. Klokkere som ikke bare utviste «Udugelighed til Skolehold», men som også forsømte sitt klokkerembete, «eller føre et forargeligt Levnet med Drukkenskab, Svergen, Banden og anden Ugudelighet» skulle straks fjernes fra stillingen og fradømmes sitt klokkerkall.

Klokke-stillingene skulle «med skikkelige og dertil duelige Studentere forsynes», og om noen skikkelig student «3 Aar vel har forrettet Skoleholder-Embedet, saa han derfor kan fremviise gode Skudsmaal, saa skal han siden frem for alle andre til Klokke-Kald beforders, om han det forlanger», art. 3.

Klokkeren skulle ha «fuld eller halv Skoleholders Løn». Lønnens størrelse skulle fastsettes av stiftsamtmann og biskop, og utbetales tre ganger om året, art. 6, jfr. også art. 26. Motstykket var forpliktelsen til å undervise «alle Børn i hans Skoles District, Fattige og Riige», art. 7. I denne sammenheng kan også merkes art. 37, som fastsatte at «alle Børn i Skolens District, som ere over 7 Aar gamle og kan søge Skole, bør flittig og saa længe mueligt er, komme i Skole, i det mindste indtil de ere 10 á 12 Aar gamle.» Bestemmelsen satte bøtStraff for foreldre som forsømte seg mot denne plikt. Straffansvaret fikk ikke anvendelse om «de selv holde en Informator til deres Børn», en unntagelse som bare hadde interesse for de «formuende Folk».

Forordningen påbød opprettelse og bygging av skoler, bl.a. ved bergverk, tollsteder, ladeplasser, sagbruk og fabrikker «hvor der ... opholde sig saa mange Familier, at en Skole der behøves», art. 9. Men ellers skulle presten etter å ha rådført seg med prosten «inddeele Sognets Bøygder og Gaarde saaledes, at Skolemesteren kand gaae fra enn Bøygde eller Gaard til den anden, og nogen tilstrekkelig Tid der holde Skole, saa at heele Sognets Ungdom i det mindste kan vorde 3 Maaneder underviist.»

For å bli ansatt som skoleholder skulle vedkommende normalt vere minst 22 år gammel. Før ansettelse skulle vedkommende «examineres og prøves» av prost og sogneprest, om søkeren «kand tydeligen undervise Børn i at læse», om han «forstaar sin Catechismum og den rette Saliggjørelsens Orden»; om han har «gode Testimonia om et ulasteligt Forhold», spesielt at han «ey bander, ey lyver, ey er tilgenegen til Drukkenskab, Liderlighet eller Ufredelighet» og om han «skriver og reigner vel». - På de steder hvor det ikke kunne holdes skolehus, kunne bispen etter forslag fra presten med prostens anbefaling ansette «en skikkelig ung Person, som for den blotte Kost og en ringe Løn vil informere Børnene», art.10.

Ved bl.a. bergverk og andre større bruk skulle skoleholder ansettes av eieren sammen med prosten, etter forslag fra prest, foregående eksamen og attest, art. 14. Eieren kunne altså ikke helt på egen hånd ansette læreren.

Skulle amtmann, prost eller prest finne at skoleholderen var «enten forsømmelig eller uskikkelig» eller at han «handle tyrannisk med Børnene», skulle presten første gang gi ham en alvorlig advarsel. Ved annen gangs forseelse skulle læreren ilegges mulkt av prosten, etter kort å være blitt eksaminert om forseelsen. «Følger der da ingen Forbedring, saa forviiser Prosten ham, med Præstens Foreviidende, strax af Skolen», art. 18.

Klokker og skoleholder skulle ha den lønn pr. år som de var lovet ved ansettelsen, 3 ganger om året, art. 26. Det var forbudt å gi klokker eller skoleholder forskudd på lønn, art. 28.

Det var fastsatt bøtestraff for den lærer som vegret seg mot å anta noe barn uten betaling, art. 26, men art. 6 forutsatte at det på enkelte steder kunne tillates skoleholderen å ta betaling av foreldrene for barnas undervisning, istedet for lønn. Betalingen skulle da være det som stiftsamtmann og biskop fant «fornøden og talleligst».

Art. 39 satte forbud mot å holde skole på landet uten prostens og sogneprestens vitende og samtykke. Det skulle spesielt påses «at ingen ubekjendte Landstryker, Qvinder, aftakkede Soldater eller Under-officerere dertil bruges».

Skolebøker skulle betales av foreldrene, «men for de fattige Børn af Sognets Skole-Casse», art. 32.

Skolekassens midler skulle komme inn ved en egen skoleskatt; detaljert fastsatt i art. 33. Bl.a. skulle lønn til klokker og skoleholder komme inn ved denne beskatning, noe som bl.a. var forutsatt i art. 6. og 26. Bestemmelsene om skoleskatt, og reglene om hvordan skolene skulle komme istand, ble aldri i sin helhet satt ut i livet. Målsettingen må ha vært alt for høy i forhold til hva som var praktisk mulig skolepolitikk.

Manglende forståelse for betydningen av skolegang, sammen med økonomiske forhold og de lange geografiske avstander i landet fremtvang endringer. Allerede ved plakat 5. mai 1741 ble ordningen av skolevesenet i hvert prestegjeld overlatt til den lokale skolekommisjon, og slik at reglene i frdn. 1739 bare skulle være veiledende.

Hvert prestegjeld skulle ha eget skolevesen og egen skolekasse (art. 1), under et utvalg bestående av 4 bønder, lensmenn, fogd, prest og amtmann. De fleste steder ble egen skolekommisjon ikke opprettet; man lot de nylig opprettede fattigkommisjoner ta seg av også skolens oppgaver, jfr. Historisk leksikon (1974) s. 302. Skolekommisjonen skulle bl.a. fastsette om det skulle være fast skole eller omgangsskole, og når og hvor skole skulle holdes. Utgiftene til skole skulle utlignes ved skoleskatt på stedets innbyggere, med unntak bare for fattiglemmer. Bl.a. skulle «Skole-Løn» dekkes av skolekassen.

Som «omgaaende Lærere» kunne ansettes «Personer, som opholde sig i Bøygderne, og ere Landets Leve Maade og Kost bevandte». Lærerne måtte «selv forstaae deres Christendom», kunne «læse og skrive» og være «beqvemme til at undervise andre derudi». Dessuten måtte de være «af et ustraffeligt Liv og Lefnet», art. 5. Ved ansettelse skulle presten være med på avgjørelsen, og skulle også se til at Lærerne «Underviisningen troeligen og flitteligen efterkommer», art. 8.

Omgangsskolen ble den vanligste skoleform like til 1860-årene, men i de rikere bygder ble det reist skolehus ved midten av 1700-tallet. I nesten alle skoler innskrenket man seg til kristendoms- og leseundervisning. Opplæ-

ring i skrivning og regning var vesentlig mer beskjeden, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 37.

Lærerne var bl.a. unntatt fra militærtjeneste (art. 5). Derfor fikk de militære myndigheter ofte satt igjennom at de unge menn som «ikke hadde Eksteriør til Soldater» ble gjort til skoleholdere. Riktignok fikk presteskapet medhold i at «Legemets Mangel» ikke måtte være så stor at den gjorde skolemesteren «foragtelig for Ungdommen», men i mange bygder skal de første lærere ha vært vanføre. Et annet poeng i denne sammenheng var at så snart lærerne var kommet over den militære utskrivningsalder sluttet de ofte med skolearbeid, og gikk over i bedre betalt og mer aktet virksomhet, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 38.

5 LATINSKOLEREFORMENE 1775 OG 1809

5.1 Reformen av 1775

For latinskolene avløste forordningen av 11. mai 1775 den tidligere forordning av 1739, men i det alt vesentligste ble de tidligere bestemmelsene gjentatt.

Forordningen av 1775 synes gitt som en reaksjon mot kritikken av latinskolene og forordningen av 1739 - en kritikk som bl.a. gikk på skolens underordningsforhold overfor kirken, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 57.

Hva spesielt gjelder lærernes stilling kan merkes at biskopene ble pålagt å «nøye agte paa samtlige Skoele-Læreres Forhold, om de udi Religionen viise sig enten koldsindige, eller til dristige og imod Guds aabenbarede Ord og Vor hellige Kirkes Symbola stridige Meeninger hengivne», art. 2. I art. 3 ble det fastsatt, at foruten gode kunnskaper i filosofi og teologi, var det også nødvendig med gode kunnskaper i filologi, og foreskrev eksamen i filologi for enhver som skulle være skolelærer. Merkes kan også art. 6, som åpnet adgang for rektorer og con-rektorer å søke professorater, når de i lengre tid hadde gjort tjeneste i sine embeder, «og saavel deres Aar som Sinds Kræfter behøve Afløsning og Lettelse». Tilsvarende skulle hørere, som ikke hadde avansert til rektor eller con-rektor, etter lengre tids tjeneste «befordres» til annet tjenlig embete. Det generelle forbud mot bierverv (art. 4) ble noe oppmyket ved art. 90, som ga såvel con-rektor som hørerne adgang til å gi privatundervisning til andre unge mennesker (enn skolens elever) i deres fag, når det kunne skje uten forsømmelse av det offentlige skole-embede. Det dispensable forbud mot at lærerne inngikk ekteskap ble ikke opprettholdt.

5.2 Reformen av 1809

Ved forordning av 7. nov. 1809 om «de lærde Skoler» kom - iallfall på papiret - vesentlige reformer. For undervisningsstillingene kan særlig merkes at lærerne nå skulle være faglærere - ansvarlige for sine spesielle fag. Tidligere hadde også latinskolene vært basert på klasselærerprinsippet, hvor lærerne var ansatt som lærer for et bestemt klassetrinn, og underviste i alle klassetrinnets fag. Det kan også merkes at hørerbetegnelsen ble avskaffet. Det ble i art. 1 uttrykkelig sagt at skolene skulle forberede for et universitetsstudium; det tidligere geistlige siktepunkt kom mer i bakgrunnen. Men «et grundigt og dannende Studium av de gamle Sprog og Classikere» skulle fortsatt beholde «den fortrinlige Plads» blandt de fag det skulle undervises i, art. 5.

Bestyrelsen lagt til skoledireksjonen («Directionen for Universitetet og de lærde Skoler»). Direksjonen skulle bl.a. fastsette «specielle Reglementer, Instruxer, Undervisningsplaner o.s.v.» (art. 6). I det enkelte stift skulle overtilsynet med skolene føres av skoleephoratet, hvor bl.a. stiftsamtmann og biskop hadde sete, art. 7. Det hørte bl.a. under direksjonen å bedømme og bestemme lærernes undervisning

m.h.t. Materie og Form, Forøgelsen og Formindskelsen af Læregjenstandene, disses Fordeling mellem Lærerne, Lectionsordenens Indretning, Valget af Skolebøger», art. 11. Klager mot lærerne, eller mellom lærerne innbyrdes, skulle først behandles av ephorene, og deretter av direksjonen, art. 13. De faste lærere ved skolene skulle utnevnes av Kongen gjennom direksjonen, art. 16. Ved skoler hvor virkelige overlærere var ansatt, utgjorde disse sammen med skolens rektor et skoleråd, art. 1. Ved andre skoler skulle samtlige faste lærere ved skolen tre sammen for å diskutere skolens forhold, én gang i begynnelsen av hver måned, art. 22, utenfor de sedvalige undervisningstimer. Lærer som ønsket overføring til et annet embete skulle sende sin søknad gjennom direksjonen, «som foredrager Kongen samme» hvis søknaden gjaldt et embete innen universitets- og skolefagene, og ellers oversendte den vedkommende instans, art. 26.

De forskjellige fag skulle fordeles mellom samtlige av de faste lærere ved en skole «efter deres Kundskaber, Duelighet og Læregaver». Direksjonen anviste enhver lærer sitt lærefag, klasser og læretimer, som han som embedsplikt var forpliktet til å påta seg, art. 28. Kunne undervisningen i enkelte fag ikke ivaretas av skolens faste lærere, kunne direksjonen ansette hjelpelærere for timebetaling, art. 29. Oppgjør for underviste timer skulle skje ved utgangen av hver måned. Timelærere kunne bare ansettes på den gjensidige betingelse at tjenesten kunne bringes til opphør «efter Fjerdingaars opsigelse», art. 31.

Undervisningsopplegget for et nytt skoleår skulle foreslåes av skolens førstelærer, etter samråd med de øvrige lærere, og fastsattes av direksjonen, art. 32. Fra den fastsatte «Lectionstabel» måtte fravik bare skje om det intraff uforutsette omstendigheter. Endringer som skyldtes forandringer blandt lærerpersonalet skulle godkjennes av direksjonen, art. 33. Daglig undervisningstid var fastsatt til 7 læretimer, art. 34. Det pålå alle lærerne som en «fælles Pligt» å besørge sine læretimer nøyaktig, og begynne og slutte disse til rette tid, art. 37. Lærerne hadde ikke adgang til å utsette, overdra eller bytte om på sine timer uten forhåndssamtykke av skolens førstelærer. Uunngåelig forfall skulle straks meldes førstelæreren. De faste lærere var da gjensidig forpliktet til å tre inn i sin medlærers sted, og påta seg de overordentlige timer som førstelæreren anviste ham. Denne ekstraordinære undervisningsplikt skulle førstelæreren fordele under rimelig hensyntagen til de enkelte læreres ordinære undervisningstimer, art. 38. At en fast lærer var fraværende på grunn av sykdom i lengre tid, ga ikke adgang til ansettelse av interimslærer uten direksjonens samtykke, art. 40. Tilsvarende gjaldt ved dødsfall. Lærere ansatt på timebetaling var ikke forpliktet til å påta seg slik vikarierende tjeneste. Påtok de seg likevel å vikariere, hadde de derfor krav på betaling for de ekstra timer de underviste i. Men var noen lærer ansatt med forpliktelse til å vikariere på lik linje med de faste lærere, hadde læreren krav på full månedsbetaling i forhold til det anviste timetall, uten drag for lovlig forfallstilfelle og timer i fritiden, art. 41. Reisefravær krevde samtykke av ephorene, eventuelt direksjonen, og det måtte da angis hvordan hans læretimer skulle besørges i hans fravær, art. 39. Det kan også merkes at art. 23 fastsatte generelt forbud mot at lærerne påtok seg noen annen stilling eller tjeneste uten direksjonens forhåndssamtykke. Bestemmelser om ferie var fastsatt i art. 45, bl.a. var sommerferien fastsatt til 14 dager «i Slutningen af Juli og Begyndelsen af August».

6 ALMUESKOLEVÆSENET 1827, 1848 OG 1860

Lov av 1. juli 1816 påla prest, lensmann og valgmenn å sette opp et forslag til skolebudsjett for hvert kommende år «saa at Skolelærerne kunne erholde fornøden Undervisning og passende Lønning», og angi hvorledes utgiftene skulle dekkes,

f.eks. ved utligning. I byene skulle tilsvarende budsjettforslag utarbeides av inspektørene for fattigskolene og av de kommunevalgte. Utgifter som fattigskolevesenet ikke kunne dekke selv, skulle dekkes av bykassen. Forslagene skulle oversendes prosten, og vedtas av stiftsdireksjonen.

6.1 Almueskolevesenet på landet 1827

Etter lov av 14. juli 1827 skulle det i hvert prestegjeld beskikkes en kirkesanger «der tillige skal være Skoleholder». Hvis det skulle finnes fornødent, skulle han også ha lønn av skolekassen. Kirkesangeren skulle «holde fast Skole ... for alle Børn» i den omkrets som skolekommissjonen fastsatte. Ved bergverk og andre verk eller bruk med mer enn 30 faste arbeidere, skulle det være en fast skole, og læreren skulle lønnes av verkets eiere, § 3. Skolen skulle opprettholdes, så lenge ikke antallet faste arbeidere ble lavere enn 20. Ved andre verk m.v. skulle verkets eier betale godtgjørelse til skolekassen for hvert enkelt barns undervisning. Kirkesangerne ved annekskirkene skulle også være omgående skoleholdere, § 5. Også forøvrig skulle det være omgående skoleholdere, hvor det behøvdes innen hvert prestegjeld. Skolekommissjonen skulle fastsette omgangsskolelærerens distrikt, slik «at hele Præstegjeldets Ungdom i det mindste 3, eller, hvor dette maatte findes ugjærligt, 2 Maaneder om Aaret kan vorde underviist», § 6. Kirkesangerne ved hovedkirken skulle beskikkes av biskopen, etter eksaminasjon av ham, og etter samråd med prost og vedkommende sogneprest.

Lærere ved verks- og bruksskoler skulle beskikkes av prosten etter samråd med sognepresten og verks- eller brukseieren. Skolelærerne forøvrig ved de faste skoler og kirkesangerne ved annekskirkene skulle utnevnes av prosten etter samråd med sognepresten, § 11. Om kvalifikasjoner uttalte loven direkte bare at det ved beskikkelse av kirkesangere «bliver ... at tage Hensyn til deres Evne til, uden Anstød, at syng de meest almindelige Psalme-melodier». Men i § 8 fastsatte loven at det i stiftsstedene skulle opprettes læreanstalter, hvor de som ønsket å bli kirkesangere og lærere ved faste skoler, kunne få en «passende Dannelse». Opprettelsen av slike læresteder var imidlertid betinget av at inntektene fra opplysningsvesenets understøttelsesfond tillot slikt. De lærlinger, som hadde oppholdt seg ved slik læreanstalt på en skolekasses bekostning, var forpliktet til å ta stilling som omgående skoleholder i vedkommende prestegjeld, inntil de der kunne bli kirkesanger eller lærer ved fast skole. Forpliktelsen til slik skoletjeneste strakk seg likevel ikke ut over 7 år. Gjorde vedkommende tjeneste i et kortere tidsrom, måtte utdannelsesutgiftene erstattes forholdsmessig, § 9.

De som ønsket å bli omgangsskolelærer, skulle få opplæring av hovedsognets kirkesanger, under sogneprestens tilsyn. For sin undervisning fikk kirkesangeren godtgjørelse for enhver lærling, som etter avlagt prøve for prosten ble funnet dyktig til å være slik lærer, § 10. Noen godtgjørelse for de som ikke besto prøven, fikk kirkesangeren altså ikke. Undervisningen skulle bestå i lesning, religion, sang, skrivning og regning, § 14. I de faste skoler skulle det årlig holdes offentlig eksamen på et tidspunkt som sognepresten fant beleilig. Omgangsskolens elever skulle en gang om året «rodeviis eller districtsviis» overhøres av sognepresten i nærvær av noen av de øvrige medlemmer av skolekommissjonen, § 19.

Omgangsskolelæreren hadde krav på en årlig lønn av skolekassen. Lønnen skulle «i Almindelighet ... være i det mindste 20 Spd.». Lønnen kunne ikke forhøyes, om ikke forhøyelsen var vedtatt av skolekommissjonen «ved Pluralitet». Det var fastsatt at lønnen «bør passende forhøies, naar en duelig omgaaende Skoleholder har tjent i 7 Aar», § 7. Så lenge omgangsskolelæreren holdt skole, hadde han «hos Beboerene i den Rode, hvor Skolen holdes» krav på «fri Kost, Pleie og Herberge».

Slikt krav hadde han «endog paa de Høitids- og Helligdage, som indfalde udi den Tid, han der opholder sig». Sognepresten var spesielt pålagt å ha tilsyn med undervisningen, den dertil hørende orden og innretning i skolene «samt hvad der angaaer Skolelærernes Pligter i saa Henseende», § 25.

Loven av 1827 la fortsatt omkostningene ved skoleholdet på befolkningen i det enkelte prestegjeld. Det måtte derfor nødvendigvis bli store variasjoner, også for vilkårene for de enkelte lærere. - Til tross for bestemmelsen om at omgangsskolelærernes lønn vanligvis skulle være minst 20 spesiedalere, viser statistikk fra 1837 at den gjennomsnittlige lønn var 18,5 Spd. Men i enkelte bygder i Akershus hadde lærerne 50 Spd., mens de i andre bygder bare hadde 6 - 8 Spd. Sjetteparten av lærerne var klokkere ved siden av å være lærere, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 68.

Jfr. også innstilling fra lovkommissjonen om almueskolevesenet (1859) s. 19, som bemerker at loven her «indeholder... kun en opfordring, og et Blik paa de hosfølgende Tabeller vil vise, hvorlidet denne Opfordring har frugtet, idet det vil sees, at uagtet Loven har uttalt, at Skolelærernes Løn dog ikke burde være mindre end 20 Spd., staaer denne alligevel endnu paa mangfoldige Steder endog betydeligt under dette Beløb.»

Rodesystemet innebar at det ikke var så mange barn å undervise om gangen; bare 23 pr. rode. Til gjengjeld fikk barna bare undervisning i mindre enn en sjettedel av årets dager. - Lærerne ved de faste skoler hadde gjennomsnittlig (1837) 86,5 Spd. pr. år. Disse hadde gjennomsnittlig undervisning av 71 barn om gangen praktisk talt uten muligheter til klasse-deling. I en slik stor klasse trengte man vel de 90 dager barna fikk undervisning i, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 70.

Omgangsskolens lærere hadde et vesentlig svakere vern overfor avskjed enn lærerne ved de faste skoler. Lærer ved en fast skole, som utviste «Mangel paa Flid, eller andet i Bestilling eller Levnet utilbørligt Forhold», kunne etter skolekommissjonens og prostens forslag og uttalelse ilegges en mulkt av stiftsdireksjonen. Mulkten kunne være mellom 2 og 10 Spd. Det var altså tale om et relativt betydelig beløp. Ble mulkten ikke vedtatt, kunne læreren tiltales for politiretten, hvilket innebar at læreren kunne få spørsmålet rettslig prøvet ved en noe forenklet rettergang. Alternativt kunne vedkommende lærer «efter omstendighedrne» suspenderes. Om læreren da ikke frivillig ville godta avskjed, skulle han straks tiltales for domstolene, til å ha sin stilling forbrutt. Avskjedsspørsmålet ville da altså bli automatisk etterprøvet ved rettergang. - Omgangsskolelærere skulle først gis en advarsel av sognepresten. Viste denne advarsel seg å være «frugtesløs», kunne læreren gis avskjed etter skolekommissjonens forslag og uttalelse. Avskjed kunne gis av prostens, men med biskopens samtykke.

Lønnsforskjellen mellom omgangsskolelærerne og lærerne i de faste skoler var betydelig. I 1857 hadde 2.104 lærere ved omgangsskolene og de «halvfaste Skoler» en gjennomsnittlig årsinntekt på ca. 26 Spd., mens 463 lærere ved «fastskolerne» hadde ca. 63 Spd. for lærerstillingen, jfr. tabell I A, tillegg til innstilling fra lovkommissjonen om almueskolevesenet (1859) s. 75.

6.2 Almueskolevesenet i kjøbstedene 1848

Ved loven av 12. juli 1848 om Allmueskolevesenet i Kjøbstæderne ble skoleforholdene i byene mer ensartet regulert. Tidligere hadde forholdene i byene vært adskillig dårligere enn på landet når det gjaldt skolesøkningen, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 73. Lovens formål var å «understøtte den huuslige Opdragelse i å bibringe Ungdommen en sand christelig Oplysning og derhos ... de Kundskaber og Færdigheder,

som ethvert Medlem af Statssamfundet bør besidde», § 1. Utgiftene til skole skulle bæres av den enkelte kommune, § 12. Ingen lærer skulle normalt ha mer enn 60 barn å undervise på én gang, § 7, men under særlige forhold kunne biskopen etter skolekommisjonens søknad samtykke i et høyere antall. Loven fastsatte også en årlig minstelønn for lærerne; underlærer skulle ha minimum 100 Spd., en første- eller enelærer minimum 150 Spd. samt fri bolig. En forholdsmessig mindre lønn kunne likevel fastsettes på de steder hvor de skolepliktige barns antall var så lavt at læreren ikke var sysselsatt i hele den lovbesemte skoletid. Lønnsbestemmelsene gjaldt bare for lærere som hadde den lovbestemte utdannelse, § 11. Stillingen som skolelærer kunne kombineres med stillingen som organist eller kirkesanger, § 10. Ansettelse som ene- eller førstelærer kunne bare den få som hadde bestått avgangsprøve fra et av rikets seminarer, eller ved annen eksamen godtgjort slike kunnskaper og praktisk duelighet som biskopen fant tilfredsstillende, § 22. Var det ikke mulig å få lærer med disse kvalifikasjoner, kunne likevel andre ansettes. Tilsvarende gjaldt underlærerne. I alle fall var det en betingelse at prosten hadde funnet dem duelige etter forutgående prøve. Underlærere skulle ansettes av prosten, førstelærere og enelærere av biskopen etter forslag fra skolekommisjonen. Ansettelse skulle først skje etter at stillingene hadde vært offentlig bekjentgjort, § 22. Med samtykke av skolekommisjonen og prosten kunne ene- og førstelærere såvel som underlærere avskjediges av biskopen med tre måneders oppsigelse, § 23.

Bestemmelse om «offentlig Bekjendtgjørelse» av ledig lærerstilling kom inn i skolelovgivningen ved loven av 1848. Regelen fantes ikke i Ot.prp. 64/1848, men kom inn under lagtingsbehandlingen: «Bekjendtgjørelsen ansees hensigtsmæssig for ydermere at betrygge sig et heldigt Valg af Lærere», jfr. St.forh. 1848, 8, s. 165.

Adgangen til å gi lærerne avskjed med tre måneders oppsigelse var ikke foreslått i Ot.prp. 64/1848. Regelen kom inn under odelstingsbehandlingen (med 42 mot 32 stemmer), men ble modifisert under lagtingsbehandlingen «til Lærernes yderligere Betyggelse». Den endelige regel ble at det krevdes vedtak av biskopen for alle lærerstillinger - også de hvor ansettelsesmyndigheten var lagt til lavere organ (prosten for underlærernes vedkommende), og slik at både skolekommisjonens og prostens samtykke da var nødvendig, jfr. St.forh. 1848, 8, s. 109 og s. 165. (Loven bruker her uttrykket avskjed i betydningen oppsigelse etter dagens språkbruk).

Mens det i 1840 var 124 lærere, med en gjennomsnittlig lønn av 110 Spd., var gjennomsnittslønnen i 1867 kommet opp i nærmere 200 Spd., og bare i én by var lønnen under 100 Spd. (80 Spd., Mandal). Økte lærerlønninger og særlig økt barnetall medførte omtrent en seksdobling av de kommunale skoleutgifter i dette tidsrom, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 91-92.

6.3 Almueskolevæsenet på landet 1860

Ved lov av 16. mai 1860 om Almueskolevæsenet paa Landet ble fast skole gjennomført som den normale ordning. Loven av 1827 hadde nøyhet seg med å foreskrive én fast skole i hvert prestegjeld; forøvrig kunne det være omgangsskole. Loven av 1860 fastsatte i § 3 at forsåvidt «et Antal af mindst 30 skolepligtige Børn fra Hjemmet hver Dag kunne søge samme Skole, holdes denne i eget dertil opført eller leiet ... Lokale.» Bare hvor bebyggelsen var mer spredt, kunne skolen holdes som omgangsskole. De tidligere bestemmelser om egne verksskoler ble i det vesentligste opprettholdt, § 10.

Etter § 2 skulle almueskolen bestå av to avdelinger. I den lavere almueskole (kretsskolen) skulle barna få den lovbestemte og eventuelt også frivillig undervisning. Den høyere almueskole skulle være felles for flere skolekretser,

eventuelt for flere skolekommuner, hvor barna kunne få «en videre Uddannelse». Var en høyere almueskole således knyttet sammen med en kretsskole, var lærerne forpliktet til å rette seg etter den fordeling av lærefagene for den samlede skole som skoleledelsen fastsatte, § 66. - Allerede ved tilleggslov av 26. aug. 1854 til skoleloven av 1827 var det forøvrig åpnet adgang til å opprette særskilt klasse i forbindelse med en almueskole, eller egen skole, for høyere undervisning felles for et sogn eller prestegjeld. I så fall kunne kirkesangeren - helt eller delvis - anvendes som lærer ved den høyere skole.

Det bør merkes at 1860-lovens regler om fast skole ikke ble papirbestemmelser, men resulterte i en meget sterk økning av antallet faste skoler. Som konsekvens av dette steg også antallet lærere, ikke bare totalt, men antallet seminarister steg til mer enn det dobbelte. Jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 115, som opplyser at det i 1853 var 2.400 lærere på landsbygden, hvorav 2.000 i omgangsskolen og 400 i faste skoler. I 1866 var antallet lærere økt til 3.100, hvorav bare 1.200 i omgangsskolen og hele 1.900 i faste skoler. Antallet lærere med eksamen fra seminar eller lærerskole var økt fra 30 % (1853) til 68 % (1866).

Formålsparagrafen i loven av 1860 er praktisk talt identisk med by-skoleloven av 1848. Loven foreskrev undervisning i 12 uker, men unntaksvis i 9 uker. Ble antallet skolepliktige barn så stort at de ikke hensiktsmessig kunne undervises av én lærer, skulle barna enten deles i avdelinger med forskjellige undervisningstider, eller hjelpelærere ansattes, § 3. Bestemmelsen anga uttrykkelig at også kvinner kunne ansattes som hjelpelærere. Kretsskolens lærere skulle beskikkes med plikt til enten å bestride hele undervisningen i én eller flere skolekretser (både den lovbestemte og den frivillige undervisning), eller særskilt til å bestride enten den lovbestemte eller den frivillige undervisning, § 8.

Loven åpnet også adgang til å opprette småbarnskoler, som kunne betjenes av lærerinner, § 11. Også håndgjerningsskoler for piker og alminnelige arbeidsskoler kunne opprettes, § 12. I motsetning til by-skoleloven av 1848 fastsatte ikke 1860-loven direkte noen minstelønn for lærerne, men etter § 27 skulle amtsformannskapet for hvert amt fastsette et lavmål av lønn for de fast ansatte lærere i den lavere almueskole. Bestemmelsen fastsatte også at ti år etter at lønnsfastsettelsen var trådt i kraft, hadde det amtsformannsskap som så trådte samme adgang til å omregulere disse minstelønninger.

Lovens system sikret ikke ubetinget noen minimumslønn. Lønnen skulle utredes av kommunen, men ble fastsatt av amtformannskapet. Dette kunne gi anledning til konflikt, jfr. Indst. O. No. 46 (1860) s. 210: «Den Minimumsløn, som er bestemt af Amtsformandskabet, maa enhver Kommune betale; og kan ei Lærere erholdes for denne, maa der sørges for saa god midlertidig Betjening, som omstændighederne tillade, indtil denne Sag, om fornødiges, kan ordnes, naar Amtsformandskabet atter tager Sagen for sig.» Bestemmelsen om adgang til lønnsregulering etter 10 år er preget av et helt annet grunnsyn enn våre dagers system for lønnsregulering. Lønnen skulle etter kirkekomitéens oppfatning bare fastsettes «een Gang», men for å kunne rette på mulige mangler ved beslutningene om lønnsfastsettelse, «og fordi Forholdene paa mange Steder ere saadanne, at Amtsformandskaberne maaskee ikke strax tør bestemme det passende Minimum», var bestemmelsen foreslått, jfr. Indst. O. No. 46 (1860) s. 206. Noen plikt til å omregulere lønningene hadde amtsformannskapet ikke. - For verks- og bruksskolene ble lønnen fastsatt av skolens bestyrelse, § 32.

I lovens § 41 e) lå en forutsetning om at lærerne kunne få en godtgjørelse «for Lærerlærlinges Uddannelse», og i 1§ § 43 og 44 var nærmere vilkår fastsatt for alderstillegg til lærerne. Var vilkårene oppfylt, hadde læreren uten videre rett til slikt tillegg.

Formålet med ordningen var dels å oppmuntre lærerne til videre utdanning; dels å holde ut på de mindre godt lønnede poster, og så bidra til at lærerne forble i sine stillinger. Skulle formålet oppnås, måtte imidlertid tillegget «være sikkert paaregnet», uavhengig av tilfeldigheter, skussmål, utdeling ved ledighet osv., jfr. innstilling fra lovkommissjonen om almueskolevæsenet (1859) s. 20.

For å få alderstillegg av 1. grad måtte læreren ha vært ansatt som lærer i minst 7 år; for alderstillegget av 2. grad minst 15 år. Dessuten måtte læreren ha bestått prøve fra seminar eller lærerskole; kunne fremlegge vitnesbyrd om flid og duelighet, og undervise minst 24 uker årlig.

Kravet om flid og duelighet kom inn under kirkekomitéens behandling, jfr. Indst. O. 46 (1960) s. 208.

En noe særegen bestemmelse fantes i § 45; ved innvilgelse av alderstillegg kunne amtsformannskapet sette som betingelse «at den Løn, som vedkommende Lærer nyder af den mindre Kommune ... skal overstige det ansatte Lavmaal med et vist angivet Beløb». Bestemmelsen skulle «tjene som en Spore til at forhøie Lærernes Løn», jfr. Indst. O. 46 (1860) s. 209, men, som påpekt allerede under behandlingen i odelstinget, ville det gå ut over læreren om kommunen ikke ville oppfylle det vilkår som amtsformannskapet hadde satt, jfr. Ot. forh. 1860 s. 489-491.

I § 46 var uttrykkelig uttalt, at et alderstillegg som en gang var tilstått en lærer ikke kunne fratras ham, så lenge han var ansatt som lærer ved en av amtets skoler. At vilkårene etter § § 43 og 44 da var oppfylte, var ikke noe krav, jfr. departementsskriv av 20. mai 1868.

Merkes kan også § 69, som fastsatte at lærere, ansatt før lovens ikrafttredelse, ikke skulle få noen reduksjon av de inntekter de allerede oppebar, uansett hvilke tillegg de måtte få etter den nye lov.

Loven fastsatte i § 60 at det til utdanning av lærere skulle være mindre læreanstalter og lærerskoler, foruten stiftsseminarene. I tilknytning til denne bestemmelse ble det i § 63 fastsatt, at som lærere ved kretsskolene skulle i almindelighet bare ansettes de «som have bestaaet theoretisk og praktisk Afgangsprøve ved et Seminarium eller en Lærerskole» eller tilsvarende prøve. Skulle det ikke være noen med slik utdanning, skulle fortrinnsvis den ansettes som hadde gjennomgått lavere avdeling av den høyere almenskole, og dessuten et ettårig «Øvelseskursus som Lærerlærling» ved godkjent skole.

Loven sikret også lærerne representasjon i skolens bestyrelses- og tilsynsmyndighet. Denne myndighet var lagt til skolekommissjonen, som besto av sogneprest, residerende kapellan, formannskapets ordfører, kommunestyremedlemmer «samt en af Skolekommunens Lærere, valgt af disse i et Møde, som sammenkaldes og bestyres af Skolekommissionens Ordfører», § 70.

I skolekommissjonens innstilling (1859) s. 28 ble forslaget om lærerrepresentasjon begrunnet slik: «Ligeledes antager man, at en af Communens Skolelærere bør tiltræde Skolecommissionen. At denne herved vilde tilføres et sagkyndigt og for Skolens Fremgang interesseret Medlem, vil formentlig være indlysende, ligesom en lærers Deeltagelse i Skolebestyrelsen vil styrke den Agtelse, der skyldes Skolelærerstandens.» I Ot.prp. 10/1859 er spørsmålet ikke kommentert, og i Indst. O. 46/1859 s. 211 heter det bare at en lærer-representant var foreslått «som den, der bedst kan tale Almuesko-

lelærernes Sag». Under behandlingen i Odels- og Lagting kan spørsmålet ikke sees kommentert.

For hjelpelærere og lærere i småbarnskolen var skolekommisjonen ansettelsesmyndighet; de Øvrige lærere ble ansatt av stiftsdireksjonen etter forslag fra skolekommisjonen. Ansettelse skulle skje etter forutgående kunngjøring, og «ingen af disse Lærere ansættes på Opsigelse», § 64.

Hjelpelærere ved kretsskole og lærerne ved småbarnskole kunne avskjediges av skolekommisjonen. De øvrige lærere kunne gis avskjed, «naar de vise Mangel paa Flid og Duelighed, eller utilbørligt Forhold i Bestilling og Liv», forutsatt at skolekommisjon, prost og stiftsdireksjon var enige. Læreren skulle være gitt anledning til å uttale seg på forhånd. Ved grovere forseelser kunne stiftsdireksjonen øyeblikkelig fjerne læreren fra stillingen, inntil avskjed kunne bli besluttet eller dom erverves, § 67.

Etter byskoleloven av 1848 var lærerne ansatt på tre måneders oppsigelse. Det kan derfor virke noe overraskende at landsskoleloven bare 12 år senere uttrykkelig uttalte at ingen av lærerne kunne ansettes på oppsigelse. Også på bakgrunn av tidens liberalistiske retning var en slik regel uvanlig. Dertil kommer at det var begynt å bli «mere og mere almindelig» å ansette også landsskolens lærere på oppsigelse - noe skoleloven av 1827 neppe ga adgang til.

Lovkommisjonen ønsket ikke å legalisere denne praksis, jfr. dens innstilling om almueskolevæsenet (1859) s. 21. Lærerne måtte være beskyttet mot vilkårlighet, spesielt fordi stillingene lå under umiddelbar interesse og innflytelse av mange personer, med liten utdannelse. «En Mand, der er ansat paa Opsigelse, kan blive berøvet sin Stilling, uden at man behøver derfor at angive nogensomhelst Grund.» ... «Man er med Rette bange for Leiesvende i Skolens Tjeneste, men efter Opsigelsesprincippet bringes den hele Skolelærerstand ind under denne Kategori; de blive Leiesvende i ordets egentlige Betydning, da de ligesom enhver anden Tjener kunne opsiges til enhver Tid, og naar Standen er saaledes stillet, har man ikke Ret til at vente, at de ikke ogsaa kunne blive Leiesvende i anden Betydning.» En naturlig følge av dette utgangspunkt var at en lærer bare kunne fjernes fra stillingen «naar han selv gjør sig uværdig til sin Stilling». Lovkommisjonen gikk imidlertid lenger enn dette; heller ikke «Grunde, der hentes fra tilfældige Omstændigheder, saasom paatænkte Omreguleringer og deslige» skulle i denne sammenheng ha relevans. Skulle det forekomme, «at en ansat Lærer kan være til Hinder for en Omregulering i det enkelte Tilfælde, bør man finde sig i at komme til Rette med ham paa en Maade, hvorved alle Vedkommende kunne finde sig tjente». Den modifikasjon tok lovkommisjonen likevel, at det ville være liten fare ved dette, fordi «afskedigelse i Tilfælde af aabenvar Vrangvillighed og Trods formentlig vilde være paa rette Sted.» Ut fra en gjensidighetsbetraktning ville det vært nærliggende å anta, at med en slik sikret stilling i posten som lærer, måtte også læreren ha forpliktelse på seg til å forbli i posten for kortere eller lengre tid. Her inntok imidlertid kommisjonen, et standpunkt som gikk svært langt i lærernes favør; en lærer som hadde fått ansettelse i en annen post, skulle umiddelbart kunne forlate den post han innehadde, og tiltre den nye.

«Ogsaa af en anden Grund er Opsigelsesprincippet forkasteligt. Det medfører, at ogsaa Læreren skal give en vis Opsigelsestid. Herved kan en Skolelærer bringes i betydelig Forlegenhed; thi i Befordringstilfælde bliver der tvende Poster, der begge have retligt Krav paa ham, saa at han endog kan udsættes for at gaae glip af en Ansættelse, fordi han ikke kan tiltræde Posten saa hurtigt som forlanges. Det er Commissionen bekjendt, at Lærere paa denne Maade have gaaet glip af Poster, hvortil de allerede vare udnævnte,

fordi de af den Grund, at de vare bundne til deres forrige Poster en vis Tid, ikke kunde tiltræde den nye saa hastigt, som Vedkommende forlangte. En saadan Tilstand bringer Forvirring ind i Befordringssystemet og skader den mere Berettigede og derved Sagen selv; thi vedkommende Ansættelsesmyndighed kan endog være forpligtet til under visse omstændigheder at foretrække en mindre Qualificeret, som er ledig, for en mere Berettiget, som er bunden, maaskee endog til en Tid af 6 Maaneder. Under alle omstændigheder burde ingen opsigelsesfrist paahvile Læreren, naar han befordres; Thi at der ved Befordring opstaar Vacance, faaer man finde sig i, ligesaavel som ved Dødsfald eller andre uafvendelige Tilfælde.»

Rettslig sett virker kommisjonens argumentasjon ikke helt overbevisende. Selv med utgangspunkt i den situasjon at en lærer kunne få en høyere eller bedre stilling (befordring; egtl. forfremmelse), kan det ikke sees at en lærer var forpliktet til såvel den nye som den tidligere stilling. Forpliktelsen overfor den nye post måtte være en følge av lærerens søknad, og i denne ville det være naturlig at det var tatt forbehold m.h.t. tiltredelsestidspunktet; det måtte også være nærliggende å anse slikt forbehold underforstått. Det er vanskelig å se at det skulle foreligge noe pliktgrunnlag ut over dette. - Realiteten kan imidlertid ha vært at lærerne bare holdt skole en begrenset tid av året. Utenom dette tidsrom, og tiden umiddelbart forut for undervisningsterminen, forelå forsåvidt ikke noe reelt behov for å holde læreren til stillingen hvis læreren av en eller annen grunn ønsket å fratre, og en oppsigelsesfrist ikke ville gjøre nevneverdig fra eller til m.h.t. å få ny lærer ansatt.

Hva man enn måtte mene om kommisjonens argumentasjon, ble dens standpunkt lagt til grunn for loven av 1860. Derved var også grunnlaget lagt for et meget sterkt oppsigelsesvern for lærerne i den obligatoriske skole; et oppsigelsesvern som også dagens grunnskole bygger på.

7 «LÆRERINNEPARAGRAFEN» AV 1869

Landsskoleloven av 1860 ga, om enn i begrenset utstrekning, adgang til at kvinner ble ansatt som lærere. Ved tilleggslov til lands- og byskolelovene av 22. mai 1869 ble denne adgang vesentlig utvidet. Etter § 2 kunne også kvinner beskikkes til lærere ved almueskolenes lavere klasser. Var skolen delt i avdelinger etter barnas kjønn, kunne kvinner være lærere ved samtlige pikeklasser. § 4 fastsatte at fast ansatte lærerinner «i Almindelighed» hadde samme rettigheter og forpliktelser som lærere - men med to vesentlige modifikasjoner: «Lavmaal af Løn og Alderstillæg» kunne en fastsettes særskilt for lærerinner ved skolene på landet. «En gift Lærerinde kan derhos med 3 Maaneders Varsel opsiges af Skolekommissionen». Bestemmelser om lærerprøver for lærerinner ble fastsatt i 1872.

8 DEN HØYERE ALMENDANNELSE 1869

Ved lov av 17. juni 1869 (nr. 53) om offentlige Skoler for den høiere Almendannelse ble den videregående utdanning delt i en middelskole og et påfølgende gymnas, med egne eksamener (middelskoleeksamen og examen artium). Reformen medførte at mange små borger- og realskoler gikk over til å bli middelskoler, slik at de individuelle ulikheter mellom skolene ble borte; de fikk alle et fellespreg, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 118. Om lærernes undervisning foreskrev § 8 generelt at den hele tiden skulle ta «tilbørligt Hensyn til Disciplens Kræfter og den Udvikling, de have naaet, have for Øie at øve deres Selvvirksomhed og vænne dem til Høiagtighed, Klarhed og Bestemthed i Opfatning, Tænkning og Udtryk. «I en rekke bestemmelser ble undervisningsfagene, eksamen og skoleferien fastsatt i detalj.

Regler om lærerne fantes i "*Ressursbruken i grunnskolen og videregående skole*" i kap. 5. Rektorer, overlærere og adjunkter skulle utnevnes av Kongen, § 40, mens klasselærerne kunne ansettes av overbestyrelsen på tre måneders oppsigelse. Dessuten kunne overbestyrelsen ansette særskilte lærere i tekniske ferdigheter og time-lærere til å besørge enkelte timer i andre fag. Etter § 44 skulle det ved hver skole være et skoleråd, som besto av rektor og skolens faste lærere (overlærere, adjunkter og klasselærere). Skolerådet skulle regelmessig ha møte én gang pr. måned, og bl.a. ta stilling til om nye lærebøker skulle tas i bruk, forandringer i undervisningsplanen, og fagfordelingen mellom lærerne, § 47.

Ved rektors forfall, eller ved ledighet i rektorembetet, var den av skolens lærere som overbestyrelsen konstituerte, forpliktet til mot passende godtgjørelse midlertidig å utføre de forpliktelser som påhvilde rektorembetet. Var noen lærer forhindret fra å besørge sine undervisningstimer, eller var noen lærerstilling ledig, var tilsvarende enhver av skolens faste lærere forpliktet til å utføre de forretninger som rektor i den anledning måtte pålegge ham. Overbestyrelsen avgjorde om det skulle ytes noen godtgjørelse på grunn av disse forhold. I sykdomsforfall inntil tre måneder skulle eventuell godtgjørelse til vikar betales av skoleklassen; for sykdom ut over dette tidsrom bestemte overbestyrelsen om vikargodtgjørelse helt eller delvis skulle betales av skolekassen, § 48. Bestemmelsen skulle sikre den enkelte lærers rettigheter i sykdomstilfelle, slik at læreren ikke selv måtte dekke vikarutgiftene, jfr. Indst. O. 73/1868-69 s. 180.

Ingen av skolens faste lærere måtte, uten overbestyrelsens samtykke, være bestyrer eller lærer ved noen annen skole, § 49. I den utstrekning det måtte bli gitt lærerkandidater adgang til praktiske øvelser ved skolene, eller det måtte bli gjort dem til en plikt å avlegge prøver, var enhver fast lærer forpliktet til å veilede og bistå med dette overensstemmende med derom utferdiget instruks, § 50.

9 FOLKESKOLELOVENE AV 1889

Lovene av 26. juni 1889 (nr. 1) om folkeskolen på landet [L] og (nr. 2) [K] om folkeskolen i kjøpstedene gjennomførte lokalt selvstyre i denne del av skolen, og la opp til å virkeliggjøre den syvårige enhetsskole. Fagkretsene ble utvidet, og et nasjonalt drag gjorde seg gjeldende, bl.a. ved bestemmelsen om at språket i skolen skulle være norsk, L. § 73/K § 64, og ved kravet om at lærerne talte landets språk og tilfredsstilte de betingelser som Grunnlovens § 92 foreskrev for å være embetsmann (hovedsakelig krav om enten norsk statsborgerskap eller opphold i landet i minst 10 år), L § 26/K § 28. Sogneprest/prest ble ikke lenger lovbestemt formann i skolestyret, men var fortsatt lovbestemt medlem, L § 47 a/K § 40 a.

Forslag om at skolestyret skulle kunne fastsette om undervisningen skulle skje «paa Landsmaal eller i det almindelige Bogmaaln» falt derimot under sterk dissens i Odelstinget (Ot.forh. 1889 s. 504-529), men allerede ved lov av 6. juli 1892 fikk skolestyrene denne adgang, samtidig som det ble fastsatt at elevene skulle «lære at lase begge Maal», L § 73/K § 64.

Begge lover ga i "*Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid*" i kap. 3 og 4 regler om lærerpostene og om lærernes ansettelse og rettslige stilling. Lovene gjorde kommunestyret til lønnsfastsettende myndighet, og skolestyret til ansettende myndighet.

Etter L § 19/K § 21 skulle undervisningen legges til fullstendige lærerposter. Etter L § 19 skulle lærerposten ha minst 24 skoleuker årlig; etter K § 24 skulle antallet fastsettes ved kommunal vedtekt. Etter begge lover kunne undervisning i sang, legemsøvelser, tegning og håndarbeid skje ved timelærerpost. Timeundervisning

kunne også anvendes om det ledige timetall ved en skole ble for lite til en fullstendig lærerpost etter K § 24; etter L § 19 kunne undervisningstid som ikke kunne legges til noen av de fullstendige lærerposter overlates til hjelpelærere.

K § 22 fastsatte at lærerpostene kunne innrettes for lærere og lærerinner, og påbød at det ved hver folkeskole skulle være minst én lærer og én lærerinne. Tilsvarende bestemmelse hadde L ikke.

Bestemmelsene om lærernes avlønning var svært forskjellig utformet i de to lover. Etter L § 20 ble systemet med fastsatte minstelønninger opprettholdt; minstelønnsatser ble fastsatt av amtsformannskapet etter uttalelser fra samtlige skolestyret og herredsstyret, og etter uttalelse fra overtilsynet skoledirektøren og amtsskolestyret. Tilsvarende skulle det fastsettes to alderstillegg, som ble oppnådd etter henholdsvis fem og ti års tjeneste i full lærerpost på landet eller i by. Etter L § 22 skulle også minstesatser for kosthold og herberge under skoletiden fastsettes på samme måte. L § 21 ga regler for undervisningstidens beregning ved undervisning såvel i småskolen som i skolens annen avdeling, og L § 24 fastsatte i detalj at minst én av lærerne i fullstendig post skulle skaffes familiebolig med jordvei av en slik størrelse «at derpaa mindst 2 kjør kan fødes og en Have anlægges». L » 27 fastsatte uttrykkelig at forskrifter fastsatt etter lovens "*Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid*" i kap. 3 ikke måtte gjøres gjeldende til skade for noen allerede ansatt lærer eller lærerinne.

Det ble tidlig - og med rette - antatt at bestemmelsene i § § 21 og 22 var pre-septoriske, og ikke kunne fravikes til lærerens ugunst, selv med hans samtykke, jfr. departementets uttalelse 25. feb. 1898; Lt. ÆLovtidende Å 1898 s. 65 og 10. feb. 1908; Lt. 1980 s. 49-50.

For hjelpelærere, timelærere og vikarierende lærere ble lønnsvilkår fastsatt av kommunestyret, L § 25/K § 27.

Lønnsvilkårene etter K § 23 skulle fastsettes av kommunestyret ved vedtekt, utarbeidet av skolestyret og forelagt overtilsynet. Skulle overtilsynet ha bemerkninger til lønnsvedtekten, skulle den med ny uttalelse fra skolestyret forelegges kommunestyret på nytt til endelig avgjørelse. Noen minstelønnsats kunne altså ikke fastsettes av organ overordnet kommunestyret.

Lønnsvedtekten skulle etter K § 24 henføre de fullstendige lærerposter til minst to lønnsgrupper, og anga forholdet mellom disse to grupper. Det var uttrykkelig fastsatt at lærerinnepostene ikke måtte henføres til en høyere gruppe i sterkere forhold sett i forhold til sitt hele antall - enn lærernes poster, K § 24 fjerde ledd. De lavere lærerinnelønninger var bakgrunnen for regelen, jfr. kommisjonsinnstillingen (1873) s. 158-159; etter K § 24 sjette ledd var det adgang til å fastsette vedtektsbestemmelsene særskilt for lærere og lærerinner.

Lønnsvedtekten skulle fastsette det ukentlige timetall for hele lærerposter. Etter K § 21 var det adgang til å gi en lærer kortere undervisningstid, hvis læreren ble pålagt å overta bestyrelsen av eller tilsynet med en eller flere av folkeskolene i byen. Vedtekten skulle dessuten fastsette hver lærergruppes minstelønn, lønnstillegg og den tjenestetid som var nødvendig for å oppnå tilleggene; i den laveste gruppe skulle likevel hver lærer og lærerinne ha rett til å oppnå minst to lønnstillegg etter fastsatt tjenestetid. Endelig skulle vedtekten angi hvordan det skulle forholdes med godtgjørelse til vikar under sykdomsfravær; her forutsatte kommisjonen (s. 166) at kommunene kunne etablere vikarkasser med tilskudd fra lærerpersonalets side. Dessuten antydte kommisjonen at lærerpersonalet burde være sikret lønn under sykdom i tre måneder, som igjen kunne bestå av forskjellige kortere tider i løpet av 12 måneder. I K § 26 tredje ledd var det endelig fastsatt at forandringer i en lønnsved-

tekt ikke kunne gjøres gjeldende til skade for noen allerede ansatt lærer eller lærerinne.

I denne sammenheng kan også merkes at begge lover ga lærere, ansatt før lovene trådte i kraft, adgang til å velge mellom avlønning etter de tidligere gjeldende regler eller etter de nye lovers forskrifter, L § 83/K § 72.

Etter begge lover var det et vilkår for fast ansettelse i full lærerpost at vedkommende var medlem av statskirken. Dessuten var det for fast ansettelse krav om eksamen fra lærerseminar eller examen artium; etter L § 26 var likevel avlagt teoretisk og praktisk prøve tilstrekkelig for undervisning i småskolen, og begrenset til visse fag i annen avdeling.

L § 28/K § 29 fastsatte at ledig lærerpost skulle kunngjøres ledig med angivelse av postens vilkår og søknadsfristen, men unntok bl.a. timelærerposter, vikariater og andre midlertidige ansettelser.

Etter L § 29/K § 30 kunne herreds-/kommunestyret fastsette, etter å ha fått skolestyrets uttalelse, at inntil tredjedelen av de fullstendige lærerposter som ble lønnet etter den høyere avdeling, og inntil halvdelen av de poster som ble lønnet etter den lavere avdeling, skulle holdes besatte på tre måneders oppsigelse. De øvrige fullstendige lærerposter skulle besettes fast.

Ved ansettelse i fast lærerpost kunne søker som ikke tidligere hadde vært ansatt i fullstendig lærerpost i folkeskolen, ansettes på prøve, dog ikke for lengre tid enn ett år.

Regelen kan sees som et kompromiss mellom ordningen etter byskoleloven av 1848 (alle stillinger på 3 måneders oppsigelse) og ordningen etter landskoleloven av 1860 (ingen stilling på oppsigelse). - I kommisjonsutkastet (s. 66) ble regelen begrunnet med at den «sikret Kommunerne, at de ikke skulle blive belemrede med udelige eller ligegyldige Lærere, og paa den anden Side at have skaffet Lærerstanden i det Hele den Tryghed med Hensyn til Fremtiden, som er en væsentlig Betingelse for, at den kan føle sig tilfreds med sin Stilling. «Man hadde også hatt for Øye «det Tilfælde ... at Børntallet i en By aftager, eller Søgningen til andre Skoler tiltager saa meget, at Folkeskolen ikke længere tiltrænger saa mange Lærere som før», samtidig som det ble adgang til å ansette i de ikke faste poster lærere som ikke hadde bestått de foreskrevne prøver. Kommisjonen antok at dette «i enkelte Tilfælde...kunne tilføre Skolerne brugbare Kræfter, som ellers ikke vilde have været at erholde, uden at drage til Følge, at unge Mennesker, som Ønske at ofre sig for Lærerkaldet, undlade at forberede sig dertil paa sædvanlig Maade.» Kommisjonsforslaget ble lagt til grunn i prinsippet, men i den vedtatte bestemmelse ble antallet oppsigelige lærerposter større enn etter kommisjonens forslag; den hadde bare foreslått at halvparten av lærerne i den laveste lønnsgruppe kunne være oppsigelige.

Etter L § 30/K § 31 skulle samtlige lærerposter besettes av skolestyret.

For landsskolen foreskrev § 30 at skolestyret først skulle gi skolekretsen eller kretsens tillitsvalgte anledning til å uttale seg om søkerne. Etter begge lover skulle skolestyrets beslutning forelegges overtilsynet før noen av søkerne ble ansatt. Skulle overtilsynet finne at en annen søker var å foretrekke, kunne overtilsynet forelegge saken for herredsstyret/formannskapet. Var dette enig med overtilsynet, var skolestyret forpliktet til å ansette den søker som overtilsynet foretrakk.

Det synes tvilsomt om denne saksbehandling representerte noe merkbart inngrep i skolestyrets myndighet, jfr. *Høigård og Ruge*, l.c., s. 158, som opplyser at det praktisk talt aldri forekom at kommunestyret gikk fra det som skolestyret hadde vedtatt, og at dette var en ordning som lærerstanden var lite tilfreds med; en beskrivelse som synes stemme med Ot.prp. 37/1914

s. 38 flg. og de der omtalte forhold. Bestemmelsene ble endret i 1915, jfr. nedenfor.

For landsskolen foreskrev § 30 tilsvarende fremgangsmåte ved ansettelse av hjelpelærere, hvis denne skulle undervise en hel krets eller klasse.

For ansettelse av andre lærerposter skulle etter begge lover bare skje innberetning til overtilsynet.

Ikke fast ansatte kunne oppsies med tre måneders varsel, med mindre andre vilkår var bestemt ved ansettelsen, begge lovers § 34.

Ved lover av 15. aug. 1908 (nr. 2 og 3) ble skolelovene endret slik at skoledirektøren skulle ha hatt anledning til å uttale seg «forinden endelig beslutning om opsigelse fattes». Endringen ble begrunnet med at skoledirektøren burde ha kjennskap til saken før beslutning om ansettelse av ny lærer ble forelagt ham etter L § 30/K § 31. «Spørsmålet om en lærers opsigelse er en sag af saavidt stor betydning, at det ialfald synes rimeligt, at overtilsynet gives anledning til derom paa forhaand at uttale sig»; spørsmålet ville der ved få «en saameget omhyggeligere drøftelse, hvorunder de forskjellige hensyn kan komme til sin ret», jfr. Ot. prp. 20/1906-07 s. 26.

Fast ansatte kunne, når de utviste uduelighet eller la for dagen utilbørlig forhold i tjeneste eller liv, eller når deres forhold forøvrig gjorde dem uskikket til forsvarlig å røkte deres lærergjerning, avskjediges av skolestyret når dette og overtilsynet var enige om det, etter at vedkommende hadde fått anledning til å uttale seg - etter landskoleloven også tilsynsutvalget.

For grove forseelser kunne skolestyret straks fjerne en lærer eller lærerinne fra virksomhet i skolen, inntil avskjedigelse kunne finne sted, eller dom ble ervervet. Vedkommende skulle nyte full lønn inntil forholdet var påkjent ved endelig dom, eller avskjedigelse hadde funnet sted.

Lærer eller lærerinne var forpliktet til å gi to måneders oppsigelse, begge lovers § 35.

I kommisjonsutkastet av 1873 var det foreslått tre måneders oppsigelse fra lærernes side, mens kommisjonsutkastet av 1887 nøyde seg med å foreslå to måneders oppsigelsesfrist. Sistnevnte kommisjon anførte bare at bestemmelsen ville sikre skolestyret mot ulemper ved at en lærer «som det tildels skal være skeet, fordrer at aftræde uden Varsel paa Grund af Forflyttelse eller Stillingsforandring» (s. 78). Kommisjonsutkastet av 1873 s. 182-183 forutsatte at en lærer kunne være ansatt «paa bestemt Tid eller paa Vilkaar, at Fratredelse skal finde Sted uden opsigelse, eller naar en vis Begivenhed (t. Ex. en Klasses Inddragning) indtræder. Er intet bindende aftalt eller klarlig forudsat ved Lærerens eller Lærerindens Antagelse, indtræder Regelen om de tre Maaneders Opsigelse.» Forøvrig påpekte kommisjonen de ulemper som kunne inntre ved en umiddelbar fratredelse. - Slik loven ble vedtatt, synes det tvilsomt om det var adgang til å ansette en lærer på slike vilkår som kommisjonen av 1873 angir; særlig hvor betingelsen er knyttet til en uviss fremtidig begivenhet. Formentlig måtte vedkommende lærer sies opp med den fastsatte tre måneders frist etter begge lovers § 34.

I begge lovers § 33 var gitt regler om lærernes og lærerinnenenes plikter. Undervisningen skulle være overensstemmende med undervisningsplanen og lærebøkene, og gjennom undervisningen og ved gjennomførelsen av skolens bestemmelser om orden og tukt skulle de medvirke til elevenes oppdragelse som kristne og medlemmer av det norske statssamfunn. De skulle virke for at skolen ble stadig søkt av, elevene, og forøvrig ha sin oppmerksomhet henvendt på deres forhold utenfor skolen. Videre skulle de bl.a. rette seg etter de bestemmelser som ble opptatt i skolens

plan, eller ble gitt av skolestyret ved alminnelig forskrift eller ved særskilt beslutning.

Etter begge lovers § 36 kunne lærerne forlange den opptjente lønn utbetalt ved hver måneds utgang. L § 36 fastsatte at dette også gjaldt kostgodtgjørelse, mens alderstillegg skulle utbetales halvårlig ved utgangen av juni og desember.

En prinsipiell nydannelse var reglene om *skoleråd*; etter K § 37 utgjorde «samtlige ved en Kjøbstads ansatte Lærere og Lærerinder ... et Skoleraad til fælles Overlægning om de nævnte Skolers Anliggender». Skoleinspektøren, eventuelt et medlem av skolestyret, var rådets formann. Skolerådet skulle høres av skolestyret i enhver sak som angikk folkeskolens alminnelige ordning; bl.a. antallet klasser; opptak og oppflytning av elever; om årsprøve skulle holdes og eventuelt ordnes; alminnelige bestemmelser «om orden og Tugt», lærebøker og undervisningsplan. Etter skolestyrets forlangende var skolerådet forpliktet til «at ytre sig om enhver Skolesag», § 39.

Som omtalt ovenfor var skoleråd fra tidligere kjent i lovgivningen om de videregående skoler; allerede frdn. av 7. nov. 1809 fastsatte at rektor og overlærere utgjorde et skoleråd, og ved loven av 17. juni 1869 ble ordningen utvidet slik at skolerådet besto av skolens rektor og de faste lærerne. Ved almueskoleloven for kjøbstedene i 1889 § 37 ble skoleråd etablert for samtlige lærere og lærerinner i hele kjøbstaden; ikke bare for lærerpersonalet ved den enkelte skole; etter § 37, tredje ledd kunne skolestyret fastsette at det for hver skole skulle være et lærerråd bestående av skolens lærere og lærerinner. Et slikt lærerråd kom i tilfelle i tillegg til skolerådet, og som organ underordnet skolerådet, jfr. Ot.forh. 1880 s. 302-311, særlig 307-308.

Bestemmelsene om skoleråd ble av kommisjonen begrunnet slik (innstillingen 1873 s. 66-67): «At den Indsigt og Erfaring, som Lærerne have erhvervet sig under sin opdragelses- og Undervisningsvirksomhed, faar Indflydelse paa Bestemmelsen om Skolens indre Ordning derved, at der gives Lærerne Adgang til direkte eller gennem en Repræsentant at udtale sig over de vigtigere Spørgsmaal, som reises om Maaden, hvorpaa, og Formerne, hvorunder deres Virksomhed hensigtsmæssigst kan og bør udøves, antager Kommissionen vil være i Skolens Interesse». Ordningen med representasjon i skolestyret som landsskoleloven av 1860 etablerte hadde nok det samme formål for øye, men i en by kunne formålet oppnås mer fullstendig og mer tilfredsstillende om samtlige Lærere kunne uttale seg om skolens anliggender. Derved unngikk man også den ulempe som lå hvor en enkelt lærer ble tatt opp i skolestyret; «ingen af dem bringes i den unegtelig noget skjæve Stilling at skulle være sin egen og sine sideordnede Kollegers nærmeste Foresatte.»

Var antallet lærere og lærerinner i kjøpstaden høyere enn 60, kunne skolerådet ordnes ved et utvalg av skolestyrerne og lærerne/lærerinnene. Utvalget skulle ha minst 60 medlemmer; valgt i særskilte møter av lærere og lærerinner; forholdsmessig representert, § 37, annet ledd.

Etter landsskolelovens § 37 var herredets lærere og lærerinner forpliktet til to ganger årlig å tre sammen med skolestyret til forhandling om skolens virksomhet, tilstand og midler til å fremme dens formål. Den tid som gikk med til disse møter, skulle fragå i lærernes skoletid uten fradrag i lønn og kostgodtgjørelse.

Forholdene for landsfolkeskolen lå ikke slik an at det kunne etableres noe skoleråd etter kjøbstad-lovens mønster. For å fremme et virksomt samarbeid for hele herredets skolevesen, og etter forbilde av Sveits lovgivning, ble bestemmelsen foreslått, jfr. kommisjonsinnstillingen (1887) s. 79.

Etter landsskolelovens § 47 c var lærerne, på samme måte som etter loven av 1860, representert i skolestyret med én lærer eller lærerinne i full post, valgt for to år av lærerpersonalet i et møte ledet av skolerådets formann.

Noen tilsvarende representasjon fikk kjøpstedenes lærere ikke ved loven av 1889, jfr. Ot.forh. 1889 s. 600 flg., på tross av at slik representasjon ble vedtatt av Stortinget i 1880 (jfr. Ot.forh. 1880 s. 287-302) og hadde flertall i Stortinget i 1888 (jfr. Ot.forh. 1888 s. 711-845). Synspunktet i 1889 var at lærerne ble indirekte representert ved at skoleinspektøren eller skolerådets formann også var medlem av skolestyret. Allerede ved lov av 21. juli 1894 ble imidlertid K § 47 endret slik at lærerne i de større byer fikk representanter i skolestyret. Var antallet hele lærerposter 30 eller mer skulle det velges én lærer og én lærerinne; var antallet slike poster under 30, men over 5 skulle det velges én lærer eller lærerinne. De som ble valgt måtte inneha full post. Valg skulle skje i samlet møte, unntatt hvor det skulle velges lærer og lærerinne - lærerne og lærerinnene skulle da velge sin respektive representant i særskilt møte. Møtene ble ledet av skolestyrets formann. At lærerne ikke fikk representasjonsrett i de minste kjøpstedene, ble begrunnet med at skolerådets formann som regel var en lærer i full post, og at skolestyrets medlemmer under såvidt enkle forhold måtte antas å ha «et noget mere indgaaende Kjendskab til Skolens daglige Arbeide», jfr. Indst. O. IX. (1893) s. 17.

Ved lov av 15. aug. 1908 (nr. 3) ble landsskolelovens § 47 c endret, slik at disse lærere fikk samme representasjonsrett som sine kolleger i kjøpstedene, men slik at det skulle velges én lærer og én lærerinne allerede når antallet hele poster oversteg 15. Det ble bl.a. vist til at i de større kommuner underviste lærerinnene oftest i småskolen mens lærerne gjerne underviste i storskolen; ble bare én lærer valgt ville denne oftest vare lite kjent med de forhold som lærerinnene arbeidet under, og omvendt, jfr. Indst. O. V. (1908) s. 7. Tilsvarende endring ble gjort for folkeskolen i kjøpstedene ved lov av samme dato (nr. 2) § 40 c.

10 ENDRINGER I FOLKESKOLELOVENE FREM TIL MELLOM-KRIGSTIDEN

Ved en lang rekke lovendringer etter 1889 - omtrent en lovendring minst hver annet år - ble de forskjellige undervisningsfag, undervisningstiden og lærerlønningene m.v. detaljregulert, og satser for statens tilskudd til skolens drift og til lærerlønningene m.v. fastsatt. Med et såvidt stort lovstoff er emnet nokså uoversiktlig. Her skal forsøksvis gis et overblikk over særlig de viktigste bestemmelser av betydning for lærernes rettsstilling. Det vil føre alt for langt å gå inn på enkeltheter i det system som ble utviklet for statens tilskudd til kommunene for såvidt angår lærerlønningene m.v.; det får være tilstrekkelig å nevne at det i grove trekk var slik at staten ga de enkelte kommuner tilskudd til lærernes grunnlønn (etter landsskoleloven slik den lød i 1915, § 38 nr. 1 og 3, kunne tilskuddet løpe opp i 80 % for de Økonomiske svake kommuner, mens normaltilskuddssatsen var 45 %). Alderstillegg, amtstillegg og ekstraordinære amtstillegg ble derimot fullt ut betalt av staten gjennom amtet (fylket).

Ved lov av 18. sept. 1909 (nr. 2) ble for kjøpstedenes vedkommende bl.a. reglene om de kommunale lønnsvedtekter i § 24 forenklet; istedenfor å henføre lærerstillingene til en høyere og en lavere lønningsgruppe, med alderstillegg, skulle det i vedtekten fremtidig bare fastsettes grunnlønn for de fullstendige lærerposter, og alderstilleggenes størrelse. Som en konsekvens av denne endring ble også § 30 endret, slik at inntil en tredjedel av de fullstendige lærerposter kunne besettes på tre

måneders oppsigelse. Den tidligere ordning med inntil en tredjedel oppsigelige lærere i høyere lønnsgruppe, og inntil halvparten oppsigelige i lavere lønnsgruppe kunne ikke lenger opprettholdes.

De tidligere forholdstall i landsskoleloven § 29 ble imidlertid stående uendret; én tredjedel i høyere lønnsgruppe, men inntil halvparten av lavere lønnsgruppe. Dette hadde formentlig sammenheng med at det i landsskolen ble opprettholdt en ordning med småskole og storskole, mens skolen i byene var enhetsskole. Men forholdet kan også ha hatt sammenheng med at det i småskolen var flest lærerinner, og at disse som gruppe ikke greide å få gjennomslag for sine interesser i samme utstrekning som deres mannlige kolleger, kanskje fordi de sistnevnt ikke fremmet eller støttet lærerinnenenes interesser på bl.a. dette punkt.

I begge lover ble det dessuten fastsatt et generelt forbud mot at det i kunngjøring av ledig lærerstilling ble gjort noe krav om at søkerne skulle gi opplysning om sin stilling til tidens politiske eller kulturelle stridsspørsmål, § 29.

Bakgrunnen for tillegget til § 29 var at et par skolestyrere hadde kunngjort ledige lærerposter, og begjært opplyst om søkerne var «rigsmaals- eller landsmaalsvenlige», jfr. tillegg 2 til Innst. O. XII (1909) s. 1-2. Etter en inngående debatt i Odelstinget, hvor bl.a. representanten Larsen fremsatte det forslag som senere ble vedtatt, ble bestemmelsen gjort generell. Flere talere fremhevet at forslaget bare gjaldt kunngjøringen, og at det var en fare for at tilsvarende opplysninger ble søkt tilveiebragt gjennom underhåndshenvendelser. Enkelte talere tok avstand fra at dette ble gjort, og karakteriserte slikt som usmakelig.

I landsskoleloven ble det i § 20 påbudt at amtsformannskapet skulle fastsette minst fire alderstillegg, som skulle oppnås etter 4, 8, 12 og 15 års tjeneste. Tjenestetid i forskjellige skoleslag kunne legges sammen. For kjøpstedene skulle de alderstillegg som staten ga bidrag til oppnås etter 3, 6, 9 og 12 års tjeneste, § 24 c. Også her kunne tjenestetid i forskjellige skoleslag legges sammen.

Ved den påfølgende endringslov av 13. aug. 1915 ble landsskolelovens § 20 nr. 6 igjen endret, slik at opptjeningstiden for alderstillegg ble den samme som i kjøpstedene.

Ved endringslov av 13. aug. 1915 nr. 1 til landsskoleloven ble det tidligere ubetingede krav om at læreren måtte være medlem av statskirken sterkt modifisert; ansettelsesprosedyren ble noe endret, bl.a. ved en betinget adgang til å bringe ansettelsesspørsmål inn for departementet; og lærernes forpliktelse til å overta tjeneste ved annen skole i tilfelle nedleggelse eller omorganisering av skolen ble fastslått. Regler om vikarkasse ble introdusert; retten til skyss- og flyttegodtgjørelse fastslått, og som ovenfor nevnt ble opptjeningstiden for alderstillegg redusert og lærernes representasjon i skolestyret utvidet. Ved lov av 14. des. 1917 (nr. 1) ble skoleloven for kjøpstedene tilsvarende endret på de fleste punkter.

Kravet om medlemskap i statskirken ble i L § 26, 2. ledd/K § 28, 2. ledd begrenset til bare å gjelde hvor den som skulle ansettes ville få undervisning i kristendomskunnskap, eller føre tilsyn med slik undervisning, f.eks. i egenskap av bestyrer eller inspektør. Endringsforslaget ble fremsatt av kirkekomitéen, jfr. Indst. O. XII (1914) s. 42 og enstemmig vedtatt av Odels- og Lagting.

For å kunne ansettes som bestyrer eller inspektør ble det i L § 26, 6. ledd/K § 28, 7. ledd fastsatt at vedkommende måtte ha arbeidet i folkeskolens tjeneste i minst fem år, og ha den lovbestemte utdannelse for folkeskolens lærere.

Ansettelsesprosedyren ble endret for å sikre at lærerne ble ansatt ut fra saklige kriterier. Til gjengjeld ble ansettelsesprosedyren noe komplisert.

Før skolestyret traff vedtak om ansettelse, skulle - som tidligere - kretsen eller kretsens tilsynsutvalg ha hatt anledning til å uttale seg om søkerne. Deretter skulle skolestyrets vedtak forelegges skoledirektøren. Foreslo skoledirektøren en annen søker enn skolestyret, og skolestyret fastholdt sitt vedtak, kunne skoledirektøren forelegge saken for herredsstyret. Var herredsstyret enig med skoledirektøren, var skolestyret forpliktet til å ansette den søker skoledirektøren hadde foreslått, § 30, 2. ledd. I Ot.prp. 37/1914 s. 41 er anført at herredsstyrets behandling representert en så liten betryggelse mot misbruk «at bestemmelsen herom vistnok helt kunde sløfies». Bl.a. under henvisning til at staten dekket minst halvparten av utgiftene til lærerlønningene ble L § 30/K § 31 gitt et nytt tredje ledd. Det ble der fastsatt at om skolestyret med to tredjedels flertall fastholdt sin beslutning, og to tredjedeler av herredsstyret var enige med skolestyret, skulle den søker ansattes som skolestyret foreslo. Men om så stort flertall ikke ble oppnådd, kunne skoledirektøren forelegge saken for departementet til endelig avgjørelse. Det kan merkes at bestemmelsen ikke ga søkerne noe klagerett; bare skoledirektøren kunne bestemme at spørsmålet skulle forelegges departementet.

For at ansettelsesspørsmålet kunne bli avklart så snart som mulig, ble det i begge lovers § 35 fastsatt at når en lærer hadde mottatt ansettelse i en ny post i folkeskolen, eller hvor det var gått én måned etter at han hadde fått meddelelse om den nye ansettelse, var hans tidligere post i folkeskolen å anse som oppsagt fra den tid da ansettelsen i den nye post fant sted. Videre ble fastsatt at skolestyre som ansatte en ny lærer, snarest mulig skulle underrette såvel læreren som skolestyret i den kommune hvor læreren tidligere var ansatt om ansettelsen. Underretningen til læreren skulle sendes «paa saadan maate, at dens fremkomst lar sig ettervise». Det var forutsatt at læreren «inden et rimelig tidsrum blir nødt til at træffe sit valg», jfr. Ot.prp. 37/1914 s. 49. Formentlig måtte bestemmelsen foreståes slik at læreren kunne avverge at oppsigelse i den opprinnelige post begynt å løpe, ved å meddele skolestyret på det nye sted at han allikevel ikke ønsket å motta posten. I en uttalelse «av 12. feb. 1917 la imidlertid departementet til grunn «at naar en lærer efter ansøknig er blit ansat i en lærerpost, er han retslig bundet til posten. Ønsker han ikke at overta posten, maa han søke skolestyret om at frafalde ansættelsen, og hvis skolestyret ikke skulde gaa med herpaa, maa han *opsi* sin post med lovlig varsel», Lt. 1917 s. 67.

I L § 34 ble også innført et nytt fjerde ledd: «Saafremt en eller flere av et herreds folkeskoler besluttet nedlagt eller omorganisert, skal lærer, som herefter ansættes, være forpligtet til efter skolestyrets forlangende at overta hel eller delvis tjeneste ved anden folkeskole, dog maa lærerens stilling ikke i væsentlig grad gjøres besværligere, likesom hans løn derved ikke maa formindskes.» Bestemmelsen kom inn etter forbilde av loven om høiere almenskoler av 1896, § 33.

I lovforarbeidene ble imidlertid presisert at forholdene var forskjellige i folkeskolen og i den høyere skole. For landsskolen ville bestemmelsen få sin største betydning og anvendelse, «naar lærerpostene paa grund av nedgang eller vekst i elevantallet maa undergaa forandring. Men skal lovbestemmelsen bli praktisk anvendelig her, hvor skoleordningen er saa forskjellig, kan man ikke uten videre ta loven om den høiere skole til forbillede. Lærernes forpligtelse ved skolers nedleggelse eller omorganisation kan ikke innskrenkes til blot at gjælde overgang «i tilsvarende stilling» ved anden skole, da lærerpostene ikke svarer til hinanden paa samme maate som i den høiere skole. Og hvad der mest trænges for landsskolens vedkommende, er en bestemmelse, som tilpligter lærerne at overta ogsaa delvis tjeneste ved

anden skole, naar regulering medfører forandring i skolekommunens lærerposter. Hvor langt et skolestyre her kan gaa overfor en lærer, uten at stillingen kan siges at bli væsentlig forandret, vil selvfølgelig til en vis grad bero paa et skjøn. Skolestyrets beslutning maa derfor av læreren kunne indankes for overtilsynet til endelig avgjørelse», jfr. Indst. O. XX (1912) s. 22-23 og Ot.prp. 37/1914 s. 48.

Begge lovers § 33 e) ga hjemmel for skolestyret til å fastsette at lærerne skulle gjøre innskudd i vikarkasse med inntil 2 % av lønnen inklusive alderstillegg. Det var forutsetningen at vikarkassene ville tre istedet for kretssykekasser, jfr. Ot.prp. 37/1914 s. 46.

Det synes atskillig tvilsomt om denne bestemmelse ga en amtskommunal vikarkasse hjemmel til å kreve at alle amtets landkommuner meldte sine lærere inn i vikarkassen, slik departementet la til grunn i en uttalelse av 10. jan. 1917, Lt. 1917 s. 6. Ved lov om sykeforsikring av 6. aug. 1915 (nr. 5) § 54 nr. 2 kunne vikarkasse tre i stedet for offentlig kretssykekasse dersom vikarkassen sikret lærerpersonalet «i sykdomstilfælde bibehold av fuld løn for en tid av mindst 6 maaneder - eller et dertil svarende timetal - i 12 paa hinanden følgende maaneder». I brev av 8. juni 1917 uttalte departementet at siden ingen lærer «har saa lang sammenhengende arbeidstid som 26 uker uten mellemliggende ferier, er tilføielsen «eller et dertil svarende timetal» gjort for at sikre læreren ret til fri vikar i mindst saa mange timer, som indeholdes i 26 arbeidsuker. I feriene trenger jo en syk lærer ingen vikar, og vikarkassen vil derfor ikke ha nogen utgifter i anledning av hans sykdom i feriene. Har saaledes en lærer en undervisningstid av 36 timer om uken, har han ret til fri vikar i mindst 936 timer (36 × 26) i 12 paa hinanden følgende maaneder». For lærere i små poster - minsteantallet var 24 uker årlig for full post - medførte dette «at han faar ret til fri vikar for hele (eller det meste av) sin aarlige undervisningstid», Lt. 1917 s. 346. På den annen side ble det antatt at vikarkassens forpliktelser ikke strakk seg lenger enn til sykdomstilfelle. Lønn i anledning svangerskapspermisjon og jordmorbidrag, kunne derfor ikke kreves, selv om slike ytelser kunne vært krevet av kretssykekasse, Lt. 1917 s. 66.

Begge lovers § 33 femte ledd forberedte grunnen for en pensjonsordning for lærerne. Bestemmelsen fastsatte at lærere som ble ansatt etter lovens ikrafttredelse, var forpliktet til å gjøre innskudd i offentlig eller kommunal pensjonskasse, og til å følge de regler om aldersgrense m.v., som måtte bli fastsatt av statsmaktene.

I L § 39 tredje ledd ble det fastsatt at lærerne hadde rett til fri skyss eller skyssgodtgjørelse etter reglene for offentlige tjenestemenns skyss- og kostgodtgjørelse, for flytting fra en krets til en annen, og når skolerutens ordning medførte reiser til lands på minst 6 km eller til vanns.

I L § 20 nr. 5 ble forholdet mellom alderstillegg og permisjon regulert.

Var læreren ansatt i en post som ga rett til alderstillegg, kunne læreren gis permisjon av skolestyret inntil tre måneder, med rett til å få permisjonstiden medregnet til oppnåelsen av alderstillegg, og med rett til å få alderstillegg i permisjonstiden. For lengre tid krevdes samtykke av skoledirektøren. Bakgrunnen for denne regulering var at «den myndighet som tilstaar permissjonen (skolestyret) ikke samtidig er representant for den kasse hvorav alderstillæggene utredes. Disse gaar nemlig ikke for nogen del av kommunekassen, men utelukkende av amtsskolekassen (som igjen har bidrag av staten). — Det har derfor ... været meget let for lærere at oppnaa permission endog for længere tid», jfr. Ot. prp. 37/1914 s. 32.

Endringen av L § 20 nr. 5 kan også sees på bakgrunn av Rt. 1914 s. 725, hvor skolestyret innvilget en lærer to års permisjon for videre utdannelse ved Norges Landbrukshøyskole til utskiftningsassistent; en stilling utenfor skolevesenet. Læreren ordnet selv med vikar som skolestyret godkjent. Samtlige instanser fant at permisjonstiden måtte medregnes ved beregning av tjenestetid for å oppnå alderstillegg, og departementets sontring etter som permisjon var gitt i skolens eller lærerens interesse ble underkjent som vilkårlig og uten støtte i loven. Det synes å følge av de underordnede retters premisser at så lenge læreren var innehaver av stillingen, og forbehold for øvrig ikke var tatt, måtte han ansees for å være i «tjeneste». Denne forståelse ble iallfall lagt til grunn i departementets senere rundskriv 7. sept. 1915 (Lt. 1915 s. 779-780). I en senere uttalelse la departementet til grunn av reglene om tjenestetidens beregning var preceptoriske, og at det derfor ikke kunne treffes vedtak om at tjenestetid under permisjon skulle komme vedkommende vikar til gode ved beregningen av vikarens tjenestetid, jfr. Lt. 1916 s. 171-172.

Ved endringslover av 5. juli 1918 (nr. 1 og 2) ble forholdene for midlertidige og vikarierende lærere noe forbedret ved at slik tjenestetid ble medregnet for opptjening av alderstillegg hvis tjenestetiden var minst fire uker i trekk i full post. For «faste vikarer» skulle hele tjenestetiden medregnes. L § 20 nr. 4/K § 22 C.

Spørsmålet om å godskrive tjenestetid for vikar som tjenestegjorde i ledig stilling synes ikke å ha voldt vanskeligheter under lovforberedelsen; derimot oppsto det prinsipielle spørsmål om både stillingsinnehaveren og vikaren kunne godskrives tjenestetid for samme tidsrom. Slikt kunne forekomme om stillingsinnehaveren var gitt permisjon for å utføre offentlig verv eller for å skaffe seg videre utdannelse, «i disse tilfælde vil det være rimelig om vikaren faar sit arbeide i posten tilgoderegnet som tjenestetid til opnaaelse av alderstillæg», jfr. Ot. prp. 9/1918 s. 9 og Indst. O. XII (1918) s. II. Kirkekomitéen tilføyde at det i enkelte kommuner var antatt «saakaldte faste vikarer for derved at sikre skolen at der er vikar at faa i paakommende tilfælde. De avlønnes almindeligvis med den fastsatte grundløn. Den utredes av vikarkassen; men dersom de ikke har vikariert nok til at optjene den fastsatte grundløn, utredes det resterende av kommunekassen. Dette er en heldig ordning for skolen, og for at sikre tilgang til slike stillinger, bør de gives ret til fuld anciennitet.»

Ved samme endringslover ble også innført regler om etterlønn (lønn etter dødsfall) for lærere, begge lovers § 36.

Bestemmelsen ga en avdød lærers etterlatte krav på lønn, pensjon eller ventepenger for én måned etter dødsfallet; for grunnlønnens vedkommende skulle en måned regnes lik fire uker. Bestemmelsen ble motivert med at tjenestemannsloven av 1918 § 12 ga tjenestemenn slik rett. «Loven omfatter ikke folkeskolelærerne, og departementet anbefaler derfor en tilsvarende bestemmelse opat i skoleloven», Ot. prp. 9/1918 s. 12.

Ved denne lovendring ble også lønnsfordelingen mellom lærer som sluttet og lærer som tiltrådte en stilling regulert i K § 24 f, slik at lønnen for sommerferien ble fordelt med lønn for juli til den fratredende lærer, og lønn for august til den tiltredende. Som en konsekvens av denne fordelingsregel ble det også fastsatt at lærer som sluttet ved sommerferiens begynnelse, måtte fratruke ved utgangen av juli.

Før lovreguleringen ordnet de enkelte bykommuner seg noe forskjellig. De aller fleste fulgte en praksis som tilsvarte den regel som ble lovfestet, men et par kommuner praktiserte skillet pr. 15. aug., og noen pr. 30. juni. «Den-

ne forskjellige praksis volder en del vanskeligheter ved forflyttelse av lærere fra en kommune til en anden og ved læreres avgang ved sommerferiens slutning. Det har saaledes ... hendt at lærere ved forflytning har kommet til at oppebære løn på 2 forskjellige steder for samme tidsrum, og... det forekommer at kommuner trekker en del av feriegangen ind i kommunekassen. Det sidste er... ikke mindre ulovlig end det første», jfr. Ot. prp. 12/1918 s. 6-7.

I begge lovers II ble også forholdet til aldersgrense og Statens Pensjonskasse berørt, for at reglene skulle kunne få anvendelse også overfor lærere ansatt før den tidligere lovendring av 14. des. 1917, som tilføyde § 33 e, trådte i kraft.

Overgangsbestemmelsen fastsatte at lærer som ville oppnå den lønn som lovene fastsatte, måtte finne seg i å bli medlem av Statens Pensjonskasse, og i å fratre ved den aldersgrense som måtte bli fastsatt. Selv om det var fordelaktig for lærerne å bli medlemmer av pensjonskassen, anså departementet det for sikrest å lovfeste en slik forpliktelse.

På samme måte som det var gjort overfor statens tjenestemenn ved lønnsreguleringen av 1917, ble det i overgangsbestemmelsen fastsatt at enhver lærer hadde krav på å få av kommunen en lønnsforbedring som var minst så stor at han ikke fikk lavere nettolønn ved å forpliktes til innskudd i pensjonskassen, enn han hadde etter det dengang gjeldende regulativ, jfr. Indst. O. XIII (1918) s. 8.

11 DEN HØYERE ALMENSKOLE 1896-1935

Loven om høiere almenkoler av 27. juli 1896 (nr. 2) medførte betydelige forandringer; spesielt kan merkes at loven brøt med latin som obligatorisk fag og etablerte en generell orientering mot et nyhumanistisk gymnas.

Loven var delt i to hovedavsnitt; første hovedavsnitt ga regler om «offentlige høiere Almenskoler», og annet hovedavsnitt om kommunale og private høiere almenkoler. Denne oppdeling i to hovedavsnitt avspeiler en overgangssituasjon som imidlertid synes i det vesentligste å ha vært et tilbakelagt stadium allerede da loven ble vedtatt.

Den tidligere lov av 1869 § 22 ga Kongen adgang til å gi kommunale og private skoler rett til å holde avgangseksamen med samme virkning som offentlige middelskoler, og de bestemmelser som ble gitt for den offentlige (statlige) middelskole «er i alle væsentlige stykker blevet normgivende for kommunernes høiere skoler og de tilsvarende privatskoler». Dessuten ble det i 1889 undervist flere elever i de kommunale enn i de statlige skoler. Anvendelsen av de bevilgede statsbidrag medførte også at et felles overstyre for kommunale og statlige skoler etterhvert var etablert før loven av 1896, bl.a. m.h.t. ansettelsesmyndigheten; her var departementet - spesielt ved et rundskriv av 1888 - blitt skolenes overstyre, jfr. kommisjonsinnstillingen av 1894 s. 263-264.

For de offentlige skoler fastsatte § 32 at bestyreren skulle ha tittel av rektor. De øvrige faste lærere skulle være overlærere og adjunker. Klasselærerstillingen bortfalt. Kvinner skulle ha samme adgang som menn til å bli utnevnt som bestyrere og lærere, § 33 siste ledd.

De faste lærere skulle utnevnes av Kongen, § 33 første ledd. Bestemmelsen forutsatte at disse lærere fortsatt skulle være embetsmenn. Under lovforberedelsen var det blitt inngående diskutert om lærernes status burde endres til bestillingsmenn (tjenestemenn) for å oppnå en noe større adgang til å fjerne en lærer fra stillingen når vedkommende ikke var i stand til forsvarlig å utføre tjenesten; også hvor forhold-

det skyldtes fremskreden alder; dessuten var det behov for en større adgang til å omdisponere lærerkreftene hvor det fant sted forandringer m.h.t. skolenes forhold. Når loven opprettholdt embetsstatus for ikke å «gjøre lærernes stilling utryggere», må det sees på bakgrunn av de regler som samtidig ble vedtatt om lang konstitusjonstid, aldersgrense og omdisponeringsadgang.

Ingen kunne utnevnes til adjunkt uten først å ha vært konstituert som sådan i fem år. Etter konstitusjonstidens utløp skulle vedkommende enten ha «endelig Ansættelse» eller fratre stillingen, § 33, annet ledd. Den lange prøvetid hadde sammenheng med stillingen som embetsmann; den sikrede rettsstilling måtte motsvares av større forsiktighet ved lærernes ansettelse, jfr. kommisjonsinnstillingen (1894) s. 292.

Ved lov av 24. mai 1907 (nr. 3) ble § 33 endret, slik at to års konstitusjon ble tilstrekkelig for ansettelse som adjunkt. Erfaringsmessig hadde en lærer i løpet av fem år grodd så fast at man i tvilstilfelle hadde kviet seg for å fjerne ham; «man kommer let til at tage personlige hensyn, hensyn til, at det vil være haardt at afskedige en mand, som først har ofret saa lang tid paa sin spesielle uddannelse og saa har arbeidet en længere tid i skolen; det vil være vanskeligt for ham efter saa lang tids forløb at slaa ind paa noget nyt», jfr. Ot.prp. 11/1906-07 s.11.

Som følge av det nye lønnsregulativ av 1913 bortfalt adjunkt-tittelen; ved lov av 25. juli 1913 (nr. 2) ble bestemmelsen om adjunkter derfor endret til å omfatte overlærere, jfr. Ot.prp. 36/1913 s. 1-3. Forøvrig forble bestemmelsen uforandret. Ved lov av 23. juli 1919 (nr. 4) ble adjunkt-tittelen gjeninnført, sammen med lektor-tittelen, mens overlærer-tittelen bortfalt (tittelen kunne dog beholdes av stillingsinnehaverne); forøvrig forble bestemmelsen fortsatt uforandret.

Ble en skole besluttet nedlagt eller omorganisert, var de lærere som etter lovens ikrafttredelse ble fast utnevnt ved den offentlige høyere almenskole forpliktet til å gå over til tjeneste i tilsvarende stilling ved en annen offentlig eller kommunal skole enn den læreren tidligere tjenestegjorde ved. Bestemmelse om slik overgang til annen stilling skulle treffes av overstyret (departementet), og lærerens lønnsvilkår skulle forbli uforandrede, § 33 tredje ledd.

I kommisjonsinnstillingen (1894) s. 295 anførte mindretallet at nedleggelse eller omordning av offentlige skoler «i høieste grad gjøres vanskelig og kostbar ved den omstændighed, at lærerne er uafsettelige embedsmænd. Ved § 22 i grundloven kan en embedsmand ikke forflyttes mod sin vilje, og i denne bestemmelse turde være en hindring for, at en skoleembedsmand skulde kunne ansættes paa den betingelse, at han i tilfælde af omordning eller nedlæggelse af skole skulde være forpligtet til at gjøre tjeneste ved en anden ham af overstyret anviste skole. Muligheden af at stille saadanne betingelser synes at gjøre grundlovens bud til intet». Derimot kunne slike betingelser utvilsomt stilles overfor bestillingsmenn. Flertallet antok at man kunne oppnå den nødvendige frihet til omdisponering «ved at ansætte enhver lærer med forpligtelse til at lade sig forflytte» i tilfelle skolens nedleggelse eller omordning, men kan ikke sees å ha kommentert grunnlovsspørsmålet (s. 292). Departementet fulgte mindretallet og la opp til at lærerne ikke skulle ha status som embetsmenn, jfr. ot.prp. 8/1896 s. 38, mens kirkekomiteen sluttet seg til kommisjonens flertall, Indst. O.VII (1896) s. 36 med den bemerkning at mindretallets grunnlovsforståelse neppe var holdbar: «En saadan Forflytning vil kun være umulig for det Tilfælde, at vedkommende Lærer udtrykkelig som hidtil udnævnes til Lærer ved en bestemt Skole... men ikke saafremt han kun meddeles Bestalling om Adjunkt osv. i det offentlige høiere Almenskolevæsens Tjeneste medens det

sted og den Skole, hvor han sættes til at tjenestegjøre, bestemmes paa anden Maade». - Også ut fra dagens rettsoppfatning må det formentlig antas at om-disponeringsadgangen ikke stred mot grunnlovsbestemmelsen, jfr. Innstilling om avskjedigelse m.v. av embetsmann (1971) s. 12-13 og Eilert Stand Lund: Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn (1971) særlig s. 65 flg. med henvisninger.

De faste lærere var etter § 33 fjerde ledd forpliktet til å fratre stillingen ved fylte 65 år med den pensjon de hadde opptjent ved innskudd i pensjonskassen for statens tjenestemenn, medmindre de av departementet ble oppfordret til å bli i stillingen inntil videre.

Ved lov av 31. mai 1873, med senere tilleggslov av 18. mai 1876, var det etablert en pensjonskasse for statens bestillingsmenn; denne omfattet ikke lærerne ved de høyere almenkoler.

I forbindelse med vedtagelsen av lov av 20. april 1917 om pensjonsordningen for statens tjenestemenn ble også vedtatt lov av 14. mai 1917 (nr. 3) om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn. Loven fastsatte den alminnelige aldersgrense til 70 år for menn og 65 år for kvinner, § 2. Det oppsto derved uoverensstemmelse i forhold til § 33 fjerde ledd i loven om den høiere almenkole; bestemmelsen ble derfor opphevet ved lov av 16. mai 1920 (nr. 2). - Ved stortingsbeslutning av 7. mars 1914 ble lærerpersonalet ved offentlige og statsunderstøttede kommunale høiere almenkoler forpliktet til «foreløpig at avsætte av den regulerte løn 6 pct. til innskud i en sparebank for senere at overføres til en pensjonskasse» om ikke vedkommende på annen måte hadde sikret seg pensjon. Ved lønnsregulativet av 1913 II var det «fastsatt at samtlige lærere som regulativet omfattet måtte finne seg i de bestemmelser som statsmaktene måtte fastsette om deres pensjonsforhold.

Departementet (overstyret) ansatte på tre måneders oppsigelse de fornødne timelærere. Rektor kunne ansette vikarer for en tid av inntil en måned, mens lengre vikariater måtte besettes av departementet, § 34.

For utilbørlig forhold kunne departementet straks fjerne en lærer fra skolen til spørsmålet om suspensjon eller avskjedigelse var avgjort. Vedkommende skulle nyte sin lønn til endelig avgjørelse hadde funnet sted, § 35.

Det pålåg rektor å ivareta skolens anliggender. Rektor var de øvrige lærernes nærmeste foresatte, og skulle som sådan føre tilsyn med skolens «Undervisning, Tugt og Orden», § 36. Departementet kunne ansette en eller flere av lærerpersonalet som tilsynslærer, § 37.

Når rektor hadde forfall, eller rektoratet var ledig, var den av skolens lærere som overstyret antok til det, forpliktet til mot en av overstyret bestemt godtgjørelse å utføre de rektor påhvilende forretninger. Når en lærer hadde forfall, eller en lærerpost var ledig, var enhver av skolens faste lærere forpliktet til å utføre de forretninger som rektor i den anledning måtte pålegge ham. Departementet bestemte om det skulle ytes noen godtgjørelse, § 38. Vikarutgifter ved sykdomsforfall inntil tre måneder skulle dekkes av skolekassen. Om vikarutgifter skulle dekkes på denne måte, helt eller delvis, ut over tre måneder ble avgjort av departementet.

De fast ansatte læreres timetall ble fastsatt av departementet etter forslag fra rektor, § 39.

Etter § 41 skulle det ved hver skole være et skoleråd med rektor som formann, og de faste lærere som medlemmer. De andre lærere kunne tilkalles av rektor og delta i forhandlingene, men uten stemmerett. Skolerådet skulle etter § 43 avgjøre saker om elevers opptak og oppflytting; bedømmelse av elevenes flid, fremgang og

sedelige forhold, og bortvisning av elever. Skolerådet skulle også foreslå bestemmelser om den daglige skoletid og ferier, samt om skolens tugt og orden. To av skolerådets medlemmer skulle sammen med rektor avgjøre innkjøp til skolens bibliotek og vrige samlinger.

Etter § 44 skulle dessuten rektor høre skolerådets uttalelse før han avga innstilling i saker om nye lærebøker, fagfordelingen blant skolens lærere, fordeling av friplasser og stipendier; linjevalg, alternative fag og klasseantallet, samt overslag over skolens inntekter og utgifter for hver budsjett-termin. Utskrift av skolerådets forhandlingsprotokoll skulle medfølge ved disse sakers videre behandling i departement eller forstanderskap.

Skolerådet skulle også behandle de saker som måtte bli fastsatt ved reglement, eller forelagt det av rektor, § 45.

Ingen av skolens faste lærere måtte uten overstyrets samtykke være bestyrer eller lærer ved noen annen skole, § 46.

Forsåvidt det måtte gis lærerkandidater adgang til praktiske øvelser ved skolene, eller det ble gjort dem til plikt å avlegge prøver der, var enhver fast lærer forpliktet til, overensstemmende med den derom utferdigede instruks, å veilede og bistå under samme, § 47.

Reglene i lovens annet avsnitt om de kommunale og private høyere almen-skoler utvisket i betydelig grad forskjellen mellom disse skoler og de offentlige (statens) skoler hvis staten støttet skolen ved bevilgninger. Forskjellen ble ytterligere utvisket ved de vilkår som kunne stilles for skolens eksamensrett; etter § 72 bl.a. at lærerpersonalet hadde en utdanning tilsvarende den som ble krevet i de statlige skoler, og at lærernes lønninger var godkjent av departementet. For skole med statstilskudd var departementet overstyret, på samme måte som for statlige skoler, § 69 jfr. § 48. Dersom lærerpersonalets lønn ikke var lavere enn deres statlige kollegers begynnelseslønn, hadde de rett til å kalle seg overlærer; adjunkt eller rektor, § 71 annet ledd. Kommunestyret skulle fastsette lønningsvilkårene for de fullstendige lærerpostene, men bare i henhold til de av departementet med Stortingets samtykke fastsatte regler, § 71 første ledd. Tjenestear som lærer skulle regnes like uansett om de refererte seg til statlig eller kommunal tjeneste hvis lærerne ble ansatt av departementet.

Skolens bestyrere og lærerpersonalet ellers skulle ansettes av departementet etter forslag fra forstanderskapet, § 70. Adjunker, overlærere og rektorer ved kommunale skoler skulle ansettes fast, adjunker dog regelmessig først etter 5 års konstitu-sjon. På begjæring av skolestyret kunne de avskjediges av departementet om de hadde vist utilbørlig forhold i tjeneste eller liv eller forøvrig var uskikket til å røkte sin gjerning forsvarlig. Begjæring om en lærers avskjed var kun gyldig hvis minst to tredjedeler av forstanderskapets medlemmer var enige om å fremsette den. De øvrige lærere skulle ansettes på oppsigelse, § 71, 3. ledd.

Etter § 69, 2. ledd skulle kommunestyret fastsette besettermelser om bl.a. skoleråd og forstanderskap, men også her var departementets samtykke nødvendig.

Selv om de vesentligste ulikheter mellom statlige skoler og kommunale/private skoler ble rettet opp ved lovens regler, besto likevel den prinsipielle forskjell i lærerpersonalets status at det bare var lærerpersonalet ved statens skoler som kunne smykke seg med embetsmannsbetegnelse; lærerne ved kommunale/private skoler måtte klare seg med status av bestillingsmenn (tjenestemenn).

12 REDUKSJONEN AV LÆRERLØNNINGENE I 1920-ÅRENE

Ved endringslov av 25. feb. 1921 (nr. 1 og 2) ble det i begge skolelover tatt forbehold om omregulering/nedregulering av lønningene. Forbeholdet var knyttet til det forbehold som Stortinget hadde tatt i lønnsregulativet for statens tjenestemenn:

»Forsåvidt Stortinget i henhold til de forbehold, som er tatt i det almindelige lønnsregulativ for statens tjenestemenn A I § 1, beslutter omregulering eller nedregulering av statstjenestemennenes lønninger, skal sådan regulering også kunne foretas for de tjenestemenn, som omfattes av nærværende lov».

Ved endringslover av 13. mai 1927 (nr. 1 og 2) ble L § 27 og K § 26 3.ledd opphevet. Bestemmelsene satte forbud mot at det ble foretatt endringer i lovens forskrifter om lønn og ansettelsesbetingelser/endringer i kommunal lønnsvedtekt til skade for allerede ansatte lærere.

Opphevelsen av disse bestemmelser ble motivert med at de var blitt overflødige etter lovforbeholdet av 1921, og at «man med hensyn til lønnsregulering for lærerne må se denne i sammenheng med en almindelig regulering av statstjenestemennenes lønninger», jfr. Ot. prp. 5/1927 s. 5. Kirkekomitéen fulgte ikke departementet på dette punkt, jfr. Innst. O IX (1927) s. 15. I Odelstinget ble opphevelse vedtatt etter en temmelig skarp debatt. - Som anført av kirkekomitéens flertall, medførte neppe endringsloven av 1921 at skolelovenes regler ble overflødige; endringsloven av 1921 gjaldt en særlig situasjon, mens skolelovens bestemmelser var generelle. En innhentet uttalelse fra Justisdepartementet, referert av statsråden (Ot.forh. 1927 s. 209), konkluderte med at skolelovenes regler «hindrer, at der i en lønnsvedtekt kan tas forbehold om nedsettelse av lønnen for fast ansatte lærere».

Spørsmålet om det var nødvendig å oppheve L § 27/K § 26 for å kunne redusere eller omregulere lærernes lønn, alderstillegg m.v. avhenger av hvordan forholdet var mellom disse to lovregler og bestemmelsen i endringsloven av 1921 II. I så henseende kan det ut fra alminnelige rettskildeprinsipper neppe være tvilsomt at 1921-bestemmelsen som den nyere lov måtte være avgjørende, så langt det måtte være motstrid mellom ny og eldre lovgivning. Dette ble også resultatet i rettspraksis, jfr. Rt.1930.553 og Rt.1930.1313. Forsåvidt kan det sies at det var unødvendig å oppheve L § 27/ K § 26; enten fulgte adgangen til reduksjon av 1921-bestemmelsen, og da kunne L § 27/K § 26 fortsatt bestå, eller også var det ikke adgang til slik reduksjon etter 1921-bestemmelsen, men i så fall ga det ikke hjemmel for reduksjon at L § 27/K § 26 ble opphevet. Reduksjon måtte i så fall ha et annet eller ytterligere grunnlag. Adgangen til fremtidig regulering av lønningene, også til lærernes ugunst, synes imidlertid å måtte være blitt vesentlig mer åpen ved opphevelsen av L § 27/K § 26. Så lenge skolelovene var gjeldende, representerte de et klart forbud mot at kommunen ensidig endret lønn og lønnsvilkår til lærernes ugunst. Særlig viktig må det ha vært at det heller ikke kunne tas forbehold om slik regulering, jfr. i denne sammenheng også Justisdepartementets uttalelse til Kirke- og skolekomitéen 3. mars 1927. Hadde slike forbehold kunnet tas, ville skolelovens bestemmelser i realiteten blitt praktisk sett uten nevneverdig betydning.

I og med at bestemmelsene ble opphevet besto nok fortsatt det arbeids- og tjenestemannsrettslige utgangspunkt - forsåvidt i tråd med det generelle privatrettslige prinsipp - at kommunen som den ene part i forholdet ikke ensidig kunne endre de fastsatte vilkår. Men fremtidig, og spesielt i forhold til senere ansatte lærere, ville kommunen kunne innta forbehold om slik regulering. I utgangspunktet aksepteres forbehold såvel privatrettslig som tjenestemanns- og arbeidsrettslig; særlig så langt et forbehold er gjort tilstrekkelig spesifikt. På denne bakgrunn synes derfor opphevelsen av skolelovenes regler å innebære en svekkelse av lærerstandens rettsstilling.

I avgjørelsen i Rt. 1930 s. 553 omtaler l. voterende også forholdet til skolelovenes regler; disse karakteriseres som «uttrykk for en almindelig rettsregel» (s. 555), men først og fremst i relasjon til kommunenes adgang til ensidig å endre de fastsatte lønninger, spesielt forsåvidt angikk lønninger ut over de lovbestemte minima. Uttalelsen kan derfor ikke tas til inntekt for at den rettslige situasjon forble uendret etter opphevelsen av skolelovenes regler. - Tilsvarende gjelder herredsrettens dom (s. 566), som legger til grunn at forholdet mellom en kommune og dens tjenestemenn «maa bli at bedømme i alt vesentlig paa samme maate som i statstjenesten. Visstnok er forholdene i en kommune, administrativt og økonomisk, mindre stabile, mer skiftende enn i staten, og denne kan tenkes paaberopt som rimelig grunn til at stille kommunene mere fritt overfor de tjenestemenn, de ansetter og lønner. Paa den annen side vil vel imidlertid de kommunale tjenestemenn nettop paaberope sig disse skiftende og mindre sikre forhold som begrunnelse for sitt krav om beskyttelse mot ensidige og uforutsette forandringer», og ser L § 27 som utslag av en slik betraktning. - Omtrent tilsvarende er også byrettens dom i Rt. 1930 s. 1313 på s. 1320-1321 på dette punkt; Høyesterett kommenterte ikke spørsmålet.

Ved dommene i Rt. 1930 s. 553 og Rt. 1930 s. 1313 ble det klarlagt hvilken adgang loven av 1921 II etablerte til å nedregulere lærernes lønn m.v., forsåvidt angikk lærere ansatt etter 1921-lovens ikrafttredelse. Bestemmelsens uttrykk «saadan regulering» ble antatt å sikte til den regulering som Stortinget måtte ha truffet vedtak om for statstjenestemenns vedkommende, og kommunal regulering måtte holde seg innen den ramme som Stortinget således besluttet, såvel i omfang som m.h.t. gjennomføring.

Innen denne ramme kunne nedregulering skje også overfor lærere ansatt før lovens ikrafttredelse, fordi det bare var tale om å redusere innen rammen av samtidig eller senere vedtatte lønnsforhøyelser - ikke om reduksjon av den lønn som var fastsatt den gang da vedkommende lærer ble ansatt, Rt. 1930 s. 1313. Såvidt jeg kan se er det dette resonnement som må være det bærende i spørsmålet om hvor langt lovgivningen kunne gå i retning av å redusere lærernes lønn uten å komme i konflikt med forbudet i Grunnlovens § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft. I så henseende måtte imidlertid det riktige være at spørsmålet om lønnsreduksjon ikke ble sett i forhold til den avtalte lønn den gang vedkommende lærer ble ansatt, men i forhold til den lønn som gjaldt på det tidspunkt da lønnsreguleringsloven trådte i kraft. Kommunale lønnsvedtak, lagt til grunn overfor lærerne ved deres lønnsoppgjør eller meddelt lærerne på annen måte av kompetent kommunalt organ måtte i denne sammenheng sies å ha medført en endring i lærernes arbeidsavtaler med kommunen. - Resonnementet ovenfor forekommer meg også å berettige realiteten i de avgjørelser hvor rettspraksis, temmelig anstrengt, har ansett opprykk og overføring til annen stilling eller stillingskategori som ny ansettelse, jfr. nedenfor 13. om Rt. 1935 s. 375 og (for statstjenestemenn) Rt. 1940 s. 145.

I Rt. 1930 s. 553 var forholdet at en lærer var ansatt i skolestyremøte 4. mars 1922 i henhold til utlysning 23. des. 1921. Som lønnsvilkår var bl.a. oppgitt fire kommunale alderstillegg etter 3, 6, 9 og 12 år, jfr. L § 20 nr. 2. Noe forbehold om nedregulering var ikke tatt. I herredsstyremøte 30. mai 1927 ble de fire alderstillegg strøket pr. 1. juli 1927. I Høyesterett bemerket førstvoterende at 1921-lovens II ikke var klar. Når bestemmelsen ikke uttrykkelig nevnte kommunene, og den var foranlediget ved forhøyelsen av de lovbestemte minstelønnsatser, kunne det tyde på at det var en fremtidig nedsettelse av minstelønnsatsene regelen omhandlet. De lovbestemte satser var imidlertid ikke det umiddelbare grunnlag for lærernes lønnsforhold; lønningene fulgte av kommunale og fylkeskommunale vedtak hvor skolelov-

enes minima bare begrenset kompetansen nedad. En senere nedsettelse av de lovbestemte minima ville bare medføre at lærernes lønn m.v. ble redusert, hvis disse myndigheter hadde rett overfor lærerne til å foreta tilsvarende nedsettelsen. Statens lønnsregulativ som hadde angitt maalestokken for forhøielsen av de lovbestemte lavmaalssatser, inneholdt forbehold om nedregulering under visse betingelser. Det eneste rimelige var derfor, at de lønnsforhøielser som lovene av 1921 paabød blev knyttet til tilsvarende betingelser.» Det var «naturlig at lærere ansatt efter lovens ikrafttreden maatte finne sig i nedsettelse av tidligere bevilgede lønninger»; derved ville lærerne «bli stillet som om deres lønnsforhold var blitt ordnet ved statens almindelige lønnsregulativ. At opnaa dette har ... vært hensikten med post II av de to lover av 1921.» En senere nedregulering ble derfor avhengig av at Stortinget etter lønnsregulativet besluttet å nedregulere statstjenestemennenes lønninger, og bestemmelsens uttrykk «saadan regulering» måtte medføre at nedreguleringen såvel m.h.t. omfang og gjennomføring skulle tilsvare Stortingets beslutning for statens tjenestemenn. Overfor lærere ansatt etter 1921-lovenes ikrafttredelse var II anvendelig «ikke bare paa lønnsforhøielser efter lovens ikrafttreden, men ogsaa paa tidligere lønnsbeslutninger, derunder ogsaa tidligere fastsettelse av alderstillegg». At forbehold ikke var tatt ved utlysning eller ansettelse kunne da ikke tillegges noen betydning. På denne bakgrunn ble forliket i lønnsaken mellom staten og dens tjenestemenn avgjørende, og læreren ble tilkjent sine alderstillegg, redusert med 5 % i tidsrommet 1.7.1928 - 30.6.1929, og med 10 % i tidsrommet 1.7.1929 - 30.6.1935 «og derefter i tilfelle redusert overensstemmende med lønnsregulativet for de offentlige tjenestemenn.»

To dissenterende dommere fant at 1921-lovens II ikke kunne forstås slik at den erstattet et manglende forbehold fra kommunens side. «Det var ved ansettelsen ... allerede av kommunen vedtatt bestemmelser om lønnens størrelse, og heri inngikk de kommunale alderstillegg som vedtatt uten noget forbehold om adgang til å nedregulere lønnen forsaa vidt. Efter den almindelige antatte forstaaelse av en saadan uforbeholden lønnsbestemmelse vil da den i henhold til denne ansatte lærer ha krav på bibehold av lønnsatsene uforandret.»

I Rt. 1930 s. 1313 var forholdet at Trondheim kommune i 1921 hadde vedtatt kommunal lønnsvedtekt som medførte at topplønnen for lærere økte fra kr. 5.600 etter tidligere vedtekt av 1919 med kr. 2.400 til kr. 8.000 pr. år. Det hadde i mellomtiden vært gitt også midlertidige lønnstillegg. I 1926 ønsket bystyret å redusere lønningene; etter forhandlinger med lærerne gikk flertallet med på en lønnsreduksjon kr. 600 pr. år fra 1. juli 1927. Senere lønnsvedtekt reduserte lønningene tilsvarende også overfor mindretallet blant lærerne. Samtlige av mindretallets lærere var fast ansatt før 1921-loven. Under henvisning til den foregående dom fant Høyesterett enstemmig at adgangen til nedregulering fulgt av 1921-lovens II. At lærerne var ansatt før vedtekten ble fastsatt, ble ansett for å være uten betydning. «Her er... kun spørsmål om nedsettelse innenfor rammen av den lønnsforhøielse som er vedtatt av kommunen i forbindelse med loven av ... 1921 og samtidig med dens ikrafttreden. Det er saaledes ikke her tale om nedsettelse av den lønn som var fastsatt allerede ved lærernes ansettelse.» På samme måte som i den foregående dom ble imidlertid kommunens adgang til å nedregulere lønningene ansett begrenset til det som ble fastsatt av staten for statstjenestemennenes vedkommende: «da folkeskolelærerne er kommunale tjenestemenn, som faar sin lønn av kommunen om enn staten yder sitt bidrag hertil, synes det naturligst at fortolke (1921-lovens II) derhen at den har villet hjemle kommunene adgang til nedregulering paa samme betingelser som Stortinget kan gjøre det overfor statens tjenestemenn.»

Tilsvarende kan merkes mindretallet i Rt. 1935 s. 375; tre dommere fant under henvisning til Rt. 1930 s. 553 og 1930 s. 1313 at kommunestyret hadde adgang til

å redusere lønnen overfor lærer i oppsigelig stilling ansatt i 1919, i samme utstrekning som staten hadde redusert lønnen for statstjenestemenns vedkommende. Flertallet løste saken på annet grunnlag, jfr. nedenfor under 13.

I denne sammenheng kan også merkes Rt. 1933 s. 1013, som bare gjaldt fortolkningen av forbeholdet i kommunens lønnsregulativ av 1920. Læreren hadde mottatt de fordeler som reguleringen av 1920 ga lærerne, og anså seg derfor bundet av forbeholdet: «De vedtatte lønninger kan reguleres nedad, saafremt staten gaar til nedregulering av de for statsfunksjonærene nettop fastsatte lønninger.» Under sterk dissens (4-3) fant Høyesterett at forbeholdet ikke anga hvor sterkt lærernes lønn kunne reduseres; mindretallet anså reduksjonsadgangen begrenset til det som måtte bli fastsatt for statstjenestemennenes vedkommende, både i tid og omfang.

13 OPPSIGELSE FOR Å GJENNOMFØRE LØNNSREDUKSJON

I nær sammenheng med forståelsen av lønnsforbeholdet i 1921-lovens II står spørsmålet om kommunenes adgang til å si opp lærere i oppsigelig stilling for å redusere deres lønn. I den grunnleggende avgjørelse, Rt. 1930 s. 437 ble det lagt til grunn, om enn under endel tvil, at overfor oppsigelige lærere var oppsigelsesadgangen ikke spesielt begrenset. De hensyn som hadde motivert reglene om at bare inntil en tredjedel av lærerpostene skulle kunne besettes på oppsigelse - adgangen til å fjerne mindre brukelige lærere og å innføre en viss bevegelsesfrihet m.h.t. skoleordningen; spesielt skolekretsene - ble ikke antatt å ha medført at oppsigelsesadgangen skulle være tilsvarende begrenset. Oppsigelse kunne derfor skje under ett for samtlige lærere og lærerinner i oppsigelige stillinger, i den hensikt å redusere deres lønn.

I Rt. 1930 s. 437 bemerket førstvoterende bl.a. at «selve lovteksten» ikke anga «nogensomhelst begrensning ... i skolestyrets adgang til at opsi de i oppsigelige lærerposter ansatte lærere.» Motivasjonen for å ha en tredjedel av de ansatte lærere på oppsigelse hadde nok vært «spesielle hensyn til skoleordningen.» Men én ting var å bedømme de grunner som hadde vært bestemmende eller medvirkende til å innføre en reform, «en annen ting er i hvilken utstrekning oppsigelse skal kunne benyttes, naar adgangen dertil en gang er satt ut i livet». Lovens forarbeider og utviklingshistorie anga «at det ikke kan ha vært lovkonsipistenes mening at gi oppsigelsesretten en saadan begrensning.» Spesielt syntes flere talere under odelstingsdebatten å ha gitt uttrykk for at oppsigelsesretten kunne anvendes av skolestyret med full frihet; uttalelser fra representantene Bonnevie (skoledirektør), Wexelsen og statsråd Sverdrup ble særskilt nevnt.

Denne tilnæringsmåte til spørsmålet fokuserer svært sterkt på den konkrete situasjon da lovbestemmelsen ble vedtatt; dynamikken i utviklingen kommer ikke med i vurderingen. I et lengre tidsperspektiv kan det være grunn til å anføre at den tidligere lov av 1860 gjennomførte prinsippet om lærernes uoppsigelighet, og at den nye lovs modifikasjon av dette prinsipp burde sees på bakgrunn av behovet for modifikasjonen, jfr. ovenfor under 6.3. Likedan kan anføres at skolelovene ble endret i 1908 slik at skoledirektøren skulle få anledning til å uttale seg før en lærer ble oppsagt; indirekte skulle endringen gi lærerne større sikkerhet for saklige avgjørelser, jfr. ovenfor under 9. Endringen av 1908 kunne imidlertid også anføres som et uttrykk for fra lovgivningens side at det ikke gjaldt slike begrensninger for oppsigelsesadgangen som lærerne hevdet i 1930.

Det er under omtalen av skoleloven av 1860 allerede nevnt at dens uoppsigelighetsprinsipp ble til på tross av tidens liberalistiske retning; en liberalisme som talte for en oppsigelsesadgang uten vesentlige begrensninger. På dette utgangspunkt er også det tradisjonelle juridiske syn på oppsigelsesadgangen bygget; oppsigelses-

grunnlag følger av lov eller avtale; da må også begrensninger i dette grunnlag kunne begrunnes særskilt; ha særskilt hjemmel. Det tradisjonelle tjenestemannsrettslige utgangspunkt var at forholdet var uoppsigelig; oppsigelsesadgangen var en unntagelse. Det nære slektskap mellom lærernes og offentlige tjenstemenns rettsstilling kunne vært anført som en begrunnelse for en begrenset oppsigelsesadgang. Det kan være tilstrekkelig å nevne at tjenestemannsloven av 1918 begrenset oppsigelsesadgangen til de første tre års tjenestetid; nettopp for å kunne si opp de tjenstemenn som ikke var tilstrekkelig duelige; derefter var det særlig omorganisering av tjenesten som resulterte i at stillingen ble overflødig eller nedlagt som var oppsigelsesgrunn, jfr. tjenestemannsloven av 1918 § § 19 og 20, og Ot.prp. 38/1915 s. 46-47. På denne bredere bakgrunn kunne det derfor fremstå som diskutabelt om Høyesterett ved sin avgjørelse her kom til det prinsipielt sett riktigste resultat.

Når dette er sagt, må det imidlertid tilføyes at den historiske trend innen arbeidslivet har gått i retning av en oppsigelsesadgang, og oppsigelsesadgangen er en forutsetning for våre dagers tariffavtalesystem. Forsåvidt kan avgjørelsen i Rt. 1930 s. 437 sees som opptakten til en anerkjennelse av kollektive oppsigelser overfor lærerne; spørsmålet i saken gjaldt berettigelsen av oppsigelse overfor samtlige oppsigelige lærere for å få deres lønn redusert.

Også på et annet punkt kan avgjørelsen sees som skjelse. Det understrekes i premissene at oppsigelsen ikke kunne ansees utilstedeilig «all den stund jeg maa gaa ut fra at den er skjedd av fullt saklige grunner og av hensyn til kommunens økonomi». Noe generelt krav om saklig oppsigelsesgrunn var ikke dengang formulert i norsk lovgivning - det skjedde først ved arbeiderdervedloven av 1936, § 33 - og det kan vel være tvilsomt nok om et så generelt saklighetskrav var utviklet i alminnelig forvaltningsrett dengang. Særlig overensstemmende med odelstingsrepresentantenes uttalelser i 1889 var denne understrekning heller ikke. Likevel skulle denne begrensende holdning til oppsigelsesadgangen vise seg å ha fremtiden for seg.

Merkes kan også annenvoterendes votum i Rt. 1930 s. 437, som fremhevet at kommunen hadde forsøkt å oppnå «likestilling mellem de opsigelige og de faste lærere i fullstendig post ... så langt kommunen hadde adgang der-til»; et moment som også i dagens arbeids- og forvaltningsrett tillegges stor betydning.

Læren om myndighetsmisbruk ble utformet senere i 1930-årene; sentralt står her Rådhusospitsdommen (Rt. 1933 s. 548). I teorien hadde *Skeie*: Afhandlinger II (1916) s. 96 flg. drøftet spørsmålet og lagt til grunn «at reguleringsbevillinger skal meddeles efter objektive, almene grunde uden hensyn til, om staten har en underordnet økonomisk interesse i at negte koncession», og at erstatningsspørsmålet under en ekspropriasjon måtte bedømmes på samme måte. Og hos *Knoph*: Hensiktens betydning for grensen mellom rett og urett (1921) s. 102-103 ble prinsippet generelt formulert slik at forvaltningstjenestemannen «plikter... å handle til fremme av de formål som loven ønsker tilgodesett, og handler han i annen hensikt handler han rettsstridig.»

I utgangspunktet vil det også i dag være saklig å gå til oppsigelse for å redusere lønnsutgiftene, såvel etter arbeidsmiljølovens § 60 som etter forvaltningsrettslige regler, jfr. bl.a. *Castberg*: Innledning til forvaltningsretten (1955) s. 210.

En påfølgende dom samme år, Rt. 1930 s. 1481, er også av interesse i denne sammenheng.

Avgjørelsen i Rt. 1930 s. 1481 gjaldt en lærer som var ansatt i aug. 1920 i oppsigelig lærerpost. Lønnen var angitt i kunngjøringen uten forbehold. Etter ikrafttre-

delsen av 1921-loven II ble læreren fast ansatt i okt. 1921. Høyesterett fant at kommunen ikke kunne redusere den utlyste lærerlønn, men etter at læreren var blitt fast ansatt fikk også lønnsvedtektens forbehold anvendelse overfor ham. Kommunens lønnsnedsettelse ble imidlertid underkjent av formelle grunner. Høyesterett uttalte enstemmig bl.a.: «Spørsmålet om adgang til at opsi de paa opsigelse ansatte lærere ogsaa av andre hensyn enn de som i sin tid nærmest var bestemmende for lovgivningsmakten ... antas i prinsippet avgjort ... ved den i Retst. 1930 side 437 inntatte dom. Høyesterett antok her et skolestyre berettiget til ... at opsi de i opsigelige poster ansatte folkeskolelærere i hensikt dermed at opnaa gjennomførelsen av en av herredstyret besluttet nedsettelse av lærerlønningene.» — «I henhold til denne avgjørelse finnes saksøkeren at ha vært uberettiget til at paaberope sig slutningsbestemmelsen i dagjeldende § 26 i byskoleloven, saalenge han endnu ikke hadde opnaadd fast ansettelse » (s. 1483-1484).

Uttalelsen om at læreren ikke kunne påberope seg K § 26 så lenge han ikke var blitt fast ansatt synes diskutabel. K § 26, tredje ledd sondret ikke mellom lærere i oppsigelig og fast stilling; det er vanskelig å se at det forelå noe holdepunkt for en slik sondring, og også lærere i oppsigelige stillinger hadde behov for å være sikret mot vilkårlig lønnsreduksjon fra kommunestyrenes side. Etter at bestemmelsen var opphevet, fulgte lønnsreduksjonsadgangen av 1921-lovens II, og av den oppsigelsesadgang som Rt.1930 s. 437 la til grunn ut fra kontraktsmessig grunnlag. Men en slik reduksjon som følge av oppsigelse forutsetter at oppsigelse blir gitt. Høyesteretts uttalelse går imidlertid nærmest i retning av, at når oppsigelse kan bli gitt, må det likestilles med at oppsigelse er blitt gitt, men da sees det bort fra at selve den disposisjon som skulle utløse rettsvirkningen ikke ble foretatt, hvilket synes diskutabelt. Realiteten i avgjørelsen er derfor at den åpnet for en betydelig adgang for kommunene til å treffe vedtak om lønnsreduksjon for de oppsigelige lærere.

Hva man enn måtte mene om avgjørelsen i Rt. 1930 s. 1481, ble denne dom fulgt opp av Høyesteretts flertall i Rt. 1935 s. 375, hvor det ble lagt til grunn at overføring fra oppsigelig til fast stilling måtte ansees som ny ansettelse, som igjen utløste adgang til lønnsreduksjon overfor læreren. Som nevnt fulgte adgangen til lønnsreduksjon av 1921-lovens II, og avgjørelsen kan derfor neppe ansees som prejudikat for at det ikke var adgang til å overføre ansatte lærere fra oppsigelig til fast stilling.

Rt.1935 s. 375 var forholdet at en lærer, som var ansatt i oppsigelig post, i 1919 fikk meddelelse i brev 10. november 1925 om at han var besluttet overflyttet fra oppsigelig til fast ansettelse i folkeskolen. I lønnsvedtekten av 1922 var det fastsatt at «nyansatte» lærere tilpliktedes å finne seg i en lønnsreduksjon «ned til lovens minimum». Høyesteretts flertall (4-3) la til grunn at det skulle skje offentlig kunngjøring før ansettelse fant sted, § 28, at det ikke var gjort unntak for ansettelse i fast lærerpost, og at loven ikke hadde noen særbestemmelse om den kunngjorte post ble besatt med en lærer i tidligere oppsigelig stilling ved samme skole. In casu hadde skolestyret «som de fleste byers skolestyrer - funnet det heldigst for skolen at det i faste lærerposter regelmessig ansettes en blandt dem som tidligere har vært ansatt i oppsigelig stilling. Ansettelse i faste lærerposter er derfor fra skolestyrets side skjedd uten at stillingen kunngjøres ledig, og alene ved at skolestyret gir vedkommende som skal ansettes fast en meddelelse herom». ... «At dette skulde forandre ansettelsens karakter synes jeg det er liten grunn til å anta. Og det er i denne henseende ... heller ikke av betydning hvorvidt vedkommende nyansatte i sin nye stilling faar samme gjøremaal og lønn som tidligere eller ei.» - Mindretallet løste, som nevnt ovenfor under 12., spørsmålet ut fra 1921-lovens II, men bemerket også bl.a.: «Jeg anser det paa det rene at det i Stavanger ikke eksisterte særskilte faste lærerposter, men at den for-

andring som skjer i en lærers stilling derved at han rykker op fra opsigelig til fast alene bestaar deri at adgangen til opsigelse bortfaller» og at der derfor ikke var naturlig å anse forholdet for en nyansettelse. - Som ovenfor nevnt forekommer flertallets resonnement å være temmelig anstrengt; mindretallets grunnlag for løsning synes å ha mest for seg. Det kan imidlertid også merkes at lærerens krav gikk ut på avlønning etter lønnsvedtekten av 1920; han var ansatt i 1919. Reduksjonen refererte seg i 1928 til 10 % av kommunens andel av lærerens grunnlønn, og i 1931 til 10 % av grunnlønn og alderstillegg. Det fremgår ikke av dommen om lærerens lønn etter reduksjonen ble lavere enn da han ble ansatt.

Avgjørelsen i Rt. 1935 s. 375 bør sees i sammenheng med den senere avgjørelse om statens tjenestemenn i Rt. 1940 s. 145, hvor Høyesterett enstemmig fant at opprykk fra postassistent til postekspeditør, og fra postekspeditør til postfullmektig måtte regnes som ny ansettelse. At opprykk alltid skjedde etter anseinnitet endret ikke dette bildet. Det fremgår imidlertid at forfremmelsene for begge de to posttjenestemenn førte til «at de også etter nedreguleringen av lønningene fikk høyere lønn enn de ville hatt i sine tidligere stillinger også når alle de der opptjente alderstillegg ble tatt i betraktning» (s. 146-147).

14 REGULERINGSVEDTAK OG LÆRERLØNNINGER - UGYLDIGHET TIL GUNST OG TIL SKADE

I dagens forvaltningsrett er ugyldighet til gunst og ugyldighet til skade en grunnleggende sontring. I Høyesteretts avgjørelser av 1930 om lærernes lønninger er denne sontring introdusert og konsekvent lagt til grunn - uten at den generelle rettssetning kan sees formulert hverken i domspremissene eller datidens teori. Alle saker gjaldt brudd på saksbehandlingsregler/manglende godkjenning av overordnet organ. I tre avgjørelser ville ugyldighet vært til lærernes ugunst. I disse saker fant Høyesterett at de foreliggende feil ikke førte til at vedtakene ble ugyldige:

Rt. 1930 s. 553. Lov om Formandskaber paa Landet av 14. jan. 1837 § 39 fastsatte at i saker angående kommunale utgifter for lengre tidsrom enn fem år, «skal Kongens Approbation erhverves, inden Beslutningen erholder Gyldighed». Førstvoterende bemerket bl.a. at bestemmelsen var ment også å skulle omfatte lønninger; det fremgikk av lovens forarbeider. I forskjellige uttalelser fra departementet var det imidlertid gitt uttrykk for at godkjenning ikke var nødvendig for lønningsvedtekter m.v. Førstvoterende bemerket, at det ikke var opplyst nøyaktig når herredsstyrene begynte å bevilge tillegg til fylkesstyrets fastsatte minstelønninger. «Men hverken Kirkedepartementet eller Justisdepartementet kan ha vært ubekjent med, at saadanne beslutninger forekom, og naar da hverken departementene eller fylkesmennene har foranlediget beslutningene innsendt til approbasjon av Kongen, kan jeg ikke skjønne annet enn, at sentraladministrasjonen maa sies at ha godkjent den forstaaelse av lovene, at kongelig approbasjon paa slike beslutninger ikke var nødvendig ... Under disse omstendigheter finner jeg at de tvil som approbasjonsspørsmålet frembyr bør avgjøres til fordel for lærerne. I tilslutning til dette anførte tredjevoterende at det var tale om en praksis over hele landet gjennom en lang årrekke. «Alle rimelige hensyn taler imot at dette skal kunne gjøres gjeldende mot og gaa ut over de borgere, som har innrettet sig i tillit til at de offentlige myndigheter har haandhevet sine forvaltningsfunksjoner paa lovmessig maate.» Det var tale om en administrativ kontrollpraksis «som ... i og for sig ikke har krenket nogen subjektiv rett», og noe annet ville «tilstede en oprivning av private rettsforhold, som alle parter er gaat ut fra var i endelig orden.» To dommere dissenterte, og mente

at kommunen ikke var bundet til fremtidig å utbetale alderstillegg til læreren.

I en senere sak, Rt. 1930 s. 1313, ble dette spørsmål enstemmig avgjort på samme måte, under henvisning til Rt. 1930 s. 553.

Rt. 1930 s. 1305. Kjøbstadskolelovens § 23 foreskrev at lønnsvedtekt skulle utarbeides ved at skolestyrets forslag ble forelagt skoledirektøren, og deretter forelagt kommunestyret. Etter kommunestyrets vedtak skulle vedtekten igjen forelegges skoledirektøren før, kommunestyret traff endelig vedtak. Denne fremgangsmåte var ikke blitt fulgt i denne sak. Kommunen hevdet derfor at lønnsforhøyelsen var begrenset til vedkommende budsjettår, men fikk ikke medhold. «Jeg anser det ikke tvilsomt at et bystyre kan vedta lønnsbestemmelser som er bindende for kommunen uten at de særlige forskrifter som § 23 inneholder er iaktatt» (s. 1306). — «naar bystyret, som tidligere hadde nektet at gaa med paa lærernes krav om nytt regulativ og i stedet bare hadde bevilget dyrtidstillegg, nu efter fornyet andragende fra lærerne om nytt regulativ fatter en beslutning som gaar ut paa forhøielse av de regulativmessige satser og samtidig bevilger et dyrtidstillegg, kan dette efter en objektiv bedømmelse ikke opfattes anderledes enn som en lønnsregulering.» (s. 1308).

Også avgjørelsen i Rt. 1871 s. 294 kan sees under den synsvinkel; det skulle ikke gå ut over lærerens pensjon at skolestyret ikke hadde sørget for de nødvendige disposisjoner.

I én avgjørelse ville ugyldighet være til lærernes gunst, og her ble vedtaket ansett ugyldig:

Rt. 1930 s. 1481. Bystyret hadde redusert lærernes lønninger med 7 %, etter at skolestyret hadde foreslått en reduksjon på 5 %. Etter at skoledirektøren hadde uttalt seg, ble saken behandlet i formannskapet et halvt år senere. Beslutningen ble praktisert som en 7 % lønnsreduksjon. Herredsretten bemerket at forslaget ikke hadde vært forelagt skoledirektøren før bystyrets behandling, og at skoledirektørens bemerkninger ikke hadde vært forelagt bystyret til endelig avgjørelse slik loven foreskrev i §§ 26 og 23. Høyesterett fant at disse endringer «ikke er istandbragt under iakttagelse av de foreskrevne former» og at «denne mangel ved bystyreb beslutningene er av saadan betydning, at de vedtatte bestemmelser om lønnsnedslag ikke kan paaberopes mot ham» (s. 1484).

I sin omtale av Rt. 1930 s. 553 uttaler *Castberg*: Innledning til forvaltningsretten (1. utg. 1938 s. 227; 3. utg. 1955 s. 198) at det forelå «særegne omstendigheter» i saken, og at avgjørelsen «ikke kan tas til inntekt for det rent generelle standpunkt at begunstigende forvaltningsakter skal betraktes som gyldige, selv om den godkjennelse loven krever, ikke foreligger.» Under omtalen av Rt. 1930 s. 1305 og 1930 s. 1481 anfører *Castberg* (s. 250-251, resp. 219-220) at Høyesterett synes «mer tilbøyelig til å se bort fra forsømmelsen av å innhente uttalelser, når det gjelder beslutninger som er til gunst, enn når det gjelder beslutninger som er til ugunst, for de private personer.» De foreliggende avgjørelser fra 1930 gir imidlertid grunnlag for å anta at sondringen til gunst/ugunst er av mer generell og prinsipiell natur, og dette har nå er alminnelig tilslutning i forvaltningsretten.

15 DEN HØIERE ALMENSKOLE FRA 1935

Lov om høiere almennskoler av 10. mai 1935 ga regler om skolens lærere i "*Rettslige reguleringer*" i kap. 7. For statsskolen med gymnas og for 2-årige statsrealskoler ble rektorer, lektorer og adjunker utnevnt av Kongen, mens andre faste lærere ble

ansatt av Overstyret. Ingen kunne utnevnes til lektor eller adjunkt eller ansettes som fast lærer før han i 2 år hadde vært konstituert som sådan, og etter denne prøvetid skulle han ha endelig ansettelse eller fratre stillingen. Fast ansettelse kunne dog skje straks hvis vedkommende hadde vært ansatt eller konstituert minst 2 år i lavere stilling i den høyere skole, § 28, 1. ledd.

Etter 28, 2. ledd var enhver som etter lovens ikrafttredelse ble utnevnt til eller ansatt som fast lærer ved statsskole, på forlangende av Overstyret, pliktig til å gå over i tjeneste i tilsvarende stilling og på uforandrede lønnsvilkår ved annen statsskole eller kommunal skole enn den han tidligere tjenestegjorde ved, om denne skole ble besluttet nedlagt, omorganisert eller innskrenket.

Etter innstilling fra forstandskapet kunne Overstyret midlertidig ansette et begrenset antall lektorer med halvt timetall og halv lønn. Ansettelsen skulle skje på 3 måneders oppsigelse og måtte ikke vare ut over 3 år uten ny konkurranse, § 28, 3. ledd.

Viste en lærer utilbørlig forhold kunne Overstyret straks fjerne ham fra skolen inntil spørsmålet om suspensjon eller avskjed var avgjort. Vedkommende skulle ha sin lønn inntil saken hadde fått sin endelige avgjørelse, § 28, 7. ledd.

Når rektor hadde forfall eller rektoratet var ledig, var den av skolens lærere som Overstyret antok, pliktig til å utføre de forretninger som tillå rektor, mot en godtgjørelse som Overstyret bestemte, § 28, 8. ledd.

Hadde en lærer hadde forfall eller var en lærerpost var ledig, var enhver av skolens faste lærere pliktig til å utføre de forretninger rektor i den anledning måtte pålegge ham. Overstyret avgjorde om han skulle ha noen godtgjørelse, § 28, 9. ledd.

For andre statsskoler og for kommunale, fylkeskommunale og interkommunale skoler var reglene gitt i § 29. Bestemmelsene tilsvarte i det vesentlige reglene gitt i § 28. Om avskjed het det i § 29, 6. ledd, at når forstandskapet (skolestyret) forlangte det, kunne rektorer, lektorer, adjunkter og andre faste lærere avskjediges av Overstyret når de viste utilbørlig forhold eller forøvrig var uskikket til å røkte sin tjeneste forsvarlig. For at en lærer skulle kunne avskjediges måtte minst to tredjedeler av skolestyrets medlemmer være enige om å forlange det.

Ved kommunale høyere almennskoler uten statsstøtte eller ordinær sådan, ble bestyrere og lærere ansatt av Overstyret på samme vilkår som bestemt under § 29, jfr. § 30. Ved private høyere skoler kunne Overstyret overta ansettelsesmyndigheten med denne virkning hvis vedkommende skoles styre ønsket det.

Etter § 31 pålås det rektorene å vareta de skolers anliggender som var dem betrodd, såvel i forhold til myndighetene som til private. De var de øvrige læreres nærmeste foresatte og skulle som sådanne føre tilsyn med skolens undervisning, orden og disiplin.

Etter § 35 måtte ingen av skolens faste lærere uten Overstyrets samtykke være bestyrer eller lærer ved noen annen skole.

16 FOLKESKOLELOVENE AV 1936

Lov av 16. juli 1936 om folkeskolen på landet (nr. 8) og (nr. 9) om folkeskolen i kjøpstedene ga også regler om lærerpostene og om lærernes ansettelse og rettslige stilling i *"Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid"* i kap. 3 og 4.

Landsskolelovens § 22 ga regler om lærerlønn, § 24 om hus og jord til læreren, og § 25 om vilkår for å bli ansatt som lærer i folkeskolen. Etter kjøpstedsskolelovens § 24 ble lønnsvilkårene fastsatt ved lønnsvedtekt. § 22 ga nærmere regler om lønnsvedtektens innhold. § 26 anga betingelsene for å bli ansatt som lærer i folkeskolen.

Etter landsskolelovens § 26/kjøpstedsskolelovens § 27 skulle skolestyret, når det skulle ansettes lærere i fullstendige poster, fast eller på oppsigelse, kunngjøre postene med opplysning om postenes vilkår og søknadsfristen. Tilsvarende gjaldt inspektør- og bestyrerposter.

Etter § 27/§ 28 skulle tredjedelen av de fullstendige lærerposter holdes besatt på tre måneders oppsigelse, mens de øvrige fullstendige lærerposter skulle besettes fast. Ved første gangs ansettelse i fullstendig post i folkeskolen kunne læreren ansettes på prøve, men ikke for lengre tid enn ett år.

Lovenes § 31 om lærernes plikter tilsvarte i det vesentligste de tidligere lovers § 33, men med tillegg om at læreren hadde plikt til å være medlem av Statens Pensjonskasse, og til å finne seg i de regler som statsmaktene fastsetter om aldersgrense m.v.

Reglene i lovenes § 32 om avskjedigelse tilsvarte de tidligere lovers § 33. Om oppsigelse var det i begge lovers § 32 fastsatt at ikke fast ansatt lærer kunne sies opp med et varsel på 3 måneder såfremt hans post ble overflødig - enten ved omordning av skolen eller ved inndragning av klasser eller av andre grunner - når intet annet vilkår var satt ved ansettelsen. Overstyret skulle ha anledning til å uttale seg før endelig vedtak ble fattet.

Etter landsskolelovens § 32 nr. 3 var lærer som var ansatt etter 13. august 1915 forpliktet til å ta tjeneste ved en annen folkeskole, hvis det ble truffet vedtak om å nedlegge eller omorganisere en eller flere av folkeskolene. Læreren måtte få noenlunde samme arbeidsvilkår, og lønnen måtte ikke reduseres.

Etter begge lovers § 33 var lærerne forpliktet til å gi to måneders oppsigelse.

Etter § 33 nr. 3 var en lærer som ble ansatt i en ny post forpliktet til innen 3 uker etter at han hadde mottatt skrivelse fra skolestyret om at ansettelsen var endelig avgjort, å gi det meddelelse om at han mottok posten eller ikke. Ble underretning ikke gitt innen utløpet av denne frist, ble det ansett som at læreren ikke hadde mottatt den nye post.

Når en lærer avgikk ved døden hadde hans etterlatte krav på lønn, pensjon eller vartpenger en måned etter dødsfallet, lovenes § 34.

Etter landsskolelovens § 35 var lærerne forpliktet til å delta i sammøte med skolestyret etter regler som tilsvarte bestemmelsene i den tidligere lovs § 37.

17 YRKESKOLENE FOR HÅNDVERK OG INDUSTRI AV 1940

Lov om yrkesskoler for håndverk og industri av 1. mars 1940 (nr. 1) ga regler om undervisningspersonalet i kap. D. Loven ble først opphevet ved lov om videregående opplæring av 21. juni 1974.

Etter § 12 ble yrkesskolenes lærere enten ansatt i full post, eller ansatt som time-lærere eller lærere til å forestå en spesialundervisning i et kursus. Ansettelse fant sted etter offentlig konkurranse hvor ikke annet var fastsatt. Rektor/skolestyrer og lærere i full stilling ble ansatt av departementet etter innstilling fra skolens styre etter nærmere regler i § 13. Siden 1969 kunne departementet gi nærmere bestemmelser om ansettelse i stillinger med tjeneste dels i yrkesskole og dels i annen videregående skole eller grunnskolen. Ansettelse skjedde på de vilkår som var fastsatt i tjenestemannsloven. For ikke fast ansatt lærer i full stilling og for timelærer gjaldt en gjensidig oppsigelsesfrist på tre måneder, når ikke læreren var ansatt for et bestemt tidsrom. Vedtak om oppsigelse måtte treffes av skolens styre og godkjennes av departementet.

Rektor hadde som regel undervisningsplikt, § 14, og var lærernes nærmeste foresatte. Rektors øvrige oppgaver var oppregnet i § 14. I § 15 var det uttrykkelig sagt at lærerne måtte rette seg etter de bestemmelser som var gitt i skolens regle-

ment, ved instruks eller ved særskilt styrevedtak. Skolens rektor og lærere i full stilling utgjorde et lærerråd. Vikarer ansatt for kortere tid enn ett år kunne ikke være medlem. Nærmere regler om lærerråd kunne fastsettes av departementet eller ved reglement.

18 FRAMHALDSSKOLEN AV 1946

Framhaldsskolene ble etablert ved lov av 8. nov. 1946, og skulle bygge på det grunnlag som var lagt i folkeskolen, og forberede elevene til livsoppgaven. Opplæringen skulle mest mulig bygges på det arbeidsliv som elevene var med i eller selv hadde sett, og arbeidsopplæringen skulle vanligvis gjelde et yrke fra arbeidslivet i bygden eller på stedet. Opplæringen tok særlig sikte på ungdom under 17 år. Framhaldsskolen kunne være to-årig. Ved lov av 13. juni 1975 (nr. 42) II ble framhaldsskoleloven opphevet, som et ledd i gjennomføringen av den 9-årige obligatoriske grunnskole; jfr. også grunnskolens § 44 nr. 3, som i tredje ledd fastsatte at elever ikke kunne tas opp i framhaldsskole fra det skoleår da grunnskolen omfattet 8. årskull. I framhaldsskolelovens "*Oversikt over Norges internasjonale forpliktelser innen opplæringssektoren*" i kap. 4 var det gitt regler om lærerne. Post på minst 24 uker og 720 opplæringstimer var hel lærerpost; timetallet ble i 1965 sløyfet i loven og erstattet med en henvisning til det timetall pr. uke som til enhver tid tilsvarte lønnsregulativets leseplikt. Når det passet var det adgang til å opprette hele stillinger med undervisning dels i framhaldsskolen og dels i den 7-årige folkeskole, grunnskole eller videregående skole. Timetallet for slike stillinger skulle fastsettes av departementet. Stillinger med mindre opplæringstid var timelærerposter, § 19.

Lærernes plikter ble fastsatt av skolestyret i instruks som måtte godkjennes av skoledirektøren, § 20. Ved ansettelse av lærer skulle reglene i folkeskolelovene (§ § 28/29) - senere grunnskolelovens § § 19 og 20 nr. 1-5 og 7 - følges, men ansettelse gjaldt bare for det enkelte kurs, eller med «tre måneders gjensidig oppsigelsesfrist. Folkeskolelovens/grunnskolelovens regler om avskjed og suspensjon fikk også anvendelse, § 21. Opprinnelig bestemte § 22 at Stortinget fastsatte lønn for lærere og skolestyrere; siden 1969 at lønn og lesetid ble fastsatt i samsvar med regulativ. Siden 1969 hadde lærerne rett til flyttegodtgjørelse etter de regler som gjaldt for statstjenestemenn. Skiftet læreren post i sommerferien, ble lønnen å beregne etter de tilsvarende regler i folkeskolelov/grunnskolelov, § 22.

19 STATENS SPESIALSKOLER 1951

Ved lov av 23. nov. 1951 nr. 2 om spesialskoler ble staten pålagt å sørge for det nødvendige antall spesialskoler, men også fylkeskommune eller andre enn stat og fylke kunne få departementets tillatelse til å opprette og drive spesiealskole, § § 1 og 4. Den tidligere, mer begrensede, lov av 4. juni 1915 om undervisning for blinde, døve og åndssvake barn hadde ingen regler om undervisningspersonalets stilling. Spesialskoleloven ble opphevet ved lov av 13. juni 1975 II, samtidig som nye regler om spesialundervisning ble innarbeidet i grunnskoleloven. Bestemmelsene gjengis her slik loven lød før den ble opphevet.

Lærere i fulle poster ved statsskole ble ansatt av departementet. Øvrig personale ved statsskole ble ansatt av departementet eller skolens styrer etter nærmere regler fastsatt av departementet. Ansettelse av lærere i fulle poster ved skole som ble drevet av andre enn stat eller fylke, måtte godkjennes av departementet, § 9. Etter § 11 skulle departementet fastsette instruks for stillingene. Nærmere regler om lærernes rettigheter og plikter inneholdt loven ikke. Det ble imidlertid antatt at undervis-

ningspersonalet ved statens skoler fulgte tjenestemannslovens regler, og at personalet ved fylkeskommunale/kommunale spesialskoler fulgte grunnskolelovens regler.

Jfr. *Jakhelln*: Innstilling til lov om arbeidsvilkår for undervisningspersonalet. Institutt for offentlig rett stensilsérie nr. 8, 1975, s. 31. I Oslo byretts dom av 10. mars 1983 i sak 330/83-XVIII-20 la retten til grunn at tjenestemannslovens regler fikk anvendelse overfor personell som ble sagt opp fordi en statsdrevet spesialskole ble nedlagt. Det fremgår imidlertid ikke av dommen om noen av saksøkerne hadde undervisningsstilling ved skolen, og spørsmålet om undervisningspersonalet i tilfelle sto i en særstilling er ikke kommentert. I grunnskolelovens § 6 er det nå uttrykkelig fastsatt at undervisningsstillinger ved statlige skoler følger reglene i tjenestemannsloven, jfr. Ot.prp. 64/1973-74 s. 63.

20 HANDELSGYMNAS OG YRKESKOLER FOR HANDELS- OG KONTORARBEID FRA 1957

Lov om handelsgymnasier og yrkesskoler for handel og kontorarbeid av 6. juli 1957 (nr. 3) ga noe forskjellige regler for lærernes stilling ettersom de var ansatt ved handelsgymnas eller yrkesskole. Loven ble opphevet ved lov av 21. juni 1974 om videregående opplæring.

Ved *handelsgymnas* ble lærer ansatt i full stilling av overstyret (departementet), § 9. Det samme gjaldt rektor, § 7. Fast ansettelse kunne ikke skje før etter en prøvetid på to år. Etter konstitusjon i full stilling i slik prøvetid skulle ansettelse enten skje fast, eller fratredelse finne sted, § 7 jfr. 9.

Enhver som etter lovens ikrafttredelse (1. august 1957) ble fast ansatt som rektor eller lærer ved handelsgymnas, hadde etter krav fra overstyret plikt til å gå over i tjeneste i tilsvarende stilling og på uforandrede lønnsvilkår ved annet gymnas, dersom den skole han gjorde tjeneste ved ble besluttet nedlagt, omorganisert eller innskrenket. Ansatte ved statsskole eller skole som ikke fikk statstilskudd pliktet dog ikke å gå over til skole som ikke fikk statstilskudd. Fra 1969 kunne departementet gi nærmere bestemmelser om ansettelse i stillinger med tjeneste dels i handelsgymnas og dels i annen videregående skole eller grunnskolen, § 10.

For ikke fast ansatt lærer i full stilling, og for timelærer, gjaldt en gjensidig oppsigelsesfrist på tre måneder, når læreren ikke var ansatt for et bestemt tidsrom. Rektor og lærer kunne gis avskjed av overstyret dersom de utviste utilbørlig forhold eller var varig uskikket til å skjøtte sin stilling forsvarlig. Vedkommende skulle på forhånd være gitt anledning til å uttale seg. Vedtak om avskjed skulle være grunnlagt. Ved handelsgymnas som skulle ha styre, kunne overstyret ikke treffe vedtak om avskjed medmindre to tredjedeler av styrets medlemmer krevde det, § 10 annet til fjerde ledd.

Dersom spørsmål om avskjed av rektor eller lærer ble tatt opp, kunne overstyret midlertidig fjerne vedkommende fra stillingen. Den suspenderte hadde da krav på sin lønn til overstyrets vedtak om avskjed var truffet, § 10, siste ledd.

Ved *yrkesskole for handel- og kontorarbeid* ble lærer ansatt i full stilling av overstyret, hvis skolen ble drevet av staten eller fikk statstilskudd, § 11. Ansettelsesmyndigheten kunne i noen skoler overlates til skolens styre eller rektor, § 12. Ved slike skoler fikk bestemmelsene i tjenestemannslovens §§ 19-20 og 22-25 tilsvarende anvendelse for styrere og lærere i full stilling; disse burde ha lignende status som undervisningspersonalet ved yrkesskolene i håndverk og industri, jfr. Ot. prp. 3/1957 s. 11. For ikke fast ansatt lærer i full stilling, og for timelærer, gjaldt en gjensidig tre måneders oppsigelsesfrist, medmindre læreren var ansatt for et bestemt tidsrom, § 13.

Felles for begge skoleslag var at undervisningsplikten ble fastsatt av overstyret. I særlige tilfelle kunne rektor eller styrer pålegge en lærer undervisning og annet arbeid ved skolen ut over hans vanlige leseplikt. Når rektor eller styrer hadde forfall, eller stillingen var ledig, var den av skolens lærere som overstyret antok, forpliktet til å utføre det arbeid som lå til rektor- eller styrerstillingen. Godtgjørelse ble fastsatt av overstyret, § 14.

Overstyret fastsatte instruksjer for rektor, styrer, lærer m.v. ved såvel handels-gymnas som yrkesskoler drevet av staten eller med statstilskudd.

21 FOLKESSKOLELOVEN AV 1959

Lov om folkeskolen av 10. april 1959 (nr. 1) ga regler om undervisningspersonalet i "*Utredninger og reformer av særlig betydning for utvalgets arbeid*" i kap. 3.

Etter § 14 skulle undervisningen i folkeskolen vanligvis legges til hele lærerstillinger. Når det passet, kunne det opprettes hele stillinger med undervisning både i folkeskolen og videregående skole. En tredjedel av de hele stillinger skulle være oppsigelige. Også midlertidig ansatte lærere, vikarer og timelærere kunne benyttes når det trengtes.

I § 16 var det fastsatt at lønninger ble fastsatt i regulativ av Stortinget. Ved lærerskifte i ferietiden om sommeren skulle den lærer som sluttet få lønn ut juni, og den lærer som begynte i stillingen få lønn fra og med 1. juli. Lærer som underviste i flere kretser kunne kreve skyssgodtgjørelse etter forskriftene for offentlige tjenestemenn når han måtte reise med båt eller 4 km til lands hver vei, avgrenset til avstanden fra nærmeste skolested. Under sykdom skulle lærerne ha lønn etter de regler for offentlige tjenestemenn som gjaldt etter tjenestemannslovens § 6.

Etter § 17 skulle skolestyret kunngjøre stillingen ved ansettelse av lærer i hel stilling, og angi vilkår og søknadsfrist. Tilsvarende gjaldt ved ansettelse av skoleinspektører og skolestyrer. Søknadsfristen skulle være minst 3 uker. I kunngjøringen eller på annen måte kunne det ikke kreves at søkerne skulle gi opplysning om hvordan de så på politiske eller kulturelle spørsmål. Den som ble ansatt, måtte innen 8 dager fra han fikk melding si fra om han tok stilling, med mindre skolestyret ga ham en lengre frist. Lærer ansatt på oppsigelse kunne av skolestyret ansettes fast i den samme stilling uten kunngjøring, men slikt vedtak trengte skoledirektørens godkjennelse.

Skolestyret var etter § 18 ansettelsesmyndighet hvor ikke annet var fastsatt i lov. Det kunne kreves en prøvetid på 1 eller 2 år.

I § 19 var det sagt at personalet skulle rette seg etter de lover som gjaldt for skolen, og de forskrifter som var gitt i skoleplaner og instruksjer.

Lærer, skolestyrer eller skoleinspektør kunne si opp stillingen med 3 måneders varsel hvor ikke annet var avtalt. Den som tok imot ny stilling, var forpliktet til straks å si opp den stilling han hadde, og samtidig tilbakekalle andre søknader om stilling som han måtte ha sendt, § 20.

Etter § 21 kunne skolestyret med 3 måneders varsel si opp en ikke fast ansatt lærer eller skolestyrer når stillingen falt bort ved forandring av kretser, ved inndragning av klasser eller av andre tvingende grunner. Før vedtak ble truffet skulle skoledirektøren ha hatt adgang til å uttale seg. I slike tilfelle kunne skolestyret likedan kreve at en lærer som var ansatt etter 13. august 1915 tok tjeneste ved en annen folkeskole, når han fikk omtrent de samme arbeidsvilkår. Lønnen måtte ikke nedsettes.

Ved slik oppsigelse og flytting skulle skolestyret ta særlig hensyn til tjenestetid. Læreren kunne kreve at vedtaket ble lagt frem for skoledirektøren, og dennes avgjørelse kunne såvel læreren som skolestyret innanke for departementet.

Viste en lærer, skolestyrer eller inspektør uduelighet, eller var han av andre grunner ikke skikket for arbeidet, kunne skolestyret gi ham avskjed når skoledirektøren samtykket. Læreren og tilsynsnemnda skulle ha hatt anledning til å uttale seg. Gjorde noen seg skyldig i «grov misferd» kunne skolestyret straks sette ham ut av skolearbeidet inntil han kunne gis avskjed eller han ble fradømt stillingen. I mellomtiden skulle det utbetales lønn som vanlig.

Lærer i interkommunal stilling kunne overføres til stilling i bare en av de kommuner han arbeidet i.

22 REALSKOLE- OG GYMNAS FRA 1964

Lov om realskoler og gymnas av 12. juni 1964 (nr. 2) gjaldt i utgangspunktet bare for statsskolen og for fylkeskommunale og kommunale skoler som fikk vanlig stats-tilskudd. Regler om undervisningspersonalets stilling var fastsatt i lovens "*Oversikt over Norges internasjonale forpliktelser innen opplæringssektoren*" i kap. 4. Loven ble opphevet ved lov av 21. juni 1974 (nr. 55) om videregående opplæring.

Rektorer ved gymnas og ved skoler som omfattet både realskole og gymnas, skulle utnevnes eller beskikkes av Kongen. Rektorer ved realskoler ble ansatt fast eller midlertidig av departementet etter innstilling fra skolens styre og gymnusrådet. Departementet ansatte inspektører, lektorer, adjunkter, lærere, faglærere og timelærere. Ansettelse kunne skje midlertidig for ett skoleår. Vikarordninger som varte lenger enn syv måneder skulle godkjennes av departementet, etter at skolens styre hadde uttalt seg, § § 15 og 16.

Hadde rektor forfall, eller var rektoratet ledig, var inspektøren eller den av skolens lærere som departementet utpekte, forpliktet til å utføre det arbeid som lå til rektorstillingen. Ved forfall eller ledighet i en undervisningsstilling var ethvert medlem av skolens faste eller midlertidige undervisningspersonale forpliktet til å utføre de gjøremål som rektor i den anledning måtte gi pålegg om, § § 15 og 16, begges siste ledd.

Den som ble fast ansatt i lektor-, adjunkt- eller lærerstilling måtte først ha vært ansatt på prøve i to år i samme eller tilsvarende stilling. Prøvetiden kunne i særlige tilfelle forlenges med ett år. Etter prøvetiden skulle vedkommende ha endelig ansettelse, eller fratre stillingen. Den som tidligere i minst to år hadde vært ansatt fast, midlertidig eller på prøve i undervisningsstilling ved realskole, gymnas eller annen videregående skole, kunne få fast ansettelse straks, § 17.

Ved private realskoler og gymnas som hadde eksamensrett, skulle ansettelse av skoleleder og undervisningspersonale godkjennes av departementet, § 18.

Undervisningspersonalets oppgave var i § 19 angitt slik at dee rektor inklusive - enkeltvis og samlet hadde ansvar for at skolen kunne drives etter de mål som var satt for realskoler og gymnas. Personalet skulle medvirke til å skape et godt skolesamfunn. Mot fastsatt godtgjørelse hadde undervisningspersonalet plikt til å være rettleidere for prøve kandidater ved pedagogiske seminarer, dersom kandidatene hadde sin praksistid ved skolen.

Under sykdom fikk rektor samt fast og midlertidig undervisningspersonale i hel stilling lønn etter de regler som til enhver tid var gjeldende for offentlige tjenestemenn som ikke var midlertidig ansatt. Timelærere hadde samme rett til lønn under sykdom som undervisningspersonale i hel stilling, medmindre vedkommende hadde annen lønnet hovedstilling. Departementet kunne i særlige tilfelle dispensere fra dette siste vilkår, § 19 tredje ledd.

Skulle en skole bli nedlagt, omorganisert eller innskrenket, var alle som etter lovens vedtagelse var beskikket eller ansatt av departementet som rektor, inspektør, lektor, adjunkt, lærer eller faglærer ved skolen, forpliktet til etter departementets

bestemmelse å gå over i stilling ved annen skole eller i annet skoleslag. Overføring skulle så vidt mulig bare skje til stilling som krevde de samme faglige kvalifikasjoner. Vedkommende beholdt de økonomiske rettigheter han hadde i den tidligere stilling; forøvrig ble vilkårene for den nye stilling gjeldende. For personale ansatt før lovens vedtagelse gjaldt likevel bestemmelsene om overføring i den foregående lov om høiere almenkoler av 1935, jfr. § 19 fjerde og femte ledd.

Uten departementets samtykke kunne ingen i full undervisningsstilling være bestyrer eller lærer ved annen skole.

Departementet fastsatte instruks for rektor, inspektør, klasseforstander og undervisningspersonalet ellers, og ga nærmere bestemmelser om personalets plikter. Undervisningspersonalets leseplikt ble fastsatt i regulativ, § 19 siste ledd.

Medlem av undervisningspersonalet som ikke hadde bundet seg for et bestemt tidsrom, kunne si opp sin stilling med tre måneders frist. Ansettelsesmyndigheten kunne si opp en prøveansatt med samme frist, om vedkommende ikke ble funnet å være skikket for stillingen, § 23.

Medlem av undervisningspersonalet som ikke var embetsmann kunne meddeles avskjed dersom vedkommende utviste utilbørlig forhold eller var uskikket til å skjøtte sin stilling forsvarlig. Skolens styre og den som saken gjaldt skulle på forhånd ha fått anledning til å uttale seg. Vedtaket skulle grunngis. Ble spørsmålet om avskjed tatt opp, kunne departementet suspendere vedkommende fra stillingen til spørsmålet var avgjort. Den suspenderte hadde da krav på lønn til endelig vedtak om avskjed var truffet, § 24.

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

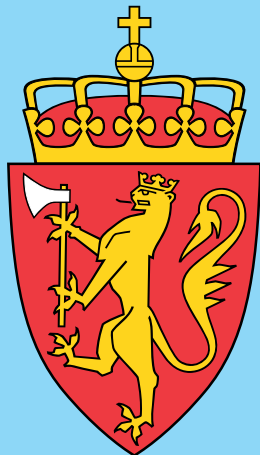
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utsendelsesrett• Innholdsfortegnelse
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

