



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 46

(2007–2008)

Om lov om endringer i opplæringslova
(Om formålet med opplæringen)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.5.1	Bostadutvalgets forslag til formål for barnehagen	16
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	5.5.2	Bostadutvalgets forslag til formål for opplæringen	17
2.1	Regjeringserklæringen og Bostadutvalget	6	5.5.3	Nærmere om konsensusforslagene	17
2.2	Historikk	6	6	Høringen	19
2.3	Tidligere utredninger	7	6.1	Høringsutsendelsen mv.	19
2.4	Internasjonale folkerettslige organer .	8	6.2	Innkommne høringsuttalelser	20
3	Gjeldende rett	9	6.3	Synspunkter fra høringsinstansene	22
3.1	Opplæringsloven	9	6.3.1	Generelt om forslagene	22
3.2	Norges folkerettslige forpliktelser	10	6.3.2	Til forslaget til samfunnsperspektiv ...	22
4	Formålsparagrafene i de nordiske landene	11	6.3.3	Til forslaget til individperspektiv	24
4.1	Innledning	11	6.3.4	Til forslaget til institusjonsperspektiv	24
4.2	Verdigrunnlaget	11	6.3.5	Til forslaget om samarbeid med hjemmet	24
4.3	Innhold	11	6.3.6	Til andre forhold ved forslaget	25
4.4	Oppbygning	12	6.4	Høringskonferansene	25
5	Bostadutvalgets utredning	13	6.5	Synspunkter fra andre	26
5.1	Bakgrunnen for forslagene	13	7	Departementets vurderinger og forslag	27
5.1.1	Utviklingen i samfunnet	13	7.1	Oppbygning av formålsbestemmelsen	27
5.1.2	Forholdet til menneskerettighetene ...	13	7.2	Samfunnsperspektivet	27
5.2	Klare og samlende formålsbestemmelser	13	7.3	Individperspektivet	28
5.3	Utvalgets prosess mot konsensus	14	7.4	Institusjonsperspektivet	29
5.4	Primærstandpunktene	14	7.5	Samarbeid med hjemmet	29
5.4.1	Primærstandpunkt fra utvalgsmedlemmene Baumann, Chaudhry, Hornslien, Mile, Renberg, Sinding Aasen, Valen og Øzerk	14	7.6	Andre forhold	30
5.4.2	Primærstandpunkt fra utvalgsmedlemmene Birkedal, Byfuglien og Hætta	15	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
5.4.3	Primærstandpunkt fra utvalgsmedlemmene Bostad, Bull og Hareide	16	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	32
5.5	Bostadutvalgets forslag til endringer – Konsensusforslagene	16	Forslag til lov om endringer i opplæringslova	35	



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 46

(2007–2008)

Om lov om endringer i opplæringslova

(Om formålet med opplæringen)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 4. april 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). Det foreslås endringer i opplæringsloven § 1-2 om formålet med opplæringen. Lovforslaget fra departementet bygger på utredningen fra Bostadutvalget, NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*. Utvalget har kommet frem til konsensus om forslag til nye formål for barnehagen og opplæringen og leverte en enstemmig innstilling. Innstillingen har vært gjenstand for en omfattende høringsrunde.

Formålsparagrafen i opplæringsloven gjelder for arbeidet i grunnskolen, videregående skole og lærebedrift. Den gjelder ikke for private skoler med rett til statstilskudd som driver sin virksomhet etter privatskoleloven. Innenfor grunnopplæringen har formålsparagrafen tradisjonelt hatt en viktig funksjon som uttrykk for samfunnets normer og verdier. Departementet mener at det nå er behov for å endre formålsbestemmelsen i opplæringsloven slik

at den blir i takt med samfunnsutviklingen. Det er også viktig at den ligger godt innenfor Norges folkerettslige forpliktelser.

I Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) om endringer i barnehageloven foreslår departementet endringer i formålet for barnehagen. Departementet foreslår at formålet for barnehagen og formålet for opplæringen bygges opp på samme måte. Dette vil bidra til å tydeliggjøre både sammenhenger og ulikheter mellom barnehagen og opplæringen og øke institusjonenes forståelse for hverandre. Stor grad av samordning av formålene for barnehagen og opplæringen kan også bidra til større helhet og sammenheng i barns og unges utvikling og læring.

Tilpasset opplæring etter opplæringsloven vil bli omhandlet i en annen proposisjon som departementet vil fremme våren 2008. Våren 2008 vil departementet også fremme forslag om endringer i opplæringsloven for å følge opp dommen Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) avsa 29. juni i år om KRL-faget og fritaksreglene.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Regjeringserklæringen og Bostadutvalget

I regjeringserklæringen (Soria Moria-erklæringen) fremgår det at «Regjeringen vil [...] gjennomgå den kristne formålsparagrafen i opplæringsloven». Regjeringen oppnevnte 2. juni 2006 et offentlig utvalg for gjennomgang av formålet med opplæringen og formålet for barnehagen. Bostadutvalget la 8. juni 2007 frem NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*. Utvalget har kommet frem til konsensus om formål for barnehagen og formål for opplæringen. Bostadutvalget foreslår at formålet for opplæringen skal lyde som følger:

«Opplæringsloven § 1-2

Opplæringa i skole og lærebedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, i ulike religionar og livssyn, og slik dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong. Elevane skal lære å tenkje kritisk, handle etisk og ta økologisk ansvar. Dei skal ha medansvar og høve til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane med tillit og krav, og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

Skolen skal samarbeide med heimen.»

Utredningen fra utvalget er omhandlet nærmere i kapittel 5.

Nedenfor omhandles andre forhold som kan bidra til å belyse behovet for endring av formålet for opplæringen.

2.2 Historikk

Fra den første formålsparagrafen for allmueskolen ble innført ved Lov om Almueskolevæsenet i Kiøbstæderne i 1848 og frem til i dag, har grunnskolen vært pålagt å hjelpe hjemmet med å gi elevene en kristen oppdragelse. Ved Stortingets behandling av den tidligere grunnskoleloven av 1969 ble det presisert at grunnskolen ikke lenger skulle ha ansvaret for dåpsopplæringen i kirkelig forstand, men at den skulle «i forståing og samarbeid med heimen hjelpe til med å gje elevane ei kristen og moralsk oppseding [...]». Det ble også tatt inn i formålsparagrafen at «Skolen skal fremje åndsfridom og toleranse».

I Innst. O. XIV (1968–69) om lov om grunnskolen er blant annet følgende lagt til grunn: «Den alt overveiende del av foreldrene har ved å la sine barn døpe påtatt seg ansvaret for barnets kristne og moralske oppdragelse. Dette ansvaret hviler på foreldrene selv. Skolens opplæring i kristendoms-kunnskap har gitt og bør fortsatt gi en innføring i kristen tro og moral som kan hjelpe foreldrene i deres oppdragerarbeid.» I forbindelse med odelstingsbehandlingen uttalte saksordfører Kjeld Langeland i møte 21. april 1969 følgende: «Barn av foreldre som har en annen tro eller et annet livssyn enn det skolen bygger sitt oppsedingsarbeid på, skal ikke være tvunget til å gjennomgå en opplæring og få en oppdragelse som er i strid med deres egen tro eller livsoppfatning.»

I lov om høiere almenskoler av 1935 ble skolene pålagt å «medvirke til elevenes kristelige og sedelige oppdragelse». Da Stortinget vedtok lov om videregående opplæring av 1974, ble det vedtatt at opplæringen blant annet skulle bidra til å utvide kjennskapet til og forståelsen av de kristne grunnverdier og vår nasjonale kulturarv. Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 1980 hadde ved ikrafttreddelsen ingen tilsvarende formulering. Etter en lovendring i 1993 fikk lov om videregående opplæring og fagopplæringsloven stort sett samme ordlyd, og det fremgikk at opplæringen skulle bidra til å utvide kjennskapet til og forståelsen av blant annet de kristne og humanistiske grunnverdier og vår nasjonale kulturarv.

Opplæringsloven trådte i kraft fra skoleåret 1999–2000 og erstattet grunnskoleloven, lov om videregående opplæring og fagopplæringsloven. I tillegg ble visse deler av voksenopplæringsloven tatt inn i opplæringsloven. Formålsparagrafene i grunnskoleloven, lov om videregående opplæring og fagopplæringsloven ble videreført i § 1-2 i opplæringsloven. I den nye felles formålsbestemmelsen ble det fastsatt at både opplæringen i grunnskolen og i den videregående opplæringen skal «tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven og lærlingen». Dette målet var nytt for den videregående opplæringen. Det ble også fastsatt i § 1-2 i opplæringsloven at arbeidet mot mobbing skal være et mål for alle som er knyttet til skolen eller til lærebedriftene. Etter en lovendring i 2000 ble formålsparagrafen også gjort gjeldende for dem som får opplæring i bedrift som lærekandidater. Etter dette er det ikke foretatt endringer i bestemmelsen. Ellers viser departementet til kapittel 3.1.

2.3 Tidligere utredninger

Nedenfor følger en oversikt over noen relevante utredninger som er foretatt i perioden 1993 – 2006. Oversikten inneholder også enkelte tidligere utredninger hvor oppdragsgiver eksplisitt har uttalt at utredningen ikke skal omhandle forslag om endringer i formålet for opplæringen.

Regjeringen Brundtland III oppnevnte 10. november 1993 et «offentlig utvalg for gjennomgang av opplæringssektorens styringsordning og et nytt og bedre opplæringslovverk» – *Opplæringslovutvalget*. Utvalgets oppgave var å foreta en samlet vurdering av opplæringslovene som styringsmiddel for å nå de nasjonale målene for opplæringen, og fremlegge forslag til lovtekst til en ny opplæringslovgivning. I punkt 1 i utvalgets mandat het det: «Prinsippene i lovenes formålsbestemmelser ligger fast, men ordlydene kan tilpasses om det er hensiktsmessig.» Dette innebar at utvalget ikke skulle gi noen selvstendig utredning med sikte på å foreslå endringer i dagjeldende lovbestemmelser om de formål som skulle styre opplæringen og dens innhold.

Opplæringslovutvalget la ved NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* frem forslag til en felles lov for grunnskole og videregående opplæring (opplæringsloven), herunder forslag om at dagjeldende lovbestemmelser om opplæringsens formål i hovedsak blir videreført. I den forbindelse uttalte utvalget i kapittel 13.4 blant annet følgende:

«Det kan tenkes en rekke andre vel begrunnede forslag til endringer i dagens lovbestemmel-

ser om opplæringsens formål (f.eks. opplæring i menneskerettigheter, jf. grunnloven § 110 c). Slike forslag vil imidlertid falle utenfor utvalgets mandat.»

På bakgrunn av vedtak i Stortinget 6. juni 1996 ba departementet *lagdommer Erik Møse* om å foreta en utredning av adgangen til fritak for undervisning i faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering i grunnskolen sett i forhold til Norges folkerettslige forpliktelser. I oppdraget til Møse av 5. september 1996 fremgår blant annet følgende:

«Utredningen bes sett i forhold til forskjellige mulige tolkninger av grunnskolens formålsbestemmelse, jf. grunnskoleloven § 1. Det vises i denne sammenheng til Stortingets vedtak om at denne bestemmelsen skal ligge fast. Innholdet i bestemmelsen er imidlertid ikke fullt ut klarlagt. Det vil derfor være mulig å vurdere forskjellige tolkningsalternativer i den forestående proposisjonen om ny opplæringslov.»

Utredningen ble overlevert til departementet 22. januar 1997, og den er blant annet publisert som vedlegg 1 til Ot.prp. nr. 38 (1996 – 97) om endringer i grunnskoleloven. Ellers viser departementet til kapittel 3.1.

Skolegruppa – Dialog om tro og livssyn i Norge (Et prosjekt i samarbeid mellom Verdikommisjonen og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn) avga en rapport i oktober 2000. I rapporten fremgår blant annet følgende:

«Skolegruppa står samlet bak en forståelse av at det er nødvendig å endre formuleringene i den nåværende formålsparagrafen for skolen. Den innledende setningen om at grunnskolen skal hjelpe til med å gi elevene «ei kristen og moralsk oppseding» er i utakt med dagens skolevirkelighet, og kan vanskelig forsvares i et samfunn der flere religioner og livssyn lever side om side. Gruppa ønsker derfor å nyformulere noen av de verdimeslige og pedagogiske idealene for norsk skole. Det gjør vi ved å si noe om de menneskelige verdier skolen skal fremme, og om forholdet mellom skolen, den kristne og humanistiske kulturarven og det religiøse og kulturelle mangfoldet i dagens samfunn.»

Regjeringen Stoltenberg I oppnevnte 5. oktober 2001 utvalget for kvalitet i grunnutdanningen – *Kvalitetsutvalget*. Kvalitetsutvalgets oppgave var blant annet å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnutdanningen. Etter regjeringsskiftet ble mandat, tidsfrist og sammensetning endret noe. Utvalget la ved NOU 2003: 16 *I første rekke, Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* frem sin utredning. I kapittel 3.4 i utredningen kommenterer utvalget formålsparagrafen slik:

«I mandatet til utvalget står det blant annet at det skal være helhet, sammenheng og høy kvalitet i opplæringsløpet. I 1998 vedtok Stortinget den nye opplæringsloven. Den er nå en felles lov for grunnskolen og videregående opplæring med en felles formålsparagraf, men der ordlyden i formålet for grunnskolen og videregående opplæring er forskjellig. Siden grunnskolen og videregående opplæring i sterkere grad enn tidligere ses som en samlet grunnopplæring, er det grunn til å vurdere om disse formuleringene bør bli likere. Den største forskjellen går på at grunnskolen er forpliktet til i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding. Utvalget mener at det er flere grunner for å diskutere denne ordlyden. De viktigste grunnene er den økte globaliseringen og fordi vi i Norge har fått et samfunn med større kulturelt og religiøst mangfold.

Elevgrunnlaget i dag er slik at skal formålsparagrafen vekke tillit og oppslutning hos alle, må den formidle respekt for ulike kulturelle og trosmessige ståsteder. Utfordringen blir å finne frem til et meningsinnhold som både kan synliggjøre at dette dreier seg om norsk grunnopplæring med forpliktelser i forhold til vårt eget

historiske, politiske, religiøse og kulturelle utgangspunkt, og som samtidig viser at vi erkjenner og forholder oss til den pluralismen som preger nåtiden. Det er en viktig og utfordrende oppgave å sette ord på dette på en måte som viser respekt for mangfoldet uten dermed å være nøytral og konturløs. Utvalget ønsker altså først og fremst å påpeke behovet for en debatt om ordlyden i formålsparagrafen uten å gå nærmere inn på hvordan ordlyden bør være.»

Departementet kan ikke se at formålsparagrafen i opplæringsloven er særskilt omtalt i NOU 2006:2 *Staten og Den norske kirke*.

2.4 Internasjonale folkerettslige organer

Det er flere ganger blitt stilt spørsmål ved om verdi-formuleringene i gjeldende formålsparagrafer er i overensstemmelse med menneskerettighetene og dermed Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet viser til nærmere omtale av dette spørsmålet i kapittel 3.1.

3 Gjeldende rett

3.1 Opplæringsloven

Formålsparagrafen i opplæringsloven er regulert i § 1-2 *Formålet med opplæringa*. Bestemmelsen angir både grunnlaget for og hensikten med opplæringen i grunnskolen, videregående skole og lærebedrift. Bestemmelsen lyder som følger:

«Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmennkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.

Den vidaregåande opplæringa skal ta sikte på å utvikle dugleik, forståing og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn, og hjelpe elevane, lærlingane og lære kandidatane i deira personlege utvikling. Den vidaregåande opplæringa skal vere med på å utvide kjennskapen til og forståinga av dei kristne og humanistiske grunnverdiar, den nasjonale kulturarven vår, dei demokratiske ideane og den vitskaplege tenkjemåten og arbeidsmåten.

Opplæringa i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa skal fremje menneskeleg likeverd og likestilling, åndsfridom og toleranse, økologisk forståing og internasjonalt medansvar.

Opplæringa skal leggje eit grunnlag for vidare utdanning og for livslang læring og støtte opp under eit felles kunnskaps-, kultur- og verdi grunnlag og eit høgt kompetansenivå i folket.

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.

Det skal leggjast vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar, mellom lærlingar, lære kandidatar og bedrifter, mellom skole og heim, og mellom skole og arbeidsliv. Alle som er knytte til skolen eller til lærebedriftene, skal arbeide for å hindre at elevar, lærlingar og lære kandidatar kjem til skade eller blir utsette for krenkjande ord eller handlingar.»

Første ledd gjelder kun for grunnskoleopplæringen, mens andre ledd kun gjelder for den vidaregåande opplæringen. Tredje og sjette ledd regule-

rer felles formål for grunnskolen og den vidaregåande opplæringen. Andre til sjette ledd gjelder også for fagopplæring i bedrift.

I tillegg til den offentlige grunnopplæringen, gjelder formålsparagrafen i opplæringsloven for private grunnskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12 og for privat hjemmeopplæring, jf. opplæringsloven §§ 2-12 andre ledd og 2-13. Det er likevel presisert at formålsparagrafen kun gjelder for disse så langt bestemmelsen ikke kommer i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Formålsbestemmelsen i opplæringsloven § 1-2 gjelder ikke for private skoler med rett til statstilskudd, jf. privat-skoleloven, særlig dennes § 1-1.

I opplæringsloven §§ 2-3 fjerde ledd og 3-4 andre ledd er det presisert at rektor blant annet skal organisere skolen i samsvar med formålsparagrafen.

Den særskilte formålsbestemmelsen for grunnskolen i første ledd inneholder formuleringer om kristen og moralsk oppdragelse. Høyesterett har i sin dom av 22. august 2001 (Rt-2001–1006) uttalt at bestemmelsen er generell, og at rekkevidden kan være vanskelig å forstå, herunder at det kan reises spørsmål i forhold til konvensjonens bestemmelser om religionsfrihet og foreldreretten. Høyesterett legger til grunn at

«Formålsbestemmelsen må fortolkes og anvendes slik at den ikke strider mot de konvensjoner som er inkorporert i medhold av menneskerettloven § 2, jf. § 3. [...] Formålsbestemmelsen fastslår at all oppdragelse i skolen skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet. I den utstrekning lærere i grunnskolen skal hjelpe til med å gi elevene en kristen oppdragelse, kan dette bare skje når foreldrene samtykker og i samarbeid med hjemmet. Denne lovforståelse medfører at bestemmelsen ikke er i strid med EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 nr. 1- nr. 3 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet og med EMK Første tilleggsprotokoll artikkel 2 og SP artikkel 18 nr. 4 i forhold til foreldrene.»

I vedlegg 1 til Ot.prp. nr. 38 (1996 – 97) om endringer i grunnskoleloven, uttaler lagdommer Erik Møse blant annet følgende i kapittel XII, punkt 5.6:

«[...] Slik jeg ser det, må konklusjonen dermed

bli at formuleringen om «kristen og moralsk oppseding», lest i sammenheng med resten av bestemmelsen og hvordan den er tolket i læreplanen, etter sitt innhold neppe i seg selv strider mot menneskerettighetskonvensjonene. En annen sak er at dens formulering kombinert med grunnloven § 2 kan være egnet til å misforstås av utenverdenen [...]»

FNs menneskerettskomité har i sin uttalelse daterert 3. november 2004 om Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL) og fritaksordningen knyttet merknader til formuleringen om kristen oppdragelse i skolens formål.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i dom av 29. juni 2007 funnet at KRL-faget, slik det var etter ordningen fra 1997, ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning. Norge har dermed krenket den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen, første tilleggsprotokoll art. 2 (EMK), som lyder:

«Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning».

Domstolen har vurdert faget slik det var fastsatt i læreplanen av 1997 og det rettslige rammeverket rundt faget slik det fremkom i formålsbestemmelsen for grunnopplæringen og lovbestemmelsen om faget og fritaksordningen, jf. opplæringsloven §§ 1-2 og 2-4. EMD så altså formålet med opplæringen i sammenheng med bestemmelsen om KRL-faget. Uansett formuleringer om objektivitet og ikke forkynnelse i § 2-4, vil formålet overstyre og gi retning til faget.

Tilpasset opplæring er regulert i femte ledd i formålsbestemmelsen. Det såkalte prinsippet om tilpasset opplæring gjelder for alle som får opplæring innenfor grunnopplæringen. Det betyr at innenfor rammen av de ordinære ressursene som er stilt til disposisjon – og som kan variere – har alle i rimelig grad krav på at opplæringen legges til rette slik at de kan få tilfredsstillende utbytte av denne i forhold til sine evner og forutsetninger. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

3.2 Norges folkerettslige forpliktelser

Norge er bundet av en rekke folkerettslige avtaler (konvensjoner) om menneskerettigheter. Særlig

relevante i forhold til formålsbestemmelsene er konvensjonsbestemmelser om det nærmere innholdet i utdanningen, om barns rett til medvirkning, om ikke-diskriminering, om individets tanke-, samvittighets- og religionsfrihet og om respekt for foreldres rett til å sikre at utdanning og undervisning er i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

Ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mars 1999 nr. 30 har Norge inkorporert følgende viktige menneskerettighetskonvensjoner, som i følge lovens § 3 skal gis forrang ved eventuell motstrid med annen nasjonal lovgivning:

- Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP)
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (BKK)

Det er gjort grundig rede for konvensjonene og deres stilling i norsk rett i NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter og Ot.prp. nr. 3 (1998 – 1999) Om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Selv om konvensjonene i menneskerettsloven står i en særstilling, kan også andre folkerettslige avtaler ha betydning for spørsmål om utdanning. Konvensjoner som ikke er gjort til norsk lov, er like fullt bindende for Norge, og utdanning i strid med disse vil føre til at Norge bryter sine folkerettslige forpliktelser. Det vises her også til Grunnloven § 110 c første ledd som pålegger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene.

Både EMK, ØSK, SP og BKK slår fast grunnpi-laren – barn har rett til utdanning. Videre er det fastsatt i EMK-protokoll 1 artikkel 2 at

«Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.»

En tilsvarende regulering finner en igjen i ØSK-artikkel 13 nr. 3, SP artikkel 18 og barnekonvensjonen artikkel 28.

4 Formålsparagrafene i de nordiske landene

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av formålsparagrafene i de nordiske landene. Opplysningene er hentet fra kapittel 9.1 i NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*.

4.1 Innledning

Sverige har ett felles formål for barnehagen, førskolen, grunnskolen og gymnasieskolen, mens de øvrige landene har ett formål for grunnskolen og et annet formål for de øvrige trinnene i opplæringen. Barnehagen har egne formål i Danmark, Finland og Island.

De nordiske landenes formålsparagrafer er på mange måter forholdsvis like. Likheten viser seg først og fremst ved at man faktisk har en formålsparagraf som gjelder alle offentlige skoler, og dernest ved at disse formålsparagrafene er utformet relativt likt.

De nordiske fellestrekkene kan oppsummeres i noen punkter:

- Alle understreker skolens samarbeid med hjem og foreldre.
- Alle understreker at opplæringen skal stimulere elevens personlige utvikling og dekke samfunnets behov for kompetanse og ansvarsbevisste medlemmer.
- Alle understreker betydningen av opplæringsforankring i demokratiske verdier og ideer.

4.2 Verdigrunnet

Den norske formålsparagrafen for grunnskolen omtaler de tre punktene som er nevnt ovenfor, men den er mindre tydelig på den demokratiske forankringen enn de øvrige nordiske landene. Desto sterkere er den norske forankringen i en kristen verditradisjon. Ved siden av Island er Norge det eneste landet som har en direkte referanse til en bestemt religion i formålsteksten. Den norske legger til grunn at grunnskolen, i samarbeid med hjemmet, skal gi barn en «kristen og moralsk oppseding», mens den videregående opplæringen skal

være med på å «utvide kjennskapen til og forståinga av dei kristne og humanistiske grunnverdiane». I tillegg nevnes verdier som er felles for både grunnskolen og videregående opplæring, uten at disse gis en eksplisitt kristen forankring.

Den svenske formålsparagrafen er den mest rettighetsorienterte av de nordiske. Den nevner få verdier, men understreker at virksomheten skal være likeverdig og i overensstemmelse med grunnleggende demokratiske verdier. Formålet inneholder ingen henvisninger til kristendom eller kulturtradisjon.

Den danske formålet for folkeskolen viser til at elevene skal bli fortrolige med dansk kultur. Verdiene som nevnes er åndsfrihet, likeverd og demokrati, uten at disse gis en kulturell, religiøs eller juridisk forankring.

Hverken formålene i Finland eller Island omtaler verdier i særlig grad. I den islandske formålsparagrafen for grunnskolen heter det at skolens arbeidsformer skal være preget av toleranse, kristen moral og demokratisk samarbeid.

4.3 Innhold

Alle de nordiske formålsparagrafene omhandler samarbeid med hjem/foreldre, demokrati, likestilling og likeverd, økologi/hensyn til naturen, opplæring til ansvarsbevisste samfunnsmedlemmer og opplæring til selvstendig personlig utvikling. Norge er alene om å omtale følgende i formålsparagrafen: kristen og moralsk oppdragelse, kristne og humanistiske verdier, åndelige og kroppslige evner, livslang læring, den vitenskapelige tenke- og arbeidsmåte, (støtte opp under et) felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag og et høyt kompetansenivå i folket, og gode samarbeidsformer lærer-elev, læringer-bedrift, skole-hjem, skole-arbeidsliv.

Norge er ikke det eneste landet i Norden som har elementer i formålsparagrafen som ikke noen andre har. Det er for eksempel stor forskjell på hvordan landene forholder seg til forestillingen om en nasjonal kultur. Den danske formålsparagrafen slår fast at opplæringen skal gjøre elevene fortroli-

ge med dansk kultur, den svenske formålsparagrafen omtaler ikke kultur eller nasjon i det hele tatt, mens de resterende landene omtaler opplæringens forankring i en nasjonal kulturarv. Lignende nyanser er det flere eksempler på. Likevel skiller Norge seg ut når det gjelder omfanget av elementer som er særegne for Norge, og som ikke har paralleller hverken i Sverige, Danmark, Finland eller Island. Dette reflekteres naturlig nok også i formålsparagrafens omfang. Den norske formålsparagrafen er den mest omfattende.

4.4 Oppbygning

Formålsparagrafene i de andre nordiske landene har alle en mer stringent form og oppbygning enn den norske. Formålsparagrafene i Sverige, Danmark, Finland og Island følger alle en tredeling som grovt sett har følgende perspektiver som utgangspunkt:

- skolens formål i et samfunnsperspektiv
- skolens formål i et individperspektiv
- skolens formål i et institusjonsperspektiv

5 Bostadutvalgets utredning

Ved kongelig resolusjon av 2. juni 2006 oppnevnte Regjeringen et utvalg for gjennomgang av formålet med opplæringen og formålet for barnehagen (Bostadutvalget). Nedenfor følger et utdrag av NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*, som ble lagt frem av Bostadutvalget 8. juni 2007.

5.1 Bakgrunnen for forslagene

Kapittel 2 i utredningen inneholder «Begrunnelser for utvalgets forslag til formål for barnehagen og formål med opplæringen». I tillegg til en omtale av utviklingen av samfunnet og forholdet til menneskerettighetene som er referert nedenfor, inneholder kapittel 2 blant annet en omtale av «Utviklingen i utdanningssystemet», «Det kristne verdigrunnlaget», «Norge i et internasjonalt perspektiv» og innspill mv. til utvalget.

5.1.1 Utviklingen i samfunnet

Bostadutvalget mener at formålet med barnehagen og opplæringen må sees i en kontekst som omfatter samfunnet i videste forstand, det enkelte individs utvikling og barnehagen, skolen og lærebedriften som institusjon. Det har skjedd gjennomgripende endringer i det norske samfunnet siden begynnelsen av 1970-årene. Større pluralitet på de fleste av samfunnets og livets områder er en fellesnevner for utviklingen, og omfatter utdanningsrevolusjon og forlenget barndom og ungdomstid, innvandring og demografiske endringer, likestilling, nye samlivs- og familieformer, normendringer, etnisk, kulturelt og religiøst mangfold, urbanisering, teknologi- og medierevolusjon, økonomisk velstand og forbruk, et kompetansebasert og internasjonalt arbeidsliv, et økende press på naturen og ny kunnskap om konsekvensene av dette både i Norge og internasjonalt.

Utvalget mener at denne utviklingen berører både barnehagens og opplæringsinstitusjonenes virksomhet og rolle som samfunnsinstitusjoner. Utvalget mener at formålene må gjenspeile samfunnsutviklingen på en slik måte at barnehage, skole og

lærebedrift ikke bare skal påvirkes av det som skjer, men selv være med på å påvirke livsvilkår og samfunnsutvikling både i og utenfor Norge.

5.1.2 Forholdet til menneskerettighetene

Utvalget har konkludert med at de eksisterende formålsbestemmelsene for barnehagen og grunnskole, med den sterke vektleggingen av kristen oppdragelse, ikke harmonerer med de menneskerettslige kravene slik disse er formulert i menneskerettslige konvensjoner og nærmere fortolket av menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg og FNs overvåkningsorganer.

Utvalget vil på denne bakgrunnen særlig peke på problemene med å opprettholde de gjeldende formålsparagrafene uten at de menneskerettslige kravene til nøytralitet og objektivitet stadig trues i den praktiske hverdagen, og har fremhevet betydningen av å få formålsparagrafer for grunnskole og barnehage som utvilsomt oppfyller de menneskerettslige kravene.

5.2 Klare og samlende formålsbestemmelser

Utvalget har hatt som utgangspunkt at formålsformuleringene i minst mulig grad skal være flertydige, og at det bare kan være et begrenset rom for tolkning. Utvalget ønsker ikke at formålet med så viktige samfunnsinstitusjoner som barnehage, skole og lærebedrift skal være avhengig av bestemte tolkningsrammer for å kunne forstås og tas i bruk. Etter utvalgets oppfatning bør formålene derfor være så enkle og forståelige som mulig, med ord som har meningskraft utover det å ha status som honnørord. Først da vil formålene kunne fungere som inspirasjon og påminnelse for flest mulig barn, unge og voksne i barnehager, skoler og lærebedrifter.

Det har vært en viktig målsetting for utvalget å foreslå et formål for barnehagen og et formål for opplæringen som kan virke samlende. Med det mener utvalget at hverken formålet som helhet eller enkeltformuleringer skal kunne oppfattes som ekskluderende eller bli brukt for å ekskludere. Formå-

let skal kunne gjelde for alle som likeverdige individer i et fellesskap, uavhengig av religiøs, kulturell, etnisk eller nasjonal tilknytning. For at formålene skal kunne virke mest mulig samlende for alle bør formålene uttrykke verdigrunnlaget på en måte som gir rom for ulike kulturelle, religiøse og livssynsmessige tilnærminger. Det er et hovedpoeng at flest mulig skal kunne slutte opp om barnehagens og opplæringsens verdigrunnlag.

Formålsparagrafenes nære historie viser at formålene ofte har blitt en arena for symbolpolitikk med til tider steile fronter og polarisering som resultat. Dette ble blant annet tydelig i debatten om barnehageloven i 1970- og 80-årene. Utvalget er av den oppfatning at en slik polarisering er uheldig, og at det har bidratt til å undergrave formålets legitimitet som overordnet rammeverk for institusjonenes virksomhet.

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at opplæringslovens formålsparagraf primært er kjent som «den kristne formålsparagrafen», og at nær sagt all diskusjon om formålsparagrafen dermed reduseres til å dreie seg om ordet «kristen». Det har bidratt til at formålsparagrafen ikke fungerer etter sin intensjon. Det har også bidratt til en praksis der skoler mange steder mer eller mindre velger å se bort fra formålet som grunnlag for virksomhetens praksis.

En modernisering av formålet innebærer å ta på alvor utfordringer og muligheter et moderne samfunn står overfor når det gjelder tradisjon, mangfold og pluralitet. Skal formålene for barnehagen og opplæringen gjenspeile mangfoldet i det norske samfunn, må respekt for uenighet og vilje til kompromiss forenes. Det er viktig å erkjenne at det er ulike syn på spørsmål knyttet til verdier, identitet, kultur, tro og livssyn. Samtidig er det av betydning å anerkjenne at det i et pluralistisk fellesskap er nødvendig at alle gir noe uten å måtte gi opp seg selv. I samfunn der mennesker med ulike religiøse, livssynsmessige, kulturelle og politiske anskuelser skal leve sammen, er det nødvendig med evne, mot og vilje til dialog – også om vanskelige og følsomme spørsmål knyttet til verdier og religion, kultur og identitet. Utvalget mener at det først er når disse forutsetningene er på plass, at kan man skape en felles plattform bygget på konsensus som grunnlag for et demokratisk og fredelig samfunn.

5.3 Utvalgets prosess mot konsensus

Utvalget har klart å komme frem til konsensus om formål for barnehagen og formål for opplæringen. Konsensus innebærer at de fleste er enige om det

meste, og ikke at alle er enige i alt. Det innebærer å erkjenne ulike standpunkter som utgangspunkt for dialog. Dette har kjennetegnet utvalgets prosess frem mot et konsensusforslag. Flere utvalgsmedlemmer startet prosessen med klart uttalte prinsipielle standpunkter knyttet til formuleringen av verdigrunnlaget i formålene. Underveis i arbeidet ble det klart for utvalget hvor viktig det er for barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring at selve grunnlaget for institusjonenes virksomhet uttrykkes på en måte som kan virke mest mulig samlende. Utvalgets medlemmer har erkjent at for å oppnå et samlende formål var det nødvendig i løpet av prosessen å bevege seg fra de prinsipielle primærstandpunktene og mot en konsensus.

Utvalget har lyktes i å komme frem til forslag til formål som er uttrykk for en konsensus som favner bredden i de prinsipielle utgangspunktene. For å tydeliggjøre denne prosessen har de av de utvalgsmedlemmene som har hatt primærstandpunkter som skiller seg fra konsensusforslaget, redegjort for primærstandpunktene og hvorfor de samtidig kan anbefale konsensusforslaget som sin subsidiære løsning. Det er utvalgets oppfatning at en synliggjøring av primærstandpunkter ikke svekker konsensusforslagets legitimitet. Tvert imot er det en styrke at utvalgets dialog, både internt og eksternt, har ført frem til et konsensusforslag som kan favne relativt motstridende prinsipielle utgangspunkter.

5.4 Primærstandpunktene

Nedenfor følger et sammendrag av primærstandpunktene til medlemmene av utvalget, jf. kapittel 5.3.

5.4.1 Primærstandpunkt fra utvalgsmedlemmene Baumann, Chaudhry, Hornslien, Mile, Renberg, Sinding Aasen, Valen og Øzerk

Utvalgsmedlemmene Baumann, Chaudhry, Hornslien, Mile, Renberg, Sinding Aasen, Valen og Øzerk går primært inn for formålsparagrafer for barnehage og opplæring som ikke henviser til tros- eller livssyn. Hovedbegrunnelsen er et ønske om å sikre best mulige kår for tanke- og religionsfriheten for barn og unge i skoler og barnehager. Retten til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet som tilkommer alle, herunder barn og unge, også når de er på skolen og i barnehagen. Foreldres rettigheter som oppdragere, herunder retten til å sørge for sine

barns moralske og religiøse oppdragelse i samsvar med egen overbevisning, må respekteres i overensstemmelse med menneskerettslige krav.

Disse utvalgsmedlemmene ønsker å fremheve at skolen primært er, og skal være, en utdanningsinstitusjon, og ikke en institusjon som direkte eller indirekte skal bedrive opplæring til en bestemt tro. Dette må ligge utenfor skolens oppgave i et moderne, kunnskapsbasert og pluralistisk samfunn. Heller ikke barnehager kan utøve virksomhet som direkte eller indirekte krenker barn og foreldres rett til tanke- og religionsfrihet. Dagens formålsparagrafer for opplæringen i grunnskolen og for barnehagen er kontroversielle, særlig fordi de sier at skolen og barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en kristen oppdragelse (grunnskolen) og en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier (barnehagen). Dette er etter deres oppfatning klart uakseptabelt i dagens samfunn.

De mener imidlertid at det også vil være uheldig med formålsbestemmelser som fastslår at undervisning og barnehagevirksomhet skal «bygge på kristne verdier», eller lignende formuleringer. Dette vil kunne virke ekskluderende i et samfunn som ikke lenger er homogent, men tvert imot i økende grad har karakter av å være både et multi-etnisk og et multireligiøst samfunn, noe som også preger skole og barnehage. I tillegg kommer at de verdier man sikter til (menneskeverd, nestekjærlighet, toleranse, åndsfrihet etc.), ikke kan sies å være spesifikt «kristne», men tvert imot i stor grad deles av andre religioner og livssyn. Det handler med andre ord om verdier som de fleste i Norge slutter opp om uansett religion eller livssyn. Også en formulering som sier at barna «skal få kjennskap til kristen tradisjon», vil etter disse medlemmenes mening være uheldig, fordi den innebærer en favorisering av den kristne tradisjonen og kan bidra til å legitimere en klar kristen innflytelse. En slik formulering er også unødvendig all den tid kunnskap om historie og kultur, inkludert den kristne påvirkningen av norsk kultur og historie, vil være en selvfølgelig del av undervisningen i skolen.

På denne bakgrunnen ser ikke utvalget det som riktig at én religiøs tradisjon løftes inn i formålsparagrafen, og dermed gis en særstatus på bekostning av andre religiøse tradisjoner. Den nærmere vektleggingen av hva som skal prioriteres i undervisningssammenheng, hører hjemme i fag- og læreplaner og ikke i formålsbestemmelsene.

Ved å forankre opplæringen verdimesig i menneskerettighetene unngår man at bestemte religioner eller livssyn gis verdimesig forrang fremfor andre, samtidig som man oppnår forankring i verdier som har stor utbredelse og oppslutning i det nor-

ske samfunnet. Etter deres mening harmonerer et slikt standpunkt også best med Norges menneskerettslige forpliktelser, slik disse er beskrevet i innstillingens kapittel 8. Selv om det ikke uten videre kan sies å være i strid med menneskerettighetene å nevne ordet «kristen» i en formålsparagraf, mener disse medlemmene at det beste vil være å unngå slike spesifikke henvisninger i en formålsparagraf for opplæring og barnehage som skal omfatte og inkludere alle barn og elever uansett religion, livssyn og kulturell bakgrunn.

Det arbeidet som nå er avsluttet fra utvalgets hånd, berører og skal regulere en av samfunnets viktigste oppgaver, nemlig opplæring og danning av barn og unge. Det har vært viktig for utvalget å komme frem til enstemmighet om en felles formålsformulering som grunnlag for videreutvikling av et demokratisk og fredelig samfunn. En delt innstilling fra utvalget om innholdet i formålsparagrafene vil svekke forslaget og dermed også utvalgets mulighet til å påvirke det endelige resultatet. Det har derfor vært nødvendig å jobbe videre ut fra primærforslagene med et sterkt ønske om konsensus. Som nevnt ovenfor innebærer dette at de fleste utvalgsmedlemmene har måttet bevege seg fra sitt primærstandpunkt og gi avkall på noen av sine ønsker for nye formålsparagrafer for opplæring og barnehage. Konsensusforslaget relaterer verdigrunnlaget både til ulike religioner og livssyn, og til menneskerettighetene. Konsensusforslaget, slik det er formulert, vil derfor ivareta vår hovedintensjon.

5.4.2 Primærstandpunkt fra utvalgsmedlemmene Birkedal, Byfuglien og Hætta

Det er i hovedsak tre anliggender som medlemmene Birkedal, Byfuglien og Hætta ønsker å få uttrykt i sitt primærforslag, og hvor de skiller seg ut fra konsensusforslaget:

- tydeliggjøre foreldrenes ansvar for oppdragelse og opplæring av sine barn, ved å få dette frem tidlig i teksten
- tydeliggjøre « grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk tradisjon» som den kulturelle basis for virksomheten
- markere tydelig at mangfoldet i samfunnet må være synlig i skolen, og at den enkeltes overbevisning skal respekteres

Forslaget er uttrykk for en bevissthet om den kulturelle arven og tradisjonen som skolen særlig har som oppgave å forvalte. En synliggjøring av majoritetens kulturtradisjon i et felles formål handler ikke om et hegemoni som ekskluderer andre tradisjoner

eller oppfatninger. Barn og unge har rett til å få innsikt i en sammensatt kultur, der både majoritet og minoritet blir synliggjort, ikke bare det som er felles. Dette er en forutsetning i en integrerende sosialisering, som det er referert til i mandatet for utvalget. For å uttrykke dette har de formulert følgende primærforslag som et alternativ til første avsnitt i konsensusforslaget: «Skolen skal, i samarbeid og forståing med heimen, gi historisk og kulturell forankring og utruste for livet. Skolen skal bygge på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk tradisjon, og verdiar i menneskerettane og i ulike religionar og livssyn i samfunnet, slik som respekt for menneskeverdet, åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, sanning, likeverd og solidaritet. Skolen skal gje innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.» Andre setning, verdigrunnlaget, gjelder også som primærforslag for lov om barnehagen.

Når de benytter «skolen» som subjekt, mener disse medlemmene opplæringen i både grunnskole, videregående skole og fagopplæringen i arbeidslivet. Når de har satt inn i «samarbeid og forståing med heimen» i første setning er det for å understreke foreldrenes grunnleggjande rett og ansvar for sitt barns opplæring, i tråd med erklæringen om menneskerettighetene. Begrepet «forståing» er med på å understreke dette, slik det også er i gjeldende paragraf. I siste del av den første setningen har disse medlemmene satt «historisk og kulturell forankring» før «utruste for livet». De mener med dette at det er viktig at den enkelte elev først skal få en forankring ut fra sin egen (og foreldrenes) bakgrunn og kultur, og deretter få utvidet sin horisont. De bruker begrepet «kulturell forankring» for å få frem at dette ikke bare dreier seg om innsikt, forstått som kunnskap eller kognitiv virksomhet. Disse medlemmene mener at hele skolen er et dannelsingsprosjekt.

Andre setning starter med « grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk tradisjon». Det tydeliggjør at dette er den primære kulturtradisjonen som er basis for skolens virksomhet.

Opplistingen av konkrete verdier er ikke uttømmende, men det er de sentrale verdiene i vår åndstradisjon. Disse verdiene har også støtte i ulike religioner og livssyn i vårt samfunn, og også i menneskerettighetene. Disse utvalgsmedlemmene ser det som et poeng å tydeliggjøre at det er i den kristne og humanistiske tradisjonen disse verdiene er vokst frem og har funnet sin tolkning i vårt samfunn. Med «verdier i ulike religioner og livssyn», mener de at det skal være et verdimesig mangfold. Samtidig forutsetter de at ingen verdier skal være i

strid med menneskerettighetene og de grunnleggjande verdiene i kristen og humanistisk tradisjon.

Den tredje setningen tydeliggjør at skolen skal fungere i et flerreligiøst og flerkulturelt samfunn. Barn, unge og foreldre skal oppleve at skolen tar dem på alvor. Det betyr at ikke bare det generelle og det som er felles skal være synlig. Skolen skal respektere den enkeltes religiøse eller livssynsmessige overbevisning, og støtte den enkeltes danning i tråd med sin kulturelle og religiøse tilhørighet. Slik blir de trygge på sin egen kultur og alle i skolen får kjennskap til ulike kulturer og tradisjoner.

Den siste setningen er identisk med siste setning i første avsnitt i konsensusforslaget.

Når disse medlemmene av utvalget subsidiært kan støtte konsensusforslaget, er det fordi dette ikke fremstår som et helt annerledes alternativ, sett i forhold til deres primærforslag. Konsensusforslaget ivaretar til en viss grad de anliggender de allerede har pekt på. De har ved å gi tilslutning til konsensusforslaget vist hva det kan være mulig å få konsensus om i et utvalg som representerer ulike oppfatninger i vårt samfunn.

5.4.3 Primærstandpunkt fra utvalgsmedlemmene Bostad, Bull og Hareide

Utvalgsmedlemmene Bostad, Bull og Hareide har et primærstandpunkt som i innhold samsvarer med konsensusforslaget når det gjelder formuleringen av formålenes verdigrunnlag.

5.5 Bostadutvalgets forslag til endringer – Konsensusforslagene

5.5.1 Bostadutvalgets forslag til formål for barnehagen

Utvalget foreslår at formålet for barnehagen skal lyde som følger:

«Barnehageloven § 1

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, nestekjærighet, likeverd og solidaritet, slik disse grunnleggjande verdiene kommer til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, i ulike religioner og livssyn, og slik de er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på na-

turen og hverandre. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.»

5.5.2 Bostadutvalgets forslag til formål for opplæringen

Utvalget foreslår at formålet for opplæringen skal lyde som følger:

«Opplæringsloven § 1–2

Opplæringa i skole og lærebedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, i ulike religionar og livssyn, og slik dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng. Elevane skal lære å tenkje kritisk, handle etisk og ta økologisk ansvar. Dei skal ha medansvar og høve til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane med tillit og krav, og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

Skolen skal samarbeide med heimen.»

5.5.3 Nærmere om konsensusforslagene

Formålsparagrafene angir både grunnlaget for og hensikten med den totale virksomheten i barnehagen, skolen og lærebedriften. De har en viktig konkret funksjon som retningsgivende for øvrige lovparagrafer og styringsdokumenter, og de har en viktig symbolsk funksjon som uttrykk for samfunnets normer og verdier. Formålsparagrafene skal være på et overordnet nivå og omfatte helheten i virksomhetene. Samtidig skal de være konkrete og korte. For å imøtekomme slike krav har utvalget hatt som utgangspunkt at formålene skal uttrykke tre perspektiver:

- samfunnsperspektiv
- individperspektiv
- institusjonsperspektiv

Utvalget har valgt å bygge opp forslaget til formål for barnehagen på samme måte som formålet med opplæringen. Dette er gjort for å tydeliggjøre både sammenhenger og ulikheter mellom barnehagen og opplæringen og for å øke institusjonenes forståelse for hverandre. Stor grad av samordning av formålene for barnehagen og opplæringen kan også bidra til større helhet og sammenheng i barn og unges læring og utvikling.

I gjeldende formål med opplæringen er det egne ledd for grunnskolen og videregående opplæring. På bakgrunn av utviklingen mot en mer samordnet 13-årig grunnopplæring mener utvalget det nå er naturlig at formålet ikke differensierer mellom grunnskole og videregående opplæring. Formålsbestemmelsene bør på et overordnet nivå kunne omfatte hele det 13-årige utdanningsløpet, mens øvrige styringsdokumenter ivaretar de ulike nivåenes egenart og behov for konkretiseringer.

Samfunnsperspektivet uttrykkes i første ledd i både utvalgets forslag til formål for barnehagen og formål med opplæringen. Tatt i betraktning de ulike institusjonenes egenart mener utvalget det er naturlig at første ledd ikke er helt identisk i de to formålene. Forskjellene på for eksempel en barnehage og en lærebedrift er store på de fleste områder, og det bør også komme til uttrykk i formålene.

Utvalget mener at disse forskjellene ikke gjelder for institusjonenes verdigrunnlag. Utvalget vil derfor foreslå at verdigrunnlaget uttrykkes likt i begge formålene. Utvalget legger til grunn at hverken formålet for barnehagen eller for opplæringen kan være verdinøytralt. Både barnehagen, skolen og lærebedriften skal, i ulik grad, forestå et pedagogisk arbeid, og det kan ikke skje i et verdimessig vakuum. Samfunnet må klargjøre de verdiene institusjonene skal bygge på og virkeliggjøre. Utvalget mener at formålene bør uttrykke konkrete verdier og anerkjenne at verdiene kan uttrykkes og begrunnes forskjellig i ulike religioner og livssyn.

Utvalget mener det er nødvendig at formålenes verdigrunnlag ikke er formulert på en måte som kan føre til splid. Verdigrunnlaget må uttrykkes slik at flest mulig kan slutte opp om og føle seg likeverdige inkludert i samfunnets og virksomhetens fellesskap. Utvalget ønsker derfor ikke å videreføre tradisjonen med at formålsparagrafene skal forankre verdigrunnlaget bare i en bestemt religion og trosretning. I stedet ønsker utvalget at barnehagens og opplæringens verdigrunnlag skal uttrykke grunnleggende verdier som flest mulig kan slutte seg til, uavhengig av religiøs eller livssynsmessig tilhørighet.

«Menneskeverdet» er nevnt først og er grunnlaget for de andre verdiene som følger. Respekt for

menneskeverdet angår dypere begrunnelser for det enkelte menneskets ukrenkelighet. Menneskeverd kommer til uttrykk i innledningen og første artikkel i menneskerettighetserklæringen, og er en grunnleggende verdi i de fleste religioner og livssyn. «Åndsfrihet» er en forutsetning for samfunnets kulturinstitusjoner, og både barnehage og skole er kulturinstitusjoner. Samtidig viser det til at både i samfunnet som helhet og i den enkelte institusjon må hvert individ møtes med respekt for sine ideologiske og religiøse overbevisninger. «Nestekjærlighet», «likeverd» og «solidaritet» er grunnleggende for forholdet mellom mennesker, og utfyller hverandre med sine noe forskjellige, men likevel samstemmende og rike betydningsnyanser.

Utvalget ønsker å synliggjøre at disse grunnverdiene i Norge er vokst frem i en kulturell kontekst preget av kristen og humanistisk tradisjon. Med uttrykket «kristen og humanistisk tradisjon» anerkjennes den historiske og kulturelle innvirkningen både kristendom og humanisme har hatt på samfunnsutviklingen. Når utvalget velger å bruke begrepsparet «kristen og humanistisk», er det for å understreke at dette er retninger som historisk både har utfyllt og korrigert hverandre. Både barnehagen og grunnopplæringen er viktige kulturbærere i samfunnet, og formålene bør derfor synliggjøre den kristne og humanistiske tradisjonen. Samtidig vil utvalget understreke at hverken valg av verdier eller tradisjoner som benevnes i formålene, bør tolkes dithen at andre verdier eller andre deler av en sammensatt kulturtradisjon utelukkes.

Barnehagen og grunnopplæringen virker i et samfunn der religiøst mangfold blir stadig tydeligere. Formålenes samfunnsperspektiv må etter utval-

gets oppfatning reflektere dette mangfoldet. Ved å synliggjøre religioner og livssyn i formålsparagrafene anerkjennes både at religioner og livssyn har en plass i det offentlige rommet, og at det er plass for en åndelig dimensjon i barnehage og opplæring. Samtidig er det viktig å understreke at en slik plass ikke skal brukes som utgangspunkt for å uttrykke et religiøst eller verdimeslig hegemoni. Tvert imot må en slik plass brukes som utgangspunkt for dialog, åndsfrihet og respekt for mangfold. Skal barnehagens og opplæringens verdigrunnlag kunne ha legitimitet for alle som likeverdige individer, må det være mulig for barn, elever, foreldre og ansatte med ulik religiøs og livssynsmessig tilhørighet å slutte seg til verdigrunnlaget.

Utvalget vil fremheve menneskerettighetene som et forankringspunkt for verdiene og for å balansere religionene. Menneskerettighetskonvensjonene er juridiske dokumenter om forholdet mellom stat og individ, og gjenspeiler noen grunnleggende verdier som på kort tid har fått et globalt gjennombrudd som en felles referanse for etiske og politiske samtaler.

Utvalget er av den oppfatning at konsensusforslagene til formålsparagrafer klart ligger innenfor de kravene som følger av Norges menneskerettslige forpliktelser. Det har vært viktig for utvalget å sikre en god margin i forhold til menneskerettslige skranker til vern om individenes tanke- og trosfrihet. Utvalget mener at de valgte formuleringene både oppfyller menneskerettighetene og samtidig er godt egnet i et moderne pluralistisk samfunn.

Forøvrig vises det til NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringa* – særlig kapittel 2.8 Særskilt om opplæringen.

6 Høringen

6.1 Høringsutsendelsen mv.

Utredningen fra utvalget ble sendt ut på en bred høring 19. juni 2007. Høringsfristen var 1. november 2007.

Følgende instanser ble invitert til å avgi høringsuttalelse:

Departementene
Kommunene
Fylkeskommunene
Fylkesmennene
Akademikerne
Aktive foreldre
Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Arbeidsgiverforening (NAVO)
Baháísamfunnet
Barneombudet
Buddistforbundet
CIVITA
CULCOM v/UiO (Kulturell kompleksitet i det nye Norge)
De statlige helseforetakene
Den norske Helsingforskomité
Den katolske kirke v/Oslo katolske bispedømme
Det Mosaiske Trossamfund
Det Utdanningsvitenskapelige fakultet, UiO
Elevorganisasjonen
FAFO
Fellesorganisasjon for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
Forbrukerombudet
Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)
Privatskoleorganisasjonene
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
Gurdwaraen i Norge
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
HL-sentret
Human-Etisk Forbund
Human Right Service
IKO – Kirkelig pedagogisk senter
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Institutt for samfunnsforskning (ISF)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Islamsk Råd Norge
Kanvas
Kirkerådet
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Kristent Pedagogisk Forum (KPF)
KS
Landslaget for nærmiljøskolen (LUFSS)
Landsrådet for norske barn – og ungdomsorganisasjoner
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lærernes Yrkesforbund
Mangfold i arbeidslivet
Mellomkirkelig råd
Menneskerettighetshuset
Nasjonalt Senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
Nettverket av samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter
NIFU STEP
NOKUT
Norges Forskningsråd
Norges Handicapforbund
Norges Idrettsforbund
Norges Kristne Råd
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norsk Bedriftsforbund
Norsk Bibliotekforening
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)
Norsk innvandrersforum
Norsk Kulturskoleråd
Norske kveners forbund
Norsk Lektorlag
Norsk senter for flerkulturell verdiskapning
Norsk Skolelederforbund
Norsk Studentunion
Norske kvinners sanitetsforening
NOVA
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Faglige råd v/Utdanningsdirektoratet
Organisasjon mot offentlig diskriminering
Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
Private grunnskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2–12
Private høyskoler

Redd Barna
 Samarbeidsforum for funksjonshemmedes fellesorganisasjon (SAFO)
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Sametinget
 Samnemda for NF og NKF
 Sanatan Mandir Sabha
 SEFIA, Høgskolen i Oslo
 Senter for interkulturell kommunikasjon
 Senter for menneskerettigheter, UiO
 Senter mot etnisk diskriminering
 Skolenes landsforbund
 SRY v/Utdanningsdirektoratet
 Statens råd for funksjonshemmede
 Statlige høyskoler
 Statlige videregående skoler
 Statstjenestemannsforbundet
 Steinerbarnehagene i Norge
 Studentenes Landsforbund
 Studieforbundene
 Trygge barnehager AS
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsgruppene hovedorganisasjon
 Universiteter
 Universitets- og høyskolerådet
 Utdanningsdirektoratet
 VOX
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet ønsket også synspunkter på innstillingen fra andre enn høringsinstansene. Det ble derfor utarbeidet en egen invitasjon på departementets hjemmesider, herunder et eget skjema som kunne benyttes. I tillegg ble det arrangert fem regionale høringskonferanser der utvalgets utredning ble lagt frem og debattert.

Det ble også bli lagt opp til å engasjere foreldre og elever særskilt. I den forbindelse fikk både Foreldretutvalget for grunnskolen (FUG) og Elevorganisasjonen stilt midler til rådighet.

6.2 Innkomne høringsuttalelser

Departementet har mottatt høringsuttalelser fra følgende høringsinstanser:

Barne- og likestillingsdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Miljøverndepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Sametinget
 Barneombudet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Sosial- og helsedirektoratet
 Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Akershus fylkeskommune
 Aust-Agder fylkeskommune
 Finnmark fylkeskommune
 Hordaland fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylke
 Nordland fylkeskommune
 Nord-Trøndelag fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune
 Sogn og Fjordane fylkeskommune
 Asker kommune
 Askim kommune
 Bamble kommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Bø kommune
 Bømlo kommune
 Dovre kommune
 Drammen kommune
 Eigersund kommune
 Fjell kommune
 Flora kommune
 Forsand kommune
 Fredrikstad kommune
 Frogn kommune
 Gaular kommune
 Gjerstad kommune
 Gjesdal kommune
 Hammerfest kommune
 Herøy kommune
 Hjelmeland kommune
 Hole kommune
 Horten kommune
 Hå kommune
 Inderøy kommune
 Klepp kommune
 Klæbu kommune
 Kongsberg kommune
 Kongsvinger kommune
 Kristiansand kommune
 Kåfjord kommune
 Levanger kommune
 Loppa kommune

Lørenskog kommune	Høgskolen i Sør-Trøndelag
Melhus kommune	Høgskolen i Telemark
Meråker kommune	Høgskolen i Vestfold
Moss kommune	Høgskolen i Volda
Namdalseid kommune	Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, HiO (NAFO)
Namsos kommune	Norsk senter for menneskerettigheter, UiO (SMR)
Narvik kommune	Universitets- og høyskolerådet (UHR)
Nedre Eiker kommune	Det teologiske Menighetsfakultet (MF)
Nesodden kommune	Fjellhaug misjonshøgskole
Nesseby kommune	Norsk Lærerakademi (NLA)
Neset kommune	
Nissedal kommune	
Nittedal kommune	Elevorganisasjonen
Nordkapp kommune	Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)
Nore og Uvdal kommune	
Nærøy kommune	Kanvas
Oslo kommune	Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
Porsgrunn kommune	Steinerbarnehagene i Norge
Radøy kommune	
Randaberg kommune	Fellesorganisasjonen
Re kommune	Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
Rindal kommune	KS
Ringerike kommune	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Rælingen kommune	Norsk Skolelederforbund
Rennebu kommune	Skolenes landsforbund
Røyken kommune	Unio
Råde kommune	Utdanningsforbundet
Sandefjord kommune	
Sandnes kommune	
Sarpsborg kommune	Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Ski kommune	
Skien kommune	
Sola kommune	Agder og Telemark bispedømme
Stange kommune	Biskopen i Tunsberg
Stavanger kommune	Bjørgvin bispedømme
Suldal kommune	Borg bispedømme
Sunndal kommune	Biskopen i Hamar
Stryn kommune	Den Katolske Kirke v/ Oslo Katolske bispedømme
Sørreisa kommune	Human-Etisk Forbund
Time kommune	Islamsk Råd Norge
Tromsø kommune	Kirkelig pedagogisk senter (IKO)
Trondheim kommune	Kirkerådet
Tvedestrand kommune	Kristent Pedagogisk Forum (KPF)
Tysnes kommune	Nidaros bispedømmeråd
Tønsberg kommune	Norges Kristne Råd
Vegårshei kommune	Oslo bispedømme
Vikna kommune	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Vindafjord kommune	Stavanger biskop og Stavanger bispedømmeråd
Våler kommune i Hedmark	Sør-Hålogaland biskop
Våler kommune i Østfold	
Ørsta kommune	
Det utdanningsvitenskapelige fakultet, UiO	Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Høgskolen i Nesna	Landslaget for nærmiljøskolen (LUFSS)
Høgskolen i Oslo	Norges Kvinne- og Familieforbund
	Norsk Bibliotekforening
	Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)

De aller fleste av høringsinstansene ovenfor har uttalt seg både om forslaget til formål for barnehagen og formål for opplæringen. Et fåtall har kun uttalt seg om ett av forslagene.

Følgende høringsinstanser har oppgitt at de ikke avgir høringsuttalelse om forslaget til endret formål for barnehagen og opplæringen:

Arbeidsgiverforeningen Spekter (tidl. NAVO)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Redd Barna

I tillegg har departementet mottatt om lag 60 høringsuttalelser fra andre, blant annet fra foreldre-råd, lokale partilag og privatpersoner.

6.3 Synspunkter fra høringsinstansene

6.3.1 Generelt om forslagene

Departementet har mottatt langt færre høringsuttalelser enn forventet, blant annet er det en relativt liten andel av landets kommuner og fylkeskommuner som har uttalt seg om Bostadutvalgets forslag til formål for barnehagen og opplæringen. *Møre og Romsdal fylke* uttaler i brev datert 14. november 2007:

«Etter vår vurdering skyldes den svake respon- sen fra høringsinstansene nettopp det positive at utvalget har gjort en god jobb og kommet fram til et omforent forslag som de fleste kan slutte seg til, jf. følgende sitat fra Møre og Romsdal fylke v/skoleeier: «utvalet har tydeleg- vis hatt ein omfattande og uvanleg god prosess, og har greidd å samle seg om forslag til ein ny formålsparagraf for barnehagen og ein for opp- læringa, samtidig som desse også er bygd opp på same måten, uttrykker det same verdigrunn- laget, og oppfyller både krava om kulturell tradi- sjon og kulturelt mangfold, samtidig som forsla- ga etterlever dei internasjonale og menneske- rettslege forpliktelsane Noreg er bundne av.»»

Konsensusforslagene har bred støtte blant de høringsinstansene som har valgt å uttale seg. Om- kring 2/3 støtter helt eller delvis utvalgets forslag, både til formålsparagraf for barnehagen og formål- paragraf for opplæringen. De fleste instansene ser behovet for en endring av gjeldende formålspa- ragraf slik at den blir bedre tilpasset dagens samfunn. De berømmer også utvalget for å ha arbeidet seg frem til et konsensusforslag.

Landsorganisasjonen Norge (LO) uttaler:

«Dette tilsier at vi kan få vedtatt robuste formålsparagrafer som står seg over tid»

6.3.2 Til forslaget til samfunnsperspektiv

Et klart flertall av høringsinstansene støtter eller har ingen kommentarer til første punktum i forsla- get fra utvalget om at « Opplæringa i skole og lære- bedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane historisk og kulturell innsikt.» Når det gjel- der verdigrunnlaget som er omhandlet i andre punktum i forslaget, støttes dette av omkring to tredjedeler av de inviterte høringsinstansene. Blant kommunene er det tilsvarende oppslutning. Flere instanser, deriblant Utdanningsforbundet og Bar- neombudet, uttaler at det er positivt med en bred verdiforankring som er både samlende og inklude- rende. *Barneombudet* uttaler:

«Skole og barnehage skal være inkluderende og oppfattes som et reelt og likeverdig tilbud til alle barn. En viktig del av anti-mobbearbeidet er å bidra til en aksept av forskjellighet, ikke å et- terlyse likhet. De foreslåtte formålsbestemmel- ser kan være med å bidra til dette.»

LO, Utdanningsforbundet, UNIO, Norsk skole- lederforbund og Forskerforbundet er blant de ar- beidslivsorganisasjonene som støtter forslaget til verdiforankring. *Norsk skolelederforbund* uttaler:

«Dette er et formål som er tilpasset de utford- ringene skole og barnehage står overfor, og som kan vise vei i tiår framover.»

Flere instanser er også glad for konkretiserin- gen av felles verdier, blant annet uttaler *Trondheim kommune* og *Stavanger kommune* at

«[...] de foreliggende forslagene til nye formål- sparagrafer for barnehage og grunnskole med- fører flere nyttige konkretiseringer i forhold til viktig verditenkning rundt barnehagens og grunnskolens rolle.»

Islamsk Råd Norge og Innvandrernes Landsor- ganisasjon (INLO) er også blant de instansene som støtter verdiforankringen. *INLO* uttaler:

«Forslagene inneholder et sett av verdier som flest mulig kan slutte seg til, uavhengig av kul- turell, religiøs eller nasjonal tilknytning.»

Enkelte problematiserer at verdiene er foran- kret i flere religioner og livssyn, og derfor vil kunne forstås ulikt. *Universitets- og høgskolerådet* påpeker at forslaget gir en høy grad av tolkningsfrihet og at en del mulige konflikter tilsløres gjennom det frem- lagte, brede konsensusforslaget. *Det utdanningsvi- tenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo (UiO)* uttaler:

«Det er likevel en utfordring at ulike religioner

og livssyn har ulike forståelsesrammer og at de konkrete verdiene som er nevnt i forslaget derfor ikke vil bli entydig forstått.»

Samtidig uttaler UiO at det er det er svært positivt med en forankring i menneskerettighetene og at dette er en betimelig modernisering. Flere instanser støtter dette, blant annet *Høyskolen i Sør-Trøndelag* som uttaler:

«Det er viktig at menneskerettighetene er lagt som fundament for virksomheten i skole og barnehage slik som det blir fremmet i forslagene.»

De instansene som ikke støtter verdiforankringen i konsensusforslaget ønsker enten en tydeliggjøring av de kristne og humanistiske grunnverdiene og den kristne kulturarven, eller en formålsparagraf uten henvisning til religion eller livssyn.

Den norske kirke ved ulike biskoper og bispedømmer, Sametinget og Kirkelig pedagogisk senter (IKO) og omkring en fjerdedel av kommunene som har uttalt seg, er blant de instansene som mener kristen og humanistisk tradisjon må tydeliggjøres. *IKO* uttaler:

«Konsensusforslaget går etter vår mening for langt når forslaget kan leses som en total sidesetting av alle religioner og livssyn».

Agder og Telemark bispedømme støtter primærstandpunktet til medlemmene Birkedal, Byfuglien og Hætta, som blant annet innebærer en tydeliggjøring av grunnleggende verdier i kristen og humanistisk tradisjon. De uttaler at:

«[...] i kraft av åndshistorie og kulturoverlevering i dette landet bør man like fullt kunne gi «den kristne og humanistiske tradisjon» et fortrinn ut fra en velbegrunnet forskjellsbehandling»

Norges Kristne Råd støtter også dette primærstandpunktet, men kan imidlertid subsidiært gi sin støtte til konsensusforslaget med følgende begrunnelse:

«I et samfunn som i tiltagende grad er flerkulturelt og der ikke minst det religiøse mangfoldet blir tydeligere, mener NKR at formålene bør uttrykke konkrete verdier som det finnes bred enighet om, samtidig som man erkjenner at verdiene kan begrunnes ulikt i de ulike tradisjonene. [...] Den foreslåtte måte å uttrykke verdiforankringen ivaretar etter vårt syn hensynet både til tradisjon og mangfold, til majoritet og minoritet»

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet mener derimot at forslagens formulering kan virke ekskluderende, og støtter flertallets primærstandpunkt

om en formålsparagraf uten henvisning til religion eller livssyn. Direktoratet uttaler:

«Den foreslåtte formålsparagrafen fremhever kristendommen framfor andre trosretninger, og kan derfor virke ekskluderende på noen grupper.»

Human-Etisk forbund ønsker at verdiene kun skal forankres i menneskerettighetene:

«Human-Etisk Forbund mener at fellesverdier, ikke livssynspartikulære verdier, bør være grunnlaget for våre fellesskapsinstitusjoner.[...] Menneskerettighetene er i dag uttrykk for de mest universelle fellesverdier vi har.»

Dette støttes av Fellesorganisasjonen og Skolenes landsforbund. Andre instanser som ønsker en konfesjonsfri formålsparagraf er Elevorganisasjonen, Humanistisk Ungdom og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*. Sistnevnte uttaler:

«Både som håndhever av loven mot diskriminering på grunn av religion, og som pådriver for likestilling på tvers av religioner, går ombudet inn for konfesjonsfrie formålsparagrafer i barnehage og skole.»

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) er blant de instansene som ikke ønsker en henvisning til kristendommen. Det ønsker at:

«[...] departementet i det videre arbeidet med utvalgets forslag viderefører utvalgets fokus på Norges menneskerettslige forpliktelser og legger vekt på hensynet til grunnleggende verdier som har støtte i ulike religioner og livssyn.»

Også *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)* ønsker i utgangspunktet en konfesjonsfri formålsparagraf, men ser nødvendigheten av å kunne inngå kompromiss. *KIM* uttaler at man er:

«... best tjent med enstemmighet om en felles formålsformulering som grunnlag for utvikling av et demokratisk og fredelig samfunn.»

Flere instanser mener formålet virker inkluderende og gjenspeiler mangfoldet i samfunnet. *Finnmark fylkeskommune* uttaler:

«Utvalget har fått fram og synliggjort de utfordringer og muligheter samfunnet står overfor med omsyn til mangfold og pluralitet»

Også *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)* støtter dette. *NAFO* mener at forslagene:

«[...] fremmer på en god måte en respekt for

mangfoldet som må ligge til grunn i alt inkluderings- og integreringsarbeid.»

En del instanser, deriblant Islamsk Råd Norge, KS, Human-Etisk forbund, Barne- og likestillingsdepartementet og Kirkerådet ønsker imidlertid at mangfold uttrykkes eksplisitt i teksten.

Et stort flertall av instansene støtter eller har ingen merknader til forslaget til første ledd siste punktum om at «Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.»

6.3.3 Til forslaget til individperspektiv

Det er generelt få tilbakemeldinger på utvalgets forslag til individperspektiv. Av de instansene som har merknader, er flere positive til at elevene skal «lære å tenkje kritisk, handle etisk og ta økologisk ansvar». Sametinget, Kirkerådet og Borg bispedømmeråd er blant de instansene som er svært fornøyd med at økologisk ansvar er nevnt. Samtidig er det enkelte instanser som ønsker dette forsterket. *Pedagogstudentene* uttaler:

«Vi mener at økologisk ansvar er litt tynt i forhold til de utfordringer vi står overfor når det gjelder natur og miljø i dag.»

Noen instanser påpeker at barna i barnehagen har rett til medvirkning mens elever og læringer kun har «høve til medverknad». Dette oppfattes ikke som tilstrekkelig. Det ønskes sterkere betoning av retten til medvirkning i opplæringen, blant annet fra Elevorganisasjonen, Sametinget og Høgskolen i Vestfold. *Elevorganisasjonen* uttaler:

«Hvis elevene etter sin opplæring skal føle mestring av livene sine og være aktive deltagere i samfunnet og demokratiet må det også tilrettelegges for elevenes medvirkning.»

6.3.4 Til forslaget til institusjonsperspektiv

De fleste av de instansene som har uttalt seg støtter eller har ingen merknader til utvalgets forslag til institusjonsperspektiv.

Elevorganisasjonen ønsker at elevene også skal møte skolen med tillit og krav.

Enkelte instanser, deriblant Kristent Pedagogisk Forum, setter spørsmålsteget ved forslaget om at man i barnehagen skal møtes med tillit og respekt, mens man i opplæringen skal møtes med tillit og krav.

De instansene som har merknader til formuleringen «Alle former for diskriminering skal motarbeidast» er i hovedsak positive, deriblant Likestil-

lings- og diskrimineringsombudet, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og *Finnmark fylkeskommune*. Sistnevnte uttaler:

«I et pluralistisk samfunn der meninger og kulturer møtes og brytes, er det essensielt å holde fokus slik at diskriminering verken tillates eller gis grobunn.»

6.3.5 Til forslaget om samarbeid med hjemmet

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag til formulering og plassering når det gjelder skole-hjem samarbeidet, støtter eller har ingen merknader til forslaget.

Blant dem som støtter formuleringen slik den står i konsensusforslaget er om lag halvparten av kommunene og alle fylkeskommunene med unntak av én. *Akershus fylkeskommune* uttaler at samarbeid med hjemmet ikke bør flyttes frem i formålsteksten, men at både plasseringen og formuleringen er god. Også Utdanningsforbundet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet støtter forslaget på dette punktet. *Utdanningsforbundet* uttaler:

«Den blir oppfattet som klar, tydelig og juridisk forpliktende.»

NAFO er også blant dem som støtter forslaget og uttaler blant annet: «Lovtekstforslagene signaliserer en langt bedre vilje til respekt enn de eksisterende formålstekstene, og vil etter alt og dømme gi samarbeid med hjemmene et styrket fundament.»

Blant departementer, direktorater og fylkesmenn er det i hovedsak få merknader når det gjelder skole-hjem samarbeidet. Det samme gjelder for arbeidslivsorganisasjonene. *Landsorganisasjonen (LO)* påpeker imidlertid:

«LO legger til grunn at både barnehage og skole, i tillegg til å samarbeide tett med hjemmet og foreldre/foresatte, skal ha tett kontakt med øvrige offentlige instanser som har ansvar for barn og unge.»

Den andre halvparten av kommunene, deriblant kommunene Asker, Bærum, Drammen, Oslo, Stavanger og Trondheim, ønsker en tydeligere formulering av forholdet mellom hjem og skole. Dette støttes også av et flertall av tros- og livssynsorganisasjonene og noen høyskoler. Flere instanser foreslår å flytte setningen til første ledd og viser til formålet for barnehagen og/eller mindretallets primærstandpunkt. *Sametinget* uttaler:

«Foreldrenes grunnleggende rett og ansvar for sine barns oppdragelse og opplæring må vekt-

legges og tydeliggjøres tidlig i formålet, på samme måte som det er gjort i forslaget til formål for barnehagen.»

Andre instanser har forslag til formuleringer som utdyper foreldrenes og hjemmets rolle. *Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)* mener at

«[...] formuleringen i forslaget til ny formålsparagraf innebærer en vesentlig svekkelse av prinsippet om at det er foreldrene som har hovedansvaret for barna. Det står heller ingen ting om hva skolen skal samarbeide med hjemmet om.»

FUG foreslår at setningen om samarbeid kommer inn som første ledd, formulert som følger: «opplæringa skal skje i samarbeid og forståing med heimen.»

KS mener blant annet at «samarbeidet med hjemmene hører inn under samfunnsperspektivet og bør flyttes til innledningen av formålsbestemmelsen. KS er klar over at samarbeid med hjemmene er problematisk når ungdommene er blitt myndige. Imidlertid dreier dette seg om et forholdsvis lite tidsrom i forhold til alle årene barn og unge går i grunnopplæringen og ikke er myndige.»

6.3.6 Til andre forhold ved forslaget

Utvalget foreslår ikke at tilpasset opplæring skal reguleres i formålsbestemmelsen, men at dette prinsippet skal reguleres et annet sted i opplæringsloven. Et overveiende flertall av høringsinstansene som har uttalt seg har ikke kommentert denne delen av utvalgets forslag. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* er blant dem som støtter forslaget og uttaler:

«Fylkesmannen er også enig med utvalget i at beskrivelser av metoder for opplæring, herunder plikt til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev, bør fremgå av andre bestemmelser enn formålsparagrafen.»

Det er kun et fåtall av høringsinstansene som har uttalt seg som gir uttrykk for at de er imot denne delen av forslaget. KS uttaler blant annet følgende:

«Læring skjer i et fellesskap og en av utdanningens viktige oppgaver er å utvikle etisk, sosial og kulturell kompetanse og evne til demokrati-forståelse og demokratisk deltakelse. KS mener at dette totalt sett best ivaretas ved at «tilpasset og likeverdig opplæring» fortsatt er en del av opplæringsformål og foreslår at dette tas inn.»

6.4 Høringskonferansene

For å sikre en bred høring av NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*, ble det avholdt fem regionale konferanser i september 2007. Disse ble avholdt i Kristiansand, Tromsø, Bergen, Trondheim og Oslo. Invitasjonen til konferansene gikk til barnehage- og skoleeiere, ledere og ansatte i barnehage, skole og lærebedrift, elever, lærlinger og foreldre, høyskoler, universiteter, statlig utdanningsadministrasjon og arbeidslivets organisasjoner. På disse konferansene ble Bostadutvalgets forslag til formål for barnehagen og opplæringen presentert av flere medlemmer av utvalget. I tillegg svarte utvalgsmedlemmene på spørsmål fra salen. Kunnskapsdepartementet deltok som observatør.

Utvalgets forslag til nye formålsparagrafer for barnehagen og for opplæringen ble godt mottatt. Mange uttalte at det var på høy tid å endre dagens formålsparagrafer. Begrunnelsen var i all hovedsak dagens mangfoldige og flerkulturelle samfunn. Utvalgets forslag til formålsparagrafer ble tolket som åpne og inkluderende. De fikk derfor bred støtte på høringskonferansene. Flere deltagere gav også utrykk for at det var prisverdig at utvalget hadde kommet frem til et konsensusforslag.

Hovedsynspunkter fra konferansene:

- Verdiforankring
- Natur og bærekraftig utvikling
- Felles eller separate formålsparagrafer for barnehagen og opplæringen

Formål for barnehagen:

- Retten til egne formålsbestemmelser for private barnehager

Formål for opplæringen:

- skole – hjem samarbeidet
- tilpasset opplæring

Særlig om verdiforankringen

Det kom frem to hovedsynspunkter om hvilken verdiforankring formålene for barnehagen og opplæringen burde ha. Det ene var ønsket om en sterkere betoning av den kristne tradisjonen i formålsparagrafene, da den ble sett på som en del av den norske kulturarven. En annen begrunnelse for dette ønsket var bekymringen for «utvanning av vår kultur» og for at barna ikke skal få god nok kjennskap til sine røtter. Det kom også reaksjoner på at «kristendom er likestilt med de andre religioner». Det ble derfor foreslått å synliggjøre «vår» religion

uten å ekskludere andre religioner og kulturer, og å fremheve den etnisk norske kulturarven noe sterkere.

Det andre hovedsynspunktet satte menneskerettighetene i fokus. Det ble lagt vekt på at formålet for barnehagen og opplæringen skal være åpen og inkluderende med vekt på det som er felles. En henvisning til den kristne tradisjonen i de nye formålene ville kunne begrense dette. Flere mente at en inkluderende barnehage og skole best blir sikret når den var forankret i universelle verdier slik som det gjøres gjennom menneskerettighetene, uten at noe bestemt om religion eller livssyn fremheves.

Det ble også uttrykt ønske om at det er barnas og ikke foreldrenes rettigheter som må settes i fokus. Det må være barnas tanke- og religionsfrihet som settes på dagsorden i de nye formålene.

Særlig om natur og bærekraftig utvikling

Ifølge forslaget til formål for opplæringen skal elevene lære å ta «økologisk ansvar» og i forslaget til formål for barnehagen skal «barna lære å ta vare på naturen». Flere påpekte at dette ikke er tilstrekkelig sett i forhold til de utfordringene vi står overfor i dag. Det ble uttrykt et ønske om større vektlegging av naturdimensjonen, eller som det også ble sagt, med «bærekraftig utvikling», slik at læring knyttet til ivaretagelse av natur og miljøvern blir tydeliggjort i formålene.

Felles eller separate formålsparagrafer for barnehage og opplæringen

Når det gjelder hvorvidt det skal være en felles formålsparagraf for barnehagen og opplæringen eller om de to institusjonene skal ha hver sin, kom det frem ulike synspunkter på høringskonferansene. Et synspunkt som ble nevnt var muligheten for å lage en felles paragraf for barnehagen og opplæringen. Begrunnelsen for en slik sammenslåing var at det vil bidra til å fremheve kontinuiteten mellom barnehagen og opplæringen. Andre oppfattet det dithen at kontinuiteten allerede kommer godt til syne med to paragrafer slik utvalget har foreslått, hvor det er et felles verdigrunnlag i begge paragrafene. En

tredje meningsytring var at paragrafene burde være atskilt for å tydeliggjøre barnehagens egenart i forhold til opplæringen.

Retten til egne formålsbestemmelser for private barnehager

Det ble poengtert at private barnehager som ønsker å drive en barnehage med en annen verdiforankring enn den som er oppgitt i formålsparagrafen må få rett til å vedta egne formålsbestemmelser.

Særlig om skole – hjem samarbeidet

Formuleringen om at «Skolen skal samarbeide med heimen» kommer helt på slutten av det foreslåtte formålet for opplæringen, og ble av flere tolket som en lav prioritering av en viktig forutsetning for skolens arbeid. Andre deltagere på høringskonferansene mente at plasseringen av dette forslaget innebar en svekkelse av foreldreretten. Flere konkluderte med at «Foreldrenes rolle synes å være dårlig ivaretatt».

Det ble også av enkelte foreslått at foreldremandatet må utdypes bedre og komme først i formålsparagrafen. Men langt fra alle som uttalte seg om skole – hjem samarbeidet var enige i at det bør legges sterkere vekt på foreldrenes rolle i opplæringen. Sosial reproduksjon ble nevnt som et argument i denne sammenhengen.

Særlig om tilpasset opplæring

Flere gav uttrykk for at «tilpasset opplæring» bør inngå i formålet med opplæringen.

6.5 Synspunkter fra andre

Av de i underkant av 60 foreldrerådene, lokale partilagene og privatpersonene mv. som har avgitt høringsuttalelse, uttaler de fleste seg kun om verdigrunnlaget i formålsparagrafene. Et svært lite antall ønsker et livssynsnøytralt verdigrunnlag, mens et overveldende flertall ønsker en tydeligere forankring i kristen og humanistisk tradisjon.

7 Departementets vurderinger og forslag

7.1 Oppbygging av formålsbestemmelsen

Utvalget la en rekke premisser for arbeidet med formålsparagrafene for barnehagen og opplæringen. Departementet er enig i at disse premissene bør danne grunnlaget for formålsbestemmelsene for barnehagen og opplæringen. Premissene er som følger:

- Formålsbestemmelsen for barnehagen skal være bygget opp på samme måten som formålsbestemmelsen for opplæringen. Den skal inneholde mange av de samme elementene tilpasset barnehagens virksomhet og særpreg og uttrykke det samme verdigrunnlaget.
- Formålsbestemmelsene skal være så korte at de skal kunne brukes som «plakater» i barnehager, skoler og lærebedrifter.
- Formålsbestemmelsene skal på et overordnet nivå angi barnehagens, skolens og lærebedriftens verdigrunnlag og hva som skal være institusjonenes bidrag til individets og samfunnets funksjon og utvikling. Det skal også si noe om hvordan institusjonene skal møte det enkelte barnet og den enkelte eleven, lærlingen og lære-kandidaten. Verdigrunnlaget skal omtales først eller i første avsnitt.
- Språket må være enkelt og forståelig for de fleste. Det skal være moderne, men ikke preget av trendord eller av markedsspråk. Ord og begreper bør så langt det er mulig være entydige.
- Formålet skal fortrinnsvis uttrykkes i positive formuleringer.
- Verbene som brukes i formålet, skal så langt det er mulig uttrykke forpliktelse. «Terapeutiske verb» som hjelpe, støtte, stimulere etc. bør unngås hvis mulig.

Departementet er enig med utvalget i at både eleven, opplæringen og skolen og lærebedriften skal kunne brukes som subjekt i formålet. Departementet foreslår imidlertid at det skal gå eksplisitt frem av formålsparagrafen for opplæringen at også lærlingene omfattes av bestemmelsen. For å unngå at bestemmelsen blir tung å lese, foreslår departe-

mentet at «lærling» også skal omfatte lære-kandidater.

Departementet er enig med utvalget i at en i formålet for opplæringen ikke skal differensiere mellom grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Departementet foreslår derfor at formålsbestemmelsen, som ifølge forslaget skal være på et overordnet nivå, skal omfatte hele det 13-årige opplæringsløpet, mens øvrig regelverk på området ivaretar de ulike nivåenes egenart og behovet for konkretiseringer.

Departementet er enig med utvalget i at formålsbestemmelsen for opplæringen bør være så enkel og forståelig som mulig.

7.2 Samfunnsperspektivet

Departementet har merket seg at mange som gir støtte til konsensusforslaget, gjør det fordi de mener at utvalgets forslag til samfunnsperspektiv er samlende og inkluderende takket være følgende formulering:

«[opplæringa] skal byggje på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, i ulike religionar og livssyn, og slik dei er forankra i menneskerettane.»

Utvalget foreslår at denne formuleringen – verdigrunnlaget – skal være felles for barnehagen og opplæringen. Når det gjelder den nærmere begrunnelsen for denne delen av forslaget vises det til kapittel 5.5.3.

Fra de av høringsinstansene som ikke støtter konsensusforslaget på dette punktet er det fremmet to typer ønsker, en om tydeliggjøring av de kristne og humanistiske verdiene, en annen om formålsparagraf uten henvisning til religion eller livssyn. Med henvisning til det førstnevnte ønsket er departementet av den oppfatning at verdiene i formålsparagrafen ikke skal presenteres som eksklusivt kristne eller bare kristne og humanistiske. Det er et faktum at de grunnverdiene som er nevnt i konsensusforslaget har bred tilslutning fra ulike re-

ligioner og livssyn. Norge er i dag et flerkulturelt samfunn med en sterk oppslutning om fellesskolen. Det er viktig å inkludere en henvisning til ulike religioner og livssyn for å reflektere dette mangfoldet.

På den annen side vil en formålsparagraf uten henvisning til kristen og humanistisk tradisjon, som enkelte høringsinstanser ønsker, miste en viktig side ved den kulturelle forankringen i det norske samfunnet. Departementet mener at forankring av verdiene i menneskerettighetene vil sikre at formålet for barnehagen og opplæringen er godt egnet for et moderne pluralistisk samfunn.

Departementet vil peke på at medlemmene i Bostadutvalget også har hatt ulike prinsipielle standpunkter knyttet til formuleringer av verdigrunnlaget. Disse standpunktene er presentert i NOU 2007:16 som tre forskjellige primærstandpunkter. Det vises her til kapittel 5.4. To av dem er i samsvar med henholdsvis det første og det andre av ovennevnte ønsker. Ett er i samsvar med konsensusforslaget. Med dette som utgangspunkt har Bostadutvalget kommet frem til en konsensus som favner relativt motstridende prinsipielle utgangspunkter. I likhet med utvalgets konsensusforslag legger departementet til grunn at formålene for henholdsvis barnehagen og opplæringen ikke bør være verdinøytrale, og at formålene skal være samlende. Dette er også i samsvar med *Prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet* hvor det blant annet fremgår følgende:

«Et tydelig verdigrunnlag og en bred kulturforståelse er grunnleggende for et inkluderende sosialt fellesskap og for et læringsfellesskap der mangfoldet anerkjennes og respekteres. [...]

For å utvikle elevenes kulturelle kompetanse for deltakelse i et multikulturelt samfunn, skal opplæringen legge til rette for at elevene får kunnskaper om ulike kulturer og erfaringer med et bredt spekter av kulturelle uttrykksformer. Opplæringen skal fremme kulturforståelse og bidra til utvikling av både selvinnsikt og identitet, respekt og toleranse».

Departementet mener at en henvisning i formålsparagrafen til verdienes tverrkulturelle og tverreligiøse oppslutning vil kunne sikre en bred legitimitet for skolens verdiformidling. Departementet slutter seg derfor til ovennevnte forslag fra utvalget.

I likhet med et klart flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg, er departementet enig i de øvrige forslagene fra utvalget når det gjelder samfunnspektivet.

7.3 Individperspektivet

Høringsuttalelsene viser generelt få tilbakemeldinger på utvalgets forslag til individperspektiv. I den grad det er kommentert, har de i stor grad vært positive. Et tema som har vært diskutert i høringsprosessen og også på høringskonferansene er elevmedvirkning. Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven har flere bestemmelser om elevers rett til medvirkning. Elevenes rett til medvirkning omtales også i *Prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet* og har en sentral plass i læreplanene for de ulike fagene. Elevmedvirkning innebærer deltagelse i beslutninger som gjelder egen og gruppens læring. Elevmedvirkning står sentralt for å skape et inkluderende læringsmiljø der eleven lærer både sosialt og faglig. Departementet viser også til forslaget fra Elevorganisasjonen om en sterk betoning av retten til medvirkning. Departementet mener elevenes medvirkning bør stå sentralt i formålsparagrafen, og det foreslås derfor at det skal fremgå i formålet for opplæringen at elevene og lærerene skal ha «rett til medvirkning». Dette er også i samsvar med utvalgets forslag til formål for barnehagen.

Et annet tema som er kommentert av enkelte høringsinstanser er økologisk ansvar. Under de regionale høringskonferansene har flere uttalt at målet om at elevene skal lære å ta økologisk ansvar er prisverdig, men det ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de miljøutfordringer vi står overfor i dag. I denne sammenheng ble uttrykket «bærekraftig utvikling» brukt. Det er imidlertid kun et fåtall av høringsuttalelsene som berører dette spørsmålet. *Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet* mener at formuleringen «økologisk ansvar» er «litt for tynt i forhold til de utfordringer vi i dag står ovenfor når det gjelder natur og miljø. Videre mener *Stiklestad skole v/ Samarbeidsutvalget* «miljøutfordringene kan/bør utdypes nærmere i opplæringsloven».

En mulighet er å la skolen og lærebedriftene bidra til å videreføre den linjen som er staket ut av FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling, og Brundtland-kommisjonens rapport «Vår felles framtid» fra 1987 der begrepet «bærekraftig utvikling» ble lansert. Departementet kan her henvisne til den europeiske strategien for utdanning for bærekraftig utvikling (ESD) laget av United Nations Commission for Europe (UNECE). Målene i «Strategy for Sustainable Development» er blant annet å «fremme bærekraftig utvikling gjennom formell og uformell opplæring» og sikre «at politikk, lover og rammeverket støtter ESD». I dag er disse målene delvis ivaretatt i Norge gjennom læreplaner i enkelte fag i *Læreplanverket for Kunnskapsløftet* og gjennom det

nasjonale dokumentet «Utdanning for bærekraftig utvikling», utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

På en slik bakgrunn kan det hevdes at formålsparagrafen bør betone sterkere, og være tydelig på, at elevene, lærlingene og lære kandidatene skal lære å ta ansvar for bærekraftig utvikling. Dette er også i samsvar med den forståelse Bostadutvalget har lagt til grunn for sine forslag:

«Utvalget mener at formålene må gjenspeile samfunnsutviklingen på en slik måte at barnehage, skole og lærebedrift ikke bare skal påvirkes av det som skjer, men selv være med på å påvirke livsvilkår og samfunnsutvikling både i og utenfor Norge.»

På den annen side innebærer det en stor forpliktelse for unge mennesker å måtte «ta ansvar for bærekraftig utvikling.» Etter departementets syn vil det være både mer nøkternt og realistisk å pålegge elevene «å handle ...miljøbevisst.» Dette er også en mer konkret og lettere forståelig formulering.

I forhold til forslaget fra utvalget foreslår derfor departementet at «ta økologisk ansvar» erstattes med «handle ...miljøbevisst.»

7.4 Institusjonsperspektivet

Departementet støtter utvalgets formulering om at alle former for diskriminering skal motarbeides. I likhet med utvalget, mener departementet at denne formuleringen er tilstrekkelig i og med at nærmere konkretiseringer er nedfelt andre steder i opplæringsloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne loven. Departementet har også merket seg at de fleste høringsinstansene er positive til den foreslåtte ordlyden.

Departementet er enig med utvalget i at «Skolen og lærebedriften skal møte elevene med tillit og krav». I tillegg foreslår departementet begrepet «*respekt*» tilføyes i denne setningen. Begrepet «*respekt*» er brukt i utvalgets forslag til formål for barnehagen, og sammenhengen mellom de to nivåene tilsier at formuleringen bør være identisk for både barnehage og opplæring. Etter departementets vurdering er begrepet respekt også viktig for å beskrive forholdet mellom elev/lærling og lærer/instruktør. Forslaget er også i tråd med Elevorganisasjonens høringsuttalelse som ønsker en sterkere betoning av elevens rettigheter.

7.5 Samarbeid med hjemmet

Samarbeidet med hjemmet omtales flere steder i det regelverket som gjelder for grunnsopplæringen.

Departementet mener i likhet med utvalget at samarbeidet med hjemmet også bør reguleres i formålsparagrafen i opplæringsloven. I denne sammenhengen viser departementet særlig til at formålsparagrafen skal gi overordnede føringer for arbeidet innenfor grunnsopplæringen, og at et godt samarbeid mellom skole og hjem er viktig.

Departementet er videre enig i den formuleringen utvalget har foreslått: «*Skolen skal samarbeide med heimen*». Formuleringen er kort og presis, og som allerede nevnt er samarbeidet mellom skolen og hjemmet utdypet i andre paragrafer i opplæringsloven, i forskrift til opplæringsloven og Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I Prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er samarbeidet med hjemmet blant annet regulert og utdypet slik:

«Foreldrene/de foresatte har hovedansvaret for egne barn og de har stor betydning for barnas motivasjon og læringsutbytte. Samarbeidet mellom skole og hjem er sentralt både i forhold til å skape gode læringsvilkår for den enkelte og et godt læringsmiljø i gruppen og på skolen. En forutsetning for godt samarbeid er god kommunikasjon. I samarbeidet vil gjensidig kommunikasjon om elevenes faglige og sosiale utvikling og deres trivsel stå sentralt. [...]

Samarbeid mellom skolen og hjemmet er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet. Opplæringsloven, forskrift til loven og Læreplanverket danner grunnlaget for samarbeidet, og foreldrene/de foresatte skal ha reell mulighet for innflytelse på egne barns læringsarbeid faglig og sosialt. [...]

Videre er foreldrenes rettigheter regulert i menneskerettskonvensjonene, jf. også nedenfor, og foreldrene har plikter etter barneloven, jf. blant annet dennes § 30 om innholdet i foreldreansvaret.

I likhet med utvalget, legger departementet til grunn at foreldrene har hovedansvaret for oppdragelsen av barna sine, mens skolen og lærebedriften har hovedansvar for opplæringen, det vil si faglig innhold, arbeidsmåter og organisering av opplæringen, herunder ansvaret for at eleven/lære kandidaten/lærlingen får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Videre har skolen ansvaret for å samarbeide med foreldrene om opplæringen for å skape forståelse for det arbeidet som gjøres, og for å sikre nødvendig oppfølging.

I gjeldende formålsbestemmelse er samarbeidet med hjemmet knyttet direkte til den kristne og moralske oppdragelsen i grunnskolen. Denne delen av bestemmelsen gjelder ikke videregående opplæring, jf. omtalen i kapittel 3.1. Flere høringsinstanser ønsker en mer forpliktende bestemmelse

på dette området enn det utvalget har foreslått, herunder en tydeligere understrekning av foreldrenes ansvar for oppdragelsen av barna. I likhet med utvalget mener departementet at foreldreretten sikrer foreldrene ansvaret for oppdragelsen, og ser derfor ikke at det er nødvendig å understreke dette i formålet. Etter departementets vurdering sikrer også menneskerettighetene foreldrenes frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med sin egen overbevisning. Funksjoner staten påtar seg i opplæringen, skal derfor utøves med respekt for foreldres rett til å sikre slik opplæring i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

Departementet kan forøvrig ikke se at de av høringsinstansene som ønsker at foreldrerollen skal gjøres tydeligere i formålsbestemmelsen, blant annet flere kommuner og trossamfunn, har tatt tilstrekkelig høyde for at bestemmelsen både skal gjelde for elever i grunnskolen og i den videregående skolen. Departementet viser i denne sammenhengen til at barn som er fylt 15 år selv avgjør spørsmål om valg av utdanning, jf. barneloven § 32. Foreldrene kan derfor ikke motsette seg at ungdommen velger bort videregående opplæring, og de har heller ingen formell innflytelse på valget av opplæringstilbud. Valgretten følger ungdommene gjennom hele videregående opplæring, og det er ungdommen selv som tar stilling til alle typer valg underveis. Dette gjelder også valg om opplæringen skal avbrytes. Innenfor de kravene som opplæringslovgivningen stiller, bestemmer også grunnskoleelevene selv når de har fylt 15 år. Etter departementets vurdering må derfor samarbeidet mellom hjemmet og den videregående skolen i stor grad skje på den enkelte elevens premisser. Departementet er derfor enig med utvalget i at det er i grunnskolen samarbeidet med hjemmet er viktigst, og at det derfor i praksis bør differensieres i henhold til alderen på elevene.

Departementet støtter utvalgets forslag til plassering av bestemmelsen. Også i gjeldende formålsbestemmelse er den generelle bestemmelsen om samarbeidet mellom grunnskole/videregående skole og hjemmet plassert i siste ledd. Flere høringsinstanser, blant annet Stange kommune og Tønsberg kommune, ønsker en mer sentral plassering av denne delen av formålsbestemmelsen. Etter departementets vurdering vil ikke dette ha noen rettslig betydning. Plasseringen i siste ledd vil der-

imot understreke at samarbeidet gjelder hele skolens virksomhet, det vil si alle deler av formålet for opplæringen – både samfunnsperspektivet i første ledd, individperspektivet i annet ledd og institusjonsperspektivet i tredje ledd. Departementet mener også det er positivt at utvalget foreslår at samarbeidet med hjemmet reguleres i et eget ledd.

Departementet er enig med utvalget i at lærebedriftene ikke skal pålegges å samarbeide med hjemmet selv om lærlingen/lærekandidaten skulle ønske et slikt samarbeid. Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse også på dette punktet:

«Det er ingen bedrifter som plikter å motta lærlinger. En lovfestet plikt til å samarbeide med hjemmet vil kunne oppleves som en ekstra oppgave for lærebedriftene, og i verste fall føre til at det blir vanskeligere å skaffe lærlingsplasser.»

7.6 Andre forhold

Departementet foreslår at tilpasset opplæring ikke reguleres i formålet for opplæringen, men at dette viktige prinsippet blir regulert et annet sted i opplæringsloven. Departementet vil i løpet av våren 2008 komme tilbake med lovforslag om dette i en annen proposisjon som også omhandler andre endringer i opplæringsloven.

Departementet kan hverken se at utvalget eller høringsinstansene har uttalt seg spesielt om opplæring som er særskilt organisert for voksne og forslaget til ny formålsbestemmelse. For opplæring som er spesielt organisert for voksne, og som kommunen eller fylkeskommunen har ansvaret for, gjelder kapittel 4A, jf. opplæringsloven § 1–1 tredje ledd. Dette kapitlet skal derfor inneholde en uttømmende regulering av hvilke bestemmelser i opplæringsloven som gjelder for opplæring spesielt organisert for voksne. I kapittel 4A er det ikke henvisning til gjeldende formålsbestemmelse i § 1-2. Departementet legger til grunn at dette beror på en inkurie, og foreslår at det presiseres i § 4A–6 at formålsbestemmelsen gjelder så langt den passer for opplæring etter kapittel 4A.

Departementet foreslår at formålet for opplæringen blir flyttet til § 1–1, og at virkeområdet for loven reguleres i § 1-2.

Departementet viser ellers til lovutkastet og merknadene i kapittel 9.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for skoleeierne.

Endring av formålet for opplæringen vil medføre behov for noen mindre endringer i henholdsvis

Generell del og Prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette administrative merarbeidet for staten forutsettes dekket innenfor gjeldende rammer.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1–1

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 7.

Bestemmelsen fastsetter formålet for opplæringen. Hva slags former for opplæring bestemmelsen omfatter er nærmere fastsatt i §§ 1-2, 2-12, 2-13 og § 4A–6. Begrepet «lærling» omfatter også lærekanidater.

Første ledd omtaler skolenes og lærebedriftenes samfunnsmandat.

Første ledd første punktum understreker opplæringens rolle som både kulturbærer og kulturskaper. Opplæringen skal være fremtidsrettet, samtidig som den skal sørge for historisk forankring og historisk kontinuitet. Formuleringen «historisk og kulturell innsikt» skal forstås som uttrykk for et bredt spekter av menneskelig erfaring, og ikke bare en kognitiv innsikt.

Første ledd andre punktum presiserer hvilke verdier som skal ligge til grunn for opplæringen i skole og lærebedrift og hvilke tradisjoner som skal være retningsgivende for opplæringen. De utpekte verdiene har et forankringspunkt i menneskerettighetene. Samtidig kan de uttrykkes og begrunnes forskjellig i ulike religioner og livssyn. Den førstnevnte verdien i bestemmelsen – «menneskeverdet» – angår dypere begrunnelser for det enkelte menneskets ukrenkelighet og er derfor grunnlaget for de andre verdiene som er fastsatt. Den neste verdien – «åndsfridom» – viser til at både i samfunnet som helhet og i den enkelte institusjon må hvert individ møtes med respekt for sine ideologiske og religiøse overbevisninger. De tre siste verdiene – «neste-kjærleik», «likeverd» og «solidaritet» – er grunnleggende verdier for forholdet mellom mennesker.

Med uttrykket «kristen og humanistisk tradisjon» anerkjennes den historiske og kulturelle innvirkningen som både kristendom og humanisme har hatt på samfunnsutviklingen. «Kristen og humanistisk» som begrepspar understreker at dette er retninger som historisk både har utfyllt og korigert hverandre.

Første ledd tredje punktum slår fast at demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte som verdier, skal være gjennomgående for sentrale sider ved

opplæringens innhold og arbeidsformer og organisering av skole og lærebedrift.

Skolen skal forberede elevene på å møte og skape et mer likestilt samfunn.

Valg av verdier eller tradisjoner som benevnes skal ikke tolkes dithen at andre verdier eller andre deler av en sammensatt kulturtradisjon utelukkes.

Departementet viser til vurderingene og forslaget under kapittel 7.2.

Andre ledd omhandler individperspektivet.

Andre ledd første punktum fastslår at elevene, lærlingene og lærekanidatene skal utvikle «kunnskap, dugleik og holdningar» for å kunne mestre livene sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Bestemmelsen innebærer at opplæringens primæroppgave er å sørge for at elevene kan tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter, både for samfunnets del og for sin egen utvikling. Til grunn for bestemmelsen ligger et bredt syn på kompetanse. Dette innebærer at opplæringen også må sørge for at elevene, lærlingene og lærekanidatene gis anledning til å få utvikle andre sider ved seg selv.

Andre ledd andre punktum slår fast at elevene, lærlingene og lærekanidatene skal få utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang. Disse egenskapene skal være en del av kunnskapstilegnelsen.

Andre ledd tredje punktum fastslår at elevene, lærlingene og lærekanidatene skal lære å tenke kritisk, handle etisk og miljøbevisst. Kritisk tenkning forutsetter blant annet at elevene, lærlingene og lærekanidatene gis anledning til selv å finne frem til fruktbare argumenter, nyttige hypoteser og spørsmål. Kritisk tenkning er også avhengig av at elevene, lærlingene og lærekanidatene utvikler evne til å se en sak fra flere sider. Både kritisk tenkning og etisk handling er en forutsetning for utvikling av evnen til å handle miljøbevisst. Uttrykket «handle miljøbevisst» innebærer i denne sammenhengen blant annet at elevene, lærlingene og lærekanidatene skal lære å se sine handlinger i et generasjonsperspektiv og være nøye når de treffer valg som setter varige spor og påvirker våre etterkommeres handlefrihet og mulighet til å dekke egne behov.

Andre ledd fjerde punktum slår fast at elevene,

lærlingene og lærekandidatene både skal ha medansvar og rett til medvirkning. Dette innebærer at skolen og lærebedriften skal legge til rette for at de skal få erfaring med ulike former for ansvar, deltagelse og medvirkning i demokratiske prosesser både i det daglige arbeidet og ved deltagelse i representative organer. Retten til medvirkning innebærer også at elevene, lærlingene og lærekandidatene skal få delta i beslutninger som gjelder deres egen læring. Barn og unges rett til medvirkning er også nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1. Barnekonvensjonen er inkorporert i menneskerettsloven.

Departementet viser til vurderingene og forslaget under kapittel 7.3.

Tredje ledd omhandler institusjonsperspektivet.

Tredje ledd første punktum slår fast at skolen og lærebedriften er ansvarlige for at alle elever, lærlinger og lærekandidater blir møtt med tillit, respekt og krav. Dette innebærer at de i hverdagen skal få oppleve tillit til at de kan mestre oppgaver og ansvar, men at de også skal bli møtt med krav. Bestemmelsen innebærer at elevene, lærlingene og lærekandidatene skal møte krav til oppførsel og bli møtt med respekt fra skolen/lærebedriften.

Videre slås det fast at skolen og lærebedriften skal gi elevene, lærlingene og lærekandidatene utfordringer som fremmer danning og lærelyst. Kravet om utfordringer skal ikke forstås som motsetning til trygghet, men at skolene og lærebedriften skal gi elevene, lærlingene og lærekandidatene utfordringer i et trygt læringsmiljø. Å møte utfordringer og oppleve mestring er avgjørende for læring og lærelyst. Danning forutsetter refleksjon og skjer i samspill med andre.

Tredje ledd andre punktum slår fast at alle former for diskriminering skal motarbeides, enten opplæringen skjer i skole eller i lærebedrift. Bestemmelsen innebærer at det ikke er rom for noen former for diskriminering eller krenkende ord eller handlinger. Dette må gjenspeiles i det daglige arbeidet og i alle sammenhenger der skolen og lærebedriften er ansvarlige.

Departementet viser til vurderingene og forslaget under kapittel 7.4.

Fjerde ledd slår fast at skolen skal samarbeide med hjemmet. Bestemmelsen omfatter ikke lærebedrifter.

Samarbeidet skal gjelde for hele virksomheten, det vil si alle momenter i formålsbestemmelsens samfunnsperspektiv, individperspektiv og institusjonsperspektiv. Foreldrene har hovedansvaret for oppdragelsen av barna sine, mens skolen og lære-

bedriften har hovedansvaret for opplæringen, det vil si det faglige innholdet, arbeidsmåter og organiseringen av opplæringen.

Skolen har ansvaret for å samarbeide med foreldrene om opplæringen for å skape forståelse for det arbeidet som gjøres, og for å sikre nødvendig oppfølging. Skolens ansvar må utøves i samsvar med øvrig lovgivning, blant annet menneskerettsloven og barneloven. Dette innebærer blant annet at skolen skal utøve sitt ansvar med respekt for foreldrenes rett til å sikre opplæring i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning, og at barn som har fylt 15 år selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Sistnevnte innebærer at samarbeidet mellom hjemmet og skolen i stor grad må skje på elevenes premisser når de har fylt 15 år.

Departementet viser til vurderingene og forslaget under kapittel 7.5.

Til § 1-2

Bestemmelsen fører videre § 1–1. Som følge av at «friskolelova» har endret tittel til «privatskolelova», er det foretatt en endring i ordlyden i bestemmelsen.

Til § 2–3 fjerde ledd tredje punktum

Endringen har sammenheng med at formålspara-
grafen er flyttet fra § 1-2 til § 1–1.

Til § 2-12 andre ledd

Endringen har sammenheng med at formålspara-
grafen er flyttet fra § 1-2 til § 1–1.

Til § 2-13

Endringen har sammenheng med at formålspara-
grafen er flyttet fra § 1-2 til § 1–1.

Til § 3–4 andre ledd tredje punktum

Endringen har sammenheng med at formålspara-
grafen er flyttet fra § 1-2 til § 1–1.

Til § 4A–6

Første punktum er nytt og presiserer at § 1–1 om formål for opplæringen gjelder så langt den passer for voksne som mottar opplæring etter kapittel 4A.

Andre punktum fører videre gjeldende § 4A–6.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om endringer i opplæringslova.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i opplæringslova

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 1–1 skal lyde:

§ 1–1 *Formålet med opplæringa*

Opplæringa i skole og lærebedrift skal opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet og på åndsfridom, nestekjærleik, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon og i ulike religionar og livssyn og slik dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng. Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

Skolen skal samarbeide med heimen.

§ 1–2 skal lyde:

§ 1–2 *Verkeområdet for lova*

Lova gjeld grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i offentlege skolar og lærebedrifter dersom ikkje noko anna er særskilt fastsett.

Lova gjeld også for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i private grunnskolar som ikkje mottek statstilskot etter privatskolelova, og for privat heimeopplæring i grunnskolen.

For opplæring som er spesielt organisert for vaksne, og som kommunen eller fylkeskommunen har ansvaret for, gjeld kapittel 4A.

§ 2–3 fjerde ledd tredje punktum skal lyde:

Rektor skal organisere skolen i samsvar med første leddet og forskrifter etter tredje leddet og i samsvar med § 1–1 og forskrifter etter § 1–3.

§ 2–12 andre ledd skal lyde:

§§ 1–1, 1–3, 2–3, 2–3 a og 2–4 i lova med forskrifter gjeld for innhaldet og for vurdering i privat grunnskole så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter.

§ 2–13 skal lyde:

§§ 1–1, 1–3, 2–3 og 2–4 i lova med forskrifter gjeld for innhaldet i privat grunnskoleopplæring i heimen så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter.

§ 3–4 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Rektor skal organisere skolen i samsvar med forskrifter etter første leddet og i samsvar med §§ 1–1 og 3–3 og forskrifter etter § 1–3.

§ 4A-6 skal lyde:

§ 1–1 gjeld så langt det passar for opplæring etter dette kapitlet. Læreplanar etter §§ 1–3, 2–3, 3–4 og 6–4 gjeld med dei tilpassingar som følgjer av dette kapitlet.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid.



Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen. April 2008