

Ny lovgivning om opplæring

40.1 Innledning

Utvalget vil i dette kapitlet gjennomgå og vurdere deler av den rettslige reguleringen av opplæring spesielt organisert for voksne i medhold av lov 28.5.1976 nr. 35 om voksenopplæring.

At opplæringen er spesielt organisert for voksne innebærer bl. a. at den egner seg for deltidsstudium eller for veksling mellom heltidsstudium i visse perioder og annen virksomhet i mellomliggende perioder, f.eks. arbeid i eller utenfor hjemmet. Den videre framstilling vil derfor ikke behandle den rettslige reguleringen av ordinær opplæring på grunnskolens og den videregående skoles nivå der voksne også deltar.

Fremstillingen omfatter heller ikke grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne, herunder alternativ førstegangsutdanning på grunnskolens og den videregående skoles nivå og etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning innen videregående opplæring, jf. om lovstruktur. Spørsmålet om i hvilken grad den alminnelige lovgivning for grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal få anvendelse på slik opplæring behandles i tilknytning til de alminnelige regler om rettigheter, standardkrav, kompetansekrav og opplæringens innhold i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. For oversiktens skyld har utvalget likevel valgt å ta med fremstillingen av gjeldende rett på dette området i dette kapitlet, jf. punktene 40.3.3 - 40.3.6.

Nedenfor vil utvalget først gi en oversikt over utviklingen av folkeopplysningen og voksenopplæringen i Norge fram til vedtakelsen av lov om voksenopplæring i 1976 (pkt. 40.2). Den oversikt over gjeldende rett som deretter følger (pkt. 40.3) er noe mer omfattende enn det som er nødvendig for vurderingene i dette kapitlet.

Utvalgets vurderinger følger i punkt 40.4.

40.2 Historie

Den moderne folkeopplysningen og voksenopplæringen har sitt utgangspunkt i en ideologi om «en folkeopplysning for, gjennom og av folket» som tok form fra midten av 1800-tallet. Disse ideene ble først og fremst båret fram av den kristne lekmannsbevegelsen og av bonde-, avholds- og arbeiderbevegelsen, selv om målene kunne være noe ulike.

Folkeopplysningen hadde til dels sterke drag av en motkultur mot de herskende klassers dannelsesideal og kunnskapssyn. På en måte var opplysnings- og opplæringstiltakene uttrykk for et omvendt kulturbegrep - at kultur blir skapt nedenfra gjennom egenaktivitet, selvhevdelse og ansvar. Kultur var folkets fornuft, slik Eilert Sundt uttrykte det på midten av 1850-tallet.

I takt med fremveksten av foreningslivet ble også folkeopplysningen og den fastere organiserte opplæringsvirksomheten et viktig virkemiddel, både for skoling av medlemmer og tillitsvalgte til organisasjonsinterne oppgaver og for å informere og påvirke omgivelsene om foreningens oppgaver og mål. Samtidig ble det med utgangspunkt i foreningene satt i gang allmenne utadvendte opplæringstilbud ut fra interesser og behov i lokalsamfunnet.

En fri og aktiv folkeopplysning ble sett på som en forutsetning for demokrati og folkestyre. Den organiserte opplæringsvirksomheten, som i foreningssammenheng kalles studievirksomhet, skulle være demokratisk, med studieringen som den viktigste arbeidsformen, og med prinsipper om deltakerstyring og frihet til valg av stoff og arbeidsmåte.

Dagens 35 godkjente studieforbund og deres virksomhet har sin bakgrunn i og er en del av det frivillige organisasjonslivet.

Første gang departementet tok initiativ til å utforme en samlet plan for folkeopplysningsarbeidet var i 1933. Dette førte til at «studiearbeidet» fikk sin første bevilgning på statsbudsjettet for 1935-36. Den var på 5000 kroner og ble brukt til innkjøp av bøker og til kurs for å lære opp ringledere.

I 1958 oppnevnte departementet en komité for å utrede organisering av og støtte til det frivillige opplysnings- og kulturarbeid. Komiteen avga sin innstilling i 1960. I sin konklusjon sa komiteen bl.a.: «Komiteen er kommet til den konklusjon at det vil være en vesentlig vinning for den kulturelle utvikling i vårt land om det opplysnings- og kulturarbeid som drives utenfor de faste institusjoner og skoleverket, blir anerkjent av lovgivningen med sikkerhet for økonomisk støtte og ved faste formidlingsorganer med offentlig status.»

Komiteen foreslo fremmet en egen lov om det offentliges ansvar og forpliktelser overfor det frivillige opplysnings- og kulturarbeidet.

I St.prp. nr. 92 (1964-65) ble det spesielt drøftet hvordan opplysningsorganisasjonene og det ordinære skoleverket skulle kunne utnyttes til voksenopplæringsformål. Det ble skissert en arbeidsdeling etter følgende retningslinjer:

«Skolemyndighetene vil måtte ha ansvaret for undervisningstiltak som tar sikte på fullstendige eksamener i allmennutdannende fag og stå for organisering av offentlige prøver i enkeltfag.

Organisering og gjennomføring av undervisning med sikte på deksamener eller på kunnskapstilegnelse uten tanke på eksamener bør være forbeholdt opplysningsorganisasjonene så langt de makter det. Yrkesskolestellet bør ha ansvaret for yrkeskvalifisering og opplæring, mens den interesseskapende, yrkesorienterende og hobbypregede virksomhet i første rekke bør være en oppgave for de frivillige opplysningsorganisasjonene.»

Ved behandlingen av St.prp. nr. 92 (1964-65) ga Stortinget sin tilslutning til departementets definisjon av voksenopplæring:

«Med voksenopplæring menes i denne melding all opplæring som ikke er ledd i førstegangsutdanning. Etter denne definisjon vil begrepet voksenopplæring omfatte all allmennutdannende opplæring og yrkes- og fagopplæring som voksne søker å skaffe seg etter å ha vært ute i arbeidslivet en tid.»

Etter forslag fra opplysningsorganisasjonene og Voksenopplæringsrådet, og på bakgrunn av uttalelser i Stortinget, nedsatte Regjeringen i 1970 en komité for å utrede spørsmålet om en egen lov om voksenopplæring.

Komiteen avga sin innstilling i 1972, se NOU 1972: 41. Innstillingen var delt i et flertall og et mindretall, men det var enighet om behovet for en egen lov om voksenopplæring.

I Ot.prp. nr. 7 (1975-76) Om lov om voksenopplæring, fremmet departementet forslag til egen lov om voksenopplæring. I proposisjonen uttaler departementet at sentrale målsettinger for omformingen av samfunnet er økt likestilling og demokratisering. Sammen med andre tiltak skal lov om voksenopplæring være et redskap for økt likestilling mellom individer og mellom grupper, mellom kvinner og menn, mellom eldre og yngre, mellom funksjonshemmede og andre, og mellom ressurssvake og ressurssterke distrikter.

Det vises til at hovedtyngden av utdanning konsentreres i ungdomstiden, mens tilbudet senere i livet har et beskjedent omfang. I årene som kommer må en ta sikte på å motta utdanningstilbudene mer jevnt gjennom hele livet. Den uformelle læringen, som er et sentralt element for alle aldersgrupper, må oppvurderes. Livslang læring kan bare bli en realitet når de formelle utdanningstilbudene kan utvikles i samspill med dagliglivets uformelle læring og står til disposisjon til alle tider og på de steder og i de former som svarer til befolkningens interesser.

Departementet mener at arbeidet for videre demokratisering i samfunnet angår voksenopplæringen på to måter. På den ene side ses voksenopplæring som et virkemiddel for demokratisering: Den enkelte skal få hjelp til å overvinne hindringer av faglig, språklig og psykologisk art som reduserer mulighetene for reell innflytelse på arbeidsplassen, i nærmiljøet, lokalsamfunnet, i organisasjoner og i samfunnet ellers.

På den annen side mener en at utdanningen er ett av de områder der demokratiprosessen må utvikles videre. Departementet legger vekt på at tilbudene må utvikles slik at de direkte angår deltakernes situasjon, behov og interesser. Det understrekes at den enkelte må få frihet i valg mellom ulike utdanningstilbud, og at deltakerne i et kurs som samlet gruppe får muligheter til avgjørende innflytelse på utdanningens innhold og opplegg.

På denne bakgrunn ble det satt opp et mål om å gi alle grupper mer likeverdige muligheter til

- å få utformet utdanningstilbud tilpasset egne behov og interesser
- å gjøre bruk av disse
- å få utbytte av utdanningen for sin livssituasjon, uavhengig av bakgrunnsfaktorer som utdanning, sosialt miljø m.v.

I Innst. O. nr. 46 (1975-76) uttaler kirke- og undervisningskomiteen flertall:

«... det er et klart behov for å få en egen lov om voksenopplæring, som kan trekke konsekvensene av Stortingets vedtak om likestilling mellom førstegangsutdanning og voksenopplæring, og legger et sikrere grunnlag for ansvarsdeling og finansiering på dette området. Det er også et klart behov for en sterk utbygging av opplæringsmulighetene for voksne, ikke minst for å dekke et behov for dem som ikke fikk sjansen til den utdanning de ønsket i ung alder. Utbyggingen av voksenopplæringen, i et nært samspill mellom det offentlige skoleverk, frivillige organisasjoner, bedrifter og bedriftssammenslutninger og private skoler, vil ha positive ringvirkninger for hele utdanningssystemet, særlig ved den vekt voksenopplæringen legger på veksling mellom yrkeserfaring og utdanning, og på tilpasning av opplæringen til den enkeltes livssituasjon og erfaringsbakgrunn.»

Under behandlingen av lovforslaget i Lagtinget 13.5.1976 uttalte statsråden bl. a.:

«Den lov vi i dag behandler, må sees i sammenheng med de to kulturmeldinger som Stortinget nylig drøftet, og med de endringer som Stortinget i løpet av de siste år har vedtatt når det gjelder utbyggingen av vårt øvrige lovverk. Voksenopplæring er nemlig både undervisning og kulturarbeid. Kulturarbeidet foregår ofte i kurs som her noen ganger noe hånlige omtales som hobbykurs. Den lov som nå behandles bør altså ses på denne bakgrunn, og er etter min mening på sett og vis en sluttstein i det byggverk som i hvert fall i noen år framover vil komme til å romme hele vår kultur- og opplæringsvirksomhet. Økt likestilling står sentralt når det gjelder samfunnsutviklingen framover. På utdanningsområdet er hovedsiktetpunktet å gi den enkelte muligheter for vekst og utvikling - personlig og i forhold til yrke og samfunnsoppgaver. Dette er også utgangspunktet for forslaget om lov om voksenopplæring. Den skal være et av tiltakene henimot økt likestilling, og den skal være med og danne grunnlaget for å gi mennesker mulighet for utvikling, og føre til deltakelse og medvirkning i samfunnslivet. Etter hvert som samfunnet makter å realisere de målsettinger Stortinget har gjort vedtak om - både når det gjelder utdanning og kulturarbeid - må vi ha lov til å tro på at hele vår undervisnings- og kulturvirksomhet vil ta et stort skritt framover, bde i omfang og kvalitet.»
Lov om voksenopplæring ble vedtatt 28.5.1976.

40.3 Gjeldende rett

40.3.1 Generelt

For opplæring spesielt organisert for voksne (innenfor et nærmere avgrenset område) gjelder lov 28.5.1976 nr. 35 om voksenopplæring. Loven trådte i kraft 1.8.1977. Den er sist endret ved lov 11.6.1993 nr 85 (tilpasning til ny kommunelov), som trådte i kraft 1.1.1994. De sentrale forarbeidene til loven er nevnt i punkt 40.2 ovenfor.

Etter voksenopplæringsloven § 2 gjelder loven:

«Studiearbeid i tilskuddsberettigede organisasjoner og institusjoner. Førstegangsutdanning på grunnskolen og den videregående skoles nivå som er spesielt organisert for voksne. Alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne på alle nivåer. Etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning, i den videregående skole og ved høgre utdanningsinstitusjoner. Kortere kurs for voksne ved folkehøgskolene. Yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken. Opplæring i eller i tilknytning til bedrift. Andre opplæringstiltak for voksne basert på særskilt vurdering i hvert enkelt tilfelle. Fjernundervisning ved frittstående, tilskuddsberettigede institusjoner.»

Etter § 2 annet ledd kan Kongen fastsette nærmere bestemmelser om lovens område. Denne fullmakten er pr. i dag ikke benyttet.

Det felles mål for denne opplæringsvirksomheten er å gi voksne likestilling i adgang til «kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre i yrke og samfunnsliv.» (§ 1).

Formålsparagrafen stadfester at voksenopplæringens mål er å minske utdanningskløften mellom generasjonene og gi voksne reelt like muligheter til å delta i opplæring som er tilpasset deres interesser og forutsetninger. Det er også et vesentlig formål med loven å integrere de områder den regulerer i det øvrige utdanningssystemet og likestille disse med opplæring ved de vanlige offentlige utdanningsinstitusjoner.

40.3.2 Studiearbeid i tilskuddsberettigede organisasjoner og institusjoner

Folkeopplysningstradisjonen er et hovedelement bak voksenopplæringsloven. Denne tradisjonen legger vekt på utviklingen av demokratiet, på et levende kulturarbeid, formidling av verdier og den sosiale betydning av at voksne møtes og tilegner seg kunnskap. Kunnskap i denne sammenheng er både konkrete, faktiske kunnskaper og ferdigheter, og innbefatter også innsikt, holdninger og verdier, med andre ord alt det som samlet sett er grunnlaget for å være aktive og skapende.

Ordet «studieforbund» betegner voksenopplæringsorganisasjoner som får offentlig tilskudd til studiearbeid (tidligere ble ordet «opplysningsorganisasjoner» benyttet).

Voksenopplæringsloven § 10 fastlegger vilkårene for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund med rett til tilskudd. Det kreves her at studieforbundet har voksenopplæring som hovedformål og en demokratisk organisasjonsform. Videre må studieforbundet ha en gjennomsnittlig minimumsaktivitet og virksomheten må være landsdekkende.

Kravet om aktivitetsomfang gjelder ikke for politiske partiers studieforbund, jf. § 10 annet ledd.

Studieforbund med offentlige myndigheter, organer, institusjoner eller stiftelser som medlemmer kan etter § 10 tredje ledd ikke godkjennes.

Det er i § 10 fjerde ledd forutsatt at godkjente studieforbund gir kursdeltakere innflytelse på innhold og gjennomføring av kurs.

Nærmere regler om godkjenning og tilskuddsrett, herunder overgangsregler for opplysningsorganisasjoner som ikke oppfyller gjeldende kriterier, er gitt i forskrift av 28.2.1992 nr. 342. Etter § 6 første ledd er studieforbundene normale arbeidsområde ubundet av pensa og eksamener i det offentlige utdanningssystemet. Studieforbundene godkjenner selv sine studieplaner, fagplaner og ringledere/lærere.

Studieforbundene gis etter § 6 annet ledd mulighet til å engasjere seg i alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne, jf. § 7 og punkt 40.3.5 nedenfor. De kan også engasjere seg i regulær førstegangsutdanning etter avviksordningen i § 8, jf. punkt 40.3.12.2 nedenfor. Fra 1. januar 1986 ble det åpnet for at studieforbundene kan organisere kurs etter tilskuddsordningen for studiearbeid som etter sitt innhold er førstegangsutdanning med paralleller i skoleverket. Det ble forutsatt at kursets varighet ikke skulle overstige 48 undervisningstimer.

Studieforbund som er godkjent etter § 10 har rett til tilskudd etter reglene i § 19. Nærmere regler om tilskudd etter § 19 er gitt i forskrift 28.2.1992 nr. 342 og forskrifter av 10.3.1994 nr. 2255, 2257 og 2258.

Staten yter tilskudd til opplæring, administrasjon og drift. Hvert studieforbund tildeles en årlig tilskuddsramme og prioriterer selv bruken av rammen og har ansvar for fordeling mellom de ulike deler av voksenopplæringsfeltet i egen organisasjon. I tillegg yter staten etter særskilt søknad tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid.

Voksenopplæringsforbundet, som er fellesorgan for de tilskuddsberettigede studieforbundene, gis tilskudd til drift og pedagogiske serviceoppgaver.

Kommunene og fylkeskommunene bestemmer selv om de vil gi tilskudd til voksenopplæring i regi av studieforbundene.

Etter § 21 skal offentlige undervisningslokaler likevel stilles gratis til disposisjon for studieforbundene voksenopplæring. Dette er en del av den offentlige finansieringen av opplæringen. Nærmere bestemmelser til § 21 er gitt i forskrift av 28.2.1992 nr. 342.

40.3.3 Førstegangsutdanning på grunnskolenivå

Formålet med denne opplæringen er å gi voksne muligheter for å skaffe seg kompetanse tilsvarende obligatorisk 9-årig grunnskole.

Etter § 5 første ledd nr. 2 er kommunen ansvarlig for grunnskoleopplæring for voksne. Ansvarer omfatter både regulære og alternative (se punkt 40.3.5 nedenfor) tilbud. Opplæringen arrangeres av grunnskoler, og noen kommuner har etablert eget voksenopplæringscenter for denne virksomheten. Kommunene dekker kostnadene til denne opplæringen, jf. § 17 a nr. 2.

Grunnskoleforskrift av 17.11.1989 nr 1184 § 9-8 gir nærmere bestemmelser om voksne som ønsker vitnemål fra grunnskolen. Voksen som ønsker å ta grunnskoleeksamen etter kravene i denne bestemmelsen er å betrakte som privatister. Dette innebærer at voksne ikke kan få standpunkt karakter i noen av de fem fag (eller deler av fag) som etter grunnskoleloven gir kompetanse sidestilt med grunnskoleeksamen.

40.3.4 Førstegangsutdanning på videregående skoles nivå

Formålet med denne opplæringen er å gi voksne muligheter til å skaffe seg kompetanse tilsvarende videregående nivå i det offentlige utdanningssystem. Dette gjelder både allmenn og yrkesrettet videregående opplæring. Opplæringen er parallell til utdanningen for ungdom og gir samme kompetanse.

Etter § 4 første ledd nr. 2 har fylkeskommunen ansvaret for videregående opplæring for voksne. Ansvarer omfatter både regulære og alternative (se punkt 40.3.5 nedenfor) tilbud. Opplæringen arrangeres ved de vanlige videregående skoler, noen fylkeskommunale «voksengymnas» og ved Statens ressurs- og voksenopplæringscenter.

Fylkeskommunen dekker kostnadene til denne opplæringen, herunder spesialundervisning, jf. § 17 a nr. 1.

Forskrift av 21.6.1988 nr. 605 gir bestemmelser om karakterer, eksamen og vitnemål mv. for regulær førstegangsutdanning for voksne på den videregående skoles område.

Nærmere bestemmelser om inntak til videregående opplæring for voksne er gitt i forskrift av 10. 11.1993 nr. 1164. Forskriften er gitt med hjemmel i blant annet voksenopplæringsloven § 22.

40.3.5 Alternative tilbud om førstegangsutdanning for voksne på alle nivåer

Det framgår av § 7 første ledd at det skal kunne utvikles alternative tilbud om førstegangsutdanning. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er mangelen på samsvar mellom interesser og behov hos voksne med praksis fra arbeids- og samfunnsliv og det ordinære utdanningstilbud.

Med alternativ førstegangsutdanning forstås førstegangsutdanning som, i tillegg til å være spesielt organisert for voksne, også har et innhold, et pedagogisk opplegg og en vurderingsordning som imøtekommer interesser og behov hos voksne.

Staten, fylkeskommunen og kommunen har ansvar for at slike tilbud blir utviklet, jf. § 3 første ledd nr. 2, 4 første ledd nr. 2 og 5 første ledd nr. 2. Etter § 6 annet ledd gis studieforbundene mulighet til å engasjere seg i slike oppgaver på like linje med det offentlige.

Etter § 7 første ledd 2. punktum er utviklingen av alternative tilbud en oppgave for grunnskolen, den videregående skole, høgre utdanningsinstitusjoner og studieforbund.

Institusjoner og organisasjoner kan søke om særlig tilskudd til utvikling av alternative tilbud, jf. § 24.

Departementet godkjenner alternative tilbud og eksamensordninger på grunnskolens og den videregående skoles nivå. På det høgre nivå er distriktshøgskolestyret og de vanlige styringsorganene ved universiteter og høyskoler godkjenningsinstans.

Alternative tilbud om førstegangsutdanning fullfinansieres av det offentlige på lik linje med de regulære tilbud, jf. § 17 og 17 a.

Selv om det gjennom årene har vært enkelte søknader og tiltak, er det pr. 1. januar 1995 ikke godkjent noen alternative tilbud.

I forskrift av 24.8.1981 nr. 4942 og forskrifter av 10.3.1994 nr. 2255, 2257 og 2258 gir nærmere regler til utfylling av § 7.

40.3.6 Etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning i den videregående skole og ved høgre utdanningsinstitusjoner

Med «etterutdanning og kortere kurs» menes kurs som sikter mot fornyelse og ajourføring av førstegangsutdanning. Videreutdanning og forskerutdanning er holdt utenfor etterutdanningsbegrepet. Etter § 3 første ledd nr. 2 er staten ansvarlig for etterutdanning ved høgre utdanningsinstitusjoner.

Distriktshøgskolestyret er styringsorgan for etterutdanning i institusjoner som inngår i distriktshøgskolesystemet, jf. § 13. Etterutdanning ved universiteter og høyskoler hører etter § 15 under de vanlige styringsorganer ved disse institusjoner.

Etter § 4 første ledd nr. 2 er fylkeskommunen ansvarlig for etterutdanning ved institusjoner på den videregående skoles nivå. Fylkeskommunen dekker etter § 18 første ledd utgiftene til etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning i den videregående skole.

Fylkeskommunen kan innføre deltakeravgift.

Staten yter årlig tilskudd til delvis dekning av fylkeskommunenes utgifter til denne opplæringen.

Tilskuddet inngår i de statlige rammeoverføringene til videregående opplæring i fylkeskommunene, jf. § 17 første ledd.

40.3.7 Yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken

Det følger av voksenopplæringsloven § 23 at denne opplæringen finansieres over særskilt statlig bevilgning som et arbeidsmarkedspolitisk tiltak. Staten er ansvarlig for denne opplæringen, jf. § 3 første ledd nr. 3.

Med hjemmel i § 23 har departementet i forskrift av 24.8.1981 nr. 4942 fastatt nærmere regler bl. a. om arbeidsdeling, ansvar og finansiering.

Det følger av forskriften at opplæringen er beregnet på personer over 19 år som er eller kan komme i en slik situasjon at de må ha særskilt opplæring for å sikre seg høvelig arbeid.

Ansvaret for yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken er delt mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er tillagt ansvaret for det faglige og pedagogiske innholdet i fagplanene. Alle tiltak som skal gjennomføres må være i samsvar med fagplan godkjent av departementet. Det er gitt en rekke fagplaner for kurs i arbeidsmarkedsoplæringen. Som følge av

Reform 94 vil læreplanene for videregående opplæring også gjelde for de deler av arbeidsmarkedsopplæringskursene som gir opplæring i videregående opplærings område. Kommunal- og arbeidsdepartementet har det økonomiske ansvaret, herunder ansvaret for hvilke kurs som settes i gang, hvor og i hvilket omfang. Dette departementet har også ansvaret for inntak til kursene.

Ca. en tredjedel av denne virksomheten foregår i egne AMO-sentra, som med enkelte unntak er administrativt underlagt rektor ved fylkeskommunale videregående skoler. En annen tredjedel er oppdragsundervisning i videregående skoler. Resten av virksomheten kjøpes fra private kurstilbydere og studieforbund.

Fylkeskommunen har samme ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkedskurs som for den øvrige undervisningen i videregående skoler. Skoler som blir tillagt arbeidsmarkedskurs har samme ansvar for denne opplæringen som for den øvrige undervisningen ved skolen.

40.3.8 Opplæring i eller i tilknytning til bedrift

Med bedriftsopplæring menes opplæring som foregår i eller i tilknytning til bedrift, og som er relevant for arbeidet i bedriften.

Etter § 20 kan denne opplæringen organiseres i samarbeid med offentlig utdanningsinstitusjon, folkehøgskole, tilskuddsberettiget organisasjon (studieforbund), landssammenslutning av bedrifter eller i bedriftens egen regi. På nærmere vilkår yter staten tilskudd til opplæring i eller i tilknytning til bedrift.

Nærmere bestemmelser om bedriftsopplæring er gitt i forskrift av 10.9.1977 nr. 1.

40.3.9 Fjernundervisning ved frittstående, tilskuddsberettigede institusjoner

Fjernundervisning som opplæringsform er et viktig virkemiddel for å gi voksne adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter i samsvar med lovens formål. Voksne får på denne måten mulighet til å studere på egen hånd, eventuelt kombinert med tilrettelagt undervisningsmateriale og kommunikasjon med en lærer.

Opplæring av voksne ved fjernkommunikasjon er etter § 6 a en oppgave for frittstående fjernundervisningsinstitusjoner. Departementet godkjenner institusjoner som skal få tilskudd. Staten yter etter § 25 første ledd rammetilskudd til godkjente institusjoner. Tidligere års gjennomførte deltakertimer legges til grunn for tildeling av tilskuddet. Det kan videre etter søknad gis tilskudd til pedagogisk utviklingsarbeid og fjernundervisningstiltak for prioriterte fagområder og grupper. Nærmere bestemmelser om tildeling og anvendelse av statstilskudd er gitt i forskrift av 25.11.1992 nr. 1125.

For å få tilskudd etter § 25 må institusjonene oppfylle krav som følger av § 11. Institusjonen må ha fjernundervisning som hovedmål og viktigste undervisningsmetode, og fjernundervisningsvirksomheten skal ha et ideelt, allmenntilgjengelig formål. Videre skal fjernundervisningen være organisatorisk og regnskapsmessig atskilt fra den øvrige virksomheten, og læremidler og undervisning skal være av faglig og pedagogisk høy kvalitet og i tråd med likestillingslovens intensjoner. Avslutningsvis er det et krav om at fjernundervisningen skal være landsdekkende. Forskrift av 25.11.1992 nr. 1125 gir nærmere regler til § 11, herunder overgangsregler for fjernundervisningsinstitusjoner som er godkjent etter den nå opphevede lov om brevskular. Også Norsk forbund for fjernundervisning, som er fellesorganet for tilskuddsberettigede fjernundervisningsinstitusjoner, kan etter § 25 annet ledd få tilskudd fra staten.

40.3.10 Andre opplæringstiltak for voksne basert på særskilt vurdering i hvert enkelt tilfelle

Voksenopplæringslovens formål omfatter arbeid for å fremme økt likestilling og demokratisering i samfunnet og for å legge til rette for likestilling i adgang til kunnskap, jf. § 1. På bakgrunn av disse mål kan departementet etter § 24 yte tilskudd til voksenopplæringstiltak utover de ordinære støtteordninger som følger av §§ 17, 17a, 18, 19, 20 og 25.

Tilskudd etter § 24 kan søkes av godkjente studieforbund, godkjente frittstående fjernundervisningsinstitusjoner og av andre organisasjoner, personer eller institusjoner som har voksenopplæring som en del av sitt arbeidsfelt.

Det skal legges spesiell vekt på tiltak for særlige målgrupper, forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til tiltak på lovens område og kurs for tillitsvalgte i arbeidslivet.

Ved tilskudd til særlige målgrupper skal prioritet gis til opplæring av personer som på grunn av mangelfulle kunnskaper og ferdigheter har en vanskelig livssituasjon og/eller hemmes vesentlig i familieliv, arbeid eller annen grunnleggende samfunnsaktivitet. Dette gjelder særlig funksjonshemmede, personer med særlig svak førstegangsutdanning, fremmedspråklige og personer med spesielle omsorgsforpliktelser.

Utvidet tilskudd skal brukes til å stimulere aktuelle personer til å delta i vanlige studie- og opplæringstiltak og/eller tiltak organisert spesielt for dem.

Videre er opplæring av voksne fremmedspråklige relativt omfattende i voksenopplæringsammenheng. Med fremmedspråklig menes i denne sammenheng personer med annet morsmål enn dansk, svensk, norsk eller samisk. Betegnelsen nyttes altså som fellesbetegnelse for flyktninger, innvandrere osv. Hensikten med undervisningen er å gi grunnleggende kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold. Fremmedspråklige er en av de grupper som vil ha særlig behov for tiltak, og de er nevnt spesielt i forskrift av 28.2.1992 nr. 342 til § 24. Aldergrensen for deltakelse i opplæringen er 16 år.

Undervisningen for voksne fremmedspråklige vedtas av Stortinget i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen, og gjennomføres etter retningslinjer fastsatt av departementet. Midler til opplæringen gis som rammer til Statens utdanningskontor på grunnlag av behov og tidligere forbruk. Statens utdanningskontor gir refusjon til kursarrangør på grunnlag av gjennomført undervisning. Kommunene har ansvaret for å sette i gang og tilrettelegge norskundervisning for fremmedspråklige, men de kan overlate undervisningen til godkjente kursarrangører som f.eks. et tilskuddsberettiget studieforbund.

Det kan videre gis tilskudd til forskning og utviklingsarbeid knyttet til hele lovens område, jf. § 2, og til kurs for tillitsvalgte i arbeidslivet.

Tilskudd til opplæring for tillitsvalgte gis etter søknad fra arbeidstakerorganisasjoner. Langt den viktigste finansieringskilden er likevel de ulike opplysnings- og utviklingsfond som partene i arbeidslivet har opprettet.

40.3.11 Kortere kurs for voksne ved folkehøgskolen

Voksenopplæringsloven gir enkelte bestemmelser om kortere kurs ved folkehøgskolene, som også er regulert i lov 8.6.1984 nr 64. Se for øvrig utvalgets vurderinger i punkt 40.4.2 nedenfor.

40.3.12 Bestemmelser av generell karakter

40.3.12.1 Voksnes adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter

Staten skal etter § 3 annet ledd sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystem, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene.

Det skal også søkes lagt til rette for å dokumentere kunnskaper og ferdigheter som faller utenfor kompetanseområdene i utdanningssystemet. Bestemmelsen skal bidra til økt vektlegging av kompetanse skaffet på annet vis enn gjennom deltakelse i formell utdanning.

Bestemmelsens annet ledd siste punktum gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler for dokumentasjon av kunnskaper og ferdigheter. Slike regler er pr. 1. januar 1995 ikke fastsatt.

40.3.12.2 Avvik fra arbeidsdelingen

Etter § 8 er det mulig i særskilte tilfeller å fravike den arbeidsdeling mellom offentlige utdanningsinstitusjoner og studieforbund som følger av §§ 3, 4, 5, og 6, dersom ikke utdanningsbehov blir dekket av foreliggende tilbud.

Det følger av § 8 første ledd nr. 1 at myndigheter som etter loven er tillagt ansvaret for det offentlige forhold til studieforbundene i slike tilfeller kan vedta at offentlige utdanningsinstitusjoner skal kunne organisere studietilbud som ellers etter loven er studieforbundenes oppgave. Når den normale arbeidsdeling fravikes på denne måten, er det fastsatt i § 8 tredje ledd siste setning at opplæringen i regi av offentlige utdanningsinstitusjoner finansieres etter de regler som gjelder for studieforbund, jf. § 19.

Det følger videre av § 8 at ansvarlige myndigheter for offentlige utdanningsinstitusjoner kan vedta at studieforbundene skal kunne organisere studietilbud som ellers etter loven er tillagt vedkommende

utdanningsinstitusjon, jf. § 8 første ledd nr. 2. I slike tilfeller er det fastsatt i § 8 tredje ledd første setning at tilskudd til studieforbundene skal gis etter de finansieringsordninger som gjelder for voksenopplæring i det offentlige utdanningsssystem, jf. § § 17, 17 a og 18. Nærmere regler til § 8 første ledd er gitt i forskrift av 10.9.1977 nr. 1.

40.3.12.3 Nærmere vilkår for tilskudd

Departementet kan etter § 22 fastsette nærmere regler om aldersgrenser, deltakertall, kvalitative krav mv. som vilkår for tilskudd til virksomhet på hele lovens område.

Slike regler er gitt i forskrift av 10.9.1977 nr. 1, forskrift av 28.2.1992 nr. 342 og forskrift av 25.11.1992 nr. 1126.

40.3.12.4 Adgang til å bestemme at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner skal tillegges oppgaver i voksenopplæringen

I medhold av voksenopplæringsloven § 9 annet ledd første punktum kan departementet bestemme at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner helt eller delvis kan tillegges oppgaver i voksenopplæringen.

Slike bestemmelser er gitt i forskrift av 24.8.1981 nr. 4942, som blant annet fastslår at personale i offentlige utdanningsinstitusjoner som har administrative tjenesteplikter også har plikt til å administrere voksenopplæring. Det framgår videre av forskriften at det i forbindelse med tilsetting av personale i ledige stillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner kan fasettes at den som tilsettes helt eller delvis skal arbeide med voksenpedagogiske oppgaver. Slike stillinger kan opprettes som heltids- eller deltidsstillinger, og det kan fastsettes at hele arbeidstiden eller deler av den skal legges til ettermiddag eller kveld.

Forskriften fastsetter også at tilsatte i stillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner kan oppfylle lese- og andre tjenesteplikter ved å medvirke i voksenpedagogisk arbeid.

40.3.12.5 Kompetansekrav for medarbeidere i voksenopplæringen

Etter lov om voksenopplæring § 9 første ledd kan departementet fastsette nærmere regler for kompetanse hos medarbeidere i voksenopplæringen. Slike regler er gitt ved forskrift av 24.8.1981 nr. 4942.

Statens utdanningskontor og de organer som til vanlig fastsetter kompetanse for lærere ved universiteter og høyskoler, fastsetter kvalifikasjonskrav for lærere i tilbud om alternativ førstegangsutdanning eller etterutdanning i høgre utdanningsinstitusjoner, jf. forskriftens punkt 1.2.3. Tilskuddsberettigede studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner fastsetter selv krav til kvalifikasjoner for egne medarbeidere, jf. forskriftens punkt 1.3.1.

For lærere i opplæring i tilknytning til bedrift skal kvalifikasjonskravene være tilpasset opplæringens innhold og de målgrupper opplæringen er siktet inn mot, jf. forskriftens punkt 1.3.3.

Lærerutdanningsloven § 11 nr. 2 gir også hjemmel til å fastsette særskilte krav om pedagogisk utdanning for undervisningspersonell og ledere i voksenopplæringen.

40.3.12.6 Tilsyn og kontroll

Departementet skal føre tilsyn med virksomhet under voksenopplæringsloven, jf. lovens § 12.

Tilsynsansvaret er ikke nærmere definert i loven. Dersom virksomheten ikke allerede er undergitt departementets kontroll, skal departementet forbeholde seg kontrolladgang overfor virksomhet som får statstilskudd, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 17.

40.4 Utvalgets vurderinger

40.4.1 Generelt

Som nevnt i punkt 40.1 er grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne ikke omfattet av denne utredningen. Bestemmelsene om slik opplæring i voksenopplæringsloven foreslås innarbeidet i en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående

opplæring, jf. om lovstruktur. I denne forbindelse foreslås det nødvendige tilpasninger i voksenopplæringsloven.

Utvalget viser også til der det (i punkt 29.3.4) foreslås at departementets hjemmel i voksenopplæringsloven § 9 annet ledd til å gi forskrifter om at lærerstillinger i offentlige utdanningsinstitusjoner helt eller delvis skal tillegges oppgaver i voksenopplæringen oppheves for tilsatte ved grunnskoler og videregående skolars vedkommende.

Utvalget finner derimot ikke grunn til å foreta en fullstendig vurdering av voksenopplæringsloven. Bestemmelsene om studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner ble gjennomgått av Stortinget i forbindelse med lovendringer av 28.2.1992 nr. 20 og 19.6.1992 nr. 58, se også Ot.prp. nr. 46 (1990-91), Ot.prp. nr. 55 (1991-92), Innst. O. nr. 1 (1991-92) og Innst. O. nr. 60 (1991-92). Dessuten vil lovens bestemmelser bli gjenstand for en nærmere vurdering i forbindelse med den satsing på voksenopplæring og folkeopplysning som Regjeringen har bebudet i St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97. Utvalget gir seg av disse grunner ikke inn i noen inngående vurdering av dagens lovbestemmelser.

Utvalgets forslag begrenser seg derfor til endringer som er nødvendig av hensyn til bl. a. samordning med andre lover.

40.4.2 Kortere kurs ved folkehøgskolene

Som nevnt i punkt 40.3.11 over gir voksenopplæringsloven bestemmelser om kortere kurs ved folkehøgskolene i § 2 nr. 5, 3 første ledd nr. 4, § 4 første ledd nr. 3 og § 18 annet ledd.

Disse bestemmelsene er etter utvalgets vurdering overflødige ved siden av § 12 første ledd i lov 08.06.1984 nr. 64 om folkehøgskolar. Utvalget foreslår derfor at de nevnte bestemmelsene blir opphevet.

40.4.3 Voksenopplæringsloven og høgre utdanning

I praksis griper høgre utdanning og voksenopplæring særlig inn i hverandre på området for studieringer på høgre nivå. Men som nevnt i punkt 40.3.5 ovenfor kan det etter voksenopplæringsloven også utvikles alternative tilbud om førstegangsutdanning på høgre nivå. Voksenopplæringsloven gjenspeiler ikke den omstrukturering som har funnet sted i universitets- og høgskolesektoren. Distriktshøgskolestyret, som etter § 13 er styringsorgan for førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning ved institusjoner som inngår i distriktshøgskolesystemet, ble således oppløst 1.8.1994 og erstattet med styrer for de 26 nye fusjonerte høgskolene. Etter § 15 hører bl. a. alternativ førstegangsutdanning for voksne og etterutdanning ved universiteter og høgskoler under de vanlige styringsorganer ved disse institusjoner. Denne bestemmelsen vil også dekke det området som § 13 tar sikte på. Den sistnevnte bestemmelsen bør derfor oppheves.

40.4.4 Vilkår for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund - samiske studieforbund

Utvalget viser innledningsvis til beskrivelsen av vilkårene for godkjenning av ideelle organisasjoner som studieforbund i punkt 40.3.2 ovenfor.

De to samiske studieforbundene - Samenes Landsforbund og Samisk Studieutvalg - tilfredstiller ikke godkjenningskravene når det gjelder organisering, utbredelse og omfang. Utvalget er av den oppfatning at det er viktig å sikre de to samiske studieforbundenes mulighet til å ivareta voksenopplæringen for den samiske befolkningsgruppe, og vil således foreslå at godkjenningskravene ikke fullt ut skal gjelde for disse studieforbundene.

Et av vilkårene for å få statsstøtte er at et studieforbund skal bestå av to eller flere medlemsorganisasjoner. I dag finnes to samiske studieforbund som ikke har sammenfallende ideologi. Av den grunn kan det ikke forventes at disse skal gå sammen om opprettelsen av et felles studieforbund.

Et annet vilkår for godkjenning er at studieforbundet har en gjennomsnittlig aktivitet på 20 000 tilskuddsberettigede studietimer pr. år. Den samiske befolkningen er en minoritetsbefolkning som i antall er liten. Derfor bør det etter utvalgets mening ikke stilles samme krav til samiske studieforbund som til andre studieforbund hva angår timetall for å få statsstøtte.

Videre bør det etter utvalgets oppfatning ikke stilles krav om at samiske studieforbund må ha organisasjonsledd i minst ti fylker for å få statsstøtte. Da det er den samiske befolkningen som danner

grunnlaget for aktiviteten, vil det ikke være mulig for samiske studieforbund å ha underledd i så mange fylker.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå en bestemmelse for de samiske studieforbundene som innebærer at disse kan få statsstøtte til voksenopplæring uten å oppfylle de vilkårene som er nevnt ovenfor.

40.4.5 Andre endringer

Opprinnelig ble betegnelsene «tilskottsberettigede organisasjoner og institusjoner» eller «opplysningsorganisasjoner» gjennomgående benyttet i voksenopplæringsloven. Betegnelsene har samme meningsinnhold.

Uten at dette innebar en innholdsmessig endring, ble disse betegnelsene i deler av loven endret til «studieforbund» ved lov 28.02.1992 nr. 20. De opprinnelige betegnelsene ble imidlertid beholdt i de bestemmelser som ikke var omfattet av lovendringen.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at betegnelsen «studieforbund» i samsvar med dagens språkbruk tas inn i stedet for «tilskottsberettigede organisasjoner og institusjoner» og «opplysningsorganisasjoner».

Videre foreslår utvalget at betegnelsen «yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken» i voksenopplæringsloven erstattes med «arbeidsmarkedsopplæring». Også dette vil være i tråd med dagens språkbruk.

For å oppnå mest mulig ensartet språkbruk i samsvar med forvaltningsloven § 2 og kap. VII foreslår utvalget avslutningsvis at departementets kompetanse til å gi nærmere «regler» i §§ 3, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24 og 25 erstattes med «forskrifter». Det foreslås også at Kongens kompetanse i § 2 til å fastsette nærmere «bestemmelser» om lovens område erstattes med «forskrifter». Dette vil etter utvalgets oppfatning gjøre det klarere at forvaltningslovens bestemmelser om bl. a utredningsplikt, høring, formkrav og kunngjøring kommer til anvendelse.

Om andre forslag til endringer i lovteksten vises det til merknadene til den enkelte bestemmelse i del VIII.