



Innst. O. nr. 43

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Ot.prp. nr. 94 (2001-2002)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven). (Om gratisprinsippet i grunnskolen)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

Departementets forslag til endring i opplæringsloven er en oppfølging av et stortingsvedtak høsten 2001, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001-2002). Departementet foreslår en egen lovbestemmelse, der det heter at elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Kommunene kan ikke kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med opplæringen, for eksempel utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskoleopphold, ekskursjoner eller andre turer som er en del av grunnskoleopplæringen. Alle høringsinstanser unntatt én støtter i hovedsak forslaget til lovendring.

Det er også i dag lovfestet at den offentlige grunnskolen er gratis. Forslaget innebærer en presisering av gjeldende rett og innebærer blant annet at kommunene ikke lenger kan ta betaling for utgifter til reise, kost og losji ved leirskoleopphold. Disse foreldreutgiftene ble kompensert fra høsten 2002 gjennom en økning på 25 mill. kroner i kommunenes frie inntekter. Helårseffekten er på 60 mill. kroner.

Departementet presiserer at kommunene ikke er forpliktet til å gi elevene tilbud om leirskoleopphold i løpet av grunnskoleopplæringen, men at en del av undervisningstiden kan brukes til slik opplæring i tråd med opplæringsloven. Kommunene står relativt fritt i valg av uteaktiviteter. Når leirskoleopphold

velges, skal oppholdet være gratis for eleven etter det nye forslaget.

Departementets forslag hindrer ikke skolene i å ta imot gaver og frivillige bidrag. Men elevene kan ikke pålegges noen form for motytelse i form av egenbetaling, markedsføring eller annet. Det er kommunens og skolens ansvar å sørge for at det ikke stilles krav om motytelser i strid med gratisprinsippet. Departementet presiserer at eventuelle gaver fra foresatte skal være reelt frivillige.

Departementet understreker at de samme prinsipper og vurderinger som er lagt til grunn for gaver til offentlige grunnskoler, gjelder for gaver til private grunnskoler.

Departementet har ellers ikke funnet det nødvendig å foreta noen nærmere regulering av reklame i læremidler nå ettersom det i dag ikke er reklamefinansiering av noe omfang i grunnskolen. Departementet vil imidlertid følge utviklingen nøye og ta situasjonen opp til ny vurdering dersom situasjonen skulle tilsi det. Regjeringen vil dessuten komme tilbake til en helhetlig vurdering av spørsmålet om reklame rettet mot barn.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Gratisprinsippet

Komiteen, medlemmene fra Høyre, Ine Marie Eriksen, Jan Olav Olsen, Raymond Robertsen og Søren Fredrik Voie, fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Eva M. Nielsen og Karita Bekkemellem, fra Fremskrittspartiet, Ursula Evje og Arne Sortevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lena Jensen og lederen Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Arne Lyngstad og Elsa Skarbøvik, fra Senterpartiet, Rune J.

Skjælaaen, fra Venstre, Trine Skei Grande, og representanten Jan Simonsen, mener at gratisprinsippet innebærer at alle deler av grunnskoleopplæringen skal være gratis.

Komiteen vil presisere viktigheten av at alle barn får samme mulighet til å ta del i de aktivitetene skolen arrangerer som del av grunnskoleopplæringen, uavhengig av den økonomiske stillingen til de foresatte. Komiteen er av den oppfatning at opplæringen i grunnskolen skal gi like muligheter for alle, og at opplæringen skal gi utvikling for den enkelte elev.

Komiteen påpeker at forslaget til lovendring innebærer en tydeliggjøring av at grunnskolen skal være gratis. Komiteen mener at gratisprinsippet betyr at kommunen ikke kan kreve betaling for undervisningsmateriell eller andre aktiviteter som er knyttet til grunnskoleopplæringen. Komiteen mener at kommunen heller ikke kan ta betaling for aktiviteter som skjer utenom ordinær skoletid, når disse aktivitetene er ledd i at skolen gjennomfører oppgavene i samsvar med lov og forskrift.

Komiteen viser til satsningen på den kulturelle skolesekken som skal gi elever flere muligheter til å oppleve kulturelle aktiviteter i skolehverdagen.

2.2 Leirskole

Komiteen mener at når alle deler av grunnskoleopplæringen skal være gratis, bortfaller muligheten for å ta betaling for visse utgifter knyttet til leirskoleopphold.

Komiteen har merket seg diskusjonen om kostnadene forbundet med reise, kost og losji ved leirskoleopphold. Leirskoleopphold er i dag et frivillig tilbud fra kommunen til elevene. Komiteen vil understreke betydningen av dette tilbudet i grunnskoleopplæringen. Leirskoleopphold er en god tradisjon, og har en svært god virkning for det sosiale miljøet i klassen. Presiseringen av gratisprinsippet medfører etter komiteens mening at kommunens mulighet til å ta betaling for de nevnte utgiftene knyttet til leirskoleopphold faller bort.

Komiteen vil understreke at leirskoleopphold i grunnskolen også er viktig for å sikre elevene mulighet for å bli kjent og fortrolig med naturen. Komiteen viser til energi- og miljøkomiteens behandling av Friluftsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 114 (2001-2002):

"Etter komiteens syn er også leirskoler et viktig bidrag til å motivere barn og unge til å bruke naturen mer. Alle skoleelever bør derfor få tilbud om leirskoler."

Komiteen mener videre at kommunen må sørge for at funksjonshemmede elever får dekket sine

behov for personlig assistanse m.m., slik at mulighetene til å delta på leirskole blir reelle for alle.

Komiteen viser til at statlige bevilgninger til leirskoler skal øremerkes fra og med 2003, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002-2003). Dette gjelder også de midlene som skal erstatte foreldrebetalingen, slik at gratisprinsippet også gjelder leirskoleopphold.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser også til at halvparten av høringsinstansene til lovutkastet har kommentarer til kommuneøkonomien og frykter for tilbudet til elevene som følge av dårlig kommuneøkonomi. Disse medlemmer har videre merket seg at ønsket om øremerking av de statlige midlene til leirskoleopphold har sin bakgrunn i at tilbudet ellers ville komme i konkurranse med andre kommunale tiltak. Disse medlemmer mener at hovedutfordringen for et fortsatt leirskoletilbud til grunnskoleelevene er å sikre lønn til undervisning på leirskolene og tilskudd til elevenes reise og opphold.

Disse medlemmer vil presisere at det ikke må bli slik at leirskoletilbudet blir avhengig av kommunenes økonomi.

Komiteen viser til opplæringsloven, der det understrekes at en del av undervisningstiden kan brukes til fag og aktiviteter som skolen og elevene velger, blant annet leirskoleopplæring. Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen legger vekt på bruk av ute- og fritidsaktiviteter innenfor rammene av den vanlige undervisningen, der leirskole kan være et alternativ.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener det er viktig at den enkelte skole selv avgjør hvordan den vil oppfylle læreplanens målsettinger om at en del av undervisningstiden kan brukes til fag og aktiviteter som skolen og elevene velger. Flertallet vil peke på at endringen i opplæringsloven ikke innebærer at leirskoleopphold blir lovpålagt, men at der kommunen tilbyr slike opphold som del av grunnskoleopplæringen, skal dette tilbudet være gratis.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet ønsker å sikre elever opphold på leirskole gjennom lovfesting. Disse medlemmer mener at hovedelementene ved leirskole må sikres, lønn til undervisning på leirskole og tilskudd til reise og opphold. Disse medlemmer viser til at forslaget fra departementet ikke innebærer noen plikt for kommunene til å tilby leirskoleopphold, selv om beløpet øremerkes. Disse medlemmer mener at leirskoleoppholdet er så viktig at det bør lovfestes en

plikt (og i tillegg sikres finansiering gjennom øremerking). Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Ny § 2-16 skal lyde:

Kommunane har plikt til å tilby elevane minst eitt leirskoleopphald i løpet av grunnskoletida. Leirskoleundervisning skal vere gratis, innanfor eit rammetimetal etter nærare føresegner frå departementet. Kommunane avgjer sjølve korleis timar utover minstetimetallet gjevne i føresegner etter § 2-16 skal brukast."

2.3 Gaver og bruk av klassekasse

Komiteen ser det slik at det etter den foreliggende presiseringen i opplæringslova er stort rom for foresattes og andres frivillige innsats i skolen. Dette kan eksempelvis dreie seg om dugnader, loppemarked og transport i forbindelse med arrangementer. Dersom foreldre/foresatte eller andre ønsker å gjøre en frivillig innsats, er lovteksten etter komiteens oppfatning ikke til hinder for det.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, understreker at presiseringen av at alle sider av grunnskoleopplæringen skal være gratis, ikke innebærer et forbud for skoler mot å ta imot gaver eller å ha klassekasser. Likevel må slike bidrag til klassekasser og ulike former for gaver være reelt frivillige og anonymiserte. Etter flertallets oppfatning har dette to sider. For det første skal det ikke kunne knyttes vilkår til verken klassekasser eller gaver, for eksempel ved at giveren krever en gjenytelse. For det andre skal ingen bidrag eller gaver bli gitt som følge av press.

Flertallet viser til drøftelsene vedrørende de sosiale aktiviteter ved skolevirksomheten, og at dette skaper gråsoner i forhold til gratisprinsippet. Flertallet vil understreke at det foreslåtte lovforslaget om gratisprinsippet innebærer at alle sider ved grunnskoleopplæringen skal være gratis. Flertallet deler oppfatningen om at gaver til skoler reiser vanskelige problemstillinger, som for eksempel at det medvirker til at foreldre/foresatte opplever et sosialt press til å være med og bidra, og at det kan være behov for et vern mot dette.

Flertallet har merket seg at et flertall av høringsinstansene går inn for at skolene fremdeles kan ta imot gaver, og at det foreslåtte lovforslaget ikke utelukker at skolen kan ta imot ulike former for gaver. Flertallet mener at et viktig prinsipp vedrørende gaver er at de skal være frivillige og anonyme, komme hele klassen eller skolen til gode, og ikke innebære motytelser av noe slag.

Flertallet er klar over verdien av ulike former for fellesinnsats ved foreldreengasjement for skolen, og effekten av dette for samarbeidet mellom hjem, skole og nærmiljø. Flertallet mener at bruk av klassekasse må være elev- og foreldrestyrt, og ikke brukes til å betale for materiell, utstyr eller aktiviteter som er en del av grunnskoleopplæringen. Flertallet mener at det bør være rom for inntekter fra andre aktiviteter enn foreldrebidrag til klassekassen.

Flertallet viser til at det rundt enkelte skoler er blitt etablert såkalte venneforeninger. Flertallet ser det som positivt dersom slike initiativ kan bidra til å bedre samarbeidet mellom grunnskolen og lokalsamfunnet, forutsatt at det ikke knyttes vilkår til bidragene, og det heller ikke utøves noen former for press i forhold til å bidra.

Flertallet mener at venneforeninger som er etablert utelukkende for å samle inn økonomiske midler til skolens aktiviteter, er en uheldig utvikling som kan undergrave gratisprinsippet. Flertallet vil presisere at venneforeninger eller andre initiativ ikke skal overta det offentlige ansvaret for å tilby gratis grunnskoleopplæring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har merket seg at det rundt enkelte skoler er blitt etablert såkalte venneforeninger. Formålet med foreningene er å gi støtte til den enkelte skole på ulike måter. Denne utviklingen er etter disse medlemmers syn positiv, når det ikke knyttes vilkår til bidragene, og det heller ikke utøves noen former for press i forhold til å bidra. Dersom slike venneforeninger gjennom sine initiativ kan bidra til å bedre samarbeidet mellom grunnskolen og lokalsamfunnet, er dette positivt. Disse medlemmer vil likevel presisere at venneforeninger eller andre initiativ ikke skal overta det offentlige ansvaret for å tilby gratis grunnskoleopplæring.

Disse medlemmer vil understreke at presiseringen av gratisprinsippet ikke innebærer et forbud mot at skoler kan ta imot gaver. Når det gjelder klassekasser, mener disse medlemmer at det er foreldrene som skal avgjøre hvorvidt det skal åpnes for dette. Dersom foreldrene ønsker å opprette en klassekasse, skal det være mulig å samle inn penger til fellestiltak som omfatter alle elever hvis foreldrene ønsker å åpne for dette. Disse medlemmer vil understreke at det ikke skal være anledning for et flertall av foreldre å pålegge mindretallet å betale inn penger til klassekassen, øremerket spesifikke tiltak. Disse medlemmer vil peke på at klassekassen gir elever og foreldre mulighet til å samle inn midler gjennom egenaktivitet eller sponsing som kan brukes til aktivitet/ tiltak for alle klassens elever. Klassekassen skal slik disse medlemmer ser det være for-

eldrenes og elevenes eiendom, og disse skal avgjøre hvordan klassekassen skal organiseres. Foreldre og elever skal også bestemme på et fritt og selvstendig grunnlag hva pengegaver skal benyttes til. Disse medlemmer vil understreke at foreldrene har juridisk eierforhold til midler og/eller utstyr som er skaffet til veie via klassekasse.

2.4 Særlig om reklame

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, mener at det er viktig at det settes klare grenser for det kommersielle kjøpepresset i skoler. Flertallet mener at det er spesielt viktig at skolen som hovedregel bør være en frisone for kommersiell påvirkning. Flertallet ser at barn og unge er en attraktiv målgruppe for reklamebransjen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg debatten rundt ulike former for reklame i grunnskolen. Særlig har det dreid seg om reklamefinansiering av lærebøker. Disse medlemmer kjenner ikke til at lærebøker i grunnskolen blir reklamefinansierte i dag. Siden gratisprinsippet innebærer at kommunen har plikt til å sørge for undervisningsmateriell til grunnskoleelvene, regner disse medlemmer med at slik reklamefinansiering heller ikke i fremtiden burde bli et problem.

Disse medlemmer understreker at grunnskolen ikke skal være en arena for markedsføring og kommersialisering. Spørsmålet er ikke lovregulert i dag, men skolen selv (skoleeier, skoleledelse, lærere og foreldre/foresatte) har regulert dette uten lovgivning.

Disse medlemmer har merket seg at departementet etter en samlet vurdering ikke finner det nødvendig å foreslå regulering av reklame i læremidler nå, og at man vil ta problemstillingen opp til vurdering dersom situasjonen skulle tilsi det. Disse medlemmer er enig i dette.

Disse medlemmer viser dessuten til at Regjeringen vil komme tilbake til en helhetlig vurdering av spørsmålet om reklame rettet til barn.

Disse medlemmer viser til Nyborgutvalgets innstilling (NoU 2001:6 Oppvekst med prislapp) som uttalte at det bør utarbeides retningslinjer for spon-sing og reklame i skolen der ansvar og kontrollfunksjon blir klart definert. Utvalget viser i denne sammenheng til at dette blir regulert i markedsføringsloven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil understreke at skolen skal være en frisone for kommersiell påvirkning, og mener at

det er uakseptabelt med reklame i lærebøker og andre læremiddel. Disse medlemmer mener videre at gaver fra firma som i sin form er basert på reklame eller annen sponsorvirksomhet, ikke er akseptabelt. Disse medlemmer er av den oppfatning at skolen ikke skal være en arena for kommersialisering.

Disse medlemmer viser til Nyborgutvalgets innstilling NoU 2002:6 "Oppvekst med en prislapp" og dets konklusjon om lovfesting av forbud mot reklame i lærebøker og undervisningsmateriell i grunnskolen. Disse medlemmer viser også til Barneombudets ønske om reklamefri skole. Disse medlemmer mener at det er det offentliges oppgave å finansiere lærebøker og skolemateriell.

Disse medlemmer vil understreke at mange skoler sliter med trange skolebudsjetter på grunn av dårlig kommuneøkonomi, og at enkelte skoler av den grunn ser reklamefinansiering som en enkel vei ut av det økonomiske uføret. Disse medlemmer mener at dette er uakseptabelt. Disse medlemmer er også kjent med at skoler i ulik grad har mottatt og vurderer tilbud fra kommersielle aktører om utdeling av effekter, salg av reklameplass på skolen og reklamefinansiert oppussing. Disse medlemmer mener dette er en problemstilling som også bør vurderes.

Disse medlemmer ønsker å lovfeste et forbud mot reklame i lærebøker og undervisningsmateriell i grunnskolen og i videregående opplæring. Disse medlemmer mener at dette ikke bare handler om økonomi, men også om etiske og verdime-sige valg. Disse medlemmer mener at barn og unge samlet sett er utsatt for et sterkt kommersielt press, og mener det er viktig at myndighetene iverksetter tiltak for å motarbeide dette. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om lovforbud mot reklame i lærebøker og undervisningsmateriell i grunnskolen og i videregående opplæring."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen vil understreke at gratisprinsippet blant annet innebærer at skolen skal holde elevene med nødvendig læremateriell, blant annet lærebøker. Disse medlemmer har merket seg at noen skoler ikke greier å gi sine elever oppdaterte og gode lærebøker på grunn av kommunens økonomiske situasjon. Slik disse medlemmer ser det går dette i første rekke utover barnas læreprosess, og kan medføre et betydelig merarbeid for læreren som i stor grad må supplere lærebøkene med oppdatert stoff. På denne bakgrunn er disse medlemmer åpen for at det kan tas i bruk reklamefinansierte eller sponsede

bøker og læremateriell i grunnskolen. Disse medlemmer er av den oppfatning at reklame i lærebøker ikke er problematisk dersom reklamen er tydelig samlet på et eller flere steder i boken og ikke spredd inn i læremateriellet, evt. også slik at sider med reklamebudskap kan fjernes senere. På samme måte bør reklame på annet læremateriell ikke ha en dominerende plassering som kan fjerne fokus fra selve skolearbeidet.

Disse medlemmer forutsetter at reklame i eller på læremateriell utformes på en måte som ivaretar disse prinsippene. For disse medlemmer er det viktigste at elevene får læremateriell som tilfredsstiller kvalitetsbehovet, og ikke prinsipper som medfører et dårligere undervisningstilbud for elevene på grunn av et absolutt forbud mot reklame.

Disse medlemmer vil også vise til Fremskrittspartiets skolepolitikk der frittstående skoler med selvstendige driftsstyrer er en viktig del. Slike driftsstyrer skal ha vide administrative og pedagogiske fullmakter; herunder også bruk av sponsormidler og reklamefinansiering i forbindelse med anskaffelse av læremidler.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om lovforbud mot reklame i lærebøker og undervisningsmateriell i grunnskolen og i videregående opplæring.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 2

Ny § 2-16 skal lyde:

Kommunane har plikt til å tilby elevane minst eitt leirskoleopphald i løpet av grunnskoletida. Leirskoleundervisning skal vere gratis, innanfor eit rammetimetal etter nærare føresegner frå departementet.

Kommunane avgjer sjølve korleis timar utover minstetimetallet gjevne i føresegner etter § 2-16 skal brukast.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og merkningene ovenfor og råder Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

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

I

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

§ 2-1 sjetteste ledd blir oppheva.

Ny § 2-15 skal lyde:

§ 2-15 Rett til gratis offentleg grunnskoleopplæring

Elevane har rett til gratis offentleg grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.

§ 13-1 første ledd skal lyde:

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen. Ansvaret gjeld ikkje elevar og andre som fylkeskommunen har ansvaret for etter §§ 13-2 og 13-3 a.

II

Lova trer i kraft straks.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 10. desember 2002

Rolf Reikvam

leder

Karita Bekkemellem Orheim

ordfører og sekretær