



# Innst. S. nr. 109

(2002-2003)

## Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument nr. 8:2 (2002-2003)

### **Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Rolf Reikvam og Lena Jensen om å innføre en nasjonal minstestandard for ressurser til grunnskolene**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

I dokumentet fremmes dette forslaget:

"Stortinget ber Regjeringen innen utgangen av mars 2003 legge fram en egen sak med forslag til minstestandard for driftsmidler til undervisning og læremateriell i grunnskolen. Modellen må utløse ressurser slik at årstimene til styrkingstiltak nasjonalt utgjør et tillegg på minst 60 pst. utover minstetimetallet i henhold til læreplanens fag- og timefordeling."

#### **KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Høyre, Ine Marie Eriksen, Jan Olav Olsen, Åshild Karlstrøm Rundhaug og Søren Fredrik Voie, fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Eva M. Nielsen og Karita Bekkemellem Orheim, fra Fremskrittspartiet, Ursula Evje og Arne Sortevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lena Jensen og lederen Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Arne Lyngstad og Inger Møll, fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, fra Venstre, Trine Skei Grande, og representanten Jan Simonsen, viser til dokumentet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, viser til at forslagsstillerne peker på ulikhet i netto

driftsutgifter per elev og at dette oppleves urettferdig. Flertallet er av den oppfatning at det kommunale sjølstyret betyr at kommunene både har ansvar og frihet til å organisere grunnskolen i henhold til kommunens egne prioriteringer og tilgjengelige ressurser. Det er behovene og mulighetene lokalt som skal bestemme den konkrete organiseringen av skolen. Dette er forhold som befolkningen har mulighet til å påvirke ved valg og i dialog med lokale folkevalgte. Et slikt system innebærer nødvendigvis at ressurstildelingen til den enkelte elev blir ulik sammenlignet med andre kommuner der betingelsene for grunnskole drift er helt annerledes. Flertallet vil understreke at en ensidig fokusering på netto driftsutgifter per elev ikke gir et sannferdig bilde av kvaliteten på undervisningstilbudet som gis. Det vil være store variasjoner i utgiftsnivå mellom kommuner avhengig av geografi, skolestørrelse, antall elever med behov for styrkingstiltak av ulike slag etc.

Flertallet har merket seg nye tall fra Grunnskolen Informasjonssystem - GSI, som viser en endring i timetall per elev og elevtallsutvikling som gir grunn til bekymring. En sammenligning av utviklingen i elevtall og timetall fra skoleåret 1998/99 og fram til i dag viser en meget sterk reduksjon i delingstimer på hele 19 pst., dvs. 50 timer per klasse. Det er også verdt å merke seg at det fra skoleåret 2001-02 til 2002-03 er skjedd en økning i antall timer til spesialundervisning etter enkeltvedtak på særskilt grunnlag. Flertallet vil bemerke at dette er en foruroligende utvikling og i strid med forutsetningene for SAMTAK der skolen er ment å sette inn styrkingstiltak tidlig og dermed unngå bruk av spesialundervisning. En reduksjon i antall delingstimer fratrar skolen mulighet til å tilby elevene tilrettelagt undervisning i tråd med kravene i opplæringsloven og læreplanen.

Flertallet viser til at Regjeringen er bedt om å komme tilbake til Stortinget våren 2003 med en redegjørelse for ressurs situasjonen i grunnskolen. Flertallet imøteser en slik redegjørelse og med det mulig-

heten til å vurdere sammenhengen mellom tilgjengelige ressurser og skolens mulighet til å gi alle elever likeverdig undervisning og oppfølging i tråd med opplæringsloven. Redegjørelsen for ressurs-situasjonen i grunnskolen må derfor etter flertallets mening synliggjøre ressursomfanget i dagens skole opp mot målet i L-97 om tilpasset opplæring for hver enkelt elev. Videre ser flertallet at mange små skoler står i fare for å bli lagt ned av økonomiske årsaker. Redegjørelsen må derfor klargjøre om ressursomfanget er slik at kommuner som har en desentralisert skolestruktur med både fådelte og fulldelte skoler, har økonomisk frihet til lokalt å bestemme skolestrukturen.

Flertallet viser til at det er stor oppslutning om den offentlige skolen. Skolen som felles møteplass for alle barn uavhengig av sosial, religiøs eller kulturell bakgrunn er en styrke for samfunnet. Flertallet tror at fortsatt stor oppslutning om den offentlige skolen er avhengig av at foreldrene føler at skolen er et satsningsområde.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkepart og Venstre deler forslagsstillerens intensjon om å sikre grunnskolen nok ressurser. Disse medlemmer vil imidlertid hevde at mer ressurser ikke nødvendigvis gir økt kvalitet. Dette må sees i en bredere sammenheng der mange faktorer teller med og er avgjørende. Hvordan ressursene anvendes er også av stor viktighet. Disse medlemmer viser til at tall fra flere OECD-land viser at Norge er blant de land som bruker mest ressurser per elev samtidig som norske elever presterer middels sammenlignet med andre elever i OECD. Disse medlemmer viser også til en undersøkelse gjort av forskere ved Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo og Norges teknisk naturvitenskapelige universitet. Undersøkelsen påviser ingen signifikant sammenheng mellom ressursbruk og elevenes faglige prestasjoner i Norge. Dette forhindrer ikke at det er viktig å sikre grunnskolen nok ressurser.

Disse medlemmer viser til at departementet nylig har sendt ut til høring et forslag om å øke det lokale handlingsrom i organisering av grunnopplæringen. I høringsnotatet foreligger et utkast til lovendring som vil stille skoleeiere og skoler fritt i organisering og fordeling av ressurser innenfor pålagte oppgaver. Høringsinstansene blir også bedt om å uttale seg om hvorvidt det bør utarbeides en veiledende norm for forsvarlig ressursbruk i skolen. Disse medlemmer viser også til at det regjeringsoppnevnte kvalitetsutvalget for grunnskolen vil avgi sin innstilling i april. Disse medlemmer forutsetter at som en del av moderniseringsarbeidet, vil også systemet for finansiering av grunnopplæringen bli vurdert og behandlet i en helhetlig sammenheng.

Disse medlemmer viser til uttalelser fra KS datert 6. januar 2003 der det uttales at "KS ønsker ikke en særordning for statlig ressurstildeling til grunnskolen". Disse medlemmer er enig i at det er kommunepolitikerne som har og skal ha ansvar for å prioritere tildeling av ressurser til de ulike oppgaver, og at inn-

føring av en nasjonal minstestandard vil svekke det lokale selvstyre og kan være til hinder for en fleksibel, fornuftig og effektiv bruk av offentlige midler. Disse medlemmer viser også til brev fra Utdanningsforbundet, der forbundet, selv om det støtter behovet for en nasjonal minstestandard, anbefaler at "man tar stilling til behovet for ressursfordelingsregler for skoleverket i forbindelse med behandlingen av friskoleloven og andre forslag om forenkling av regelverket for skolen".

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet registrerer at det i svært mange kommuner er oppstått en vanskelig økonomisk situasjon som resulterer i nedskjæringer innen flere sektorer, herunder også grunnskoletilbudet. Manglende samsvar mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser har tvunget kommuner til bla. å nedlegge skoler, noe som påfører den enkelte elev lengre skoleveg og fratår også nærmiljøet en viktig ressurs og møteplass. Redusert antall delingstimer og spesialundervisning, oppsigelser av lærere, innskrenking eller stenging av skolebibliotek, innkjøpsstopp av materiell etc. er eksempler på dramatiske tiltak som skoler er tvunget til å iverksette. Disse medlemmer deler derfor forslagsstillerens uro over situasjonen i den norske grunnskolen og er bekymret for at elevene ikke får oppfylt grunnleggende rettigheter når det gjelder tilpasset opplæring og tilstrekkelig oppfølging, samt nødvendige læremidler i alle fag.

Disse medlemmer mener det er viktig å stimulere til stort mangfold i den offentlige skolen. Den enkelte skole må få større frihet til å organisere læringsarbeidet ut fra lokale forhold og den pedagogiske profil skolen arbeider etter. Størrelsen på klasser og grupper er sentralt når det gjelder å legge til rette for god læring. Det avgjørende for om en skal få til et godt læringsmiljø er at skolene har ressurser slik at en kan variere oppleggene. Disse medlemmer vil understreke at større frihet ikke skaper en bedre skole dersom skolene får færre ressurser til å drive for.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er bekymret for at en innføring av en minstestandard i tråd med forslaget fra Reikvam og Jensen, uten at kommunesektoren tilføres økte midler i samme størrelsesorden, kun vil resultere i at problemene i grunnskolene skyves over på andre sektorer som også er i en presset økonomisk situasjon. Det er, etter disse medlemmers mening, ikke mulig å løse utfordringene i grunnskolen isolert fra andre viktige velferdsoppgaver som kommunene har ansvaret for. Dette betinger at kommunesektorens rammer økes i tråd med det reelle behovet for å ivareta viktige velferdsoppgaver.

Disse medlemmer vil påpeke at det allerede finnes en minstestandard som gjelder for grunnskolen definert gjennom opplæringsloven når det gjelder klas-sedelingsregler. De aller fleste kommuner ligger i dag over lovens minimumskrav, men disse medlem-

mer ser en reell fare for at stadig flere kommuner må redusere ressursinnsatsen ned mot lovens minimumskrav. Etter disse medlemmers oppfatning vil ikke en heving av minstestandarden nødvendigvis bidra til en løsning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen viser til Dokument nr. 8:3 (2002-2003) om gjennomføring av systemendring i rammeverket for norsk skole for å sikre en god undervisningskvalitet.

I dette dokumentet fremmet Fremskrittspartiet en rekke forslag som ble avvist av samtlige andre partier. Et av forslagene omhandlet finansiering der Fremskrittspartiet iht. partiets program anbefaler "stykkprisfinansiering". Dette innebærer at skolepenger betales av staten og utbetales direkte til den skolen eleven velger. Dette innebærer også at alle skoler likebehandles uavhengig av eierskap og at elever ikke påvirkes av den enkelte kommunes økonomi eller det enkelte kommunestyrets økonomiske prioriteringer.

Fremskrittspartiet vil også ha en felles skolelov for alle elever; en lov som også åpner for fri etablering innenfor rammen av et nasjonalt godkjennings- og tilsynssystem på linje med lov og finansiering vi finner i andre land.

Disse medlemmer vil også understreke at Fremskrittspartiets skolepolitikk innebærer at kommunens eierrolle reduseres. Fremskrittspartiet vil ha etablering av selvstyre for de skoler som i dag er i kommunal og fylkeskommunal eie. Etablering av egne styrever med administrativ og pedagogisk frihet - og der foreldre har flertall - vil redusere den kommunale og fylkeskommunale eierinnflytelsen sterkt.

Disse medlemmer har merket seg at forslagsstillerne forsøker å få til et opplegg som skal "sikre" tilstrekkelig ressurser til grunnskolen, men som baseres på dagens rammeverk.

Disse medlemmer har merket seg at forslagsstillerne legger til grunn at "det må innføres en minstestandard for hvor mye ressurser hver enkelt skole skal få fra kommunen".

Disse medlemmer har videre merket seg at forslagsstillerne legger til grunn at "kommunene vurderer selv om de vil bevilge ressurser utover dette (altså minstestandard) til grunnskoleopplæring".

Etter disse medlemmers syn vil derfor grunnskolen også med det foreslåtte system lett kunne bli en salderingspost på det kommunale budsjettet, og med videreføring av store forskjeller på ressursinnsatsen i de enkelte kommuner som resultat.

Disse medlemmer vil derfor avvise en løsning som foreslått med nasjonal minstestandard for driftsmidler til undervisning og læremateriell i grunnskolen.

Disse medlemmer fremmer i stedet følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ny finansieringsordning for grunnskolen og videregående skole, basert på at staten betaler skolepenger direkte til den skolen der eleven selv velger å være elev."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at flere foreldreutvalg har tegnet et bilde av en skole som ikke klarer å gi det opplæringstilbud de er pålagt. Disse medlemmer mener det er viktig å ta dette engasjementet på alvor. Det er uttrykk for en kommunal sektor som ikke har ressurser til å gi et opplæringstilbud som samsvarer med foreldrenes forventninger. Disse medlemmer mener signalene er så mange og entydige at de må tas på alvor.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at læreplanene forutsetter at den enkelte elev skal ha opplæring tilpasset evner og anlegg. Læreplanen definerer dessuten det antall timer i de ulike fag elevene skal ha i løpet av opplæringsperioden. Disse grunnleggende rettighetene forutsetter at skolene må disponere et minste timetall for å oppfylle elevenes krav på opplæring. Disse medlemmer mener derfor at Stortinget på samme måte som Stortinget fastsetter elevenes timetall i de ulike fag, må fastsette en nedre økonomisk ramme for skolene.

Disse medlemmer mener det er behov for at det i lov eller forskrifter fastsettes standarder for ressursinnsats i grunnskolen.

Disse medlemmer viser til at departementet har ute på høring et forslag om å ta bort bestemmelsen i opplæringsloven om maksimalt elevtall i klasser/grupper. Målet er å sikre større fleksibilitet og å gi den enkelte skole større frihet til å organisere læringsarbeidet. Disse medlemmer viser til at opplæringslovens § 8-3 om klassesdelingstallet og læreplanens fag- og timefordeling om elevenes samlede timetall fastsetter nedre grense for timer til den enkelte skole. Disse medlemmer er enig i at skolene må ha frihet til å velge organisasjonsform og klasseorganisering. En forutsetning for å ta bort klassesdelingstallet i loven, er at det innføres standarder som sikrer ressursinnsatsen på andre måter.

Disse medlemmer fremmer følgende forlag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om økonomiske minstestandarder i grunnskolen. Standarden må knyttes til elevenes timetall i de ulike fag og til kravet om at opplæringen skal tilpasses elevenes evner og anlegg."

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til ny finansieringsordning for grunnskolen og videregående skole, basert på at staten betaler skolepenger direkte til den skolen der eleven selv velger å være elev.

### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:**

#### *Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om økonomiske minstestandarder i grunnskolen. Standar-

den må knyttes til elevenes timetall i de ulike fag og til kravet om at opplæringen skal tilpasses elevenes evner og anlegg.

#### **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:2 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Rolf Reikvam og Lena Jensen om å innføre en nasjonal minstestandard for ressurser til grunnskolene - vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 28. januar 2003

**Rolf Reikvam**  
leder

**Rune J. Skjælaaen**  
ordfører

**Karita Bekkemellem Orheim**  
sekretær