



Innst. S. nr. 45

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

St.meld. nr. 33 (2002-2003)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om ressursituasjonen i grunnsopplæringen m.m.

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Departementet redegjør i meldingen for ressursituasjonen i grunnskolen og videregående opplæring. Meldingen er en oppfølging av Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002-2003) og Innst. S. nr. 109 (2002-2003).

Departementet mener at utviklingen i ressursbruken i grunnskole og videregående opplæring må vurderes i lys av den generelle kommuneøkonomien. Det har vært en nedgang i kommunesektorens frie inntekter fra 1997 til 2001. Realinntektsveksten har kommet i form av øremerkede tilskudd. Ressursbruken i grunnskolen er imidlertid preget av et høyt ressursnivå og stor stabilitet i samme periode. Forskjellen i ressursbruk mellom kommuner har ikke økt.

Departementet mener denne utviklingen tyder på at grunnskolen stort sett er prioritert i kommunene, og at sektoren har vært relativt skjermet for innsparinger. Samlet sett tilsier utviklingen i ressursituasjonen etter departementets oppfatning at grunnskolen etter innføring av L97 har gode muligheter til å gi alle elever likeverdig tilpasset opplæring og oppfølging i tråd med opplæringsloven.

Departementet legger til grunn at hovedprinsippene i dagens rammefinansiering bør opprettholdes. Det er ikke ønskelig å innføre nye bestemmelser om binding av ressurser, verken i lovverk eller finansiering. Men for at rammefinansieringssystemet skal virke etter hensikten, mener departementet det er viktig at kommunen sikres tilstrekkelig økonomisk handlingsrom i årene framover.

Når det gjelder videregående opplæring, er datagrunnlaget noe mangelfullt og gir ikke et fullstendig bilde av situasjonen. Ut fra det foreliggende materialet har departementet inntrykk av at situasjonen er stabil og at tilbudet til elevene er tilfredsstillende. Fra 2002 vil det bli en kraftig vekst i elevtallet fram til 2010. Dette stiller fylkeskommunene overfor store utfordringer. Departementet vil utrede spørsmålet om finansiering av videregående opplæring videre.

Departementet peker i meldingen på at det synes å være et betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen generelt, og spesielt når det gjelder skolebygg. Årsakene til mangelfullt vedlikehold av bygg må kartlegges nærmere, også om det kan være strukturelle årsaker og behov for endringer i dagens rammer for eiendomsforvaltning. Departementet viser til at Kommunal- og regionaldepartementet i løpet av 2003 vil opprette et offentlig utvalg som skal vurdere dette.

Departementet legger vekt på å kombinere økt handlingsfrihet for skoleeier med et mer målrettet statlig tilsyn med skolen, jf. omtalen av ny modell for den statlige utdanningsadministrasjonen i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett. Tilsynsmyndighetene skal påse at lovverket blir fulgt og at individuelle rettigheter blir oppfylt. Tilsynet skal også ha et utviklingsformål. Samtidig er det viktig å føre tilsyn med at skoleeiere følger opp resultatene fra kvalitetsvurderingene. Departementet vurderer derfor å legge fram lovforslag med sikte på at også resultatene av kvalitetsvurderingene blir gjenstand for tilsyn.

Departementet vil følge utviklingen i ressursituasjonen i skolen nøye og se den i sammenheng med utviklingen av læringsutbytte og læringsmiljø. I meldingen varsles at regjeringen årlig vil gi Stortinget en redegjørelse for kvalitetsutviklingen i skolen sett i forhold til ressursituasjonen. Denne vil omfatte både grunnskolen og videregående opplæring. Departementet vil i den sammenheng legge vekt på å gi Stortinget en oppdatert analyse basert på nasjonale og internasjonale

undersøkelser av det faglige nivået i skolen, undersøkelser om læringsmiljø, data om ressurs-situasjonen og etter hvert også resultatene fra det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering.

KOMITEENS MERKNADER

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 Orheim, 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, viser til meldingen.

Komiteen viser til at den foreliggende melding er en oppfølging av budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet høsten 2002.

Komiteen viser videre til Innst. S. nr. 109 (2002-2003), jf. Dokument nr. 8:2 (2002-2003) med forslag fra stortingsrepresentantene Rolf Reikvam og Lena Jensen om å innføre en nasjonal minstestandard for ressurser til grunnskolen, der komitéflertallet uttalte følgende:

"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 muligheten 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."

Komiteen har merket seg at meldingen i hovedsak er en beskrivelse av dagens system for styring av ressurser til grunnskolen og videregående opplæring og av den aktuelle ressurs-situasjon i de to skoleslag. Komiteen er tilfreds med at Regjeringen vil gi Stortinget en årlig redegjørelse med oppdaterte analyser av kvalitetsutvikling sett i forhold til ressurstilgangen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at meldingen også drøfter sammenhengen mellom kvalitetsutviklingen i skolen og ressurs-situasjonen, men uten å trekke andre konklusjoner enn at det så langt ikke har vært mulig å dokumentere en klar sammenheng mellom ressurser og resultater. Disse medlemmer er enig i denne konklusjonen, og er også enig i at det er nødvendig å fremskaffe mer kunnskap om hva som skal til for at økt ressurstilførsel skal gi en tilsvarende positiv virkning på skolens resultater.

Siden den foreliggende melding ikke gir grunnlag for å trekke klare konklusjoner om forholdet mellom kvalitet og ressurser, mener disse medlemmer at det heller ikke er naturlig å bruke behandlingen av denne meldingen til å en bred gjennomgang av aktuelle sko-

lespørsmål - til dels i forslags form. Disse medlemmer minner om at Stortinget i vårsesjonen vil få seg forelagt en melding om kvalitet i grunnopplæringen, bygget bl.a. på innstillingen fra Kvalitetsutvalget og på den forskningsbaserte evalueringen av Reform 97, og mener at drøftingen av konkrete tiltak for bedre læringsutbytte og læringsmiljø med fordel kan utstå til behandlingen av denne meldingen.

Disse medlemmer slutter seg for øvrig til Regjeringens vurderinger i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at meldingen gir en oversikt over ressurs-situasjonen i grunnopplæringen for årene 1997-2002. Disse medlemmer merker seg at det i perioden har vært stor stabilitet i ressursbruken, dette til tross for at det har vært en nedgang i kommunesektorens frie inntekter, målt i faste priser. Dette tyder på at kommunene lengst mulig har valgt å beskytte skolen mot nedskjæringer. Samtidig viser tallmaterialet at det er store forskjeller mellom kommunene. Dette kan tolkes på ulike måter. Disse medlemmer merker seg departementets tolkning om at dette er uttrykk for kostnadsforhold som kommunen ikke selv kan påvirke, og som ikke blir fanget opp i inntektssystemet. Selv om forskjellene har vært forholdsvis stabile over perioden, tyder tallmaterialet på at spesielt det siste året har reduksjonen vært sterkere enn de første årene i perioden. Det kan tyde på at flere kommuner er blitt tvunget til å kutte i en sektor som man lengst mulig har forsøkt å beskytte.

Disse medlemmer viser i den forbindelse til at det andelen lærertimer ut over minstetimetallet var stabil for perioden 1998-2001. Fra 2001 til 2002 var det en merkbar reduksjon i lærertimer ut over minstetimetallet, målt som andel av minstetimetallet.

Disse medlemmer viser til opplysningen i meldingen om at reduksjon i de frie inntektene for kommunesektoren har vært på i underkant av 4,5 pst. i perioden 1997-2002. Videre sies det i meldingen at skolesektoren i hovedsak finansieres av kommunenes frie inntekter.

Disse medlemmer mener at det åpenbart er forbindelse mellom de ressursene man setter inn og de mulighetene kommunene har til å gi et godt opplæringstilbud. Disse medlemmer slutter seg derfor til Regjeringens konklusjon: "Økonomiske ressurser er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å skape en god skole. Det vil ikke være riktig å trekke den konklusjonen at norsk skole ville bli bedre med mindre ressurser."

Disse medlemmer mener at økonomiske ressurser er av stor betydning for kvaliteten i skolen, og viser til Kvalitetsutvalgets innstilling "I første rekke - Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle" (NOU 2003:16), der utvalget fastslår at forbedringer av grunnopplæringen i Norge forutsetter som et minimum at ressursinnsatsen opprettholdes på dagens nivå. Med dette som en forutsetning vil disse medlemmer uttrykke bekymring for den utviklingen av ressurs-situasjonen i grunnopplæringen som meldingen viser.

Utviklingen viser at det har blitt flere elever, færre skoler og større klasser i grunnskolen. Disse medlemmer frykter at denne strukturendringen vil gå ut over skolenes mulighet til å tilrettelegge undervisningen etter elevenes behov, slik at alle elever kan gis et likeverdig opplæringsstilbud. Tilpasset opplæring for hver enkelt elev er et overordnet mål i Læreplan 97. Målsettingen har bred politisk tilslutning. Den er forankret i opplæringsloven og skal være veiledende for utformingen av nasjonal utdanningspolitikk. Disse medlemmer vil særlig uttrykke bekymring for den reduksjonen i antall delingstimer som meldingen viser, fordi det er disse timene som i stor grad gjør det mulig å tilpasse og variere opplærings situasjonen for elevene i skolen. Delingstimetallet viser en nedgang fra 11,3 til 9,6 timer per elev i perioden 1997-2002. Nedgangen i delingstimetall som andel av minstetimetallet er noe mindre enn nedgangen i delingstimetall per elev. Dette tyder på at tildelingen av delingstimer i stor grad skjer per klasse og i mindre grad ut fra elevtallet i klassene. Sett i et slikt lys mener disse medlemmer at veksten i klassestørrelse er en uheldig utvikling.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng også vise til behandlingen av Innst. O. nr. 126 (2002-2003), jf. Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) om større lokalt handlingsrom i grunnopplæringen, der komitéflertallet i innstillingen gikk inn for å oppheve klassesdelingsreglene. Et av målene med organisering av elevene i mindre grupper var å muliggjøre en større grad av tilrettelegging av opplæringen etter hver enkelt elev.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener at forsøksarbeid i skolen er viktig for utvikling av kvalitet. Disse medlemmer viser til Ot.prp. nr. 67 (2002-2003), der reglene for klasseorganisering ble endret. Disse medlemmer ønsket ikke å endre daværende regler for klasseorganisering, bl.a. på bakgrunn av at klassesdelingsreglene er en ressurs sikringsregel og ikke burde bli behandlet uavhengig av nytt finansieringssystem for skolen. Disse medlemmer ønsket å behandle endringer i klassesdelingsreglene i forbindelse med Kvalitetsutvalgets innstilling. Disse medlemmer fryktet at Regjeringens forslag til opphevelse av klassesdelingsreglene kunne benyttes som et sparetiltak på grunn av dårlig kommuneøkonomi, og viser til at klassestørrelsen har økt de siste årene. Disse medlemmer mener at dette handler om å gi trygghet om at grunnskolen sikres tilstrekkelige ressurser. Disse medlemmer var av den oppfatning at klassesdelingen ikke var til hinder for at man lokalt kunne organisere klasser i mindre grupper.

Komiteen er kjent med resultatene fra det omfattende forskningsprogrammet i regi av Norges forskningsråd, Program for evaluering av Reform 97, som viser at grunnopplæringen i for liten grad evner å tilrettelegge opplæringen ut fra elevenes ulike evner, interesser og behov.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, har merket seg at i stedet for å fange opp elevenes ulike forutsetninger og utjevne forskjeller, bidrar skolen til å produsere ulike

hetene. Flertallet ser med uro på de økte forskjellene, fordi de dreier seg om både kjønn, sosial status og kultur, og fører til en systematisk ulikhet i læringsutbytte. Jentene gjør det bedre enn guttene i nesten alle fag, og det er opp mot 50 pst. flere gutter enn jenter som får spesialundervisning. Særlig urovekkende er situasjonen for minoritetselevne. Evalueringen viser at 55 pst. av elevene med minoritetsbakgrunn i Oslo-skolen sitter igjen med liten eller ingen kunnskap om det læren har gjennomgått i klassen, og at problemet først og fremst skyldes manglende norskkunnskaper. Evalueringen viser også at foreldrenes utdanningsnivå fortsatt har stor betydning for elevenes resultater. Jo høyere utdanning foreldrene har, jo bedre karakterer får barna.

Flertallet merker seg evalueringens konklusjon om manglende tilpasset undervisning som tungtveiende årsak til de store forskjellene. Reform 97 skulle sørge for at elevene fikk opplæring tilpasset den enkelte, mens evalueringen av reformen tyder på at elevene stort sett fremdeles blir behandlet likt, uavhengig av ferdigheter. Differensiering av opplæringen viser ifølge en av forskningsrapportene mer preg av variasjon i individuell hjelp til elevene enn av variasjon i oppgavene og vanskelighetsgraden i lærestoffet deres. Flertallet konstaterer på denne bakgrunn at grunnopplæringen ikke oppfylder målsettingen om tilpasset opplæring til hver enkelt elev.

Flertallet har også merket seg at det i perioden har vært en nedgang i antall lærerårsverk og en oppgang i antall assistentårsverk i skolen. Flertallet vil påpeke at ufaglært arbeidskraft ikke kan erstatte behovet for kvalifisert personale, og at tilstrekkelige lærerressurser er en avgjørende forutsetning for større grad av tilrettelagt opplæring for den enkelte elev.

Flertallet viser til merknad i Innst. S. nr. 109 (2002-2003) hvor flertallet uttalte følgende:

"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 Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener det nødvendigvis må koste mer å favne alle elever enn å fange opp de få, og at dette må avspeiles i den økonomiske siden av ressursinnsatsen i skolen. Tilbakemeldingen til komiteen fra elever, lærere og foreldre tyder også på at de økonomiske rammene for skolens virksomhet er av stor betydning for hva slags læringsmiljø de evner å utvikle.

I sin høringsuttalelse til behandlingen av meldingen tegner Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) et bilde av hvordan svært mange foreldre opplever ressurs situasjonen i skolen. FUG sier følgende:

"For det første ser vi at svært mange foreldre og foreldreprerantar over hele landet opplever at de er i en kampsituasjon i forhold til å sikre at elevene og skolen får økte økonomiske rammer, slik at både opplæringen og læringsmiljøet står i forhold til de rettigheter elever og foreldre har i forhold til opplæringslov og læreplanverket L97. (...) Foreldrene er aktive, enga-

sjerte og dyktige både i forhold til å få fram konsekvensanalyser og påpeke direkte feil og mangler i elevenes opplæringsstilbud."

FUG nevner at blant gjengangerne i foreldrenes arbeid står endring av skolestruktur, der skolenedleggelse av økonomiske årsaker fører til at elever fra samme nærmiljø ikke får gå på samme nærskole. De påpeker også at det fortsatt er svært mange skolebygg i landet som ikke holder mål, noe som innebærer et forringet og ofte uforsvarlig og helseskadelig arbeidsmiljø for elevene, og at innsparingstiltak på skolebudsjettene går ut over tilpasset opplæring, delingstimer, spesialundervisning, læremidler, fritt skolemateriell, ekskursjoner, leirskoletilbud og fører til økt bruk av ufaglært arbeidskraft og reduserte midler til bibliotek og svømmeundervisning.

FUG uttaler også:

"Vi ser også at foreldre som har barn i kommuner som står i en særstilling når det gjelder dårlig kommuneøkonomi, har en svært tøff og fortvilet kamp, for til tross for at de aksjonerer, påviser feil og mangler, sender klage til fylkesmannen og får medhold hos fylkesmannen, er det lite å hente. Foreldrene sitter igjen med "Svarteper": Deres barn og ungdommer får ikke et opplæringsstilbud som holder mål."

Dette er et bilde av skolevirkeligheten som disse medlemmer må tillegge stor vekt, og som står i skarp kontrast til meldingen som uttaler:

"Samlet sett tilsier utviklingen i ressurs situasjonen etter departementets oppfatning at grunnskolen etter innføringen av L97 har gode muligheter til å gi alle elever likeverdig tilpasset opplæring og oppfølging i tråd med opplæringsloven."

Med bakgrunn i meldingens egne tall over utviklingen i ressurs situasjonen, evalueringen av L97 og elever, lærere og foreldres tilbakemeldinger kan disse medlemmer ikke tilslutte seg denne oppfatningen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at departementet i meldingen har vurdert om det er behov for en ny tallfestet ressurs sikringsnorm i tillegg til de skjønsmessige normene. Faren ved å innføre dette er at det vil bidra til å ta fokus bort fra hvordan en kan styrke kvaliteten i norsk skole, og at det lett i stedet vil fungere som en "sovepute" for både nasjonalt nivå og den enkelte kommune. Normen vil lett kunne virke som en indikasjon fra staten på hvor man bør ligge i ressursbruk. Dette vil kunne føre til ansvarsuklarhet i forhold til lokalt selvstyre. Disse medlemmer er enig med departementet i at hensynet til kommunal handlefrihet, til ansvarsklarhet og til å legge forholdene til rette for en fornuftig ressursbruk i grunnskolen tilsier at det ikke innføres nye tallfestede minsteressursnormer.

Disse medlemmer vil understreke at det er kommunene som har ansvaret for at retten til grunnopplæring ivaretas og at det er de som tar avgjørelsene om skolestrukturen. Disse medlemmer ser det som viktig at skoleeier gis reelle muligheter til å forvalte ressursene og foreta valg ut fra lokale prioriteringer.

Disse medlemmer er enig med departementet i at rammefinansieringsprinsippet er i tråd med prinsippene for det lokale selvstyret fordi det gir kommunene stor frihet både i valget av det totale ressursnivået i skolen, og ikke minst i hvordan ressursene disponeres. Det er viktig å engasjere lokale styringsorganer til å lage en best mulig skole i lokalmiljøet. Det er disse som står nærmest den lokale virkelighet, og som vet hvor ressursene best settes inn. Dersom staten i stor grad skulle bestemme hvor mye ressurser som skal brukes til skole i den enkelte kommune, ville ikke dette bidra til å gjøre ansvarsforholdene klarere. Tvert imot vil staten i enda større grad bli ansvarlig for tilstanden i grunnskolen i den enkelte kommune, selv om kommunene har det formelle ansvaret. Dette vil på lengre sikt undergrave det lokale demokratiets rolle i styringen av skolesektoren.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen, mener at en styrking av kommunenes frie inntekter vil være sentralt for å gi kommunene mulighet til å ta ansvar for utviklingen av skolen i lokalsamfunnet.

Flertallet viser til at grunnskolen i hovedsak er sikret finansieringsgrunnlag gjennom den generelle rammefinansieringen til kommunesektoren med en delkostnadsnøkkel som bl.a. bygger på elevtall og geografi. I tillegg kommer opplæringsloven med forskrifter og avtaleverk; timetall, rett til spesialundervisning og undervisningsplikt.

Flertallet viser videre til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) vedtok å oppheve den tidligere bestemmelsen i opplæringsloven om klassedelingstall som også representerte en lovfestet minsteressursnorm. Stortinget vedtok imidlertid samtidig at klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedelingstall er opphevet.

Flertallet viser til at flertallet i Innst. O. nr. 126 (2002-2003) forutsatte at når klassebegrepet endres, skal den enkelte elev tilhøre en basisgruppe og at de skjønsmessige begrepene "pedagogisk forsvarlig" og "trygghetsmessig forsvarlig" må defineres, utdypes og konkretiseres.

Flertallet mener at hovedelementene i dagens finansiering av grunnskolen bør videreføres med vekt på rammefinansieringen og tilstrekkelig frie inntekter til kommunene som det viktigste grunnlaget.

Etter bortfallet av klassedelingsregelen ber imidlertid flertallet departementet ved oppfølgingen av Kvalitetsutvalget vurdere ressursbehovet, f.eks. bemanningstetthet, ved innføring av basisgrupper og i sammenheng med konkretiseringen av begrepene "pedagogisk forsvarlig" og "trygghetsmessig forsvarlig" fremme eventuelle forslag til alternative/supplerende bestemmelser eller kriterier i finansieringsmodellen for grunnskolen.

Flertallet vil ta endelig stilling til de enkelte elementene i finansieringsmodellen i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om oppfølging av Kvalitetsutvalget våren 2004.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen viser til sine merknader nedenfor under overskriften Ressurser og resultater.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener at ressursinnsatsen i grunnopplæringen verken er tilstrekkelig eller innrettet på en slik måte at den kan heve kvaliteten på grunnskoletilbudet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utarbeide en veiledende norm for ressursinnsats til den enkelte skole. Normen må legge til grunn en basisbevilgning og ulike variabler som skolestørrelse, antall elever pr. alderstrinn, antall læretimer m.m."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at meldingen mener skolen har hatt relativt store økonomiske ressurser sammenlignet med de fleste andre land, samtidig som det er flere elever med middels prestasjoner. Disse medlemmer er enig med departementet i at vi må føre en diskusjon om hvordan ressursene bør brukes, men vil samtidig vise til ECONs rapport om ressursbruk i skolen (nr. 86/02) som konkluderer med at man ikke uten videre kan sammenligne ressursbruken mellom landene. Rapporten viser at utdanningskostnadene i Norge er blant de høyeste i Europa, men forklarer store deler av dette med den norske kostnadsuløpen knyttet til spredt bosetting, små skoler og et generelt høyt inntekts- og kostnadsnivå. Vår skolestruktur med mange små skoler med små klasser innebærer en høy ressursbruk per elev. Ressursbruken forklares også av at vi gir grunn- og videregående utdanning til en meget stor andel av årskullene, noe som innebærer at skolen er pålagt å gi tilbud til mange elever med spesielle behov, både av pedagogisk og sosial art. Dette gjør skolen mer ressurskrevende enn i sammenlignbare land. Også andre strukturelle forhold, som organiseringen av yrkesopplæringen, er ifølge rapporten en mulig årsak til forskjeller i ressursbruken mellom ulike land.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til meldingen og sier seg enige i at økonomiske ressurser er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å skape en god skole. Det vil ikke være riktig å trekke den konklusjonen at norsk skole ville bli bedre med mindre ressurser. Man vil både kunne finne tilfeller der mer ressurser vil gi bedre resultater, og tilfeller der ressursbruken kan reduseres uten at det går ut over resultatene. Det forskningen viser, er at mer ressurser til skolen ikke alene vil løse problemene i dagens norske skole. På vårt ressursnivå er det avgjørende hvordan ressursene utnyttes. Disse medlemmer mener at en ensidig fokusering på ressurser framfor læringsmiljø og læringsresultater leder oppmerksomheten bort fra de viktigste utfordringene for skolesektoren.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen peker på at denne meldingen ikke drøfter en del forhold som etter disse medlemmers syn avgjort påvirker ressursituasjonen i skolen og som derfor bør inngå i fremtidige meldinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og representanten Simonsen, er oppmerksom på at mange voksne ikke får det tilbudet om grunn- og videregående opplæring som de har krav på i henhold til opplæringsloven. Dette kan skyldes manglende kunnskap om sine rettigheter, samt at voksne søkere til videregående opplæring må vente lenge på skoleplass, bl.a. fordi noen fylkeskommuner har anstrengt økonomi. Opplæring er viktig i en tid med høy arbeidsledighet, og flertallet viser til at departementet i St.prp. nr. 1 (2003-2004) opplyser at 50 pst. av de arbeidsledige ikke har fullført 3-årig videregående skole. Flertallet ber departementet i forbindelse med den varslede meldingen med oppfølging av Kvalitetsutvalgets innstilling, vurdere hvorledes voksnes rettigheter skal sikres.

Videregående opplæring

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og representanten Simonsen, merker seg at det har vært en nedgang i ressursbruken i videregående skole. Andelen av fylkeskommunens utgifter til utdanning har gått vesentlig ned fra 1994 til 2001. I 1994 var andelen på 24,1 pst., mens den i 2001 var redusert til 20,9 pst. I samme periode har det vært en nedgang i andelen av befolkningen som går i videregående skole.

På den annen side har andelen elever som velger yrkesfaglige studieretninger økt. Det har vært et politisk mål å øke andelen elever som velger yrkesfag. Flertallet merker seg at det spesielt for de to siste årene har vært en merkbar økning i andelen elever som velger yrkesfag. Det statistiske materialet i meldingen fanger ikke opp disse endringene fordi det kun omfatter perioden 1994-2001. Men tall fra Statistisk sentralbyrå viser at elevtallet innenfor yrkesfaglige studieretninger på landsbasis steg fra 70 200 i 2001 til 78 600 i 2002. Det er store kostnadsvariasjoner mellom de ulike studieretningene, og yrkesfagene er mer kostnadskrevende enn allmennfagene. Overgangen til yrkesfag innebærer derfor at flere elever velger dyre utdanninger. Når denne overgangen har skjedd samtidig med at fylkeskommunen har redusert andelen av samlede utgifter som brukes til videregående opplæring, har dette hatt konsekvenser for tilbudet til den enkelte elev. En konsekvens er antakelig en sentralisering av kurstilbud, noe også analysene viser.

Flertallet viser til at man på landsbasis står foran en sterk økning i antall elever i videregående opplæring. Den demografiske utviklingen fram til 2007 viser store variasjoner mellom fylkeskommunene. Enkelte fylkeskommuner vil få økt elevtallet med nærmere 30 pst. i løpet av femårsperioden. Med den trange økono-

mien og det faktum at det har vært en nedgang i andelen av fylkeskommunenes utgifter som brukes på videregående opplæring, er det grunn til å være bekymret for det framtidige tilbudet. Flertallet vil understreke at dette ikke må føre til at elever tvinges til å velge de billigste studieretningene. Det er viktig for framtidig rekruttering av arbeidskraft til de ulike fag at en klarer å ta vare på den holdningsendring som det nye søkermonsteret er et uttrykk for. Flertallet viser til at fylkeskommunene hovedsakelig er finansiert gjennom det statlige rammetilskuddet. Det er derfor viktig at dette på en effektiv måte klarer å fange opp endringene i elevenes valg av utdanning og den demografiske utviklingen. Disse endringene skjer parallelt og kan derfor bli ekstra kostnadskrevende for fylkeskommunene.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2004 gi en vurdering av om inntektssystemet på en tilfredsstillende måte fanger opp de store endringene i elevtall som mange fylkeskommuner får de neste årene. Spesielt er det viktig å få vurdert om behovet for investeringer blir ivarettatt."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre erkjenner at fylkeskommunenes økonomi er stram. Dette skyldes bl.a. endrede økonomiske rammebetingelser som følge av oppgaveendringer mellom staten og fylkeskommunen, men også behovet for en stram finanspolitikk.

Disse medlemmer vil peke på at videregående opplæring er en dominerende aktivitet i den nye fylkeskommunen. Økonomien i fylkeskommunen vil derfor svært sannsynlig kunne påvirke tilbudsstruktur og omfang.

Disse medlemmer viser til at elevtallet i videregående skole vil øke de nærmeste årene som følge av økte ungdomskull. Det er viktig at inntektssystemet fanger opp slike svingninger.

Disse medlemmer viser i denne forbindelse til at Regjeringen har oppnevnt et utvalg som vurderer overføringssystemet til kommunesektoren.

Skolestruktur

Komiteen vil vise til Innst. S. nr. 109 (2002-2003), hvor komitéflertallet uttalte følgende:

"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."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener grendeskolen har stor betydning for et levende lokalsamfunn. Gjennom sin undervisning bidrar de til å opprettholde og videreutvikle lokale tradisjoner. Det er kommunene som har det lokalpolitiske ansvar i forhold til skolestrukturen. Disse medlemmer ser at det er en sammenheng mellom kommunal økonomi og endringer i skolestrukturen. Samtidig er endringer i barnetall samt

endringer i kommunikasjon også viktige årsaker. Disse medlemmer vil understreke at den enkelte kommune må legge til grunn pedagogiske hensyn og hensyn til kommuneutviklingen når fremtidig skolestruktur skal avgjøres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet konstaterer at meldingen viser at det er en sammenheng mellom ressursomfang og utvikling av skolestruktur. Antallet små skoler og andelen elever i slike skoler har sunket i perioden 1997-2002, mens antall skoler med mer enn 320 elever og andelen elever ved slike skoler har økt. Dette kan delvis forklares av utviklingen i bosettingsmønsteret, som viser en tiltagende tilflytting til sentrale strøk, men må også forstås i lys av den ressursnedgangen som de fleste kommuner har erfart i samme tidsrom.

Disse medlemmer er kjent med at denne årsaksammenhengen også understøttes av forskningsrapport nr. 3:2003 fra Nordlandsforskning "Det trengs ei hel bygd for å oppdra et barn", som ble utført på oppdrag fra bl.a. Utdannings- og forskningsdepartementet. Rapporten viser at innføringen av nytt inntektssystem for kommunene i 1986 har ført til en betydelig sentralisering av grunnskolen, både på landsbasis og innenfor de enkelte fylker, og at dette først og fremst har funnet sted gjennom en nedlegging av udelte og todelte skoler. Videre konkluderer rapporten med at i de fleste tilfeller hvor skoler har blitt lagt ned, har økonomiske vurderinger spilt en avgjørende rolle.

Disse medlemmer ser med stor bekymring på dette utviklingsmønsteret. Ønsket om å beholde en desentralisert skolestruktur er bredt politisk forankret, både ut fra pedagogiske og lokalpolitiske hensyn. Samtidig som de fådelte skolene ofte gir elevene gode og tilpassede opplæringstilbud, i nærmiljøet, har de en sentral betydning for hvorvidt mindre steder kan overleve som livskraftige lokalsamfunn. Disse medlemmer er derfor uroet over det manglende samsvar mellom økonomisk politikk og utdanningspolitikk som rapporten avdekker.

Rapporten fastslår følgende:

"Hensynet til de minste skolene må ofte vike for ønsket om en effektivisering av offentlig sektor. Nedlegging av skoler omtales i økonomiske termer som utnyttning av stordriftsfordeler, og fagre løfter om at skoler ikke skal legges ned av økonomiske hensyn, har måttet vike for et stadig press mot kostnadseffektivisering. Det synes å være en klar inkonsistens mellom den skolepolitiske retorikken om fådelte skoler og den kommunalpolitiske virkelighet."

Disse medlemmer vil uttrykke bekymring for at kommunenes økonomiske handlefrihet blir stadig mindre. Dette får konsekvenser for skolestrukturen. Fådelte skoler er generelt mer ressurskrevende per elev enn fulldelte, og den statlige sektorstyringen gjør at mange små kommuner med en desentralisert skolestruktur ser seg nødt til å legge ned skoler for å oppnå besparelser i skolesektoren. En skoleutvikling som overveiende styres av økonomiske hensyn er verken ønskelig eller i tråd med nasjonale utdanningspolitiske målsettinger.

Disse medlemmer viser til Stortingets tidligere vedtak og ber Regjeringen i forbindelse med oppfølgingen av Kvalitetsutvalgets utredning, vurdere særskilt forholdet mellom ressursomfang og den kommunale frihet til å forvalte skolestrukturen. Vurderingen må også omfatte konsekvensene av skolenedleggelse og de følger dette får for elever og lokalsamfunn.

Lærerrekuttering

Komiteen vil understreke at lærerne er skolens viktigste ressurs.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til sine innledende merknader og til den framtidige oppfølging av Kvalitetsutvalgets innstilling, hvor rekrutteringstiltak for lærere, innhold og krav til lærerutdanningen, og tiltak for kompetanseutvikling for lærere, vil bli nærmere belyst og vurdert.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ser alvorlig på at meldingen viser en nedgang i lærertettheten og at det i perioden 1997-2002 har blitt flere elever per lærer i skolen. Sett i denne sammenheng vil disse medlemmer også uttrykke bekymring for den stigende arbeidsledigheten som nå rammer lærerne. Arbeidsledigheten vokser raskere for lærere enn for noen annen yrkesgruppe og har steget med hele 30 pst. det siste året. Tall fra Aetat viser at det ved utgangen av oktober 2003 stod så mange som 2 500 lærere uten arbeid. Av disse er 1 190 grunnskolelærere, mange av dem unge og nyutdannede.

Disse medlemmer mener dette er en svært uheldig situasjon når vi vet at behovet for rekruttering av nye lærere til skolen vil vokse betydelig de nærmeste årene. Tall fra SSB viser at prosentandelen av lærere over 50 år har steget fra 27,8 pst. i 1992 til 40,2 pst. i 2001, og man venter at 3 000 lærere årlig vil gå av med pensjon fram mot 2010. At unge og nyutdannede lærere ikke kommer inn i skolen på et tidspunkt hvor lærerstaben vokser seg eldre fra år til år, kan skape dramatiske problemer om kort tid.

Disse medlemmer mener den voksende lærerledigheten er et alvorlig utviklingstrekk. En stor andel av de ledige lærerne mottar dagpenger, og disse medlemmer vil understreke at samtidig som dette er vanskelig for dem som rammes, er det ressursløsning å la lærerkrefter gå usysselsatt, med de utfordringer vi har i skolen. Skolen har ikke råd til å miste de nyutdannede lærerne, verken til ledighet eller til andre jobber.

Disse medlemmer viser til en undersøkelse fra Forskningsstiftelsen Fafo fra mai 2003 om sysselsettingssituasjonen i grunnskolen. Undersøkelsen viser at over halvparten av landets kommuner planla å si opp lærere høsten 2003 pga. av dårlig økonomi. Ca. 1 000 lærerstillinger var planlagt kuttet, noe som i særlig grad vil gå ut over de unge lærerne. Mange av dem kommer rett fra skolebenken og mangler tilstrekkelig erfaring til å komme inn på et stramt arbeidsmarked, samtidig som de som allerede er inne, vil de være første til å ryke ut, når skolene følger ansiennitetsreglene ved oppsigelser.

Disse medlemmer registrerer også at disse negative signalene allerede ser ut til å være fanget opp blant de studiesøkende. Tall fra årets studieopptak viser at søknaden til allmennlærerutdanningen har gått ned med hele 11 pst. fra i fjor til i år.

Disse medlemmer mener dette er dramatisk. Ikke bare for unge mennesker som ønsker å arbeide i skolen, men også for elevene. Unge lærere er energiske og motiverte, og bringer med seg ny pedagogikk og pågangsmot inn i skolen. Disse medlemmer mener derfor at det må iverksettes tiltak for å få unge og ledige lærere inn i skoleverket.

Disse medlemmer viser til komiteens behandling av den nye lærerutdanningen, jf. Innst. S. nr. 262 (2001-2002), der lærernes etter- og videreutdanningsbehov ble understreket. Disse medlemmer mener det vil være fornuftig å se dette behovet i sammenheng med det rekrutteringsbehovet som skolen nå står overfor. Ved å bruke f.eks. unge og arbeidsledige lærere som vikarer slik at lærere kan få permisjon til å ta etterutdanning, vil det være mulig for skolen og nå to målsettinger samtidig. Man får økt kompetansen hos dem som er i skolen, på samme tid som man får knyttet de unge lærerkreftene til skoleverket.

Disse medlemmer ber Regjeringen vurdere tiltak for å styrke rekrutteringen av nyutdannede lærere, bl.a. ved å trappe opp etter- og videreutdanningstilbudet til lærere som allerede er i skolen. Dette må ha som målsetting å sikre en rekruttering av lærere som kan møte det økte, fremtidige behovet, samtidig som skolens samlede kompetanse styrkes.

Skolebygg

Komiteen viser til omfattende etterslep og mangler vedrørende vedlikehold på skolebygg. Komiteen viser også til at det er store mangler i arbeidet med å bringe arbeidsmiljøet for skoleelever i tråd med gjeldende lov og forskrift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og representanten Simonsen, mener at dette innebærer at mange elever kan ha et fysisk arbeidsmiljø som ikke er i samsvar med gjeldende lov og forskrift.

Komiteen viser til at det gjennom Statens helsetilsyn ble innført en forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler fra 1. januar 1996. Med virkning fra 1. april 2003 er et eget kapittel 9a om elevenes skolemiljø føyd til opplæringsloven, og gjennom premisser gitt i Revidert statsbudsjett for 2003 (St.prp. nr. 65 (2002-2003)) har fylkesmannen fått tilsynsansvaret for bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 9a. Et forbedret lovverk med effektivt tilsyn som har sanksjonsmyndighet vil trolig hjelpe, men kan ikke alene sikre nødvendig fysisk utbedring av arbeidsmiljø for elever.

Komiteen viser til at Stortinget vedtok følgende forslag fra Fremskrittspartiet, fremsatt i forbindelse med Stortingets trontaledebatt mandag 6. oktober 2003:

"Stortinget ber Regjeringen utarbeide en oversikt over og fremlegge en redegjørelse for Stortinget om vedlikeholdssituasjonen for skolebygg i grunnskolen og den videregående skole i løpet av første halvår 2004."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen viser til at forslaget ble vedtatt og avventer derfor videre behandling av saken når redegjørelse foreligger. Disse medlemmer peker på at Fremskrittspartiet flere ganger har fremmet forslag om midlertidig statlig overtagelse av skolebygg for å få fortgang i arbeidet med nødvendig opprustning av bygningsmessig standard for elever i grunnskole og videregående skole. Forslaget er hittil blitt avvist av de øvrige partiene. Disse medlemmer understreker igjen at forslag om midlertidig statlig overtagelse vil bli fremmet igjen når Regjeringens redegjørelse blir behandlet.

Disse medlemmer viser også til Fremskrittspartiets forslag til alternativt statsbudsjett for 2004. Disse medlemmer peker på at blant tiltak som må vurderes i tillegg til midlertidig statlig overtagelse er utvidet låneramme, utvidet avdragsfrihet og forlenget tid til tilbakebetaling. Disse medlemmer er kjent med at den vedtatte ordningen med rente- og avdragsfrie lån for opprustning av skolebygg ikke gir avdragsvirkning for kommunene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og representanten Simonsen forutsetter at Regjeringen sørger for at ordningen med statlige lån til rehabilitering, tilrettelegging og nybygging av skoleanlegg justeres, slik at kommuner som får innvilget rentefrie lån, også regnskapsmessig og likviditetsmessig får effekt av den inkluderte ordningen med fem års avdragsfrihet.

Styring av ressurser til grunnskolen og videregående skole

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen viser til at ca. 98 pst. av elevene i grunnskolen går i offentlig skole eiet av kommuner og kun 2 pst. i private skoler. For elevene i videregående skoler er tallene hhv. 95 pst. og 5 pst. Tallene understreker at de aller fleste elevplasser er finansiert av hhv. kommuner og fylkeskommuner. En svært liten del av denne finansieringen skjer gjennom øremerket tilskudd; hhv. 95 pst. og 98 pst. dekkes gjennom rammetilskudd til hhv. kommuner og fylkeskommuner.

Disse medlemmer har merket seg meldingens konklusjon vedr. grunnskoler om høyt og stabilt ressursnivå i perioden 1997-2002 og at hovedprinsippet gjennom rammefinansiering beholdes. Disse medlemmer peker på at oppfatning hos foreldre og elever om stabilt ressursnivå både avviker fra dette og varierer sterkt. Disse medlemmer viser også til at det er stor variasjon i ressursbruken til skoler mellom ulike kommuner. Disse medlemmer mener at strukturforhold/kostnadsforhold i kommunesektor ikke alene kan forklare disse forskjellene.

Disse medlemmer har merket seg at meldingen drøfter dagens finansieringssystem for grunnskolen og at uttrykk som "lokaldemokrati" og "lokal handlefrihet" igjen brukes som begrunnelse for å opprettholde dagens finansieringssystem for grunnskolen. Disse

medlemmer peker på at hensynet til brukerne - representert ved foreldre og elever - synes å være totalt uinteressant for departementet. Etter disse medlemmers syn er hovedmålet for en god grunnskole å gi elever et godt læringsresultat. Disse medlemmer understreker at skolen er til for elevene og ikke for ansatte, administrasjon og politikere i den enkelte kommune.

Disse medlemmer har merket seg at meldingen fremviser betydelig mer usikkerhet om ressurstilgangen for videregående skoler og at departementet vil utrede spørsmålet om finansieringen av videregående skoler. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet vil fjerne fylkeskommunen som politisk styringsnivå, og viser til at utdanning (ansvar for videregående skole) nå er den klart største gjenværende oppgaven for fylkeskommunen etter innføring av sykehusreformen. Etter disse medlemmers syn er det overhode ikke nødvendig med et fylkeskommunalt forvaltningsnivå for å sikre et kvalitativt godt tilbud innenfor videregående utdanning. For elever og for foreldre er der derimot bekymringsfullt at en rekke partier tviholder på videreføring av fylkeskommuner der både svak økonomi og prioritering til andre oppgaver medfører svekket tilbud innenfor videregående opplæring.

Disse medlemmer har også merket seg at departementet peker på sterk elevvekst i videregående skole frem til 2010 med tilhørende "store utfordringer for fylkeskommunen". Disse medlemmer finner det utilstrekkelig at departementets eneste varslede tiltak er en omtale om at spørsmålet om finansiering av videregående skole skal utredes.

Disse medlemmer mener at finansieringssystemet snarest må endres for å sikre direkte finansiering av alle elever uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens størrelse, beliggenhet, økonomi eller politiske prioritering. Disse medlemmer vil erstatte dagens finansieringssystem med direkte statlig finansiering eller "stykkpris". Disse medlemmer peker på at slik finansiering er brukt for frittstående skoler samt innenfor andre politiske områder enn utdanning. Prinsippet er derfor kjent gjennom bruk. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om innføring av en stykkprisfinansiering i grunnskole og videregående opplæring. Stykkprisen skal innrettes etter størrelsen på skolen og differensieres etter elevenes individuelle behov for tilpasset opplæring, og et basisbeløp pr. skole skal også vurderes i et slikt opplegg."

I Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002-2003) ber flertallet Regjeringen "gi en særskilt redegjørelse for situasjonen for fadelte og udelte skoler i denne sammenheng, med bl.a. fokus på grendeskolenes betydning for livskraftig lokalmiljø." Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen bare i begrenset grad har behandlet denne problemstillingen i meldingen. Disse medlemmer har også merket seg at Regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2004 har omtalt skyss av grunnskoleelever. Disse medlemmer har merket seg Regjeringen i sin konklusjon henviser til en rapport fra Nord-

landsforskning om ikke å foreta endringer i ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner når det gjelder skyss av barn i grunnskolen. Disse medlemmer kjenner ikke rapportens innhold, men registrerer på bakgrunn av tilbakemeldinger fra foreldre at det fortsatt foretas skolenedleggelse uten at de samlede kostnadene ved hhv. videreført skoledrift og endret skolestruktur fremkommer. Disse medlemmer mener derfor fortsatt at ansvaret for skoleskyssen for grunnskoleelever bør overføres til kommunene. Disse medlemmer mener fortsatt at en slik endring vil sikre at skyssutgiftene blir vektlagt ved vurderinger av endringer i skolestrukturen.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen snarest legge frem sak om overføring av ansvar for skoleskyss for grunnskoleelever fra fylkeskommunene til kommunene."

Ressursbruken i grunnskolen

Frihet for den enkelte skole

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har merket seg meldingens drøftelse av ressursbruken i grunnskolen. Disse medlemmer peker på at lærerlønn er den største enkeltpost blant grunnskolens driftsutgifter. Spørsmål knyttet til bruk av - og avtale om - lærernes arbeidstid er derfor avgjørende viktig for ressursbruken og læringsresultat i skolen. Disse medlemmer viser til de gjennomførte forsøk med avvik fra gjeldende arbeidsstidsavtaler, forsøk som etter tre-års forsøksperiode er grundig evaluert og der resultatene synes å være svært gode. Disse medlemmer peker på at forsøksordningen fører til at flere lærere bruker mer av den betalte tiden på skolen mens elevene er til stede på skolen. Disse medlemmer peker spesielt på at Foreldrerådets Arbeidsutvalg (FAU) har deltatt i evalueringen og gir klart positiv vurdering av en rekke forhold som påvirker læringsresultatet for elevene.

Disse medlemmer peker på at den enkelte skoleeier har handlingsrom innenfor dagens lovverk og dagens avtaler med lærernes organisasjoner som kan gi fleksibilitet i bruk av skolens lærerpersonale. Disse medlemmer er spesielt fornøyd med at et viktig spørsmål som ansvar for forhandling om lønns- og arbeidsforhold for lærere er flyttet fra staten til kommunesektoren med virkning fra 1. mai 2004. Disse medlemmer minner om at dette er i tråd med forslag fra Fremskrittspartiet gjennom mange år, og er derfor spesielt fornøyd med at Regjeringen har varslet denne viktige omlegningen. Men disse medlemmer mener også at sentrale myndigheter må se nærmere på hvilke andre tiltak som kan og bør gjennomføres for å øke myndighet og mulighet for den enkelte skole til selv til å organisere seg slik at ressurser utnyttes på en måte som gir elevene effektiv læring og godt læringsresultat. Disse medlemmer peker spesielt på at kravet om at rektor skal ha pedagogisk utdanning etter disse medlemmers syn bør fjernes. Disse medlemmer har som forutsetning for stor frihet for

den enkelte skole, at det etableres et effektivt tilsyn med skolene, at skolene får egne driftsstyrer der foreldrevalgte og elevvalgte representanter er godt representert, samt at organisering og læringsprosess er dokumentert.

Disse medlemmer forutsetter at både lovverk og avtaleverk vurderes, også i forhold til muligheten for utvidet skoledag for elevene.

Disse medlemmer peker på at i forbindelse med omlegning av finansieringssystemet for grunnskole og for videregående skole bør også både lovkrav og finansiering for musikk- og kulturskoletilbud og for skolefritidsordning gjennomgås.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lov- og regelendringer som kan gi den enkelte skole og den enkelte skoleeier større mulighet til selv å organisere skolens egen drift og innhold innenfor felles nasjonale retningslinjer. En ordning med egne driftsstyrer på alle skoler skal omhandles."

Foreldreinnflytelse

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen peker på at utvidet foreldreinnflytelse kan bedre ressursutnyttelsen i skolen. Disse medlemmer mener at foreldrenes innflytelse må økes betydelig både i grunnskolen og i videregående skole.

Disse medlemmer viser til at foreldreinnflytelse i videregående skole ikke er lovfestet, men bør bli det. Disse medlemmer peker spesielt på at ordninger med foreldretilsyn etter dansk modell, bør innføres som et supplement til eksisterende tilsynsordning. Disse medlemmer viser også til sitt forslag om en modell med selvstendige driftsstyrer på alle skoler og legger til grunn at foreldrevalgte representanter bør ha flertall i slike styrer i skoler som er i offentlig eie.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem egen sak om økt foreldreinnflytelse i grunnskolen og i videregående skole med nødvendige lovforslag. Saken skal omhandle foreldretilsyn etter dansk modell tilpasset annen tilsynsmyndighet, samt en ordning med foreldrevalgte representanter i skolens driftsstyrer."

Ressursbruk til norskundervisning

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen peker på at Norge er et av få land i den vestlige verden som opprettholder to parallelle og nesten identiske skriftlige hovedspråk. Målinger om befolkningens bruk og elevers valg av hhv. hovedmål og sidemål viser at under 15 pst. bruker nynorsk som skriftspråk privat og under 15 pst. av elevene i grunnskolen velger nynorsk som hovedmål. Etter disse medlemmers syn bør ressursbruken bringes bedre i overensstemmelse med dette både når det gjelder bruk av undervisningstid og når det gjelder utgifter til læremidler. Disse medlemmer ønsker derfor at obligatorisk opplæring i skriftlig sidemål skal utgå og at den muntlige side-

målsundervisningen videreføres som en integrert, men mindre del av norskundervisning.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige forslag slik at obligatorisk opplæring i skriftlig sidemål utgår og muntlig sidemålsundervisning videreføres som en integrert, men mindre del av norskundervisning."

Disse medlemmer peker på at det i norsk skole brukes ressurser på opplæring i samisk, finsk, samt morsmålsundervisning og tospråklig undervisning for elever med innvandrerbakgrunn. I en samlet oversikt og en samlet vurdering av ressursituasjonen i norsk skole inngår også denne ressursbruken.

Disse medlemmer ønsker en samlet oversikt og en vurdering av ressursbruk og resultater og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem melding om ressursbruk og resultater for bruk av ressurser til opplæring i samisk og finsk samt opplæring i morsmål og tospråklig undervisning for elever med innvandrerbakgrunn."

Spesialundervisning og tilpasset undervisning

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen peker på at det brukes mye ressurser til spesialundervisning i Norge, men at forskning samtidig viser at det ikke alltid er mulig å dokumentere resultater av denne innsatsen. Disse medlemmer viser til at spørsmålet om tilpasset opplæring avveiet mot bestemmelser om spesialundervisning drøftes inngående i NOU 2003:16 og derved vil bli behandlet senere. Disse medlemmer peker på at en slik drøftelse åpenbart er nødvendig. Disse medlemmer har som forutsetning at den enkelte elev skal få et godt undervisningstilbud med et godt læringsresultat, og på en måte som ivaretar elevens rettssikkerhet. Målet for en målrettet undervisning med god dokumenterbar kvalitet bør etter disse medlemmers syn være at flest mulig elever kan oppnå et godt læringsresultat gjennom ordinær og tilpasset undervisning.

Ressurser og resultater

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har merket seg internasjonale undersøkelser der sammenligninger viser at Norge bruker mye ressurser på skolen samtidig som resultatene er middels.

Etter disse medlemmers mening understreker dette at det trengs større fokus på bruk av ressursene. Dette innebærer større fokus på læringsresultater, tydeligere måling av læringsresultater og forsterket innsats på kvalitet fra skoleeier, skoleledelse og tilsynsmyndighet.

Disse medlemmer understreker at både når det gjelder fokus og måling er det betydelig handlingsrom innenfor dagens lov- og regelverk. Likevel peker

disse medlemmer på at det fra sentral tilsynsmyndighet bør utarbeides retningslinjer for kvalitetsdokumentasjon i læringsarbeidet i grunnskolen og i videregående skole. Disse medlemmer anser at det etablerte organet NOKUT også bør dekke godkjenning og tilsyn for grunnskoler og videregående skoler, slik at et nasjonalt organ får ansvar for dette arbeidet overfor hele utdanningssektoren. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomføre nødvendige endringer slik at Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) får ansvar for godkjenning og tilsyn med hele utdanningssektoren fra og med grunnskole til og med høyere utdanning, og påse at det utarbeides nasjonale retningslinjer for arbeid med kvalitetsutvikling i alle utdanningsinstitusjoner."

Disse medlemmer viser til sitt forslag om endret finansieringssystem basert på direkte statlig finansiering, og som disse medlemmer mener vil gi bedre ressursstyring frem til den enkelte elev, uavhengig av geografisk bosted, økonomi i hjemkommune eller politiske prioriteringer i hjemkommunens kommunestyre. Disse medlemmer viser også til sitt forslag om å redusere grunnskolens lengde til ni år, og slik at frigjorte ressurser knyttet til drift av det tiende skoleåret fortsatt brukes i skolesektor. På denne måten kan ressurstilgangen økes med ca. 11 pst.

Disse medlemmer viser til sine merknader i Innst. O. nr. 126 (2002-2003) om Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) som omhandler større lokal handlefrihet i grunnopplæringen. Disse medlemmer minner om at det i opplæringslovens § 8-2 er innført uttrykkene "pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig" uten at de samme uttrykkene er definert eller beskrevet. Disse medlemmer mener fortsatt at det er viktig med en utdypning og konkretisering av de to uttrykkene som foreslås som sikringsbegrep for organisering av elever. En slik utdypning og konkretisering vil etter disse medlemmers syn være avgjørende for et velfungerende tilsyn som skal sikre kvalitet i pedagogisk og sikkerhetsmessig opplegg og i læringsutbytte. En utdypning og konkretisering vil også sikre at foreldre får reelt innsyn og derved reell mulighet for å ivareta elevenes interesser.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i den annonserte stortingsmelding på grunnlag av Kvalitetsutvalgets innstilling å gi en utdypning og konkretisering av opplæringslovens uttrykk i § 8-2 "pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig"."

Uro og mobbing

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen er bekymret for omfattende uro i klassesituasjonen og et omfattende mobbeprobem i norsk skole. Disse medlemmer viser til internasjonale undersøkelser der det viser seg at norske elever er blant de som bråker mest. Norske elever mister derfor verdifull undervis-

ningstid både fordi undervisning og læringsarbeid forstyrres av uro, og avbrytes når det blir reagert mot uro. Mobbing i skolen har lenge vist økende omfang og tiltagende grovhet, og forekommer blant og mellom så vel elever som lærere.

Disse medlemmer peker på at skoleeier, skoleledelse, lærere, foreldre og elever må samarbeide for å fjerne både uro og mobbing. Disse medlemmer peker på at skolereglement må brukes aktivt og konsekvent i dette arbeidet. Disse medlemmer presiserer at hovedansvaret for dette arbeidet med å redusere uro og bekjempe mobbing ligger hos skoleeier og skoleledelse. Disse medlemmer peker på opplæringslovens nye kap. 9a og forutsetter aktiv bruk av loven fra skoleeier og skoleledelse og aktivt tilsyn fra tilsynsmyndighet. Disse medlemmer peker også på at en styrking av foreldres rettigheter gjennom etablering av selvstendige driftsstyrer med styremedlemmer valgt av foreldre vil være et viktig bidrag i arbeidet for å redusere uro og mobbing.

Disse medlemmer forutsetter at departementet gjennomfører tiltak for å sikre god informasjon til alle foreldre om opplæringslovens kap. 9a.

Integrering

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen peker på at det over lang tid har vært et politisk mål i norsk skole å blande elever med svært ulike behov for læringsstøtte og elever som har svært ulike mål for sin skolegang. En slik omfattende integrering i en "enhets-skole" medvirker etter disse medlemmers syn til å redusere læringsresultatet og til å skape uro og mobbing i skolen. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet ønsker en differensiert skole som gjør det mulig for elever med ulike evner å utnytte og videreutvikle disse. Den omfattende integrering som har foregått gjennom mange år har etter disse medlemmers mening gått på bekostning av et differensiert læringstilbud for den enkelte elev.

I et utdanningsopplegg som legger vekt på differensiert undervisning vil det etter disse medlemmers mening også være behov for å tilby egne skoler eller egne skoleavdelinger med tilpasset opplegg for elever med særlige lærevansker eller spesielle adferdsproblemer.

Disse medlemmer forutsetter at slike problemstillinger blir nærmere drøftet i forbindelse med behandlingen av NOU 2003:16 "I første rekke". Disse medlemmer peker på at innenfor gjeldende lovverk og forskrifter er det mulig å gjennomføre tilpasninger og justeringer i undervisningsopplegget for å sikre en mer differensiert undervisning som ivaretar elevenes individuelle behov og muligheter. Disse medlemmer forutsetter også at departementet stiller seg positivt til søknad om forsøk med mer differensiert undervisning.

Lærerutdanningen

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har også merket seg at spørsmål om lærerutdanning ikke er omtalt i meldingen. Disse medlemmer understre-

ker at gode lærere er viktig for gode læringsresultater for elevene. Disse medlemmer viser til at en egen stortingsmelding om lærerutdanning ble behandlet våren 2002, men mener at de få justeringer som ble gjort ikke i nødvendig grad styrket lærerutdanningen.

Disse medlemmer mener fortsatt det er nødvendig å utvide lærerutdanningen til den samme femårsmodellen som gjennom Kvalitetsreformen er innført som hovedmodell innen høyere utdanning. Likevel er lærerutdanningen i Norge fortsatt på fire år også etter behandlingen i 2002. I en fem-årig lærerutdanning ønsker disse medlemmer en modell der de tre første år skal være obligatorisk og en forutsetning for å kunne undervise i 1.-4. klassetrinn i grunnskolen.

Disse medlemmer mener at ordningen vedtatt av flertallet i forbindelse med lærerutdanningen i 2002 - og som gir førskolelærere med ett års tilleggsutdanning rett til å undervise i grunnskolens 1.-4. klassetrinn - må fjernes.

Disse medlemmer er kjent med at NOU 2003:16 også foreslår endringer i lærerutdanningen. Disse medlemmer peker på at det tar lang tid før vedtatt lærerutdanning gir ferdig uteksaminerte lærere etter ny utdanningsmodell. Det er derfor viktig å komme i gang med egen sak med justering av lærerutdanningen så snart som mulig.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem ny melding om lærerutdanning basert på utvidelse til fem års utdanningstid, med obligatorisk utdanning de tre første år som kvalifikasjon for undervisning i 1.-4. klassetrinn i grunnskolen, og der ordningen med førskoleutdanning som mulig basis for undervisning i 1.-4. klassetrinn i grunnskolen avvikles."

Grunnskolens lengde

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen har merket seg at spørsmål om ressursbruk knyttet til grunnskolens lengde ikke er drøftet i meldingen. Disse medlemmer er riktignok kjent med at spørsmålet om skoleløpets lengde er behandlet i NOU 2003:16 "I første rekke" men mener at dette spørsmålet er avgjørende viktig i sammenheng med drøftelse av ressursbruken i skolen. Disse medlemmer mener at grunnskolen kan endres fra 10 til 9 år og at elevene kan få bedre læringsresultat gjennom bedre organisering av skoledagen, forsterket ressurstilgang, større handlingsrom for den enkelte skole og bedre brukerinntilflytelse. Disse medlemmer viser til at et årstrinn i den tiårige grunnskolen koster ca. 3,5 mrd. kroner. Disse medlemmer forutsetter at dagens ressursramme for 10 år beholdes når grunnskolen gjennomføres på 9 år.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at grunnskolen endres fra 10 til 9 år og legge frem nødvendige forslag. Stortinget legger til grunn at dagens ressurser til grunnskolen opprettholdes ved overgang fra 10 til 9 år."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og representanten Simonsen:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om innføring av en stykkprisfinansiering i grunnskole og videregående opplæring. Stykkprisen skal innrettes etter størrelsen på skolen og differensieres etter elevenes individuelle behov for tilpasset opplæring, og et basisbeløp pr. skole skal også vurderes i et slikt opplegg.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen snarest legge frem sak om overføring av ansvar for skoleskysst for grunnskoleelever fra fylkeskommunene til kommunene.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lov- og regelendringer som kan gi den enkelte skole og den enkelte skoleeier større mulighet til selv å organisere skolens egen drift og innhold innenfor felles nasjonale retningslinjer. En ordning med egne driftsstyrer på alle skoler skal omhandles.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge frem egen sak om økt foreldreinnflytelse i grunnskolen og i videregående skole med nødvendige lovforslag. Saken skal omhandle foreldretilsyn etter dansk modell tilpasset annen tilsynsmyndighet samt en ordning med foreldrevalgte representanter i skolens driftsstyrer.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige forslag slik at obligatorisk opplæring i skriftlig sidemål utgår og muntlig sidemålundervisning videreføres som en integrert, men mindre del av norskundervisning.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen legge frem melding om ressursbruk og resultater for bruk av ressurser til opplæring i samisk og finsk samt opplæring i morsmål og tospråklig undervisning for elever med innvandrerbakgrunn.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre nødvendige endringer slik at Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) får ansvar for godkjenning og tilsyn med hele utdanningssektoren fra og med grunnskole til og med høyere utdanning, og påse at det utarbeides

nasjonale retningslinjer for arbeid med kvalitetsutvikling i alle utdanningsinstitusjoner.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen i den annonserte stortingsmelding på grunnlag av Kvalitetsutvalgets innstilling gi en utdypning og konkretisering av opplæringslovens uttrykk i § 8-2 "pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig".

Forslag 9

Stortinget ber Regjeringen legge frem ny melding om lærerutdanning basert på utvidelse til fem års utdanningstid, med obligatorisk utdanning de tre første år som kvalifikasjon for undervisning i 1.-4. klassetrinn i grunnskolen, og der ordningen med førskoleutdanning som mulig basis for undervisning i 1.-4. klassetrinn i grunnskolen avvikles.

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at grunnskolen endres fra 10 til 9 år og legge frem nødvendige forslag. Stortinget legger til grunn at dagens ressurser til grunnskolen opprettholdes ved overgang fra 10 til 9 år.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en veiledende norm for ressursinnsats til den enkelte skole. Normen må legge til grunn en basisbevilgning og ulike variabler som skolestørrelse, antall elever pr. alderstrinn, antall læretimer m.m.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2004 gi en vurdering av om inntektssystemet på en tilfredsstillende måte fanger opp de store endringene i elevtall som mange fylkeskommuner får de neste årene. Spesielt er det viktig å få vurdert om behovet for investeringer blir ivarettatt.

II

St.meld. nr. 33 (2002-2003) - om ressursituasjonen i grunnopplæringen m.m. - vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 19. november 2003

Rolf Reikvam
leder og ordfører