



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 33

(2002–2003)

Om ressursituasjonen
i grunnskolingen m.m.

Innhold

1	Innledning	5	3.2.6	Søkere, gjennomstrømning og resultater i videregående opplæring	31
1.1	Bakgrunn	5	3.2.7	Oppsummering	33
1.2	Mål for Regjeringens politikk overfor kommunesektoren	6	3.3	Demografiske utviklingstrekk	33
1.3	Sammendrag	6	3.4	Internasjonale sammenlikninger ..	34
2	Styringen av ressurser til grunnopplæringen	8	3.5	Ressursbruk i fådelte og udelte skoler	36
2.1	Innledning	8	4	Resultater og ressurser	38
2.2	Rammefinansiering av kommunesektoren	8	4.1	Resultatene i norsk skole	38
2.3	Utviklingen i kommunesektorens økonomi 1997–2002	10	4.1.1	Nasjonale kartlegginger av læringsutbytte	38
2.4	Tildelingsmodeller fra skoleeier til den enkelte skole	12	4.1.2	Internasjonale undersøkelser av læringsutbytte	39
2.5	Lov- og avtaleverk som styrer ressursbruk på skole i kommuner og fylkeskommuner	12	4.1.3	Ulikhet i læringsutbytte	41
2.6	Finansiering av frittstående skoler ..	12	4.1.4	Elevenes motivasjon og læringsstrategier	41
2.7	Skolebygg	13	4.1.5	Brukernes tilfredshet med norsk skole	43
3	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	14	4.1.6	Mobbing	43
3.1	Ressurssituasjonen i grunnskolen ..	14	4.2	Sammenhengen mellom ressurser og resultater	44
3.1.1	Begreper og valg av indikatorer ...	14	4.3	Hva gir bedre resultater?	46
3.1.2	Utgifter til grunnskolen 2001 og 2002	16	4.4	Oppsummering	49
3.1.3	Elevtall og skolestruktur	16	5	Strategi for å bedre kvaliteten i opplæringen	50
3.1.4	Totalt antall årsverk og lærertimer 1997–2002	18	5.1	Bedre kunnskap som grunnlag for å utvikle kvaliteten i grunnopplæringen	50
3.1.5	Årsverk og lærertimer per elev 1997–2002	19	5.2	Endringer i opplæringsloven for å gi økt lokal handlefrihet	51
3.1.6	Lærertimer ut over minstetimetallet 1997–2002	21	5.3	Bedre organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen	51
3.1.7	Forskjeller i ressursbruk mellom kommuner	22	5.4	Andre nasjonale virkemidler for kvalitetsutvikling	52
3.1.8	Oppsummering	24	5.4.1	Kompetanseutvikling for skoleledere, lærere og instruktører	52
3.2	Ressurssituasjonen i videregående opplæring	24	5.4.2	Styrket opplæring i fag	53
3.2.1	Innledning	24	5.4.3	Bedre læringsmiljø	53
3.2.2	Datagrunnlag	25	6	Vurdering av dagens finansieringssystem for grunnskolen	55
3.2.3	Utvikling i elev- og lærlingtall og skolestruktur	25	6.1	Dagens modell for styring av ressurser til skolen	55
3.2.4	Elever og lærlinger på studieretninger	26	6.2	Finansiering og ansvarsforhold ...	55
3.2.5	Ressursbruk i videregående opplæring	27			

6.3	Vurdering av ulike ressurssikringsnormer	56	6.7	Skolebygg	60
6.4	Fordeling mellom kommuner	59	6.8	Finansieringssystemets rolle i en samlet styringsmodell	60
6.5	Finansiering av frittstående skoler .	59			
6.6	Tildelingsmodeller mellom kommune og skole	59	Vedlegg		
			1	Tabellvedlegg	62



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 33

(2002–2003)

Om ressurs situasjonen i grunnopplæringen m.m.

*Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 15. mai 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002–03) har komiteen sagt følgende: «Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Simonsen, viser til budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet hvor partiene er enige om følgende punkter:

1. Det legges fram for Stortinget en redegjørelse om ressurs situasjonen i grunnskolen og videregående skole i løpet av første halvår 2003.»

I Innst. S. nr. 109 (2002–03), jf. Dokument nr. 8:2 (2002–03) med forslag fra stortingsrepresentantene Rolf Reikvam og Lena Jensen om å innføre en nasjonal minstestandard for ressurser til grunnskolen, sier komiteen 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 situa-

sjonen 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.»

I Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002–03) ber komiteen om følgende: «Flertallet viser til budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet, der Regjeringen innen første halvår 2003 skal legge frem en redegjørelse om ressurs situasjonen i grunn- og videregående skole. Flertallet ber regjeringen gi en særskilt redegjørelse for situasjonen for fådelte og udelte skoler i denne sammenheng, med bl.a. fokus på grendeskolenes betydning for livskraftig lokalmiljø.»

I Innst. S. nr. 109 (2002–03) sier komiteen: «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.»

I kapittel 2 i meldingen gis en beskrivelse av systemet for finansiering av grunnopplæringen som del av det generelle finansieringssystemet for

grunnopplæringen. Meldingen redegjør i kapittel 3 og 4 for dokumentasjon av ressursbruk og resultater i grunnopplæringen og drøfter sammenhengen mellom ressurser og resultater. Arbeidet med å forbedre kvaliteten i skolen skjer med ulike virkemidler og på flere nivå. Virkemidler og tiltak er imidlertid avhengig av hverandre og utgjør hver for seg deler av en helhet. I kapittel 5 gis det en redegjørelse for Regjeringens strategier og tiltak for å forbedre kvaliteten i grunnopplæringen. Det er viktig at de nasjonale virkemidlene for realisering av grunnopplæringens sentrale målsetting – likeverdig og tilpasset opplæring for alle – blir drøftet i sammenheng. Finansieringen av grunnopplæringen drøftes i kapittel 6 og vurderes i forhold til det som er foreslått og gjennomført på andre områder.

Meldingens beskrivelse og vurdering av dagens situasjon i grunnopplæringen må vurderes i lys av de forslag som departementet tidligere har lagt fram, jf. St.prp.nr. 1 Tillegg nr 3 (2002–2003), Ot.prp.nr. 67 (2002–2003) Om større lokal handlefrihet i grunnopplæringa og Ot.prp.nr 80 (2002–2003) Om tillegg til Ot.prp.nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar og som omtales kort i meldingen. Det vises også til regjeringens beslutning om å overføre forhandlingsansvaret for lærerne fra staten og til kommunene og fylkeskommunene.

Kvalitetsutvalget skal legge fram sin innstilling 5. juni 2003. Utvalget skal bl.a. vurdere hovedtrekkene i dagens tilbudsstruktur, samt innhold, organisering og kvalitet i grunnopplæringen. Regjeringen vil legge fram forslag til oppfølging av kvalitetsutvalgets innstilling etter en grundig høringsprosess.

1.2 Mål for Regjeringens politikk overfor kommunesektoren

Kommuner og fylkeskommuner er lokale demokratiske organ med ansvar for grunnleggende velferds- og samfunnsoppgaver. En av de sentrale oppgavene er å ivareta barn og voksnes rett til grunnopplæring. Det lokale ansvaret for tjenesteproduksjonen bidrar til å gi grunnlag for et aktivt og meningsfullt lokaldemokrati. Kommuner og fylkeskommuner er ved sin nærhet til brukerne de som best kan foreta fornuftige prioriteringer mellom ulike typer kommunale tjenester og sikre en god tilpassing av tjenestetilbudet til de lokale behovene.

Regjeringen ønsker å gi kommunesektoren økt handlefrihet og mener at et vitalt lokaldemokrati er en verdi i seg selv. Regjeringen ønsker å styrke kommunenes muligheter til å ta et helhetlig ansvar for utviklingen av lokalsamfunnet. I dag medfører summen av statlige pålegg og forventninger gjennom øremerkede tilskudd, lov- og regelverk og handlingsplaner innenfor de enkelte sektorer at kommunenes forutsetninger for å ta et slikt ansvar svekkes. Den detaljerte statlige styringen gir kommunene lite handlingsrom og bidrar til å binde administrative ressurser, både i staten og i kommunesektoren. Kommunene må få større frihet til å prioritere og tilpasse tjenestetilbudet i tråd med lokale behov og kostnadsforhold. Regjeringen vil derfor fjerne eller endre regler som virker hemmende på den kommunale handlefrihet og redusere omfanget av øremerkede tilskudd betydelig. Det er viktig at en slik utvikling skjer parallelt på alle områder slik at det ikke oppstår ubalanse i styringen mellom ulike sektorer. Rammefinansiering vil være hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren. Regjeringen vil også gå inn for å styrke kommuneøkonomien, jf. Kommuneopposisjonen for 2004.

Kommuneopplegget for 2004 innebærer en betydelig styrking av kommunenes frie inntekter og endringer som styrker lokaldemokratiet og øker den kommunale handlefriheten. Samarbeidsregjeringens mål er å sikre godt samsvar mellom oppgaver og inntekter. Blant hovedpunktene i kommuneopplegget for 2004 er:

1. Vekst i kommunenes totale inntekter på mellom 3,75 og 4,25 mrd. kroner.
2. Vekst i kommunenes frie inntekter på ca. 2,25 mrd. kroner. I tillegg kommer kompensasjon på 240 mill. kroner for økte kostnader i tilknytning til Skolepakke II.
3. Innlemming/avvikling av 15 øremerkede tilskudd på til sammen om lag 8 mrd. kroner som utgjør om lag en halvering av dagens øremerking.
4. Ytterligere innlemming/avvikling av øremerkede tilskudd i perioden 2005–2007 på om lag 3 mrd. kroner.
5. Forpliktende plan for regelverksforenkling på sentrale områder i kommunal tjenesteproduksjon.

Til sammen vil en slik politikk vitalisere og styrke det lokale demokratiet og gi grunnlag for et tjenestetilbud i kommunene som er tilpasset lokale behov.

1.3 Sammendrag

Grunnskolen og videregående opplæring er i hovedsak finansiert gjennom den generelle rammefinansieringen av kommunesektoren. I de senere årene har kommunesektorens realinntektsvekst kommet i form av øremerkede tilskudd. Målt i faste priser er det en nedgang i kommunesektorens frie inntekter fra 1997 til 2001. Generelt må kommuneøkonomien de siste årene kunne sies å ha vært stram og utviklingen i ressursbruken i grunnskolen og videregående opplæring må vurderes i lys av den generelle kommuneøkonomien.

Ressursbruken i grunnskolen er preget av et høyt ressursnivå og stor stabilitet i perioden 1997–2002. Ressursutviklingen i perioden tyder på at grunnskolen stort sett er prioritert i kommunene og at sektoren har vært relativt skjermet for innsparringer.

Det er relativt stor variasjon i ressursbruken mellom ulike kommuner. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at forskjellene har økt i perioden. Variasjonene skyldes i hovedsak kostnadsforhold som kommunesektoren ikke selv kan påvirke og som blir kompensert gjennom inntektssystemet.

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.

Etter en samlet vurdering av ressurs situasjonen og dagens finansieringssystem for grunnskolen legges det til grunn at hovedprinsippene i dagens rammefinansiering bør opprettholdes. Regjeringen ser det ikke som ønskelig å innføre nye ressursbindingsbestemmelser, verken i lovverket eller i finansieringssystemet. Det er imidlertid viktig at kommunene sikres tilstrekkelig økonomisk handlingsrom i årene framover. Dette er viktig for at rammefinansieringssystemet kan fungere etter intensjonene.

Datagrunnlaget for videregående opplæring er noe mangelfullt og gir ikke et fullstendig bilde av

situasjonen. Analysen av ressursbruken i videregående opplæring gir imidlertid inntrykk av at situasjonen er stabil og at tilbudet til elevene er tilfredsstillende.

Både på bakgrunn av utviklingen i ressursnivået fra 2001 til 2002, av hensyn til målsettingen om å opprettholde en tilfredsstillende bredde i tilbudet og elevtallsutviklingen er det viktig at fylkeskommunene sikres et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom i årene framover.

Etter 1994 har det vært en betydelig nedgang i elevtallet i de fleste fylker, noe som imidlertid var forutsatt utnyttet til å gjennomføre strukturendringene som følge av Reform 94. Denne trenden er nå snudd og fra 2002 vil det bli en kraftig vekst i elevtallet fram til 2010 som stiller fylkeskommunene overfor store utfordringer. Samtidig har overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten medført omfattende endringer i fylkeskommunenes oppgaver og videregående opplæring utgjør nå den tyngste delen av fylkeskommunenes tjenesteproduksjon. Departementet vil utrede spørsmålet om finansiering av videregående opplæring videre.

På bakgrunn av en stram kommuneøkonomi de siste årene og en beskjedne reduksjon i lærerressursene vil departementet følge utviklingen i grunnskolen og videregående opplæring nøye og redegjøre for denne årlig for Stortinget.

Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for investeringer i og vedlikehold av skolebygg. Utredninger utført av ulike fagmiljøer tyder på at det er betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen generelt, og spesielt når det gjelder skolebygg. Det bør kartlegges nærmere om det er strukturelle årsaker til de problemene man kan se med mangelfullt vedlikehold, og behovet for endringer i dagens prinsipper for eiendomsforvaltning i kommunene bør bli vurdert. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor i løpet av 2003 opprette et offentlig utvalg som får i mandat å vurdere rammene for dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer.

2 Styringen av ressurser til grunnsopplæringen

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av hvordan ressursbruken til grunnsopplæringen i dag styres gjennom finansieringssystemet og gjennom opplæringslovgivningen med tilhørende forskrifter. Ettersom utviklingen i kommuneøkonomien er et viktig premiss for ressurstilførselen til skolesektoren er det også gitt en kortfattet beskrivelse av denne for perioden 1997–2002. Dette gir en bakgrunn for kapittel 3 om ressursssituasjonen i grunnskolen og videregående opplæring og kapittel 6 om vurdering av finansieringssystemet for grunnskolen.

I henhold til opplæringsloven har barn og unge plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring. Ungdom og voksne over opplæringspliktig alder har rett til grunnskoleopplæring dersom de trenger slik opplæring. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til minst tre års heltids videregående opplæring. Søkere har rett til ett av tre alternative ettårige grunnkurs som de har søkt på og til to års videre opplæring som bygger på grunnkurset. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring. Kommunene har ansvaret for at barn og voksne får den grunnskoleopplæring de har rett til. Fylkeskommunene har ansvar for ivaretagelsen av unges og voksnes rettigheter til videregående opplæring.

I tillegg til å ha ansvaret for ivaretagelsen av barns og voksnes rettigheter til grunnsopplæring, har kommunene og fylkeskommunene en viktig rolle som skoleeiere. I alt 98,1 prosent av elevene i grunnskolen går i offentlige skoler, mens 1,9 prosent går i frittstående/private skoler. Av elevene i videregående opplæring går 94,9 prosent i offentlige skoler og 5,1 prosent i frittstående/private skoler.

Grunnskolen utgjorde i henhold til foreløpige KOSTRA-tall for 2002 30,6 prosent av kommunenes netto driftsutgifter. Videregående opplæring utgjorde i 2002 ca. 58,2 prosent av fylkeskommunenes netto driftsutgifter, eksklusive Oslo.

Grunnskolens andel av kommunenes utgifter har vært svakt økende i perioden 1997–2001, mens

videregående opplærings andel av fylkeskommunenes utgifter har vært svakt fallende. Det må understrekes at dette ikke gir et bilde av i hvilken grad skolesektoren blir sterkere eller svakere prioritert gjennom tidsperioden, ettersom oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene og annet også vil påvirke tallene. I 2002 økte videregående opplærings andel av fylkeskommunenes utgifter kraftig som følge av at staten overtok ansvaret for sykehuse.

2.2 Rammefinansiering av kommunesektoren

Grunnskolen og videregående opplæring er i hovedsak finansiert gjennom den generelle rammefinansieringen av kommunesektoren. Rammefinansieringen hviler på en ansvarsfordeling hvor statens ansvar er å gi kommunesektoren hensiktsmessige rammevilkår, mens det er kommunene og fylkeskommunene selv som skal prioritere ressursbruken og finne fram til gode løsninger på lokale behov. Kommunene skal også utforme tjenestene slik de selv finner best, innenfor de nasjonale standarder og annet regelverk som eksisterer på de forskjellige tjenesteområder. Rammestyring legger i utgangspunktet til rette for lokal frihet og ansvar, og bidrar til å opprettholde et levende lokaldemokrati. Kommunenes og fylkeskommunenes nærhet til brukerne gjør at de vil kunne foreta den beste prioriteringen av ressurser mellom ulike grupper brukere av kommunale tjenester og tilpasse tjenesteproduksjonen til lokale forhold og brukernes behov. Gjennom faste inntektsrammer gis kommunesektoren insentiver til å få mest mulig ut av de tilgjengelige ressursene. På denne måten stimulerer rammefinansiering også til kostnadseffektivitet.

Finansieringssystemet gir kommunene og fylkeskommunene frihet til å fastsette det totale ressursnivået til skolen og til å fordele ressurser til ulike formål innenfor skolen. Staten legger heller ikke gjennom finansieringssystemet begrensninger på hvordan kommunene finansierer den enkelte skole.

Skolesektoren finansieres i hovedsak av kommunesektorens frie inntekter. Bare 5–6 prosent av kommunenes samlede utgifter til grunnskolen er finansiert gjennom øremerkede tilskudd, mens for videregående opplæring er andelen øremerkede tilskudd 2 prosent.

Staten styrer kommunesektorens samlede inntektsrammer og kommunesektoren har begrensede muligheter til å påvirke sine egne inntekter, selv om eiendomsskatt, brukerbetaling og tilrettelegging for næringsutvikling kan ha en viss betydning. Dermed legger staten også en overordnet føring for hvor store ressurser som er tilgjengelige for kommunesektoren til å bruke på skole og andre formål.

Kommunesektorens samlede inntektsrammer bestemmes av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommunene og fylkeskommunene. Rammetilskuddet anslås i 2003 å utgjøre ca. 37 prosent av kommunesektorens frie inntekter, som består av skatteinntekter og rammetilskudd. De frie inntektene utgjorde ca. 75 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 2002. De resterende 25 prosent består i hovedsak av øremerkede tilskudd og gebyrer.

Hensikten med inntektssystemet er å fastsette rammetilskuddet slik at alle kommuner og fylkeskommuner sikres et inntektsgrunnlag som setter dem i stand til å gi sine innbyggere et likeverdig tjenestetilbud. Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet skal også bidra til å ivareta distriktpolitiske målsettinger. De statlige rammetilskuddene til kommunesektoren i 2003 består av innbyggertilskudd, Nord-Norge tilskudd, regionaltilskudd, skjønnstilskudd, hovedstadstilskudd, storbytilskudd og tilskudd til forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd.

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner og fylkeskommuner. Størrelsen på innbyggertilskuddet bestemmes av at en trekker ut beløpene til de andre delene av inntektssystemet fra det totale rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet blir omfordelt gjennom utgifts- og inntektsutjevningen samt overgangsordningen i forbindelse med oppgaveendringer m.m. og inndelingstilskuddet. Endelig tilskudd for den enkelte kommune og fylkeskommune blir deretter bestemt etter påplussning av eventuelt Nord-Norge tilskudd, regionaltilskudd, hovedstads- og storbytilskudd samt skjønnstilskudd.

Forskjellene mellom landets kommuner og fylkeskommuner er til dels store når det gjelder forhold som demografisk sammensetning og bosettingsmønster. Det medfører at det er store variasjoner mellom kommunene og mellom fylkeskommunene i hvilke behov innbyggerne har for tjenester, og også store forskjeller i kostnadene ved å produsere en enhet av tjenestene. Målet med *utgiftsutjevningen* i inntektssystemet er å fange opp slike variasjoner. Utgiftsutjevningen skal bidra til at den enkelte kommunes og fylkeskommunes inntektsrammer blir tilpasset til det utgiftsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for tjenester som følge av forhold den selv ikke kan påvirke. Typiske eksempler på slike forhold er alderssammensetningen og bosettingsmønsteret i kommunene.

Det er laget en delkostnadsnøkkel som skal ivareta utgiftsutjevningen for hvert hovedtjenesteområde. En delkostnadsnøkkel inneholder indikatorer på forhold som kommunen og fylkeskommunen ikke selv kan påvirke i særlig grad, men som påvirker utgiftsbehovet til det aktuelle tjenesteområdet. For en nærmere beskrivelse av utgiftsutjevningen vises det til kommuneproposisjonen for 2003, St.prp.nr. 64 (2001–2002).

Basiskriteriet gir et likt beløp per kommune og kompenserer for kostnader som er uavhengige av kommunestørrelse. Som en oppfølging av Inntektssystemutvalgets arbeid (jf. NOU 1996: 1) ble delkostnadsnøkkelen for grunnskolen revidert i 2002. Det ble innført to nye bosettingskriterier: «Reiseavstand innen sone» og «Reiseavstand til nærmeste nabokrets». Kriteriet «beregnet reisetid» ble beholdt, mens kriteriet «innbyggere bosatt spredt» ble tatt ut av delkostnadsnøkkelen. Begge de nye bosettingskriteriene er basert på en inndeling av kommunen i mindre delområder eller soner. Tabell 2.1 viser delkostnadsnøkkelen for grunnskolen. Samlet sett gir det nye kriteriesettet et riktigere bilde av kostnadsulempene innen grunnskoledriften knyttet til spredt bosettingsstruktur. Samtidig tar de nye kriteriene hensyn til

Tabell 2.1 Delkostnadsnøkkel for grunnskole

Basis	0,038
Innbyggere 6–15 år	0,850
Beregnet reisetid	0,048
Reiseavstand innen sone	0,030
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,034
Sum	1,000

at grunnskoletjenester organiseres innen soner eller delområder innen kommunen, og at kommunene kan ta ut stordriftsfordeler ved riktig lokalisering.

Overgangsordningen i inntektssystemet sikrer en gradvis gjennomføring av ny kostnadsnøkkel i femårsperioden 2002–2006. For en nærmere omtale av den nye kostnadsnøkkelen og omfordelingsvirkninger kommunene mellom vises det til kommuneproposisjonen for 2002.

Vektingen av de ulike kriteriene innenfor en delkostnadsnøkkel er basert på analyse av den relative betydningen hver faktor har for variasjonene i kostnader til tjenesteområdet.

Den samlede kostnadsnøkkelen for kommunene i 2003 er vektet sammen av de tre delkostnadsnøkklene for sektorene grunnskole, helse og sosial samt administrasjon. Vekten til grunnskolenøkkelen i den samlede nøkkelen er 0,32057, og er basert på at grunnskolenes andel av netto driftsutgifter til de tre sektorene er ca. 32 prosent. Denne andelen bygger på analyser av regnskapstall for 1994, korrigert for større oppgaveendringer etter den tid.

For en vurdering av rammefinansieringen av grunnskolen vises det til kapittel 6.

Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring består av to kriterier. Tabell 2.2 viser fordelingen mellom de to kriteriene.

Dagens kostnadsnøkkel ble innført som en del av oppfølgingen av NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Kriteriet søkere yrkesfag skal fange opp at kostnadene per elev gjennomsnittlig er høyere på yrkesfag enn på allmennfag, og at en høy andel søkere til yrkesfag medfører økt utgiftsbehov for fylkeskommunen. Vekten av kriteriene i delkostnadsnøkkelen er basert på en analyse av kostnadsforskjeller for 1994. Analyser foretatt i forbindelse med NOU 1996: 1 viste ingen statistisk pålitelig sammenheng mellom ulike mål på bosettingsmønsteret i fylket og fylkeskommunens kostnader til videregående opplæring. Delkostnadsnøkkelen inneholder derfor ingen kriterier som er knyttet til bosettingsmønster.

Tabell 2.2 Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Innbyggere 16–18 år	0,775
Søkere yrkesfag	0,225
Sum	1,000

I den samlede kostnadsnøkkelen for fylkeskommunen er delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring vektet sammen med kriterier som fanger opp utgiftsbehovet på andre tjenesteområder som fylkeskommunene har ansvaret for, bl.a. samferdsel. Videregående opplæring sin andel i den samlede kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene er 0,597. Også denne andelen bygger på analyser av regnskapstall for 1994, korrigert for større oppgaveendringer etter den tid.

Som et ledd i den videre utredningen av finansieringen av videregående opplæring, vil departementet tildele et oppdrag til et forsknings- eller utredningsmiljø for å foreta en nærmere analyse av kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring. Analysen vil danne et grunnlag for å utforme en eventuell ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring i inntektssystemet for fylkeskommunene.

Inntektsgrunnlaget varierer mye mellom kommunene og mellom fylkeskommunene som følge av at noen kommuner har høye skatteinntekter mens andre har lave skatteinntekter. *Inntektsutjevningen* i inntektssystemet skal utjevne forskjeller i skatteinntekter. Midler omfordes fra kommuner og fylkeskommuner med høye skatteinntekter til de med lave skatteinntekter. For en nærmere beskrivelse av inntektsutjevningen vises det til vedlegg 1 i kommuneproposisjonen for 2003, St.prp. nr. 64 (2001 – 2002).

2.3 Utviklingen i kommunesektorens økonomi 1997–2002

Ettersom grunnskole og videregående opplæring alt overveiende finansieres innenfor rammen av kommunesektorens frie inntekter, er utviklingen i kommuneøkonomien og spesielt i kommunesektorens frie inntekter et viktig premiss for utviklingen av ressursinnsatsen i skolesektoren.

Tabell 2.3. viser kommunesektorens størrelse i prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) i Fastlands-Norge i perioden 1997–2002.

Tabellen viser at kommunesektoren fra 1997 til 2001 økte sin andel av brutto nasjonalprodukt noe, målt både i konsum og inntekter, men at sektorens andel har gått vesentlig ned i 2002, noe som i stor grad skyldes overføring av sykehusene til staten.

Tabell 2.4 viser endring i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter for perioden 1997–2002, og endring i samlet aktivitet. Utviklingen vises med grunnlag i en indeks hvor inntektsnivået i 1997=100. Siste linje viser hvor stor andel

Tabell 2.3 Kommunesektorens størrelse i prosent av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kommunalt konsum i prosent av BNP	14,8	15,1	15,3	15,3	16,2	13,1
Inntekter i kommunesektoren i prosent av BNP	20,7	20,2	20,4	20,5	21,4	17,4

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2003.

Tabell 2.4 Utviklingen i kommunesektorens samlede og frie inntekter 1997–2002

Vekst i..	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Samlede inntekter, faste priser	100	100	103	104	105	–
Frie inntekter, faste priser	100,0	98,9	99,0	99,9	99,7	98,4
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	73,9	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2003.

de frie inntektene har utgjort i prosent av kommunesektorens samlede inntekter i perioden.

Kommunesektorens samlede inntekter har økt med om lag 5 prosent, regnet i faste priser, fra 1997 til 2001. I perioden 1997–2002 har kommunesektorens frie inntekter målt i faste priser blitt redusert med vel 1,5 prosent. Veksten i kommunesektorens inntekter i denne perioden har derfor i stor grad kommet gjennom vekst i øremerkede midler. De frie inntektene har utgjort en synkende andel av sektorens samlede inntekter fram til 2001. Fra 2001 til 2002 gikk andelen markert opp som følge av at sykehusene ble overført til staten.

Ved beregningen av vekst i kommuneopplegget tas det ikke hensyn til befolkningsutviklingen eller befolkningssammensetningen. Korrigert for befolkningsveksten har det vært en vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 3 prosent og en reduksjon i de frie inntektene på i underkant av 4,5 prosent i perioden. Man må imidlertid legge til grunn at det kan være stordriftsfordeler i kommunal tjenesteyting slik at utgiftsbehovet ikke nødvendigvis endres proporsjonalt med befolkningsveksten, slik disse veksttallene er basert på.

For kommunene, ekskl. Oslo, har de frie inntektene målt i faste priser blitt redusert med drøye 0,5 prosent. For fylkeskommunene, ekskl. Oslo, har de frie inntektene målt i faste priser blitt redusert med ca. 1 prosent. Korrigerer man for befolkningsvekst er reduksjonene større.

I 1997 hadde kommunesektoren samlet et meget høyt driftsresultat på 4,6 prosent. Det samlede driftsresultatet ble betydelig svekket fra 1997 til 1998, og har etter det ligget på mellom 2 og

ca. 0,5 prosent. For kommunene anslås driftsresultatet å bli svakere i 2002 enn i tidligere år, mens fylkeskommunene oppnådde en bedring av driftsresultatet fra 2001 til 2002, noe som har sammenheng med overføringen av sykehusene til staten.

I underkant av en tredjedel av kommunene hadde i 2001 et negativt driftsresultat. Dette innebærer at mange kommuner har en ubalanse i økonomien som på sikt må rettes opp gjennom utgiftsreduksjoner eller inntektsøkninger.

Samlet sett kan det konkluderes med at kommuneøkonomien har hatt en relativt svak utvikling i perioden 1997–2002, spesielt når det gjelder de frie inntektene som har gått ned i perioden målt i faste kroner. Kommunesektorens inntekter som andel av bruttonasjonalprodukt har imidlertid vært relativt stabil i denne perioden, med unntak av end-

Tabell 2.5 Utviklingen i nettodriftsresultat målt i prosent av driftsinntektene for kommunene utenom Oslo 1997–2002. Tall for 2002 er anslag

	Kommune- ne	Fylkes- kommunene	Kommunesek- toren samlet
1997	5,1	2,5	4,6
1998	1,9	0,4	2,0
1999	1,9	-0,7	1,0
2000	2,5	-0,2	1,7
2001	1,9	-1,8	0,9
2002	0,0	1,1	0,4

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2003.

ringene for 2002 som primært skyldes at staten overtok ansvaret for sykehusene.

Regjeringens forslag til revisjon av kommuneopplegget for 2003 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2002 til 2003 på om lag 2 prosent, eller vel 4 mrd. kroner. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med snaut 1 prosent fra 2002 til 2003, eller om lag 1,25 mrd. kroner. Veksten er regnet i forhold til regnskap for 2002. På grunn av svikt i skatteinntektene ble regnskapet for 2002 2 mrd. kroner lavere enn anslått i nasjonalbudsjettet for 2003.

I kommuneproposisjonen for 2004 har Regjeringen signalisert en vekst i kommunenes totale inntekter i 2004 på mellom 3,75 og 4,25 mrd. kroner og en vekst i de frie inntektene på ca. 2,25 mrd. kroner.

2.4 Tildelingsmodeller fra skoleeier til den enkelte skole

Staten pålegger ikke kommunene å bruke bestemte modeller for finansiering av skolene. Lov- og avtaleverket legger imidlertid føringer på organiseringen av opplæringen ved den enkelte skole, som det er naturlig å anta påvirker tildelingsmodellene fra kommune til skole. Kunnskapsgrunnlaget om hva slags tildelingsmodeller som benyttes mellom kommune og skole er begrenset. Et viktig utgangspunkt for mange av tildelingsmodellene er likevel at ressursene følger klassen. Dersom flytting av en elev mellom to skoler ikke medfører endret klasseinndeling ved skolene, vil dermed heller ikke ressurstildelingen til de to skolene endres som følge av flyttingen.

Enkelte kommuner har på egen hånd eller med bistand av forsknings- og konsulentmiljøer utviklet nye tildelingsmodeller. Utgangspunktet for de nye tildelingsmodellene er forskjellig. Flere kommuner har lagt om sine tildelingsmodeller, slik at ressurser i større grad skal følge elev og i mindre grad klasse. Dette gjelder blant annet Oslo kommune, hvor ressursfordelingen til skolene gjøres mer avhengig av hvor mange elever som går på den enkelte skole. Departementet kjenner imidlertid ikke til eksempler på kommuner som har en helt rendyrket penger-følger-eleven-modell. I andre kommuner har man gjennom fordelingsmodellen ønsket å synliggjøre hvilke ressurser den enkelte skole trenger for å fylle minimumsstandarden i opplæringsloven og tilhørende regelverk, og hvilke ressurser den enkelte skole får som følge av politiske prioriteringer i kommunen.

Det er begrenset kunnskap om hvordan tildelingsmodellene til videregående opplæring er utformet i fylkeskommunene. Tildelingsmodellene er imidlertid formaliserte i den forstand at de er basert på beregningsmodeller. Disse tildelingsmodellene synes i økende grad å være basert på objektive kriterier.

2.5 Lov- og avtaleverk som styrer ressursbruk på skole i kommuner og fylkeskommuner

Finansieringssystemet legger ikke vesentlige bindinger på ressursbruken i skolen.

Slik dagens regelverk er utformet, bindes ressursene i grunnopplæringen imidlertid gjennom flere bestemmelser i loven, forskriftene, læreplanen og avtaleverket. Klassedelingsbestemmelsene fastsetter klare tallfestede minimumsnormer. Andre bestemmelser er basert på utøvelse av skjønn og sakkyndige vurderinger og sier ikke noe klart om hvilke og hvor mye ressurser som må settes inn. Dette gjelder for eksempel kravet om tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning. Dette gjør at dagens regelverk ikke fastsetter noen tallfestet norm for hva som er laveste lovlige ressursbruk. For statistiske formål benyttes likevel begrepet minstetimetall, som er definert av bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter om klassedeling og timetall i ulike fag og på ulike klassetrinn.

I Ot.prp.nr. 67 (2002–2003) har Regjeringen foreslått å oppheve klassedelingsreglene i opplæringsloven og erstatte disse med bestemmelser om at gruppene elevene deles inn i ikke må være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Organiseringen av elevene i grupper må også ivareta elevenes behov for en sosial tilhørighet.

For en nærmere beskrivelse av det lov- og regelverk som i dag styrer ressursene i grunnopplæringen, vises det til kapittel 3.1.2 i denne meldingen.

2.6 Finansiering av frittstående skoler

Mens de kommunale og fylkeskommunale skolene er rammefinansiert, er de frittstående/private skolene finansiert gjennom et statlig tilskudd per elev direkte til skolene. Nivået på tilskuddet er basert på kostnadsnivået i tilsvarende offentlig skole, beregnet på landsbasis. Grunnskolen får 85 prosent av beregnede driftskostnader i den offentlige skolen. Kapitalutgifter eller husleie inngår

ikke i tilskuddsgrunnlaget. I grunnskolen er det forskjellige tilskuddssatser per elev avhengig av antallet elever ved skolen for å ta hensyn til at det er smådriftsulemper ved å drive en skole. I videregående opplærng er det forskjellige tilskuddssatser for hver studieretning. Elevens hjemkommune/hjemfylke dekker utgifter til spesialundervisning og dette inngår ikke i tilskuddsgrunnlaget. Friskolene har adgang til å ta foreldrebetaling. Summen av statstilskuddet og foreldrebetalingen skal ikke overstige kostnadsnivået i tilsvarende offentlig skole.

I rammeoverføringene til kommunesektoren tas det hensyn til antallet elever i frittstående (og statlige) skoler gjennom en korreksjonsordning. Kommuner som har flere elever i frittstående skoler enn gjennomsnittet, får isolert sett redusert overføring, mens kommuner med færre elever får en økning i overføringen. Midlene som trekkes fra de kommunene som har elever i frittstående skoler, blir trukket etter årlige fastsatte satser. Endringen i totalt elevtall fra ett år til et annet påvirker det samlede overføringsnivået til kommunesektoren.

I Ot.prp.nr. 80 (2002–2003) er det foreslått en endring av finansieringssystemet for de frittstående grunnskolene i retning av en større grad av *likebehandling* mellom offentlige og frittstående skoler. Det er foreslått at tilskuddsgrunnlaget for de frittstående skolene endres, og at det baseres på kostnadene i den kommunen der den frittstående skolen ligger. Dette vil bidra til at de økonomiske vilkårene for offentlige og frittstående skoler av om lag samme størrelse i samme kommune vil være nokså like, når man ser offentlige midler og foreldrebetaling under ett.

For en nærmere vurdering av finansieringssystemet for frittstående grunnskoler vises det til kapittel 6.5. Regjeringen vurderer finansieringssystemet for frittstående videregående skoler i forbindelse med den generelle utredningen av finansieringssystemet for videregående opplærng.

2.7 Skolebygg

Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for investeringer i og vedlikehold av skolebygg. Disse finansieres i utgangspunktet innenfor kommunene og fylkeskommunenes frie inntekter. Finansieringen er basert på en forutsetning om at behovet for investeringer over tid fordeler seg proporsjonalt med behovet for driftsmidler.

Ved behandling av statsbudsjettet for 2002 vedtok Stortinget i tillegg en statlig finansieringsordning der kommuner og fylkeskommuner skal få kompensert renteutgifter knyttet til nybygg og utbedring av skoleanlegg. Finansieringsordningen gjør det mulig for kommunesektoren å ta opp rentefrie lån på til sammen 15 mrd. kroner, med 5 års avdragsfrihet og en samlet løpetid på hvert lån på 20 år. Tilsagn om støtte vil bli fordelt over en 8-års periode etter søknad. Staten dekker rentekostnadene for hele 20 årsperioden beregnet med utgangspunkt i et tilsvarende lån med flytende rente i Husbanken. Investeringsrammen for 2003 er 2 mrd. kroner.

For ytterligere omtale og vurdering av skolebygg vises det til kapittel 6.7 i meldingen.

3 Ressurssituasjonen i grunnopplæringen

3.1 Ressurssituasjonen i grunnskolen

I dette avsnittet gis det en beskrivelse av ressursstiasjonen i grunnskolen. Først defineres begreper og det begrunnes valg av indikatorer for å vurdere ressursstiasjonen i grunnskolen. Deretter beskrives ressursstiasjonen over tid og forskjeller i ressursbruk mellom kommuner.

3.1.1 Begreper og valg av indikatorer

Omleggingen av kommuneregnskapene i forbindelse med innføringen av KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) har ført til at data for ressursbruk er basert på ulike definisjoner før og etter regnskapsåret 2000. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem for styringsinformasjon om kommunal virksomhet, der informasjon om kommunale tjenester og ressursbruk på ulike tjenesteområder rapporteres og sammenstilles. I 2000 la om lag halvparten av kommunene og fylkeskommunene om til å rapportere i KOSTRA. Fra og med 2001 har samtlige kommuner og fylkeskommuner rapportert i KOSTRA. Tallene for 2002 er foreløpige tall.

For å studere utvikling over tid benyttes derfor aktivitetsdata (lærertimer og årsverk) fra Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Det blir benyttet aktivitetsdata for perioden 1997–2002¹. Dette dekker perioden etter Reform 97. Data fra perioden før 1997 er mindre sammenliknbare, og er derfor ikke inkludert i framstillingen.

Årsverk og leseplikt

Årsverk er en god indikator på den samlede ressursbruk fordi lærerlønn er den største enkeltkomponenten av driftskostnadene. På den andre siden kan antall lærertimer være en bedre indikator for omfanget av lærerressursene i undervisningen.

Sammenhengen mellom lærerårsverk og lærertimer er avhengig av den undervisningsplikt som den enkelte lærer har, dvs. leseplikten². Årsram-

men for leseplikten er fastsatt i arbeidstidsavtalen mellom staten og lærerorganisasjonene. Leseplikten er lavere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Det må derfor flere lærerårsverk til for å dekke et gitt antall lærertimer på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. I forbindelse med «Skolepakke 2»³ ble det inngått avtale om en generell økning i leseplikten på 4 prosent (ca. 1 uketime per lærerårsverk) for alle lærere. En økning i leseplikten bidrar isolert sett til at en lærer i full stilling, dvs. ett lærerårsverk, utfører flere lærertimer.

Klasser og klassesdeling

Kommunen bestemmer skolestrukturen, dvs. hvor skolene ligger og hvordan elevene skal fordeles mellom skolene i kommunen. Organiseringen av elevene på den enkelte skole er regulert i detalj gjennom klassesdelingsreglene, jf. Opplæringsloven kapittel 8. Klassesdelingsreglene er blant de reglene som styrer disponeringen av ressurser. Det følger av loven at alle elever har rett til å tilhøre en klasse. Klassesdelingsreglene regulerer hvor mange elever det maksimalt kan være i en klasse. For barnetrinnet er dette 28 elever, for ungdomstrinnet 30. Når flere årstrinn er samlet i samme klasse (fådelte skoler) gjelder egne regler. Klassesdelingsbestemmelsene definerer et minstenivå for de pedagogressursene som må settes inn, nemlig en lærertime til hver undervisningstime i hver klasse.

Lærertimer

Behovet for lærertimer bestemmes av tre faktorer:

- Antall undervisningstimer elevene skal ha og antall klasser på de ulike trinn
- Nødvendig tilpassing av opplæringen til den enkelte elevs behov
- Bestemmelser i avtaleverket.

Opplæringsloven med forskrifter fastsetter det timetallet den enkelte elev skal ha i de ulike fag og på ulike klassetrinn, jf. lovens § 2–2. Sammen med antallet klasser bestemmer dette det minste lærer-

¹ Når ikke annet sies, vil årstallet 1997 være skoleåret 1997–98, årstallet 1998 være skoleåret 1998–99, osv.

² Leseplikten bestemmer hvor mange timer en lærer skal undervise og varierer med klassetrinn og med fag.

³ Jf. St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 2 (2001–02).

timetall i et skoleår som er nødvendig for å oppfylle denne bestemmelsen. Dette timetallet omtales heretter som «Minstetimetallet». Tabell 3.1 illustrerer hvordan minstetimetallet beregnes.

Minstetimetallet for hvert klassetrinn er produktet av antall klasser, uketimetallet og antall uker i et skoleår (38), som deretter summeres for alle trinn. Tilsvarende beregnes minstetimetallet for en kommune og hele landet ved å summere alle skoler og kommuner.

Et grunnleggende prinsipp er at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger, jf. Opplæringsloven § 1–2. Behovet for tilpasning må vurderes konkret ut fra at hver enkelt elev skal ha et tilfredsstillende læringsutbytte. Hensyn som også tillegges vekt er bl.a. elevgruppers størrelse, elevenes faglige forutsetninger, det pedagogiske opplegget og de fysiske rammebetingelsene. Tilpasset opplæring gis blant annet ved bruk av delingstimer. Delingstimer er ekstra lærertimer til ekstra lærer i klassen eller til deling av klassen. Delingstimer omfatter også timer til deling av klassene i for eksempel heimkunnskap og kunst og håndverk og deling i valgfag på ungdomstrinnet. Alle disse ekstra lærertimene er her benevnt «Delingstimer».

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplærings tilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. § 5–1 i Opplæringsloven. Spesialundervisning innvilges

etter enkeltvedtak basert på en sakkyndig vurdering av elevens behov og hva slags opplæringstilbud som skal gis. Dersom en sakkyndig vurdering konkluderer med at en elev har behov for spesialundervisning, utløser dette en plikt for kommunen til å stille de nødvendige ressurser til disposisjon for å gi spesialundervisning. Lærertimer til spesialundervisning gitt etter enkeltvedtak omtales heretter som «Spesialundervisningstimer.»

Elever fra språklige minoriteter har krav på særlig tilpassing av opplæringen, jf. 2–8 i opplæringsloven med forskrift. Dette krever ekstra lærertimer som heretter benevnes «Timer til opplæring for elever fra språklige minoriteter». Utgiftene kommunene har til disse timene blir delvis dekket gjennom et eget øremerket tilskudd.

Samiske elever har krav på opplæring i og eventuelt på samisk, jf. kapittel 6 i Opplæringsloven. Videre vil elever i Troms og Finnmark med kvensk-finsk bakgrunn kunne ha krav på opplæring i finsk, jf. § 2–7 i Opplæringsloven. Utgiftene til ekstra lærertimer i samisk og finsk er også delvis dekket gjennom egne øremerkede tilskudd. I det følgende er timer til opplæring i finsk og samisk tatt med under «Tilleggstimer», jf. nedenfor, fordi de utgjør en liten del av det totale lærertimetallet. Dette gjelder også ekstra timer til elever som har opplæring i og på tegnspråk.

Avtaleverket og andre oppgaver utover ordinær undervisning gir behov for lærertimer utover de som er knyttet direkte til opplæringen. Det dreier seg om lærertimer av typen klassestyrertimer, timer til sosiallærer, hovedlærer, bibliotekar og lignende, samt tidsressurs for byrdefull arbeidssituasjon, herunder tidligere konverteringsressurs⁴. Slike timer er tatt med under «Tilleggstimer». En del av tilleggstimene er fastsatt i avtaleverket, mens noe fastsettes av kommunen og skolen.

«Lærertimer» er det totale antallet timer som lærerne underviser og er summen av minstetimetallet, delingstimer, spesialundervisningstimer, timer til elever med minoritetsspråklig bakgrunn, ekstra timer til elever som får opplæring på eller i samisk eller finsk og tilleggstimer.

Tabell 3.1 Beregning av minstetimetallet ved en skole

Klassetrinn	Uke-timetall	Klasser	Minste-timetall
1	20	1	760
2	21	2	1 596
3	21	1	798
4	21	3	2 394
5	27	2	2 052
6	27	1	1 026
7	27	3	3 078
8	30	2	2 280
9	30	2	2 280
10	30	1	1 140
Sum		18	17 404

⁴ Ved noen typer særskilt opplæring som for eksempel spesialundervisning, undervisning i og på samisk og finsk og særskilt tilpasning for elever fra språklige minoriteter, er det i avtaleverket avsatt lærertimer til læremiddelutvikling, ekstra forberedelse ellers, til ekstra foreldrekontakt m.m. Disse lærertimer benevnes «konverteringsressursen». Størrelsen på konverteringsressursen er avhengig av antall lærertimer til denne særskilte opplæringen og om de foregår på ungdomstrinnet eller barnetrinnet.

Kommunenes handlefrihet til å bestemme timetallet

Slik dagens regelverk er utformet, bindes altså ressursene i grunnskolene gjennom flere bestemmelser i loven, forskriftene, læreplanen og avtaleverket, jf. Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) Om større lokal handlefrihet i grunnskolene. Klasseledingsbestemmelsene fastsetter klare tallfestede normer. Andre derimot, som for eksempel kravet om tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning, er fastsatt på grunnlag av skjønn og sakkyndig vurdering og sier ikke noe klart om hvilke og hvor mye ressurser som må settes inn. Dette gjør at dagens regelverk ikke fastsetter noen tallfestet norm for hva som er laveste lovlig ressursbruk. For statistiske formål benyttes likevel begrepet minstetimetall, som er definert over.

Minstetimetallet påvirkes av skolestrukturen i kommunene. En skolestruktur med små skoler og dermed små klasser gir et høyere minstetimetall per elev enn hvis det samme elevtallet fordeles på noen få store skoler med fulle klasser. I praksis er skolestrukturen dels bestemt av bosettingsmønstret i kommunen, dels gjenstand for kommunale prioriteringer.

Det er ulik praksis i kommunene når det gjelder bruk av delingstimer og timer til spesialundervisning og tilpasset opplæring. På bakgrunn av innslaget av skjønn i bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning er det et betydelig rom for kommunale prioriteringer når det gjelder omfanget av delingstimer og spesialundervisning. Det er derfor nødvendig å se på utviklingen i omfanget av bruken av delingstimer og spesialundervisning og på variasjonen mellom kommunene når ressursbruken i grunnskolen analyseres.

3.1.2 Utgifter til grunnskolen 2001 og 2002

Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i grunnskolen var 58 330 kroner i 2002. Korrigerte brutto driftsutgifter er de utgiftene som gjelder elever som går i kommunenes skoler⁵.

Tabell 3.2 viser at totalkostnadene ikke har endret seg vesentlig fra 2001 til 2002, jf. også tabell 1.11 i vedlegg 1. Korrigert for pris- og lønnsutvikling er gjennomsnittskostnaden per elev økt med mindre enn en halv prosent.

Lønnsutgiftene per elev har vært relativt stabile de siste to årene. Gjennom den avtalen som er omtalt som «Skolepakke 2»⁶, fikk lærerne økt lønn mot å undervise flere timer. Samtidig innebar avtalen at antall årsverk ble betydelig redusert. Bak de stabile lønnsutgiftene ligger det altså en reduksjon i antall årsverk og økte lærerlønninger. Fordi hver lærer i henhold til skolepakke 2 underviser mer, er antall lærertimer om lag uendret, jf. nedenfor.

Utgifter til undervisningsmateriell og inventar og utstyr, viser en nedgang fra 2001 til 2002. Det samme gjelder utgifter til vedlikehold per elev.

Driftsutgifter ellers per elev har derimot økt fra 2001 til 2002. Dette omfatter blant annet økte utgifter til energi (lys, varme), renhold og avgifter.

3.1.3 Elevtall og skolestruktur

Ressursbruken i skolen er nært knyttet til utviklingen i antall elever, klasser og skoler. I dette avsnittet gis en oversikt over utviklingen på disse områdene i perioden 1997–2002. Situasjonen for små skoler spesielt blir nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

⁵ Betaling for elever som går i andre kommuner er derfor ikke med. Korrigerte brutto driftsutgifter er også fratrasket inntektene fra folketrygden.

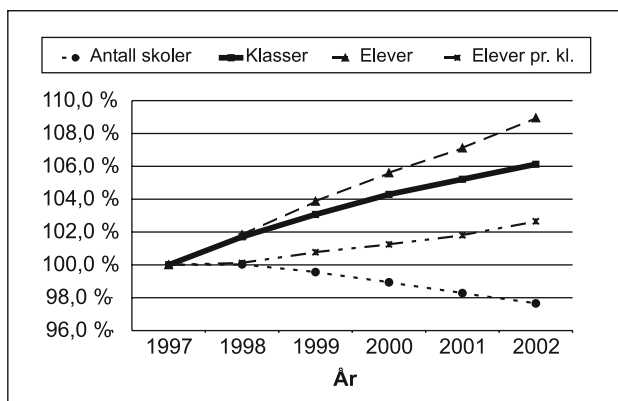
⁶ Jf. St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 2 (2001–02).

Tabell 3.2 Utgifter til grunnskolen fordelt på utgiftsarter. 2001 og 2002. Faste priser¹ og prosent

	2001	Andel av utgifter i prosent	2002	Andel av utgifter i prosent
Korrigerte brutto-utgifter per elev (utgiftsart 202 og 222)	58 052	100,0	58 330	100,0
Herav lønnsutgifter per elev	45 464	78,3	45 540	78,1
Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev	584	1,0	541	0,9
Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev	1 362	2,3	1265	2,2
Vedlikeholdskostnader per elev	668	1,2	513	0,9
Diverse driftsutgifter ellers per elev	9 975	17,2	10471	18,0

¹ Tallene for 2002 er foreløpige. Pris- og lønnsomregning er i følge totalindeks fra Teknisk beregningsutvalg.

Kilde: KOSTRA



Figur 3.1 Antall elever, klasser, elever per klasse og skoler. 1997–2002

Kilde: GSI

Gjennom 80-tallet ble elevtallet i grunnskolen redusert årlig, mens det skjedde en vekst i elevtallet på 90-tallet. Elevtallet og den gjennomsnittlige klassestørrelsen er nå på om lag samme nivå som på begynnelsen av 80-tallet, men med ett årskull mer (seksåringene) inne.

Skolestruktur er i stor grad bestemt av det historiske bosettingsmønsteret og geografi i kommunene. Nye veiforbindelser har mange steder kortet ned reisetiden mellom lokalsamfunn. Samtidig har det skjedd en sentralisering av bosettingsmønsteret. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene for utgiftene ved å opprettholde en desentralisert skolestruktur der dette er nødvendig av hensyn til reiseavstand for elevene. Det er derfor i en viss grad en kommunal prioritering i hvilken grad det opprettholdes en desentralisert skolestruktur.

Figur 3.1 viser utviklingen i skolestruktur i perioden 1997–2002, jf. også tabell 1.1 i vedlegg 1.

Antall elever i vanlige kommunale grunnskoler har økt med 8,9 prosent i perioden 1997–2002, fra 549 467 elever til 598 606 elever. Det gjennomsnittlige antall elever per klasse har økt med 2,7 prosent, fra 19,9 til 20,4. Antall klasser har økt med 6,1 prosent, det vil si at en god del av elevtallsveksten har blitt absorbert uten en tilsvarende økning i antall klasser. Antall skoler har gått ned med 2,3 prosent i løpet av perioden 1997–2002, fra 3 202 skoler til 3 127.

Tabell 3.3 og 3.4 viser nærmere utviklingen i antall skoler, elever og klassestørrelse.

Tabell 3.3 viser at antall små skoler og andelen elever i slike skoler har sunket i perioden. Antall skoler med mer enn 320 elever og antall elever ved slike skoler har økt i perioden.

Tabell 3.4 viser at antall skoler med et høyt elevtall i klassen stiger, mens de tilsvarende tall for skoler med små klasser viser nedgang. Elevtallsveksten har i all hovedsak kommet ved de store skolene med mer enn 20 elever i klassen. Dette gjenspeiler utviklingen i bosettingsmønsteret. Mange steder har opplevd sterk nedgang i folketallet, samtidig som det har skjedd en tilflytting til sentrale strøk.

Nedlegging av skoler har stort sett skjedd i kommuner med mange små skoler og gjennomsnittlig få elever per klasse. Disse kommunene har jevnt over fortsatt få elever per klasse etter nedleggingen, som følge av en generell tendens til flytting fra disse kommunene.

Tabell 3.3 Skoler og elever etter skolestørrelse. 1997 og 2002

Elevtall	1997			2002		
	Skoler	Elever	Andel elever i prosent	Skoler	Elever	Andel elever i prosent
1–20	269	3 468	0,6	218	2 676	0,4
21–40	305	9 259	1,7	260	7 855	1,3
41–80	477	27 750	5,1	461	27 208	4,5
81–160	703	82 580	15,0	615	73 717	12,3
161–320	955	225 713	41,1	914	216 871	36,2
320–	492	200 697	36,5	659	271 084	45,2

Kilde: GSI

Tabell 3.4 Skoler og elever fordelt etter gjennomsnittlig elevtall i klassene. 1997 og 2002

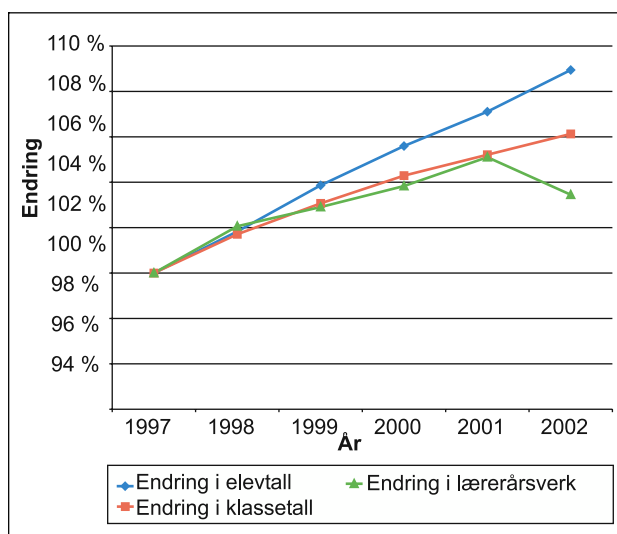
Elevtall i klasser	1997			2002		
	Skoler	Elever	Andel elever i prosent	Skoler	Elever	Andel elever i prosent
1–10	450	10 211	1,9	365	8 567	1,4
11–20	1 757	242 165	44,1	1 672	240 673	40,2
21–25	852	255 342	46,5	910	288 497	48,2
26–	142	41 749	7,6	180	60 869	10,2

Kilde: GSI

3.1.4 Totalt antall årsverk og lærertimer. 1997–2002

Figur 3.2 viser at både elevtall, klassetall og lærerårsverk har økt i perioden 1997–2002, jf. også tabell 1.4 i vedlegg 1.

Antall lærerårsverk i perioden 1997–2001 økte med om lag 5 prosent. En viktig forklaring er at det i samme tidsrom har vært en økning i antall klasser på drøye 5 prosent. Det har vært en relativt større vekst i elevtallet på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, noe som også bidrar til en økning i antall årsverk fordi leseplikten for lærere på ungdomstrinnet er lavere enn for lærere på barnetrinnet. Nedgangen i årsverk fra 2001 til 2002 skyldes i stor grad endringen i arbeidstidsavtalen «Skolepakke 2», der leseplikten for lærerne ble økt. «Skolepakke 2» forutsatte 4 prosent økning i leseplikten



Figur 3.2 Elevtall, klassetall og lærerårsverk 1997–2002. Indeks 1997 = 100

Kilde: GSI

for alle lærere fra 2001 til 2002⁷. Den registrerte reduksjonen i totale lærerårsverk var imidlertid mindre enn forventet (om lag 2,5 prosent). At nedgangen ikke har vært større kan skyldes mangler i data for 2002. Nedgangen i lærerårsverk fører imidlertid ikke til en tilsvarende reduksjon i antall lærertimer fordi hvert lærerårsverk i følge «Skolepakke 2» har økt leseplikten.

Figur 3.3 viser at utviklingen i lærertimer de siste fem år har vært preget av stor stabilitet, jf. også tabell 1.5 i vedlegg 1. Det samlede lærertimetallet har gått opp med om lag 6 prosent i perioden 1997–2002. Dette tilsvarer omtrent veksten i klassetall.

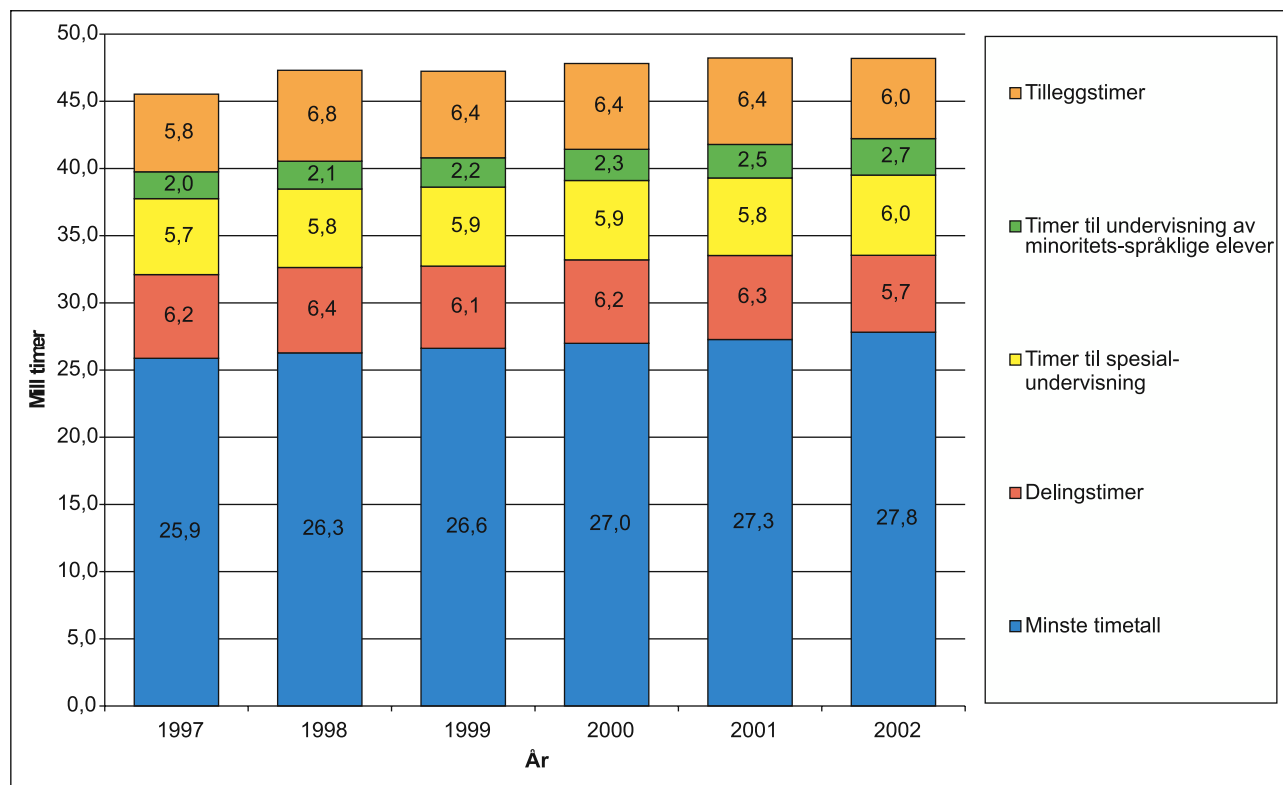
Økningen i det totale lærertimetallet henger sammen med en økning i minstetimetallet, timer til elever med minoritetsspråklig bakgrunn (ekstra norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring), antall spesialundervisningstimer og en økning i antall tilleggstimer.

Minstetimetallet har økt fra i underkant av 26 millioner timer til i underkant av 28 millioner timer i perioden 1997–2002 (om lag 7,5 prosent). Veksten skyldes blant annet at antall klasser har økt i samme periode. Fra 1999 har også økning i andelen elever på ungdomstrinnet bidratt til økning i minstetimetallet. Økningen i minstetimetallet fra 2001 til 2002 skyldes i hovedsak at minstetimetallet for småskoletrinnet økte med tre timer høsten 2002, jf. St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002).

Antall delingstimer har variert gjennom perioden 1997–2002. Det var en svak økning i perioden 1997–2001 (om lag 23 000 timer eller 0,4 prosent), men totalt antall delingstimer gikk deretter en del ned fra 2001–2002 (om lag 500 000 timer eller 8,4 prosent).

Antall timer til spesialundervisning økte i perioden 1997–2000 (i underkant av 250 000 timer eller

⁷ Jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2001–02).



Figur 3.3 Totale lærertimer. Millioner timer. 1997–2002

Kilde: GSI

4,4 prosent). Fra 2000 til 2001 ble totalt antall spesialundervisningstimer redusert (i underkant av 130 000 timer eller 2,2 prosent), for deretter å øke igjen fra 2001 til 2002 (om lag 190 000 timer eller 3,3 prosent).

Timer til ekstra norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring for elever fra språklige minoriteter har klar sammenheng med andelen elever i denne gruppen. Antallet slike timer har økt relativt mye i perioden (med om lag 700 000 timer eller 35,6 prosent). Samtidig har andelen elever i denne gruppen av elevmassen totalt økt fra om lag 2 prosent i 1997 til om lag 5,5 prosent i 2002.

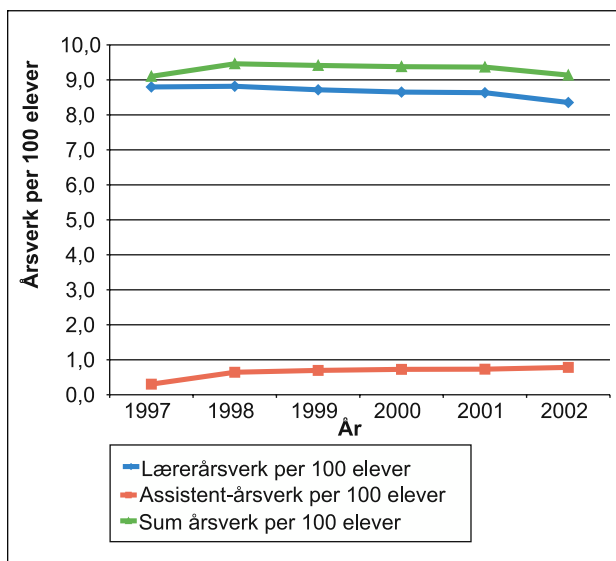
Variasjonen i totalt antall tilleggstimer i perioden 1997–2002 har blant annet sammenheng med forhold i lærernes arbeidstidsavtale. Disse timene økte mye fra 1997–1998 (med 17,2 prosent) for deretter å avta gradvis fram til 2002. Reform 97 medførte visse problemer med registreringen av data i innføringsåret, slik at en del av endringen fra 1997 til 1998 kan skyldes dette. I 2002 var det om lag 200 000 flere tilleggstimer enn i 1997.

3.1.5 Årsverk og lærertimer per elev 1997–2002

Ressursbruken i grunnskolen kan blant annet vurderes på grunnlag av utviklingen i ressursbruk per elev, jf. figur 3.4 og 3.5 og tabell 1.7 i vedlegg 1.

Figur 3.4 viser at utviklingen i det totale antall årsverk per elev har hatt en svak økning i perioden 1997–2002 (fra 9,10 til 9,14 årsverk per 100 elever). Reduksjonen i antall pedagogiske årsverk skyldes i hovedsak økningen i elevtallet per klasse. Økt leseplikt i forbindelse med «Skolepakke 2» har medført at antall lærerårsverk per elev er blitt noe redusert. Dette har imidlertid ikke medført at antall lærertimer er blitt redusert fordi hver lærer arbeider mer.

Andelen assistentårsverk som andel av pedagogiske årsverk har økt fra 3,4 prosent i 1997 til 9,4 prosent i 2002, jf. tabell 1.8 i vedlegg 1. Det meste av den registrerte økningen skjedde fra 1997 til 1998. Dette kan ha sammenheng med at det tok tid før effekten av Reform 97 ble registrert. Bruk av assistenter skal legges til rette for at lærerne i større



Figur 3.4 Utvikling i lærerårsverk, assistentårsverk og sum lærerårsverk og assistentårsverk per 100 elever 1997–2002

Kilde: GSI

grad skal kunne konsentrere seg om de pedagogiske oppgavene i skolen.

Figur 3.5 viser utviklingen i lærertimer per elev i perioden 1997–2002, jf. også tabell 1.9 i vedlegg 1.

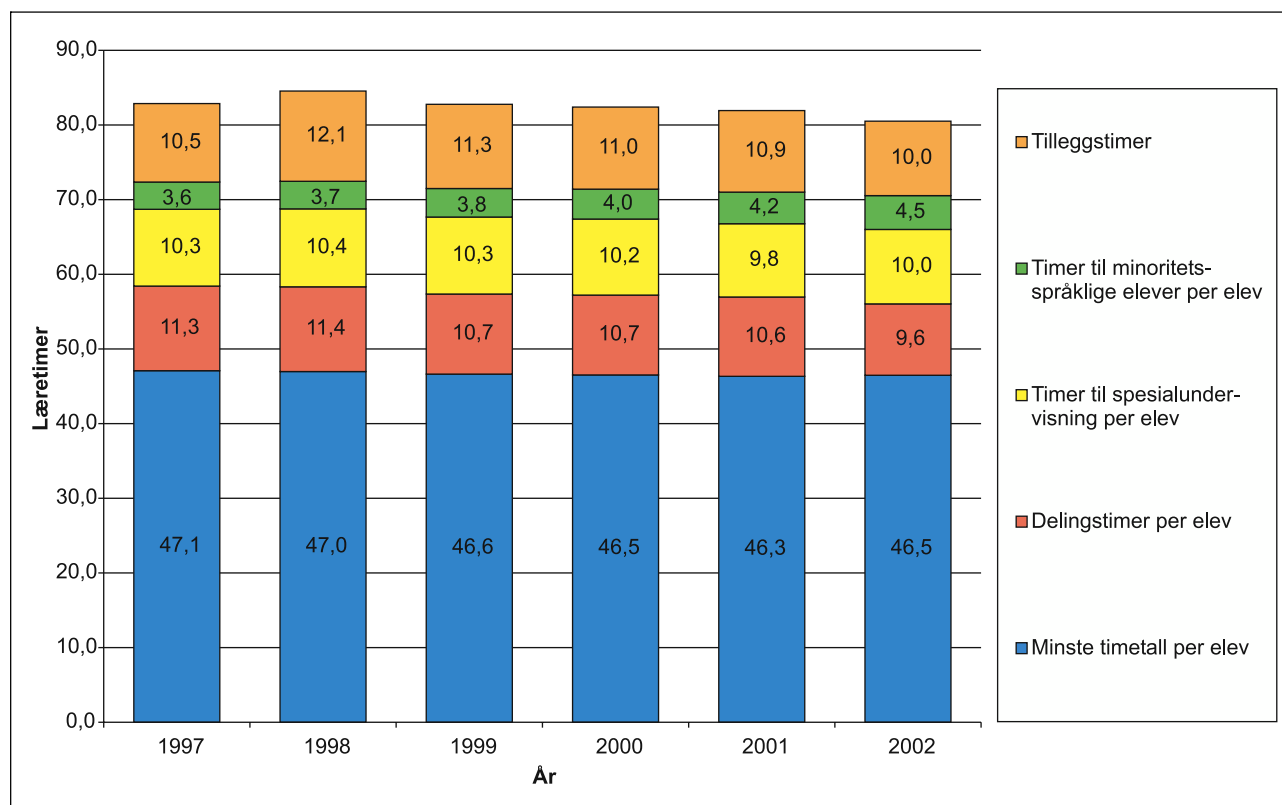
Utviklingen i antall lærertimer per elev viser stor grad av stabilitet i perioden fra 1997 til 2002, jf. figur 3.5.

På tross av økningen i det totale minstetimetallet, viser minstetimetallet per elev en svak nedgang i perioden 1997–2001 (0,8 time per elev), med en liten økning fra 2001 til 2002 (0,2 time per elev). Reduksjonen fram til 2001 skyldes økningen i antall elever per klasse. Økningen fra 2001 til 2002 skyldes at minstetimetallet ble økt med tre timer fra 2001 til 2002.

Figuren viser videre at antall delingstimer per elev er blitt noe redusert i perioden, fra 11,3 til 9,6 timer per elev. De relativt største reduksjonene var fra 1998–1999 (0,7 time per elev) og fra 2001 til 2002 (1 time per elev).

Timer til spesialundervisning per elev har vært avtagende i perioden 1997–2001 (0,5 timer per elev), men økte noe fra 2001 til 2002 (0,2 time per elev). Perioden sett under ett har det imidlertid vært en reduksjon i timer til spesialundervisning per elev (0,3 time per elev).

Antall timer til elever med annet morsmål enn norsk i forhold til totalt elevtall har steget fra 3,6 timer per elev til 4,5 timer per elev i perioden. Dette må sees i forhold til at andelen elever i denne gruppen har økt.



Figur 3.5 Lærertimer per elev fordelt på type timer. 1997 til 2002

Kilde: GSI

Tilleggstimer per elev har blitt noe redusert i perioden 1997–2002 (0,5 time per elev).

3.1.6 Lærertimer ut over minstetimetallet 1997–2002

Figur 3.6 viser hvor mange lærertimer kommunene bidrar med utover minstetimetallet. Minstetimetallet bestemmes av skolestruktur og fordelingen av elever på klassetrinn. Minstetimetallet vil kommunen bare kunne påvirke gjennom å endre skolestrukturen.

Når man ser på utviklingen i bruk av lærertimer målt som andel av minstetimetallet, får man derfor et bilde av utviklingen i lærertimer uavhengig av endringer i skolestruktur og fordelingen av elever på klassetrinn, jf. figur 3.6 og tabell 1.10 i vedlegget.⁸

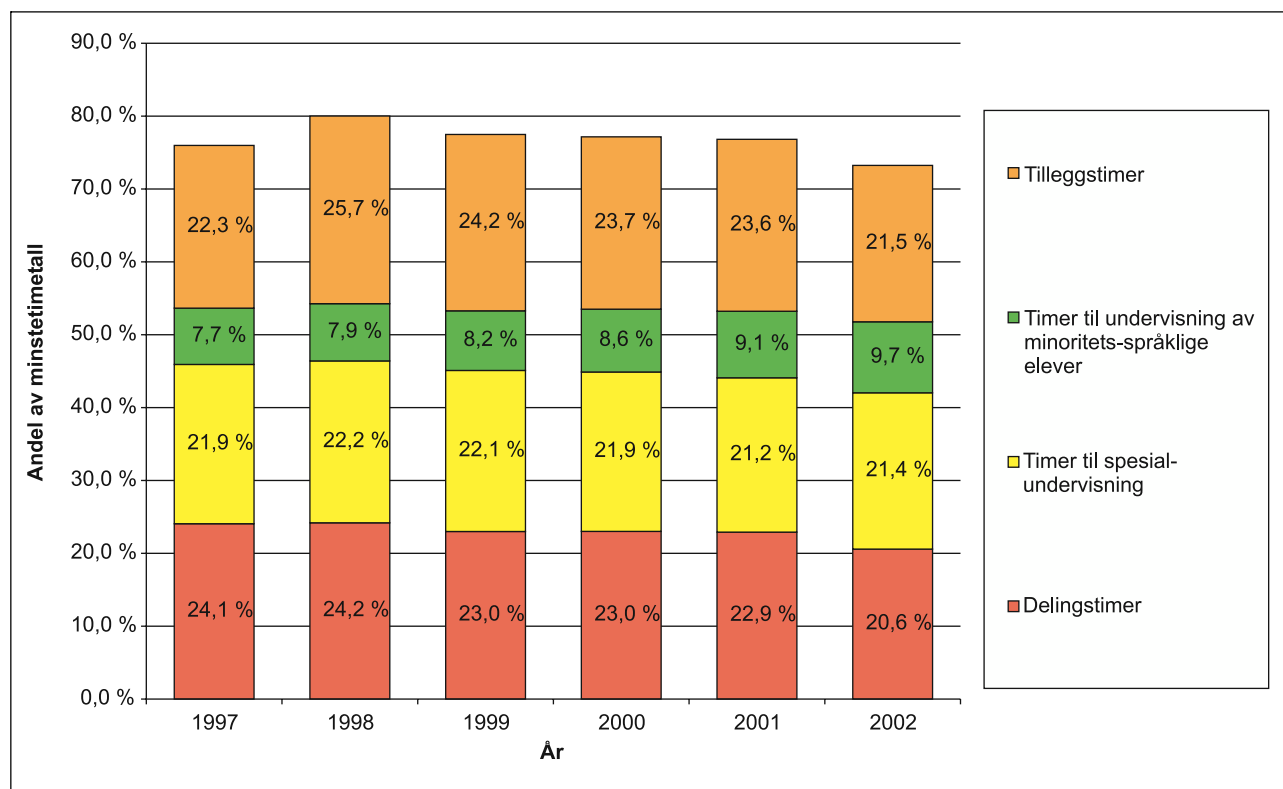
I store trekk viser utviklingen i bruk av lærertimer stor grad av stabilitet i perioden 1997–2002. Innføringen av Reform 97 medførte visse problemer i kommunene med registreringen av data i innføringsåret, slik at en del av endringen fra 1997 til 1998 kan skyldes dette.

⁸ Imidlertid tar ikke tabellen hensyn til antall elever i klassene, noe som også vil kunne påvirke behovet for delingstimer og spesialundervisningstimer.

Nedgangen i delingstimetall som andel av minstetimetallet er noe mindre enn nedgangen i delingstimetall per elev i perioden. Dette tyder på at tildelingen av delingstimer i stor grad skjer per klasse og i mindre grad ut fra elevtallet i klassene.

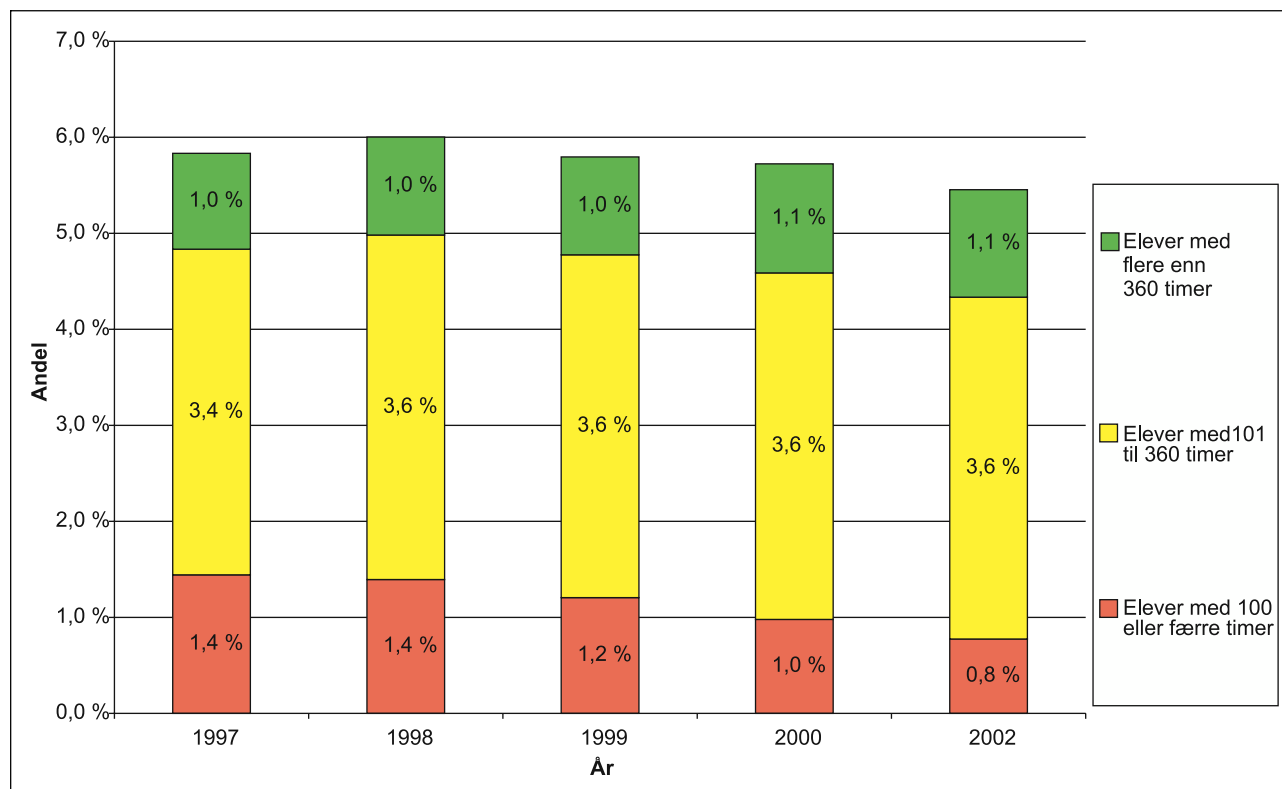
Spesialundervisningstimer som andel av minstetimetallet har hatt en svak reduksjon i perioden som helhet. Fra 2001 til 2002 var det imidlertid en svak økning. 138 kommuner økte timene til spesialundervisning samtidig som antall delingstimene ble redusert. Mange kommuner har imidlertid endret praksis i retning av å gi delingstimer i stedet for spesialundervisning etter enkeltvedtak til elever med begrenset behov for støtte. Dette underbygges av at andelen elever med spesialundervisning er blitt redusert fra 1997–98 og fram til inneværende skoleår, jf. figur 3.7.

Figur 3.7 viser at den totale andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak, har gått ned i perioden (fra 5,8 prosent til 5,5 prosent). Det har samtidig vært en reduksjon i andelen elever som får mindre enn 100 spesialundervisningstimer, dvs. de elevene som har mindre omfattende behov for slik opplæring. Departementet vurderer det positivt om denne gruppen i større grad kan få et tilpasset opplæringstilbud i klassen og innenfor skolens ordinære ressursrammer.



Figur 3.6 Lærertimer utover minstetimetallet målt som andel av minstetimetallet. 1997–2002

Kilde: GSI



Figur 3.7 Andelen elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak, fordelt på omfang i ekstra lærertimer. 1997–1998¹

¹ Data for skoleåret 2001–02 mangler pga. endret tidspunkt for statistikkinnhenting.

Kilde: GSI

Timer til elever med annet morsmål enn norsk målt som andel av minstetimetallet økte relativt mye i perioden 1997–2002, jf. figur 3.6. Som nevnt tidligere må dette sees i sammenheng med elevtallsveksten for denne gruppen elever.

Tilleggstimer som andel av minstetimetallet har hatt en reduksjon i perioden 1997–2002. Nedgangen fra 2001 til 2002 har sammenheng med at omfanget av konverteringsressursen⁹ ble redusert gjennom skolepakke 2.

3.1.7 Forskjeller i ressursbruk mellom kommuner

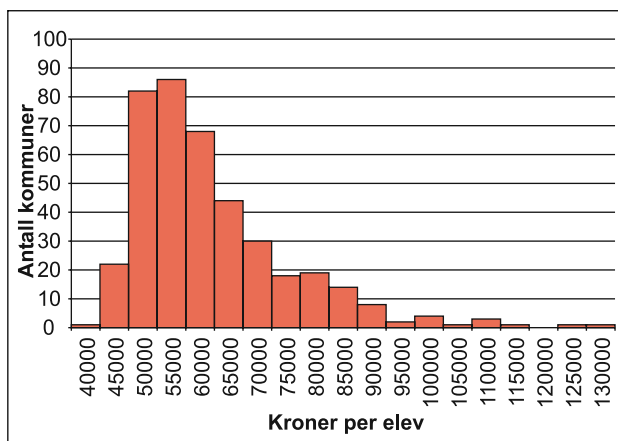
Det er variasjon mellom kommunene når det gjelder ressursbruken i grunnskolen, uansett hvilket ressursmål som legges til grunn. En vurdering av utviklingen i gjennomsnittsressursen gir derfor ikke et uttømmende bilde av ressursssituasjonen. Det er i tillegg nødvendig å se nærmere på variasjon i ressursbruken, samt vurdere utviklingen i variasjonen mellom kommunene. Figur 3.8 viser variasjonen mellom kommunene i utgifter per elev.

⁹ Konverteringsressursen, se fotnote 4 side 15.

En rapport fra Allforsk¹⁰ viser at gjennomsnittlig korrigert utgift per elev i regnskapsåret 2001 var på i overkant av 56 000 kroner, mens gjennomsnittlig korrigert bruttoutgift per klasse var på 1 139 000 kroner.¹¹ Det er til dels store forskjeller mellom kommunene. Noen få kommuner bruker svært mye per elev, noen få kommuner bruker vesentlig mindre enn gjennomsnittet, mens de fleste ligger forholdsvis nært gjennomsnittet. Variasjonen i utgifter per klasse er mye mindre enn variasjonen i utgifter per elev. Dette tyder på at mye av variasjonen i utgift per elev skyldes variasjonen i klassestørrelse. Allforsk finner at kommuner med lavest ressursinnsats har et skoletilbud som ligger nærmere landsgjennomsnittet enn hva deres inntektsnivå gjør, når det korrigeres for ulike utgiftsbehov.

¹⁰ Borge, Falch og Pettersen, Allforsk 2002. På oppdrag av Utdannings- og forskningsdepartementet har Allforsk laget en rapport om ressursssituasjonen i grunnskolen.

¹¹ Disse tallene er hentet fra Allforsks rapport (2002). At tallene er noe avvikende i Allforsks rapport i forhold til de offentliggjorte KOSTRA-tallene skyldes at Allforsk bare har inkludert 395 kommuner i sitt utvalg. Dette skal ikke påvirke konklusjonenes gyldighet i vesentlig grad.



Figur 3.8 Korrigerte bruttoutgifter per elev, 2001

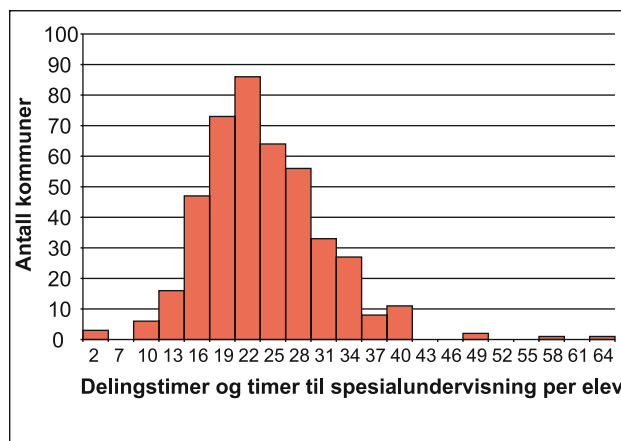
Kilde: Allforsk 2002

Allforsk kommer i sin rapport fram til at forskjeller i utgiftsbehovet til kommunen som det er kompensert for gjennom inntektssystemet forklarer 75 prosent av forskjellene i ressursbruk per elev, mens forskjeller i kommunal inntekt forklarer 5 prosent. De resterende 20 prosentene av variasjonene i utgift per elev skyldes forskjeller i kommunal prioritering, ikke kompensert utgiftsbehov og forskjeller i effektivitet. Det synes etter dette å være grunn til å tro at de variasjoner som skyldes bosettings- og skolestruktur for en stor del er kompensert gjennom inntektssystemet.

Allforsk konkluderer med at forskjellene i ressursinnsats mellom kommunene totalt sett har vært nokså stabile i perioden 1997 til 2001. Situasjonen for mange enkeltkommuner er imidlertid at ressursbruken varierer fra år til år – til dels i betydelig grad.

Variasjonen i utgifter per elev mellom skoler, varierer mer enn variasjonen mellom kommunene. Allforsk finner i sin rapport at knappe 45 prosent av variasjonen i utgift per elev skyldes variasjon mellom kommuner, mens 45 prosent skyldes variasjon mellom skoler i samme kommune. At mye av variasjonen i ressursinnsats har sammenheng med variasjon mellom skoler i samme kommune, kan forklares med at forskjeller mellom skoler vil ha en tendens til å jevne seg ut på kommunenivå. Mange kommuner har skoler av svært ulik størrelse og dermed svært ulik ressursinnsats per elev. Dette skyldes at bosettingsmønsteret innad i den enkelte kommune varierer. Videre vil både ressursinnsats per elev og per klasse variere mellom skoler i samme kommune på grunn av ulikt innslag av elever med særskilte behov.

Figur 3.9 viser variasjonen mellom kommunene i bruk av delingstimer og spesialundervisningstimer for skoleåret 2002–2003.



Figur 3.9 Delingstimer og timer til spesialundervisning per elev fordelt på kommuner, Skoleår 2002–2003

Kilde: GSI

Figuren viser at de fleste kommuner har om lag samme nivå på antall delingstimer og spesialundervisningstimer per elev. Noe få kommuner har vesentlig færre timer og et tilsvarende lite antall kommuner har vesentlig flere timer enn dette nivået. Kommuner som tilhører disse ytterpunktene er nærmere omtalt nedenfor.

Det har gjennom flere år vært en målsetting å redusere den ressurskrevende sakkyndige utredning av enkeltelever hos Pedagogisk-psykologisk tjeneste i de tilfeller hvor elevenes behov bør kunne dekkes av skolens ressurser til generell styrking av opplæringen, for eksempel ved bruk av delingstimer. For noen kommuner har det vært en tendens til at ekstraressurser til tilpasning av opplæringen i større grad ivaretas gjennom delingstimer i stedet for spesialundervisningstimer. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom kommunene på dette området.

På landsbasis er det ingen klar sammenheng mellom bruken av spesialundervisningstimer og bruken av delingstimer. Det er likevel slik at et lite flertall av de kommunene som har flere delingstimer per elev enn gjennomsnittet har mindre spesialundervisning per elev enn gjennomsnittet. Tilsvarende er det et knapt flertall av de kommunene som har færre delingstimer per elev enn gjennomsnittet som har flere spesialundervisningstimer per elev enn gjennomsnittet.

Det som karakteriserer de kommunene som har størst ressursbruk med hensyn til bruk av delingstimer og spesialundervisningstimer er at de er små og har mer enn gjennomsnittet i minstetallet per elev. Dette tyder på at de har en spredt skolestruktur. Ingen av dem har ekstremt mye spesialundervisning i forhold til delingstimene. Dette

betyr at den høye ressursbruken ikke skyldes noen få elever med stort behov for spesialundervisning, men at det er et høyt nivå både på delingstimer og spesialundervisningstimer.

Kommunene som bruker minst ressurser på delingstimer og timer til spesialundervisning er en heterogen gruppe og består av noen små og noen store kommuner. De små kommunene i denne gruppen har et høyt minstetimetall og gjennomgående små klasser. De store kommunene har relativt store klasser. Det er derfor ikke slik at et lavt antall delingstimer eller spesialundervisningstimer alene gir grunn til bekymring. Behovet for slike timer for å oppfylle kravet om tilpasset opplæring for den enkelte elev vil nødvendigvis variere med både klassestørrelse og hvordan skolen og klassene ellers er organisert. Departementet vil vurdere om tilsynsmyndigheten i forbindelse med rettet tilsyn skal se nærmere på om opplæringen tilfredsstiller lovens krav ved skoler som har særlig lavt lærertimetall per elev.

Ser man på sammenhengen mellom delingstimer/spesialundervisningstimer og økningen i elevtall, viser utviklingen fra 1997 og fram til inneværende skoleår at nesten 2/3 av kommunene som hadde en vekst i elevtallet også hadde en reduksjon i spesialundervisning og delingstimer per elev, jf. tabell 1 i vedlegget. Av de kommunene som hadde vekst i elevtallet, var det 73 prosent som hadde vekst i antall elever per klasse. Dette tyder på at tildelingen av delingstimer/spesialundervisningstimer til en viss grad er knyttet til klasse og ikke til elevtall. En del av disse kommunene har imidlertid også reduksjon i delingstimer og spesialundervisningstimer per klasse.

Dersom man i stedet vurderer hvilke kommuner som har minst utgifter totalt både per elev og per klasse, vil man i hovedsak få et annet utvalg kommuner, jf. rapporten fra Allforsk. Dette utvalget er relativt stabilt over tid (1997–2001). Kommunene har en rimelig rasjonell skolestruktur, samtidig som de ut fra ulike karakteristika og kriteriene i inntektssystemet forventes å ha et noe mindre ressursbehov enn landsgjennomsnittet.

3.1.8 Oppsummering

Ressurssituasjonen i grunnskolen har vært preget av stor stabilitet i perioden 1997–2002. De siste årene har veksten i kommunenes inntekter i stor grad kommet i form av øremerkede tilskudd til andre satsingsområder enn grunnskole, først og fremst eldreomsorg, mens de frie inntektene har hatt en relativt svak vekst. Netto driftsresultat for kommunene har ligget på et svært lavt nivå i flere

år og antall kommuner med negativt driftsresultat har økt. Det kan se ut som grunnskolen stort sett er prioritert i kommunene og at sektoren er relativt skjermet for innsparinger. Det er imidlertid visse trekk i utviklingen i ressursbruk som statlige myndigheter vil følge nøye framover. Det kan blant annet synes som om en del kommuner som har en sterk vekst i elevtallet har redusert omfanget av delingstimer og spesialundervisningstimer samtidig som de har hatt en økning i elevtallet i klassene.

Departementet vil vurdere om tilsynsmyndigheten i forbindelse med rettet tilsyn skal se nærmere på om opplæringen tilfredsstiller lovens krav ved skoler som har særlig lavt lærertimetall per elev.

Det er relativt stor variasjon i ressursbruken mellom ulike kommuner, men også mellom skoler innenfor kommunene. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at forskjellene har økt i perioden. Analyser gjennomført av Allforsk viser at størstedelen av forskjellene skyldes variasjoner i bosettingsmønsteret og dermed i skolestrukturen. Slike variasjoner blir i stor grad kompensert gjennom inntektssystemet.

3.2 Ressurssituasjonen i videregående opplæring

3.2.1 Innledning

Den videregående opplæringen omfatter all kompetansegivende opplæring mellom grunnskolen og høyere utdanning. Fra høsten 1994 har all ungdom mellom 16 og 19 år fått lovfestet rett til tre års videregående opplæring som kan føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på et lavere nivå. Ungdommer har rett til plass på ett av de tre grunnkursene de har søkt og på to års videregående opplæring som bygger på grunnkurset. Fylkeskommunen har lovfestet plikt til å følge opp ungdom mellom 16 og 19 år som ikke er under opplæring eller i arbeid.

Fra høsten 2000 har voksne som er født før 1978 og som ikke tidligere har fullført videregående opplæring også rett til slik opplæring. Opplæringen for voksne skal tilpasses behovene til den enkelte.

Videregående opplæring er organisert med 15 forskjellige grunnkurs første året. Spesialiseringen skjer i videregående kurs I og II, og ved opplæring i bedrift. Det er til sammen 105 videregående kurs I og om lag 200 videregående kurs II.¹² Det er to hovedretninger innenfor videregående opplæring: Studieretninger som fører til generell studiekom-

petanse og studieretninger som fører til yrkeskompetanse. Studieretninger som fører fram til generell studiekompetanse er: Allmenne, økonomiske og administrative fag, musikk, dans og drama og idrettsfag. De resterende studieretninger fører normalt fram til yrkeskompetanse.

Lærlingordningen er en del av det videregående opplæringssystemet. Opplæringen finner sted i kombinasjonen skole og arbeidsliv. De to første årene vil opplæringen bli gitt i skolen, mens den avsluttende spesialiseringsdelen (inntil to år) blir gitt ved opplæring i arbeidslivet. Læretiden i bedrift omfatter ett opplæringsår og ett verdiskapingsår. Etter endt opplæringstid går lærlingen opp til fag- eller svenneprøve. Dersom det ikke kan skaffes nok læreplasser, må fylkeskommunen gi tilbud om spesialisering i form av et videregående kurs II i skolen. Den avsluttende prøven (fag-/svenneprøve) er den samme om siste delen av opplæringen har foregått i skole eller bedrift.

3.2.2 Datagrunnlag

Fram til og med skoleåret 2000–01 innhentet departementet statistikk om videregående opplæring, dels fra fylkeskommunenes inntakssystemer, VIGO, tidligere LINDA, og dels ved spørreskjemaer til skolene. Disse data ble samlet i et eget informasjonssystem, Videregående skolars informasjonssystem, VSI. Denne innhenting skjedde i tillegg til Statistisk sentralbyrå (SSB) sin innhenting. SSB hentet også sine data hovedsakelig fra VIGO. Det ble derfor bestemt at når alle fylkeskommunene skulle levere data til Fylkes-KOSTRA,

¹² Et flertall av videregående kurs II er lærefag som gis i bedrift.

skulle SSB overta all innhenting av data om videregående opplæring med unntak av søkerstatistikk. Dette har medført at noen tjenestedata ikke foreligger for årene 2001 og 2002. Dette gjør det vanskelig å lage tidsserier for hele perioden 1994–2002.

Innføringen av Fylkes-KOSTRA har også medført at økonomirapportering endret seg vesentlig. Dette gjør at det ikke er mulig å sammenligne kostnader og enhetspriser fra perioden før 2001 med data for 2001 og 2002. For å vurdere utviklingen over tid benyttes derfor data for elever, lærlinger, klasser, skoler og lærerårsverk.

3.2.3 Utvikling i elev- og lærlingtall og skolestruktur

I 2002 var det til sammen i underkant av 198 000 elever og lærlinger i videregående opplæring. Dette er en reduksjon på om lag 7 prosent fra 1994. Nedgangen kan forklares med befolkningsutviklingen (færre 16–18-åringer), lavere omvalgshyppighet på grunn av bedre gjennomstrømning og en gunstig situasjon på arbeidsmarkedet de senere år.

I 2002 var det 168 287 elever i videregående opplæring. Dette er en reduksjon på i overkant av 12 prosent siden 1994. I tillegg til mindre årskull medførte innføringen av Reform 94 en økning i antallet som søkte seg til fagopplæring i stedet for opplæring i skole. Fra 2001 til 2002 har imidlertid elevtallet økt og det skyldes i første rekke at årskullene som rekrutterer til videregående opplæring igjen har blitt større.

Noe av reduksjonen i tallet på klasser og skoler kan forklares av elevtallsnedgangen, men gjennomsnittlig antall elever per klasse har økt noe i perioden. Antall skoler har blitt redusert med 24

Tabell 3.5 Elever, klasser, skoler, elever per klasse og per skole og lærlinger.¹ 1994–2002

År	Elever	Klasser	Elever per klasse	Skoler	Elever per skole	Lærlinger
1994	191 427	11 073	17,3	665	288	21 547
1995	180 692	10 346	17,5	648	279	19 375
1996	178 283	10 231	17,4	593	301	27 216
1997	171 487	10 177	16,9	577	297	31 983
1998	168 587	9 837	17,1	560	301	32 350
1999	164 228	9 541	17,2	537	305	31 446
2000	164 033	9 261	17,7	520	315	29 945
2001	162 114	8 752	18,5	503	322	29 325
2002	168 287	8 838	19,0	501	336	29 464

¹ Tabellen omfatter både offentlige og private skoler.

Kilde: SSB

prosent fra 1994 til 2001. Dette er en større reduksjon enn elevtallsreduksjonen, og tabell 3.5 viser at skolene i gjennomsnitt er blitt større i perioden.

Tallet på nye lærekontrakter økte kraftig i 1996, som var det første året reformelevene skulle ha lærekontrakt. Etter 1996 har antall lærlinger vært relativt stabilt. Tabell 3.5 viser utviklingen i elever, klasser, skoler og antall lærlinger fra 1994 til 2002.

3.2.4 Elever og lærlinger på studieretninger

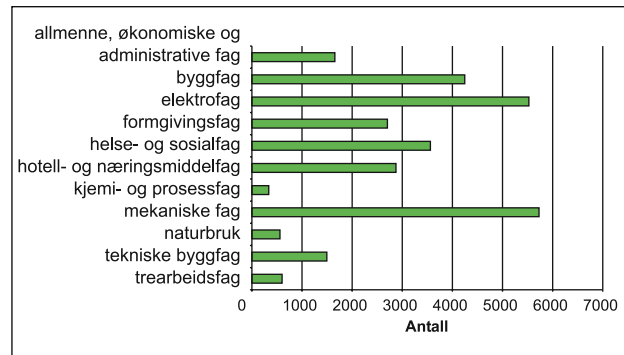
I 2002 gikk i underkant av 47 prosent av elevene i videregående opplæring i yrkesfaglige studieretninger. Dette er en økning fra 2001 da 43 prosent av elevene gikk på yrkesfag. De mest populære yrkesfaglige studieretningene er helse- og sosialfag, formgivningsfag og mekaniske fag. De allmennfaglige studieretningene har fortsatt størst andel av det totale elevtallet, men andelen går ned. Det er trolig de to nye studieretningene medie- og kommunikasjonsfag og salg- og servicefag som er et alternativ for elever som ellers ville valgt studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag.

Elevsammensetningen på grunnkurs er forskjellig fra elevsammensetningen når en ser på

Tabell 3.6 Prosentvis fordeling av elever på studieretninger. Grunnkurs

	1998	2000	2002
Allmenne, økonomiske og adm. fag	42,2	42,5	36,8
Byggfag	4,4	4,2	5,3
Elektrofag	6,4	6,8	7,2
Formgivningsfag	8,8	9,2	8,4
Helse- og sosialfag	11,9	10,5	10,4
Hotell- og næringsmiddelsfag	5,2	5,5	5,8
Idrettsfag	3,7	3,5	3,8
Kjemi- og prosessfag	0,8	0,6	0,8
Media og kommunikasjon	–	0,6	2,2
Mekaniske fag	9,6	8,4	8,7
Musikk, dans og drama	2,5	2,7	2,7
Naturbruk	2,4	2,6	2,5
Salg og service	–	0,5	3,3
Tekniske byggfag	1,4	1,5	1,6
Trearbeidsfag	0,8	0,9	0,5
Sum	100	100	100

Kilde: SSB



Figur 3.10 Antall lærekontrakter per studieretning per 1. oktober 2002

Kilde: SSB

grunnkurs og videregående kurs under ett. Den viktigste årsaken er at det er en del elever som gjør omvalg i løpet av opplæringsløpet og at mange elever benytter seg av muligheten til å ta allmennfaglig påbygningskurs som gjør at elevene avslutter med studiekompetanse selv om de begynte opplæringen på en yrkesfaglig studieretning.

Tabell 3.6 viser elevsammensetningen mellom studieretningene for grunnkurs, og indikerer en stabil sammensetning i perioden 1998 til 2002. Andelen elever som går grunnkurset allmenne, økonomiske og administrative fag er redusert fra 42,5 i 2000 til 36,8 i 2002. Dette har sammenheng med økningen i elevtallet i de to studieretningene for salg og service og for media og kommunikasjon. De yrkesfaglige studieretningene med størst vekst i elevandelen i denne perioden er byggfag og elektrofag, mens det har vært størst tilbakegang i elevtallet innenfor studieretningene mekaniske fag og helse- og sosialfag. Til tross for at andelen elever ved noen av studieretningene har endret seg er hovedinntrykket at elevsammensetningen er preget av stor stabilitet.

Antallet lærlinger varierer mellom de ulike studieretningene. Figur 3.10 viser fordelingen av antall inngåtte lærekontrakter per studieretning. De to studieretningene med flest lærlinger er mekaniske fag og elektrofag. Disse studieretningene har om lag 5 500 lærlinger. Studieretningene for media og kommunikasjon og salg og service vil få flere lærlinger i 2003 ettersom det for 2002 kun er lærlingene i første år som er rapportert for disse studieretningene mens lærlingene i de øvrige studieretningene omfatter både første og andre år. Ikke alle fylkeskommunene startet opp disse studieretningene i 2000 slik at tallene for 2002 heller ikke omfatter alle fylkeskommunene.

Figur 3.11 viser andelen elever på yrkesfag i fylkeskommunene og totalt for landet i 2001 og 2002. Totalt for hele landet går 47 prosent av elevene i yrkesfaglige studieretninger og 53 prosent av elevene i de allmennfaglige studieretningene.

Oslo har den klart laveste andelen elever i yrkesfaglige studieretninger på om lag 35 prosent i 2002. Akershus har også en lavere andel elever på yrkesfag enn de andre fylkeskommunene. Oppland har størst andel av elevene på yrkesfag på landsbasis med om lag 54 prosent.

Andelen elever på yrkesfag øker fra 2001 til 2002 i 17 av fylkeskommunene. Økningen er størst i Rogaland, Oppland og Aust-Agder. Denne økningen har sammenheng med etableringen av to nye studieretninger.

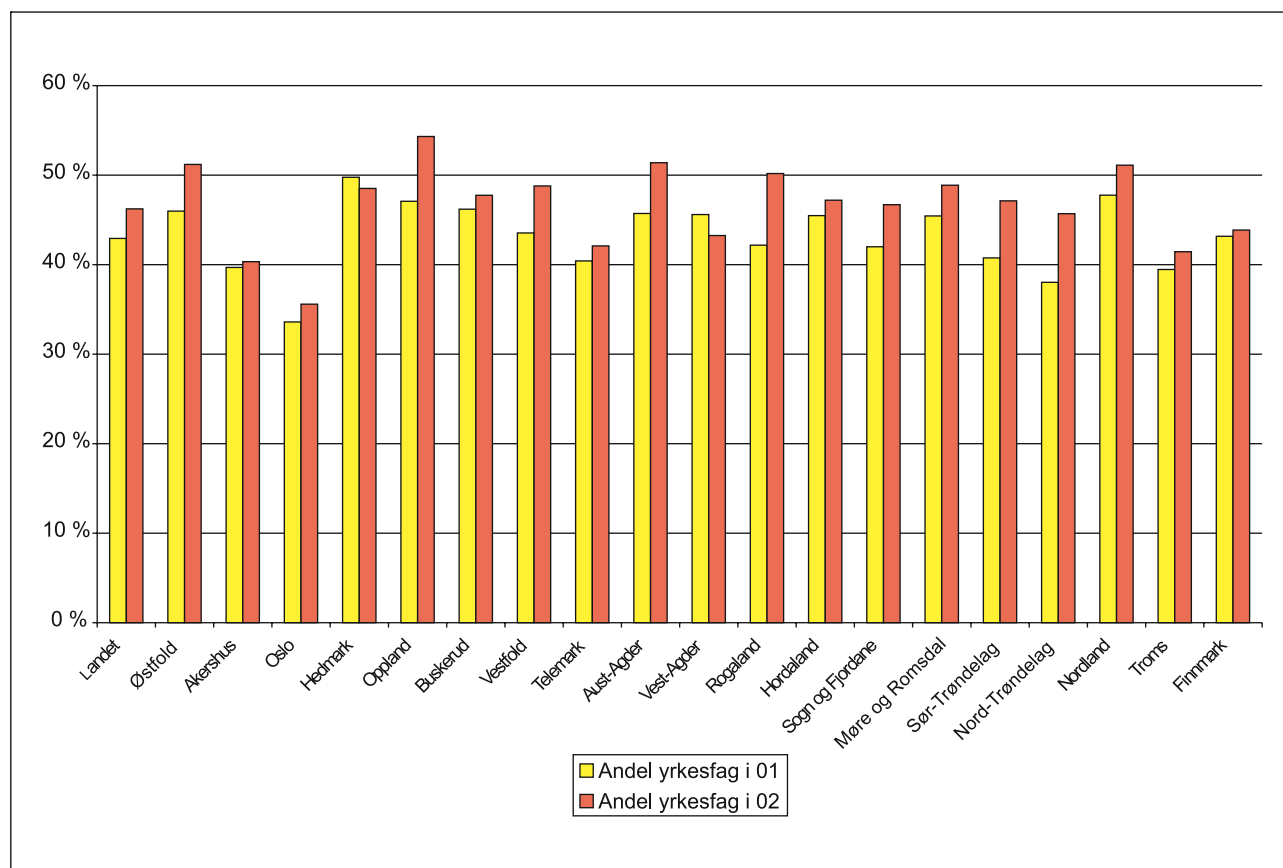
3.2.5 Ressursbruk i videregående opplæring

Den demografiske utviklingen er sentral når en skal sammenligne utgiftene til utdanning over flere år. Befolkningens sammensetning og aldersstruktur påvirker hvor stor andel av befolkningen som går i videregående opplæring og denne andelen forklarer igjen noe av utviklingen i utgiftene som

fylkeskommunene har til videregående opplæring. Andelen 16–18 åringer som går i videregående opplæring har vært stabil på slutten av 90-tallet og begynnelsen av 2000 på rundt 91–92 prosent. Dette betyr at den demografiske utviklingen i denne aldersgruppen i stor grad gjenspeiler etterspørselen etter videregående opplæring.

Tabell 3.7 viser andelen av befolkningen som går i videregående opplæring og andelen av fylkeskommunens utgifter som brukes på utdanning.

Tabellen viser at andelen av fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring er redusert. Andelen har gått ned fra 24,1 prosent til 22,7 prosent i 2000. Andelen av de fylkeskommunale utgifter til videregående opplæring er redusert med 5,8 prosent og andelen av befolkningen i videregående opplæring har gått ned like mye i perioden. Dette tyder på at andelen utgifter til opplæring i fylkeskommunene reelt sett har vært stabil fra 1994 til 2001. I og med overgangen til KOSTRA fra 2001 er tallet for det året ikke direkte sammenlignbart med tallene for de tidligere årene. Det er imidlertid ingenting som tyder på at det var en reell endring av ressursbruken fra 2000 til 2001 i den størrelsesorden som tabellen viser.



Figur 3.11 Elever i yrkesfaglige studieretninger i 2001 og 2002

Kilde: SSB

Tabell 3.7 Andelen av befolkningen som går i videregående opplæring og andelen av fylkeskommunens utgifter som brukes på utdanning. 1994–2001. Prosent.

År	Andelen av befolkningen i videregående opplæring	Andel av fylkeskommunens utgifter til utdanning
1994	5,2	24,1
1995	5,0	24,2
1996	4,9	24,2
1997	4,8	23,7
1998	4,8	23,6
1999	4,8	22,7
2000	4,9	22,7
2001	4,8	20,9

Kilde: Teknisk beregningsutvalg og SSB

Lærerlønn er den største utgiftskategorien i videregående opplæring. Antall lærerårsverk påvirkes av tallet på elever, fordelingen av elever på studieretninger og kurs og av klassestørrelsen. Lærernes leseplikt, som fastsetter det antall timer en lærer skal undervise, har også betydning. Tabell 3.8 viser utviklingen i lærerårsverk, elever per lærerårsverk og årsverk per klasse fra 1995 til 2001.

Totalt antall årsverk har gått ned i samme perioden, likevel har antall årsverk per klasse økt fra 2,42 i 1995 til 2,72 i 2001. Antall elever per årsverk er redusert med i underkant av 5 prosent fra 1995–2001.

Tabell 3.8 Årsverk i alt, elever per årsverk og per klasse 1995–2001.¹

År	Årsverk i alt	Elever per årsverk	Årsverk per klasse
1995	24 993	7,22	2,42
1996	24 551	7,26	2,40
1997	24 392	7,03	2,40
1998	24 055	7,01	2,44
1999	24 051	6,83	2,52
2000	23 891	6,86	2,58
2001	23 835	6,80	2,72

¹ Dette er offentlige skoler.

Kilde: SSB

Korrigerte brutto driftsutgifter er de utgiftene som gjelder elever som går i fylkeskommunale skoler¹³.

Tabell 3.9 viser at driftsutgiftene per elev har gått ned fra 2001 til 2002 spesielt for allmennfaglige studieretninger. Nedgangen varierer mellom fylkeskommunene, jf. figur 3.12.

Nedgangen i driftsutgifter per elev kan ha sammenheng med at elevtallet har økt i alle fylkene og økt klasseoppfylling.

For lærlinger utbetaler fylkeskommunene et tilskudd til lærebedriftene i henhold til satser fastsatt av departementet. For 2002 er tilskuddet på

¹³ Betaling for elever som går i andre fylkeskommuner er derfor ikke med. Korrigerte brutto driftsutgifter er også fratrasket inntektene fra folketrygden.

Tabell 3.9 Utgifter i videregående opplæring på hhv. allmennfaglige studieretninger og yrkesfaglige studieretninger. 2001 og 2002. Faste priser og prosent¹

	2001	Andel av utgifter	2002	Andel av utgifter
Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i allmennfaglig studieretninger	79 004	100	74 039	100
Herav lønnsutgifter (ekskl lønn til drift av bygninger)	47 699	60	44 085	60
Herav driftsutgifter	31 305	40	29 954	40
Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i yrkesfaglige studieretninger	107 961	100	100 706	100
Herav lønnsutgifter (ekskl lønn til drift av bygninger)	70 032	65	65 421	65
Herav driftsutgifter	37 929	35	35 285	35

¹ Tallene for 2002 er foreløpige og omfatter ikke Oslo. Prisomregningen er i følge totalindeksen TBU.

Kilde: KOSTRA

77 000 kroner per lærling per år med opplæring¹⁴. Lærlinger som følger hovedmodellen har ett år med opplæring og ett år med verdiskaping i bedrift.

Variasjon i ressursbruk mellom studieretningene

Organiseringen av opplæringen er forskjellig for de ulike studieretningene. Studieretningene som fører til studiekompetanse er organisert i større klasser enn de yrkesfaglige studieretningene. Maksimaltallet på elever i klassen i allmennfaglige studieretninger er 30 mens det for yrkesfagene er 15 elever. Ved mange av de yrkesfaglige studieretningene er det også behov for mer utstyr og verk-tøy enn ved de mer teoretiske studieretningene. Dette er med på å forklare at det er store utgiftsfor-skjeller ved de ulike studieretningene. Fordelingen av elever på de ulike studieretningene er med på å bestemme de totale utgiftene til videregående opplæring.

Tabell 3.10 Priser for de ulike studieretningene. 2002

Studieretninger	Priser
Byggfag	102,2
Elektrofag	101,1
Formgivningsfag	87,2
Hotell- og næringsmiddelsfag	103,2
Helse- og sosialfag	80,7
Idrettsfag	65,8
Kjemi- og prosessfag	85,2
Musikk, dans og drama	100,2
Mekaniske fag	110,4
Media og kommunikasjon	
Naturbruk	184,7
Salg og service	
Tekniske byggfag	97,5
Trearbeidsfag	125,6
Allmenne, økonomiske og adm. Fag	56,2
Sum	100

Kilde: Allforsk

¹⁴ Denne satsen gjelder for lærekontrakter som er tegnet etter opplæringslova § 3-3 tredje ledd og 3-3 sjette ledd, jf. rund-skriv F-12-02 og brev til fylkeskommunene av 27.05.02. Det gjelder egne satser for lærlinger som har fylt 21 år og som tegner lærekontrakt i henhold til forskrift til opplæringslova § 11-12 første ledd.

Allforsk¹⁵ har beregnet priser som er basert på korrigerte brutto driftsutgifter per elev per studie-retning. Gjennomsnittlig pris er satt lik 100 slik at prisen på en gitt studieretning uttrykker prosentvis avvik fra gjennomsnittlige driftsutgifter per elev over alle studieretninger. Tabell 3.10 viser prisene per studieretning.

Tabellen viser at allmenne, økonomiske og administrative fag er den rimeligste studieretnin-gen sammen med idrettsfag. Musikk, dans og drama som også rekrutterer til studiekompetanse, ligger om lag på gjennomsnittet av alle studieretningene. Naturbruk skiller seg ut som den klart dyreste studieretningen og er mer enn tre ganger så dyr som den billigste.

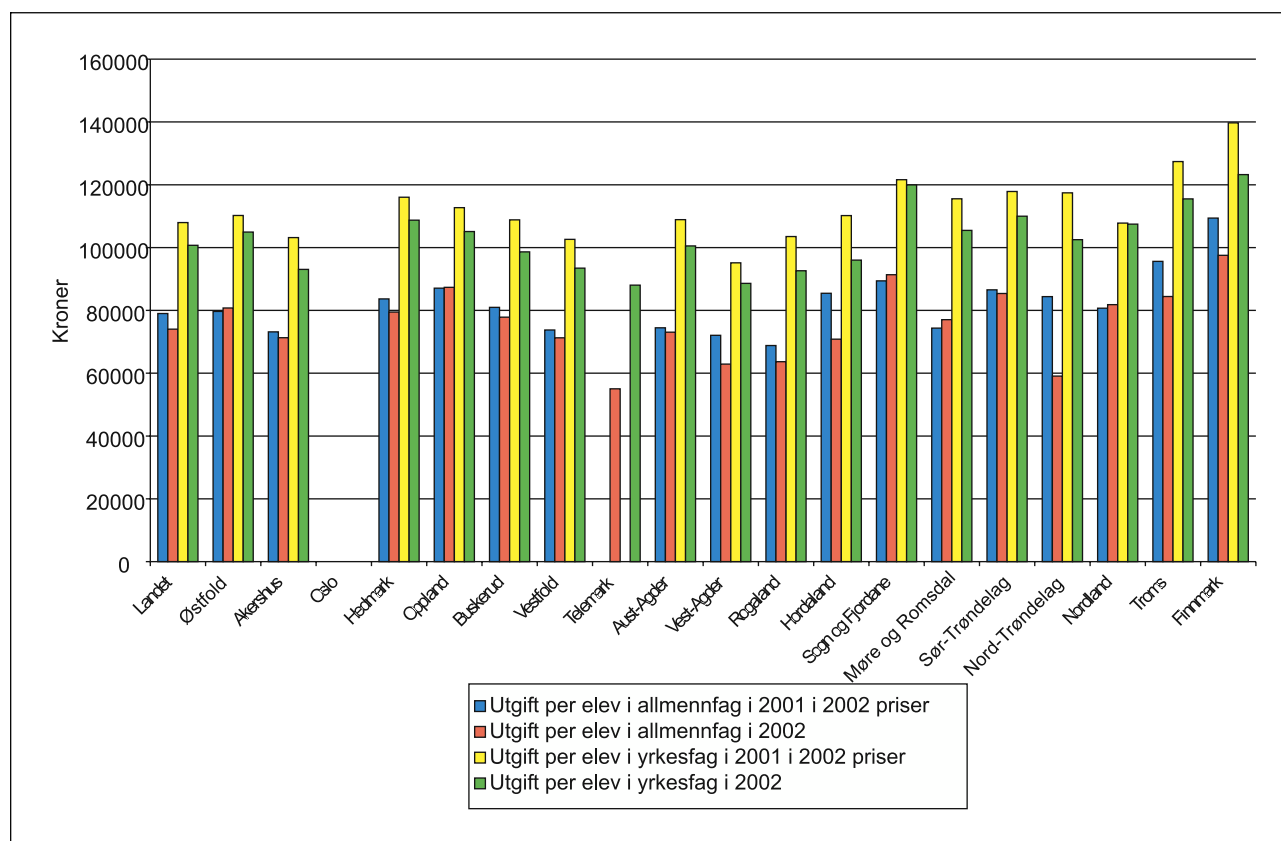
Allforsk finner at det samlet sett ikke er grunn-lag for å si at det har skjedd en dreining mot min-dre ressurskrevende studieretninger på grunn-kursnivå, verken på nasjonalt nivå eller for enkelte fylkeskommuner. Både de minst ressurskrevende og enkelte av de mest ressurskrevende studieretningene har fått en mindre andel av elevene i peri-oden 1997–2000.

Variasjon i ressursbruk mellom fylkeskommunene

Figur 3.12 sammenligner utgiftene ved allmennfag-lige og yrkesfaglige studieretninger i fylkene for 2001 og 2002 rapportert i KOSTRA. Som figuren viser er det store utgiftsforskjeller mellom fylkes-kommunene. I samtlige fylkeskommuner har utgif-tene per elev gått ned i yrkesfagene fra 2001 til 2002. For allmennfagene er forskjellene mindre og noen fylkeskommuner har også høyere utgifter per elev i 2002 enn i 2001. I Nord-Trøndelag har utgif-tene per elev på allmennfag gått kraftig ned fra 2001 til 2002. Dette kan imidlertid skyldes feilrap-portering i de foreløpige tallene for 2002. Finnmark har de høyeste utgiftene per elev både på yrkesfag og allmennfag i 2002. Vest-Agder og Telemark har lavest utgift per elev i yrkesfag, mens Telemark har de laveste utgiftene per elev i allmennfag. Oslo er ikke med i oversikten på bakgrunn av mangelfull rapportering i KOSTRA.

Allforsk har sett på forskjellene i ressursbruk mellom fylkeskommunene og finner at det er størst variasjon for små studieretninger med rela-tivt høye utgifter per elev, og minst innen allmenn-fag og de større yrkesfaglige studieretningene. En mulig årsak til disse forskjellene er trolig at det er større variasjon i gjennomsnittlig klassestørrelse i de mindre studieretningene.

¹⁵ Borge og Tovmo. Allforsk 2003, foreløpig rapport 2003 – Res-sursbruk og studietilbud i videregående opplæring.



Figur 3.12 Utgift per elev per fylke i yrkesfag og allmennfag

Kilde: KOSTRA

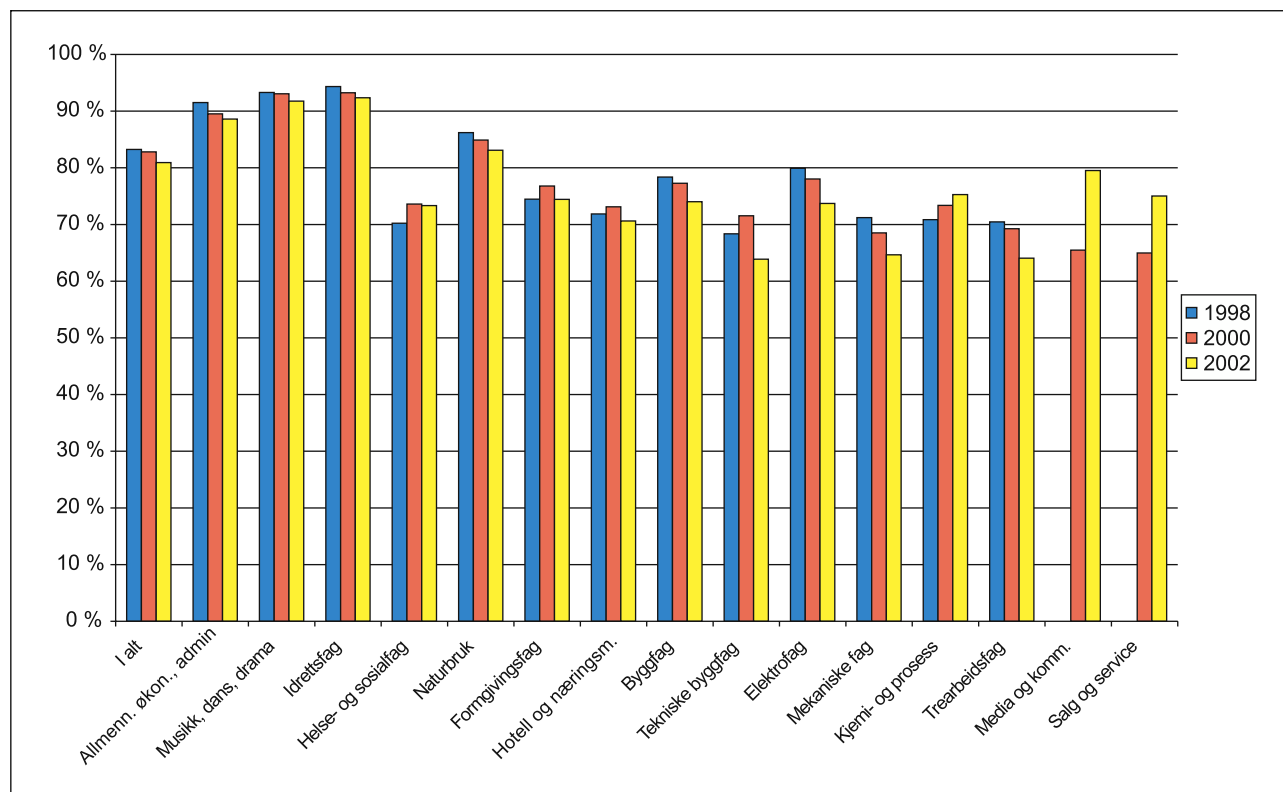
Allforsk har også analysert sammenhengen mellom fylkeskommunenes ressursbruk og inntekter (korrigert for forskjeller i utgiftsbehov) og finner at forskjellene i økonomiske rammebetingelser fylkeskommunene imellom i liten grad kan forklare variasjonene mellom fylkeskommunene i utgift per elev innen de enkelte studieretningene. Dette bildet endres når felleskostnadene inkluderes og man ser på utgift per elev samlet. Inntektsnivået synes å ha større betydning for lokaler og andre fellesutgifter enn for lønnsutgifter som lettere kan føres tilbake til de ulike studieretningene. Fordelingen av elever mellom studieretningene påvirker også totalkostnaden per elev og varierer med inntektsnivået.

Geografisk sentralisering av kurstilbudene

Allforsk har undersøkt om det har skjedd en geografisk sentralisering av kurstilbudene. De ser først på andelen av skolene som tilbyr grunnkurs i de ulike studieretningene på landsbasis, men finner ingen indikasjon på at det har skjedd en sentralisering av grunnkursene. Det må tas forbehold om at ikke alle skoler er med i utvalget i hele tidsperioden, slik at resultatet er usikkert.

Allforsk undersøker også om det har skjedd en geografisk sentralisering innen handelsdistrikter, som er et mindre geografisk område enn fylke. Hensikten ved å se på utviklingen innenfor handelsdistriktene er å se på bredden i tilbudet i rimelig nærhet av bostedet til elevene. Alt i alt er det 103 handelsdistrikt. I samtlige handelsdistrikt finnes det allmennfaglig tilbud på grunnkursnivå, og praktisk talt alle har tilbud innen helse- og sosialfag og mekaniske fag. Mindre enn halvparten av handelsdistriktene har tilbud innen kjemi- og prosessfag, musikk, dans og drama, tekniske byggfag og trearbeidsfag. I gjennomsnitt tilbyr hvert handelsdistrikt om lag to tredjedeler av studieretningene. Resultatene viser i grove trekk samme utvikling som analysen av skoler og gir ingen klare indikasjoner på sentralisering på grunnkursnivå.

Allforsk har også sett på noen utvalgte videregående kurs I (VKI) og brukt den samme analysen som for grunnkursene for å se om det har vært noen sentraliseringstendens for disse kursene. Allforsk har plukket ut åtte VKI hvor det har vært relativt store endringer i antall skoler som tilbyr kurset og hvor kursene er forholdsvis store. Analysen viser at for de utvalgte VKI-kursene er det en tendens til at både lavt inntektsnivå i fylkeskommunen



Figur 3.13 Andel elever som kom inn på 1. kursønske etter første inntak. Prosent. 1998, 2000 og 2002.

Kilde: Læringscenteret

og lavt elevtall i handelsdistriktet har bidratt til økt sentralisering. Antallet VKI-kurs i analysen er imidlertid for lite til at det kan trekkes en generell konklusjon om at det har skjedd en sentralisering.

3.2.6 Søkere, gjennomstrømning og resultater i videregående opplæring

I henhold til opplæringsloven har elever rett til inntak på et av tre alternative grunnkurs som de har søkt på og på to års videregående opplæring som bygger på grunnkurset.

Andelen elever som kommer inn på sitt 1. kursønske viser forholdet mellom tilbudet av kurs og elevenes ønsker. På de fleste studieretningene var det færre som fikk oppfylt sitt første ønske ved det første elevinntaket i 2002 sammenlignet med 1998. I 1998 kom 83,2 prosent av søkerne inn på sitt første valg. Andelen var i 2002 redusert til 80,9 prosent.

Andelen elever som kommer inn på sitt første ønske er noe redusert for de allmennfaglige studieretningene. For yrkesfagene har det vært ulik utvikling for de ulike studieretningene. Den største negative utviklingen er innenfor studieretning for mekaniske fag og elektrofag. De nye studieretningene

for media og kommunikasjon og salg og service viser at en langt større andel av søkerne kommer inn på disse studieretningene i 2002 enn i 2000. Dette må ses i lys av at studieretningene er nye og at etableringen av tilbudet har skjedd gradvis. Figur 3.13 viser andelen elever på grunnkurs, videregående kurs I og II som kom inn på sitt første ønske.

Søkerne som ikke har fått noe opplæringstilbud er søkere som ikke har rett til videregående opplæring og består av voksne søkere som tidligere har fullført en eller annen form for videregående opplæring. I 1998 var det i alt i overkant av 13 700 søkere som stod uten skoleplass ved skolestart, mens tallet var redusert til om lag 12 500 i 2002. Det er imidlertid ikke alle studieretninger som i perioden har fått færre søkere uten tilbud. Byggfag, musikk, dans og drama og tekniske byggfag har flere søkere uten tilbud i 2002 enn i 1998. Den største endringen er imidlertid for de to nye studieretningene for media og kommunikasjon og salg og service hvor tallet på søkere uten tilbud fra 2000 til 2002 har økt kraftig. Utviklingen for de enkelte studieretningene bør imidlertid vurderes i forhold til utviklingen i søkertallene som har økt betydelig for noen av de mest populære studieretningene.

Gjennomstrømning og fullføring

Norge ligger langt over gjennomsnittet blant OECD-land i andel av befolkningen som har utdanning på videregående opplærings nivå eller høyere, og høyest av de nordiske landene. I Norge har 85 prosent av befolkningen i aldersgruppen 25–64 år slik utdanning, mens gjennomsnittet i OECD er 64 prosent. Tilsvarende tall for de nordiske landene viser at i Sverige og Danmark har 80 prosent utdanning på videregående nivå eller høyere. I Finland er prosenten 74. (Education at a Glance 2002, OECD). OECD-tall viser også at norske elever i større grad enn i andre land fullfører videregående opplæring.

Det enkleste uttrykk for om elevene og lærlingene lykkes i videregående opplæring er at de fullfører.

Hele 95 prosent av dem som gikk ut av grunnskolen skoleåret 2000/2001, gikk rett over i videregående opplæring. På hele 90-tallet har andelen ungdommer som går direkte over i videregående opplæring, ligget på mellom 95 og 97 prosent. Mellom 3 og 5 prosent, eller ca. 2000 ungdommer, faller altså fra i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. For elever fra språklige minoriteter er frafallet på om lag 10 prosent.

Rapporten *6 år etter* (NIFU 2002) viser at om lag 80 prosent av elevene med rett til videregående opplæring som begynte i videregående opplæring i 1994 har fullført og bestått opplæringen. Det var 55 prosent som oppnådde studiekompetanse og om lag 25 prosent som oppnådde yrkeskompetanse. De resterende 20 prosent oppnådde ikke full kompetanse, og av disse sluttet halvparten før de hadde vært i videregående opplæring i tre år.

Denne tendensen finnes igjen i flere sammenhenger også senere, blant annet i oversikten over fullført og bestått grunnkurs våren 2000. De 20 prosent som ikke fullførte og besto kan grovt sett deles i tre: Ca. 1/3 har sluttet i løpet av året. Det

kan dreie seg om elever som foretar omvalg, tar permisjon, tar studieår i utlandet etc., og som kommer inn i utdanningssystemet igjen på et senere tidspunkt. Ca. 1/3 har ikke fullført og bestått alle fag. Disse kan for eksempel ha strøket i ett fag uten at dette nødvendigvis får konsekvenser for progresjonen. For den siste tredjedelen kan problemstillingene være mer sammensatte. Disse står i fare for å falle ut av utdanningssystemet. Det er denne gruppen, det vil si ca. 7 prosent, som man tradisjonelt omtaler som drop-outs. Dette samsvarer også med opplysninger fra Oppfølgingstjenesten.

Forskning viser at elever fra språklige minoriteter har svakere skoleprestasjoner og dårligere gjennomstrømning enn gjennomsnittet i videregående opplæring. Blant 21-åringer i 1999 hadde 60 prosent av andre generasjons innvandrere fra ikke-vestlige land fullført og bestått videregående opplæring. Tilsvarende tall for første-generasjons innvandrerungdom med ikke-vestlig bakgrunn var helt nede i 39 prosent. Av de andre fullførte og besto 76 prosent. Elever med minoritetsspråklig bakgrunn har også vanskeligere for å bli formidlet til læreplasser enn andre, selv om de har gode karakterer.¹⁶

NIFUs undersøkelse «6 år etter» viser at ungdom med formell kompetanse har et fortrinn på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten blant dem som ikke hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, var på 13 prosent ni måneder etter avsluttet videregående opplæring, mens blant dem som hadde studiekompetanse, var ledigheten bare på 2 prosent. Tilsvarende ledighetstall for dem som hadde oppnådd yrkeskompetanse, var 3 prosent. Blant dem som hadde oppnådd både studie- og yrkeskompetanse, var det praktisk talt ingen ledighet ni måneder etter fullført videregående opplæring. Tendensen til at arbeidsledigheten er større blant personer uten videregående opplæring gjel-

¹⁶ (Krange og Bakken 1998 og Opheim og Støren 2001).

Tabell 3.11 Kandidater til fag- og svenneprøve, etter type og bestått. 1998–2001¹

Skoleår	I alt	Lærlinger	Praksiskandidater	Elever ²	I alt	Lærlinger	Praksiskandidater	Elever ²
1998	31 025	13 856	16 382	787	94	93	95	70
1999	23 714	13 919	9 148	647	94	93	96	75
2000	20 803	12 732	7 446	625	93	92	96	70
2001	20 029	12 346	7 139	544	93	93	95	63

¹ Avlagte prøver i perioden 1.10.–30.9. Foreløpige tall for 2001.

² Elever som har avlagt fag- og svenneprøve etter fullført opplæring i skole.

Kilde: SSB

der for de fleste OECD-land (Education at a Glance – 2002, OECD).

Tabell 3.11 viser antall lærlinger som har gått opp til fagprøven og andelen som har bestått. Lærlingene er delt inn i lærlinger, praksiskandidater og elever. Praksiskandidater er lærlinger som går opp til fagprøven uten å ha fulgt et vanlig opplæringsløp med toårig opplæring i skole og to år i bedrift. Elever er kandidater som har fått opplæringen på skole og ikke i bedrift. De går opp til den samme fagprøven som lærlingene. Samlet sett er det ikke stor forskjell på andelen som har bestått i 1999 og i 2002. For lærlinger og for praksiskandidater er det også en helt stabil utvikling i perioden, mens andelen elever som består fagprøven har gått ned fra 70 til 63 prosent. Av kandidatene som har avlagt fagprøven er det en langt lavere andel som består av elevene enn av lærlingene og praksiskandidatene. Dette kan ha sammenheng med at det er de svakeste elevene som ikke får lærekontrakt.

3.2.7 Oppsummering

Analysen av situasjonen i videregående opplæring gir inntrykk av at til tross for en reduksjon i ressursinnsatsen er situasjonen relativt stabil og tilbudet til elevene tilfredsstillende. Analysen antyder at det kan ha skjedd en viss sentralisering i kurstilbudet etter 1997. Bildet av situasjonen er imidlertid ikke fullstendig på grunn av mangler i datagrunnlaget.

Det er en utfordring å bedre gjennomstømmingen særlig for elever fra språklige minoriteter. Dette er bakgrunnen for de initiativ som er tatt for å styrke oppfølgingstjenesten (jf. avsnitt 5.4.2).

Utviklingen de første årene etter innføringen av Reform 94 var preget av nedgang i elevtallet i de fleste fylker. Denne trenden er nå snudd og fra 2002 vil det bli en kraftig vekst i elevtallet som stiller fylkeskommunene overfor store utfordringer. Samtidig har overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten medført omfattende endringer i fylkeskommunenes oppgaver og innebærer at videregående opplæring nå utgjør mesteparten av fylkeskommunenes tjenesteproduksjon.

Departementet vil følge utviklingen innenfor videregående opplæring nøye og utreder spørsmålet om finansiering av videregående opplæring videre.

3.3 Demografiske utviklingstrekk

Kommunal sektor står overfor store utfordringer i årene som kommer som følge av den demografiske

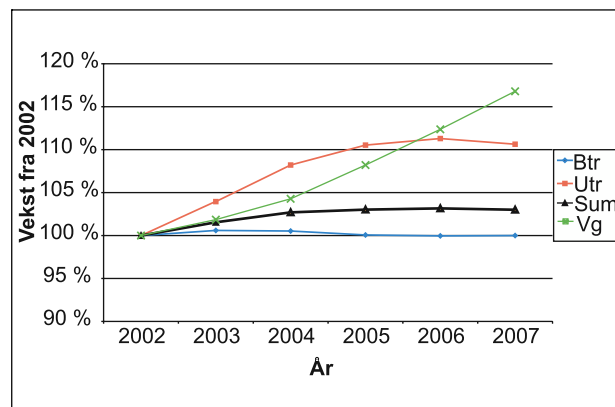
utviklingen. Dette gjelder spesielt for fylkeskommunene.

I 1997 ble grunnskolen utvidet til 10 klasser. Samtidig begynte et av de største årskull i den senere tid i grunnskolen. Dette årskullet vil i den nærmeste framtid være på vei ut av grunnskolen og inn i videregående opplæring.

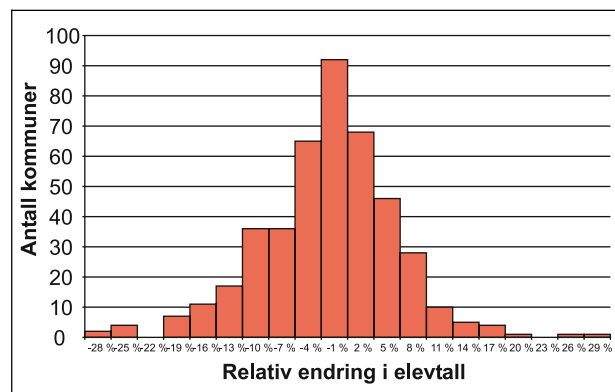
Figur 3.14 viser observert og forventet utvikling i tallet på barn i alder for grunnopplæring fra 2002 til 2007.

Elevtallet i grunnopplæringen som helhet vil vokse i de nærmeste 5 år. Veksten vil være minst i grunnskolen og begrenset til ungdomstrinnet, og størst i videregående opplæring. Veksten her vil fram til 2007 bli på mer enn 17 prosent. Elevtallet i videregående opplæring vil øke fram til 2009–10, for deretter å flate ut.

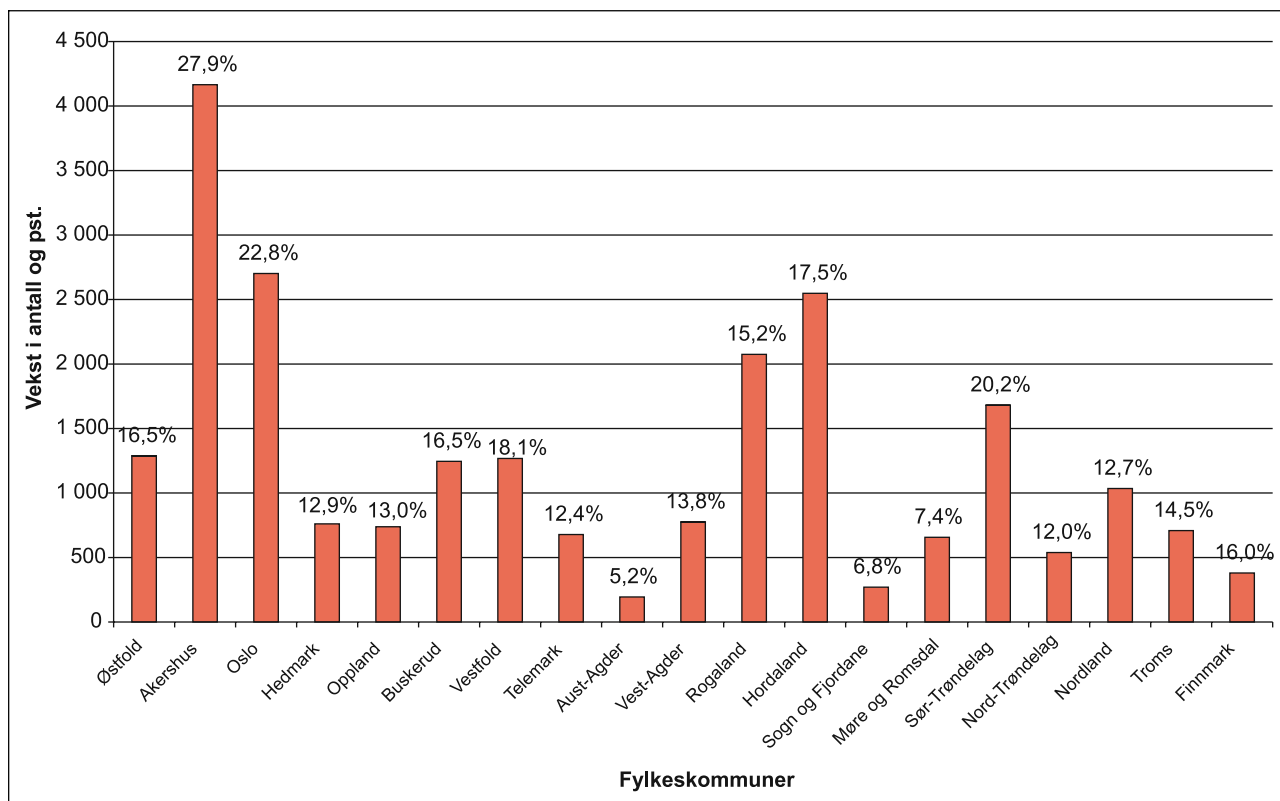
Figur 3.15 viser at veksten i antall elever i grunnskolen fram til 2007 fordeler seg svært ujevnt mellom kommunene. Om lag halvparten av kommunene vil oppleve en reduksjon i elevtallet i grunnskolen mens den andre halvparten vil oppleve en til dels kraftig vekst. Det er en klar sam-



Figur 3.14 Vekst i barn og unge i skolealder



Figur 3.15 Kommunene fordelt etter endring i elevtall 2002–2007



Figur 3.16 Vekst i tallet på elever i videregående opplæring 2002–2007

menheng mellom kommunestørrelse og endring i elevtall. Av den halvparten av kommunene (217) som har færrest elever vil 133 få en reduksjon i elevtallet på til sammen 6,8 pst, mens 84 vil få en vekst på til sammen 5,6 prosent. Blant den største halvparten av kommunene er det et fåtall (65) som vil få en reduksjon i elevtallet på til sammen 3,3 prosent mens flertallet (152) vil få en økning på 4,8 prosent. Blant de kommunene som får en vekst er det derfor en overvekt av store kommuner. De store kommunene som står overfor en vekst har også et høyere elevtall i klassen enn de øvrige kommunene.

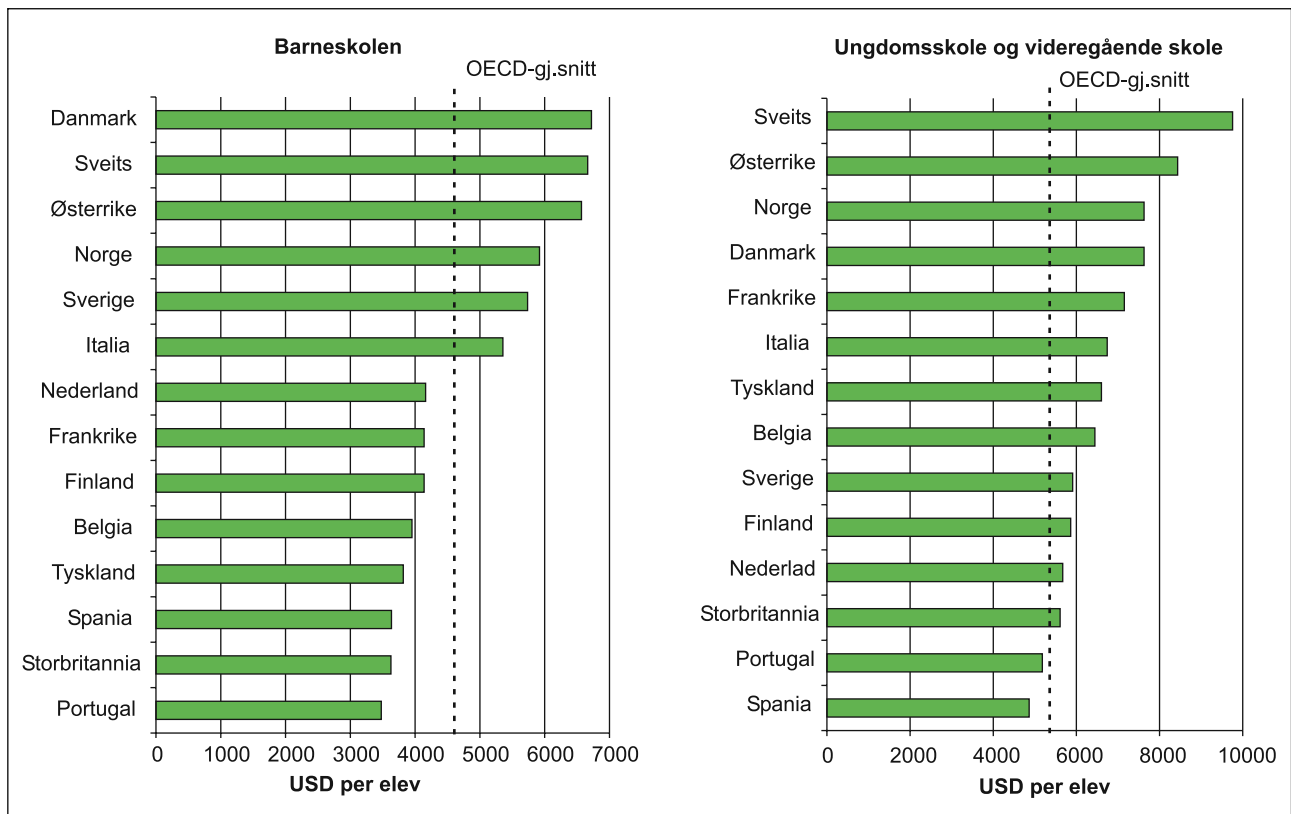
Figur 3.16 viser at alle fylkeskommunene vil få en vekst i elevtallet i perioden 2002–07. Det er imidlertid stor variasjon i hvor stor vekst den enkelte fylkeskommune vil få. De 4 fylkene som har størst vekst står for om lag halvparten av veksten. Disse fylkene har heller ikke hatt noen nedgang i elevtallet i den foregående perioden.

Denne framskrivningen viser at kommunal sektor står overfor store utfordringer i årene som kommer. Det er derfor viktig at kommunal sektor sikres tilstrekkelig økonomisk handlingsrom i årene framover.

3.4 Internasjonale sammenlikninger

Norge er et av de rikeste land i verden og blant de land som bruker mest ressurser på utdanning. I 1999 lå gjennomsnittskostnaden (korrigert for kjøpekraft) per elev i barneskolen 43 prosent over gjennomsnittet av OECD-landene, 42 prosent over gjennomsnittet i ungdomsskolen og 32 prosent over i videregående skole, jf. figur 3.17.

Det er en utbredt oppfatning at det høye utgiftsnivået i Norge skyldes spredt bosettingsmønster og dermed mange små klasser og høye utgifter til skoleskyss. Utgiftene til skyss utgjør bare 2 prosent av de totale driftsutgiftene i grunnskolen på landsbasis. Figur 3.18 viser at gjennomsnittlige utgifter per elev endres lite dersom en bare ser på de største kommunene eller dersom en holder de kommunene utenfor som har få elever per klasse. Det er tidligere i dette kapitlet vist at det er store variasjoner i ressursbruk per elev mellom kommunene, men det er også vist at det store flertallet av elevene går i skoler der variasjonen i ressursbruk ligger innenfor et begrenset variasjonsområde. Den høye ressursbruken i Norge skyldes ikke små skoler i distriktene, men er mer et kjennetegn ved grunnskolen i Norge generelt. Også skolene i de



Figur 3.17 Utgifter per elev i grunnopplæringen, 1999, US\$ kjøpekraftjustert, utvalgte OECD-land

Kilde: OECD EaG 2002

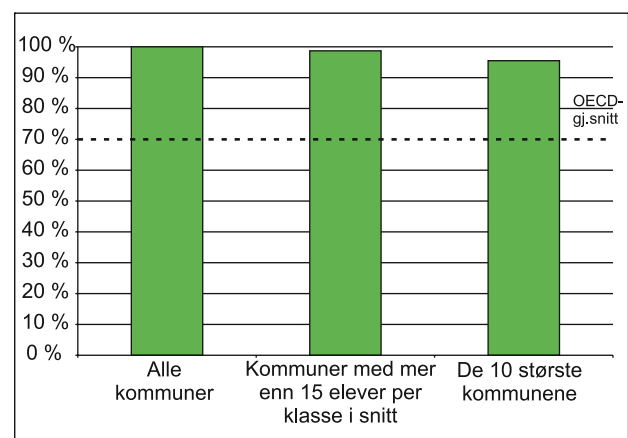
store byene har en høy ressursbruk i OECD sammenheng.

Figur 3.19 viser at lærertettheten i Norge er betydelig høyere enn for gjennomsnittet av OECD og også høyere enn i de andre nordiske landene og USA. Dette er hovedforklaringen på de høye utgiftene til grunnopplæringen i Norge.

Econ Senter for økonomisk analyse utarbeidet i 2002 en rapport om ressursbruken i skolen på oppdrag av Utdanningsforbundet og Kommunenes Sentralforbund.¹⁷ Econ fant, som nevnt over, at de landene som bruker lite ressurser på utdanning gjennomgående har et høyt antall elever per lærer, mens det er omvendt for de landene som bruker mye ressurser på utdanning. Rapporten så på sammenhenger mellom ressursbruk og faktorer i OECD-land som befolkningstetthet, BNP per innbygger, andel elever som går i spesialklasser eller skoler, innvandring, yrkesopplæringen og andelen av kullet i utdanning. Rapporten finner stort sett bare å kunne etablere en sammenheng mellom BNP per innbygger og ressursbruk per elev på bar-

nettrinnet. Denne faktoren fanger både opp en kostnadseffekt og en prioriteringseffekt (dvs. politiske prioriteringer). Betydningen av de andre faktorene var enten usikker eller fraværende.

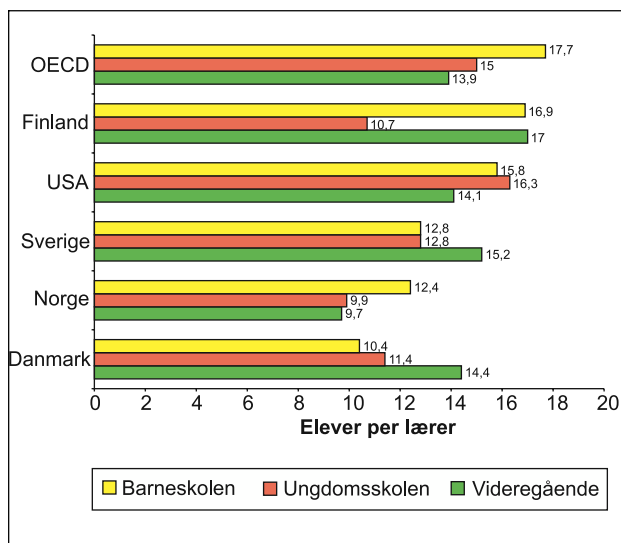
Econ fant det vanskeligere å etablere en god modell for å forklare variasjoner i driftsutgifter per elev i videregående opplæring, men fant at geografi også har en viss betydning for kostnadene her.



Figur 3.18 Utgifter per elev i grunnskolen som andel av landsgjennomsnittet i Norge etter kommunestørrelse 1999

Kilde: KOSTRA og OECD EaG 2001

¹⁷ ECON Senter for økonomisk analyse. Ressursbruk i skolen – statistiske analyser. Rapport 86/02.



Figur 3.19 Antall elever per lærer i grunnsopplæringen for utvalgte OECD-land 2000

Kilde: OECD EaG 2002.

Den største kostnadsulempen i videregående opplæring var imidlertid ikke skolestørrelse, men skysstjenesten. I tillegg fant Econ en effekt av andelen ungdommer 16–18 år. Fylker med lav andel ungdom 16–18 år har gjennomgående noe høyere utgifter per elev enn fylker med en høy andel. Dette kan skyldes at kapasitetsutnyttelsen i slike fylker vil være noe lavere enn i fylker med en høy andel ungdom i denne aldersgruppen. Verken andel yrkesfagelever eller andel minoritets elever var viktige forklaringer på variasjonen i kostnader mellom fylkene. Når man sammenlikner mulige kostnadsfaktorer i Norge med andre OECD-land, finner man at også i videregående opplæring er BNP en svært viktig variabel for å forklare hvor mye ressurser som brukes per elev. Videre finner en støtte for at en høy andel elever på yrkesfag trekker utgiftene opp, men her er resultatene usikre. Det finnes kun svake tegn i det internasjonale data-materialet på en mulig kostnadsdrivende effekt av en politikk som sikter mot å ha hele eller deler av ungdommen innenfor videregående opplæring.

3.5 Ressursbruk i fådelte og udelte skoler

I dette avsnittet gis det en vurdering av ressursbruken i fådelte og udelte skoler.

En fådelt skole er en skole der minst en klasse har elever fra flere årstrinn. En udelte skole er en skole hvor alle elever er samlet i én klasse. Opplæringsloven gir egne klassedelingsregler for fådelte

Tabell 3.12 Antall elever i fådelte skoler. 1997 og 2002.

	1997		2002	
	Skoler	Elever	Skoler	Elever
Fådelte	1 295	70 884	1 143	62 042
Herav rene barneskoler	909	41 881	805	38 039
Rene ungdomsskoler	7	64	9	116
Kombinerte skoler	379	28 939	329	23 887
Andel elever i fådelte skoler	12,9 prosent		10,4 prosent	

Kilde: GSI

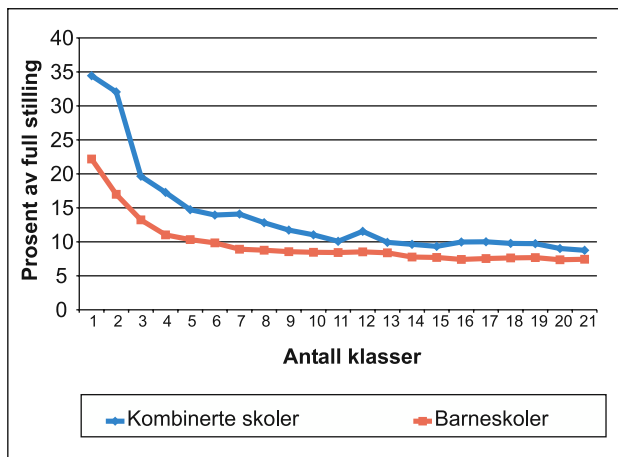
og udelte skoler. Klassedelingsreglene fastsetter færre elever per klasse når det går flere årstrinn i en klasse. I skoleåret 2002–03 var det 805 fådelte (herunder udelte) barneskoler og 329 fådelte kombinerte skoler, jf. tabell 3.12 og tabell 1.13 i vedlegg 1.

De fleste fådelte skolene har inntil 80 elever, men enkelte fådelte skoler har mer enn 80 elever. Dette er kombinerte skoler med både barne- og ungdomstrinn. I de største fådelte skolene vil bare noen av klassene ha flere årstrinn i en klasse.

Rapporten «Det trengs ei hel bygd for å oppdra et barn» fra Nordlandsforskning¹⁸ gir en analyse av ressursbruken i fådelte skoler. Rapporten viser at fådelte skoler jevnt over er mer ressurskrevende per elev enn fulldelte skoler. Smådriftsulempene i undervisning og administrasjon er særlig tydelige for u- og todelte skoler. Etter hvert som klassetallet øker, avtar smådriftsulempene. Dette framgår av figur 3.20 som bygger på årsverkstall¹⁹ fra GSI. Skolene er kategorisert etter antallet klasser ved skolen. Figuren viser at antall årsverk per elev faller etter hvert som tallet på klasser øker. Den fallende tendensen er særlig stor for de minste skolene, og etter hvert som skolestørrelsen øker, jevnes forskjellene i ressursbruk per elev ut. For barneskolene er det særlig skoler med tre eller færre klasser som har høy ressursbruk per elev. Blant de kombinerte skolene skiller de u- og todelte skolene seg ut som særlig ressurskrevende. Figur 3.20 antyder imidlertid at det er smådriftsulempen for alle fådelte kombinerte skoler. Nordlandsforskning understreker at klassede-

¹⁸ NF-rapport nr. 3 2003

¹⁹ Årsverk til administrasjon og undervisning eksklusiv assistenttimer.



Figur 3.20 Årsverk per elev, kombinerte skoler og barneskoler. Medianantall for hver klassedeling 2001–02.

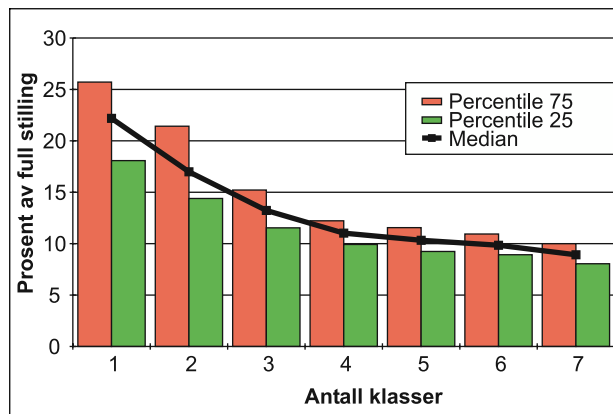
Kilde: Nordlandsforskning

lingsreglene gjør at den faktiske ressursbruken i den enkelte skole ikke nødvendigvis følger mønsteret i figur 3.20. Som en følge av klassedelingsreglene oppstår en trappetrinnsammenheng som ikke kommer fram når man beregner middelerdien for hver klassedeling. Denne trappetrinnsammenheng er illustrert i figur 3.21.

Figur 3.21 viser at det er stor variasjon i årsverk per elev mellom skoler med samme antall klasser. Variasjonen i årsverk per elev mellom skoler med like mange klasser er størst blant de skolene med en til tre klasser. Ettersom ressursbruken i stor grad er knyttet til klasseenheten, vil størrelsen på klassene være avgjørende for ressursbruken per elev.

Nordlandsforskning finner ingen sammenheng mellom klassestørrelse og bruk av delingstimer for skolene i undersøkelsen. Dette tyder på at bruk av slike ressurser har mer sammenheng med generelle kommunale prioriteringer enn med skole- eller klassestørrelse. Nordlandsforskning finner heller ikke noen klar sammenheng mellom bruk av timer til spesialundervisning og skole- eller klassestørrelse.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal ta hensyn at spredt bosetting har betydning for kostnadsnivået i grunnskolen og at det er nødvendig å kompensere for kostnadsulempene ved små skoler for at landets kommuner skal gi et likeverdig skoletilbud. Nordlandsforskning peker på at dagens sektorlovgivning og avtaleverket legger føringer på utgiftssiden i grunnskolesektoren som kommunene ikke kompenseres for gjennom rammeoverføringssystemet. Som eksempel viser de til at dersom elevtallet øker fra tolv til tretten elever, utløses behov for en ekstra klasse, som igjen utløser behov for flere ressurser. Utgiftsutjevningen i inntekts-



Figur 3.21 Variasjon årsverk per elev, fådelt barneskoler skoleåret 2001–02.

Kilde: Nordlandsforskning

systemet tar ikke hensyn til slike endringer i faktiske utgiftsbehov, og på den bakgrunn hevder Nordlandsforskning at det er et klart misforhold mellom klassedelingsreglenes betydning på inntekts- og utgiftssiden i kommuneøkonomien. De viser videre til at departementets forslag om å fjerne klassedelingsreglene vil være mer i tråd med hovedprinsippene i inntektssystemet.

I 2002 ble delkostnadsnøkkelen for grunnskolen revidert, og det ble innført to nye bosettingskriterier; «Reiseavstand innen sone» og «Reiseavstand til nærmeste nabokrets», jf. avsnitt 2.2. Samlet sett gir det nye kriteriesettet et riktigere bilde av kostnadsulempene innen grunnskoleledriften knyttet til en spredt bosettingsstruktur. Samtidig tar de nye kriteriene hensyn til at grunnskole tjenester organiseres innen soner eller delområder innen kommunen, og at kommunene kan ta ut stor driftsfordeler gjennom lokalisering.

Rapporten peker videre på at den sterke statlige styringen av rammene for drift av grunnskolen; klassedelingsreglene, lærerlønn, rektorkrav osv., fører til at den eneste muligheten kommunen har til å gjøre større endringer i kostnadene med drift av grunnskolen, er å legge ned skoler. Nordlandsforskning konkluderer med at: «Spørsmålet er imidlertid om de ekstra undervisningsressursene som dagens regler krever, og som i utgangspunktet er ment å være en styrking av fådelt skoler, er så store at de i dagens kommunaløkonomiske situasjon er blitt en trussel mot de fådelte skolenes eksistens».

Opphevelse av klassedelingsreglene, som er foreslått i Ot.prp.nr. 67 (2002–2003) Om større lokal handlefridom i grunnsopplæringa, vil kunne gi kommunene større handlefrihet når det gjelder organiseringen av fådelt skoler. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.

4 Resultater og ressurser

Internasjonale sammenlikninger viser at Norge bruker mye ressurser på skolen¹ samtidig som resultatene er middels. I dette kapitlet vil en del nasjonale og internasjonale analyser om læringsutbytte bli referert. Videre gjennomgås en del forskning som identifiserer tiltak og faktorer som synes å ha positiv effekt på elevenes læringsutbytte.

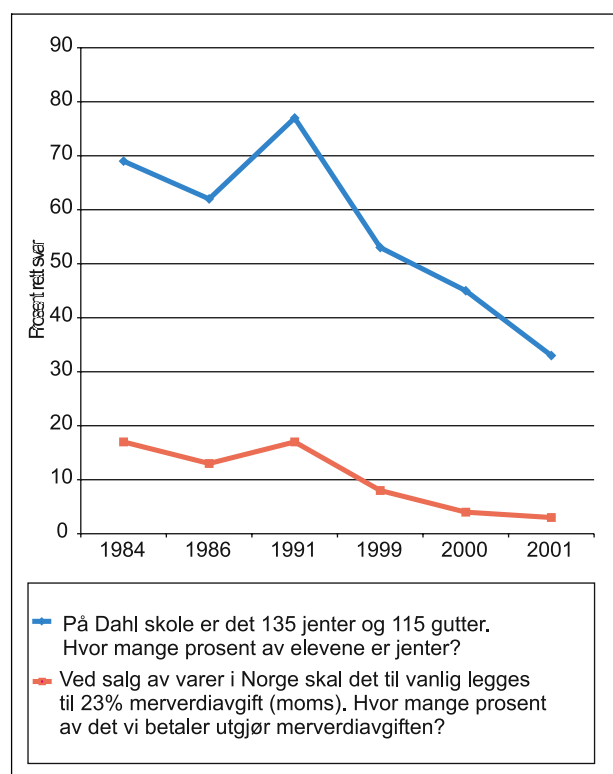
4.1 Resultatene i norsk skole

De overordnede mål med opplæringen er nedfelt i læreplanens generelle del. Den norske skolen bygger på prinsippet om enhetsskolen i form av likeverdig og tilpasset opplæring for alle. Det er videre samfunnets ansvar å se til at lik rett til utdanning blir reell. Som kapittel 3.4 viser har det norske samfunnet svært gode forutsetninger for å kunne gi alle elever en opplæring av høy kvalitet. Norge er et rikt land som prioriterer ressurser til utdanning høyt. I tillegg har befolkningen et høyt utdanningsnivå. Internasjonale undersøkelser viser imidlertid at norsk skole ikke oppnår gode nok resultater.

Fordi Norge ikke har hatt et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for utdanningssektoren er kunnskapen om kvalitetsutviklingen i norsk skole mangelfull. Den informasjonen man sitter inne med, tyder imidlertid på at en relativt stor gruppe elever ikke erverver seg tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter i løpet av den obligatoriske skolegangen. Med «ikke tilstrekkelig» menes her at elevene har så svake grunnleggende ferdigheter at det vil være en alvorlig begrensning for deres livskvalitet og muligheter til videre utdanning og arbeid. Mye kan derfor tyde på at den norske skolen ikke gjør nok for at målsettingen om likeverdig opplæring blir virkeliggjort.

4.1.1 Nasjonale kartlegginger av læringsutbytte

Nasjonale kartleggingsprøver i leseferdighet viser en svekkelse av leseferdighetene til 7.-klassingene fra 1994 til 2001, og at 3.-klassingene i 2000 og 2001 leste noe dårligere enn 2.-klassingene i 1994 og 1997 på tross av de har gått ett år lenger på skolen. Resultater fra 2002-prøvene for 3.-klassingene kan tyde på at denne negative trenden er i ferd med å snu.² Forskerne bak undersøkelsen hevder at den oppmerksomheten som har vært rettet mot småskoleelevenes ferdighetsnivå de siste årene, kan ha hatt en gunstig innvirkning.



Figur 4.1 Utvikling i rett svar på to matematikkoppgaver, prosent av nye lærerstudenter, 1984–2001

Kilde: Norsk matematikkråd

¹ Kilde for internasjonale sammenlikninger av ressurser og utdanningsnivå er publikasjonen Education at a Glance (EaG) OECD Indicators 2002.

² Liv Engen med flere: Kartlegging av leseferdigheter i 7. klasse høsten 2001; Leseferdighet i 2. og 3. klasse våren 2002. Rapporter fra Senter for leseforskning, Høgskolen i Stavanger.

Norsk Matematikkråds regelmessige undersøkelser av grunnleggende ferdigheter i matematikk for de studentene som begynner på matematikk-krevende studier, viser at ferdighetene har sunket kontinuerlig siden undersøkelsene startet i 1982.³ Oppgavene skal kunne løses med kunnskaper tilsvarende pensum i ungdomsskolen, men likevel svarer studentene i gjennomsnitt riktig på bare rundt halvparten av oppgavene. Selv den flinkeste gruppen – siviløkonomstudenter og sivilingeniørstudenter – svarte riktig på bare 70 prosent av oppgavene i 2001. Lærerstudentene er den gruppen som har svakest resultat med gjennomsnittlig 30 prosent riktige svar, jf. figur 4.1.

4.1.2 Internasjonale undersøkelser av læringsutbytte

Hovedtyngden av informasjonen om resultater i norsk skole kommer fra internasjonale kartlegginger av elevenes læringsutbytte. Disse undersøkelsene omfatter grunnleggende ferdigheter i det som ofte omtales som basisfagene i skolen, nemlig lesing, matematikk og naturfag. Det er ikke dermed sagt at det bare er basisfagene som betyr noe når skolens kvalitet skal bedømmes, men basisfagene er viktige. Elever som ikke har rimelig gode leseferdigheter ved utgangen av 4. klasse risikerer å få problemer i mange fag ettersom undervisningen i høyere klassetrinn baseres stadig mer på bruk av lærebøker og annet skriftlig materiell. Manglende leseferdigheter er altså ikke bare et problem i seg selv, men gir elevene det angår tilleggsbelastninger i form av vanskeligheter også i andre fag. Dette kan føre disse elevene inn i en negativ spiral der lav selvtilit og dårlig motivasjon følger av en manglende opplevelse av mestring og et språk mellom egen innsats og oppnådde resultater. Lik rett til utdanning blir ikke en realitet for elever som ikke utvikler disse grunnleggende ferdighetene.

I 1990/91 deltok Norge i en undersøkelse av lesing i regi av IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Denne tok for seg leseferdighetene blant 9- og 14-åringer. Blant 32 deltakende land skåret Norge godt over middels for 9-åringer, men bare midt på treet for 14-åringene (nr. 17). Dette var lite tilfredsstillende tatt i betraktning av at mange lavinntektsland som Kypros, Indonesia og Venezuela var blant

de 32, og at Sverige og Finland skåret helt i toppen.⁴

I 1995 gjennomførte IEA TIMSS-undersøkelsen i matematikk- og naturfagkunnskap (Third International Mathematics and Science Study). Den viste at norske elever i det som nå er 4. og 8. klassetrinn, lå omkring gjennomsnittet i naturfag og under gjennomsnittet i matematikk. Særlig dårlig var matematikkresultatene i 4. klasse. For avgangstrinnet i videregående skole (generell naturfagkompetanse og matematikk/fysikk for elever med faglig fordypning i realfag) lå imidlertid resultatene helt i toppen⁵. Norge har imidlertid relativt få elever som velger realfag på dette trinnet.

CIVED (IEA Civic Education Study) er en undersøkelse av demokratiforståelse og holdninger hos 14-åringer som ble avholdt i 1999 og 2000. Resultatene viser at norske 14-åringer har noe bedre demokratiforståelse enn gjennomsnittet blant landene som deltok – Norge ble rangert som nummer 9 av 28 land. Norske ungdommer skårer også bra på tillit til myndighetene og holdninger til innvandrere og kvinner, men dårlig på holdninger til egen deltakelse og ansvar⁶.

PISA-undersøkelsen (Programme for international Student Assessment) ble foretatt i 2000 og offentliggjort av OECD i slutten av 2001⁷. Dette er den mest omfattende internasjonale undersøkelsen så langt. PISA vurderer kvalitet i opplæringen på en god måte fordi den både måler det som kalles funksjonell kompetanse i lesing, naturfag og matematikk, samt gir informasjon om holdninger, motivasjon og læringsstrategier. Undersøkelsen kartlegger elevenes ferdigheter i problemløsning og i hvilken grad de har lært å lære – noe som avspeiler intensjonen i den norske læreplanen. Undersøkelsen er svært pålitelig bl.a. fordi spesialskoler var

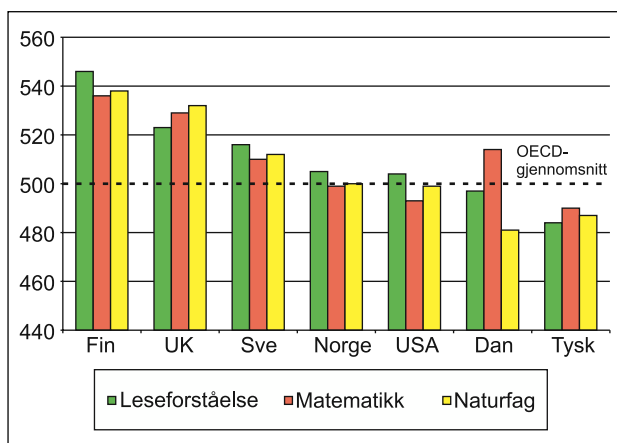
³ Rasch-Halvorsen, Anne og Håvard Johnsråten: Norsk Matematikkråds undersøkelse blant nye studenter 2000 og 2001. Rapporter utarbeidet for Norsk Matematikkråd ved Høgskolen i Telemark avd. EFL Notodden. <http://www.mi.uib.no/nmr>

⁴ Elley, Warwick B. (1992): How in the world do students read? IEA study of reading literacy. The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

⁵ Lie, Svein, Carl Angell og Marit Kjærnsli (1998): Kunnskaper og holdninger i realfag i videregående skole. En foreløpig rapport med resultater fra populasjon 3 i TIMSS-prosjektet. TIMSS-rapport nr. 29. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo. <http://www.ils.uio.no/forskning/timss/rapport29/rapport29.html>

⁶ Judith Torney-Purta et al (2001): Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen http://www2.hu-berlin.de/empir_bf/Exe_Sum_embargoed.pdf

⁷ Knowledge and Skills for Life – First Results from PISA 2000. OECD, Paris. Norsk delrapport: Lie, Svein, Marit Kjærnsli, Astrid Roe & Are Turmo (2001): Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv. PISA/Institutt for Lærerutdanning og Skoleutvikling, Universitetet i Oslo. http://folk.uio.no/rolfvo/Hele_rapporten.pdf



Figur 4.2 Gjennomsnittlig skår for 15-åringer, PISA-undersøkelsen

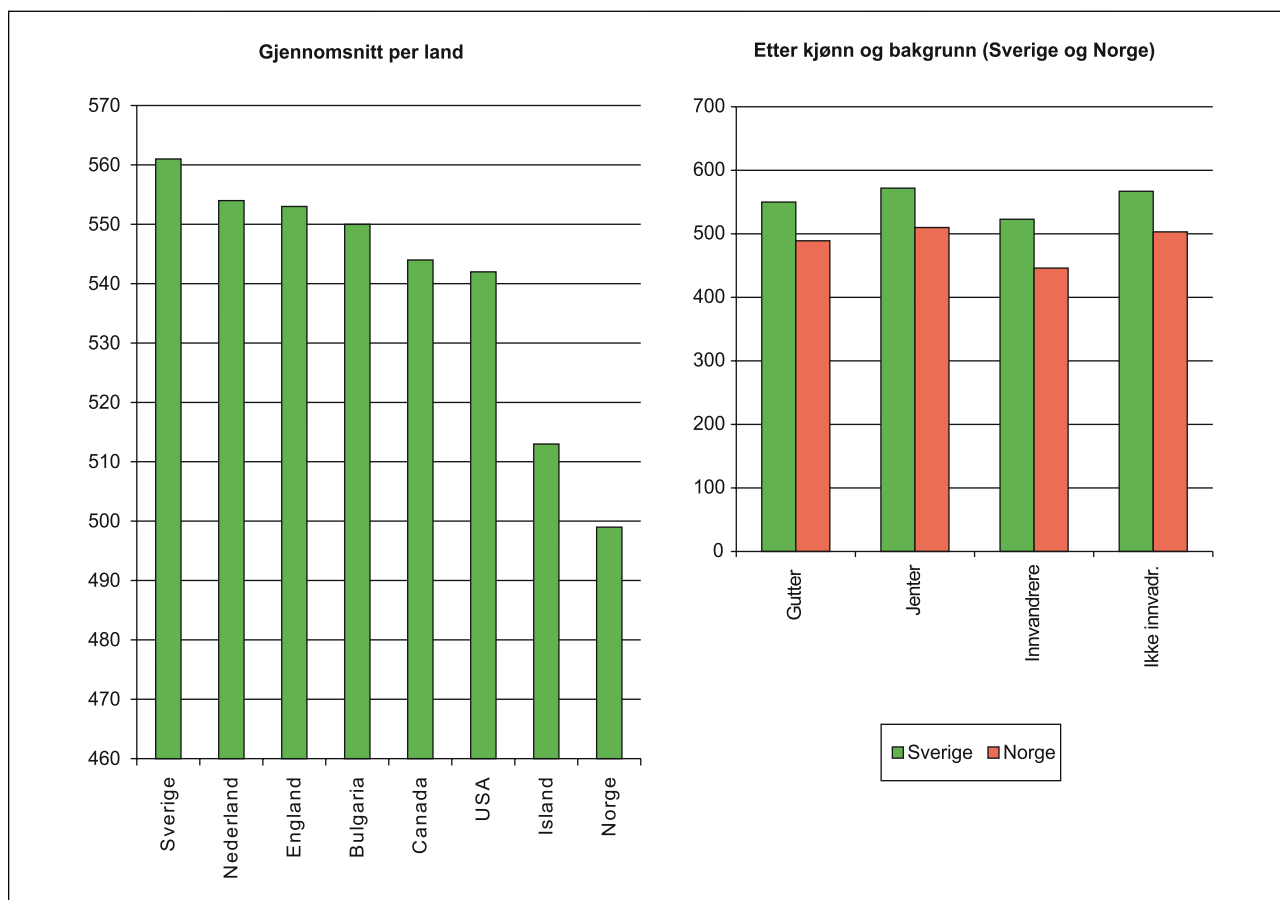
Kilde: OECD

med i utvalget og fordi det var strenge kriterier for hvilke elever som kunne unntas fra deltakelse. Det betyr at ulike resultater ikke kan forklares av at elever i spesialskoler eller med særskilte behov i

ulik grad er holdt utenfor undersøkelsen av de deltagende land.

Figur 4.2 viser de norske resultatene i forhold til utvalgte land. Blant de 31 deltakerne er Norge nr. 17 i matematikk og nr. 13 i naturfag og lesing. Ved å se bort fra land som bruker vesentlig mindre ressurser på utdanning enn Norge, som Mexico, Brasil, Hellas, Portugal, Russland, Polen og Ungarn, forsterkes inntrykket av at norske elevers resultater i beste fall er middels i forhold til land det er naturlig å sammenligne seg med. Forskjellen mellom norske og finske elever tilsvarer nesten ett årstrinn.

IEA har nylig offentliggjort PIRLS-undersøkelsen (Progress in International Reading Literacy Study) som kartlegger leseferdigheter blant 4. klassinger. PIRLS ble gjennomført i 2001 og omfatter vel 150 000 elever i 5 777 skoler i 35 land. I Norge deltok 3 459 elever fra 198 klasser fordelt på 136 skoler. Resultatene fremstilt i figur 4.3 viser at norske elevers leseferdigheter er lavere enn nivået i alle sammenlignbare land⁸. Svenske elever har de beste leseferdighetene av landene som deltok i



Figur 4.3 Gjennomsnittlig skår i lesing for 10-åringer, for utvalgte land og etter kjønn og innvandringsbakgrunn i Norge og Sverige

Kilde: PIRLS-undersøkelsen

PIRLS, og skårer langt bedre enn norske elever. Noe av Sveriges høye skår i denne undersøkelsen skyldes nok at svenske elever gjennomgående er noe eldre enn de norske fordi alder for skolestart i Sverige er 7 år. Resultatene viser imidlertid at også de svenske 3.-klassingene skårer høyere enn norske 4.-klassinger.

4.1.3 Ulikhet i læringsutbytte

De svake resultatene Norge oppnår skyldes ikke at norske elever er «gjennomsnittlige», men først og fremst at Norge har en større andel svake elever enn land vi sammenligner oss med (illustrert i figur 4.4). PIRLS-undersøkelsen finner at 20 prosent av norske 10-åringer ikke har ervervet seg elementære leseferdigheter, mot bare 2 prosent i Nederland og 4 prosent i Sverige. Dette kan bli et problem for elevene når de rykker opp i klassetrinn der skriftlig læremateriell blir stadig mer brukt.

Det er lite som tyder på at de svake resultatene tidlig i skoleløpet kompenseres ved at norske elever tar igjen det tapte senere. Ifølge PISA-undersøkelsen forlater 17 prosent av de norske elevene obligatorisk skole med så svake leseferdigheter at det med stor sannsynlighet vil gå utover deres fremtidige muligheter for utdanning og arbeid. I Finland er dette tallet 7 prosent. Norge har også høyere sosial ulikhet knyttet til utdanning enn

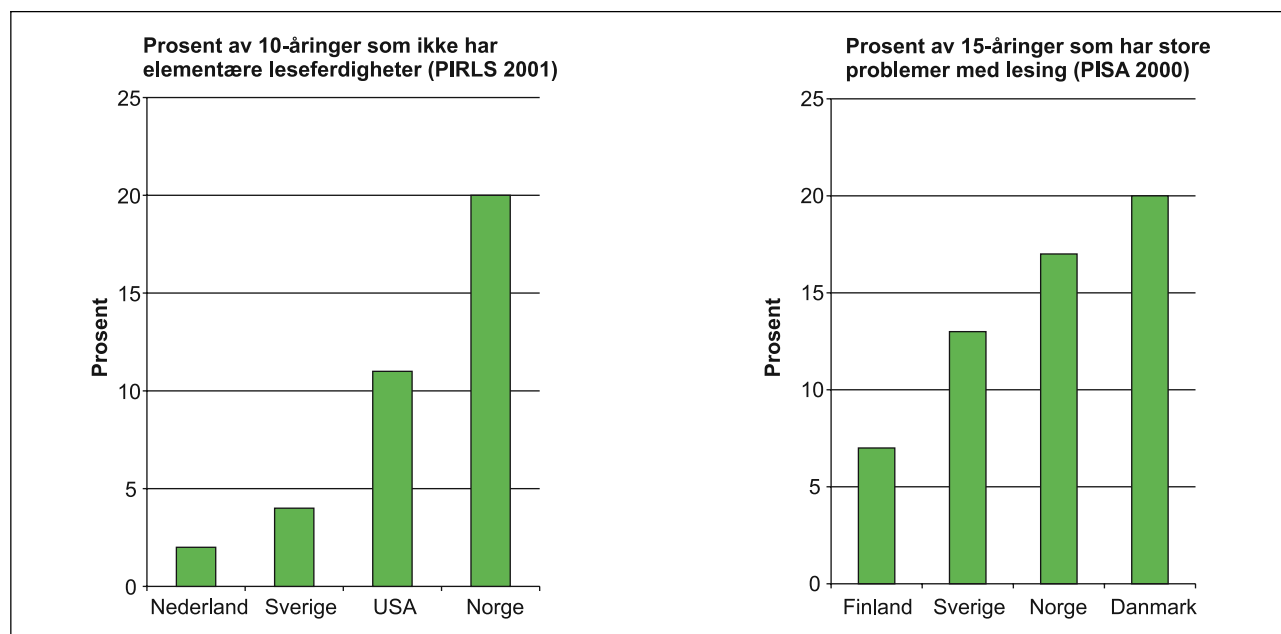
enkelte land som er kjennetegnet av større sosiale skjevheter enn oss.

PISA-undersøkelsen viser videre at det ikke er noen konflikt mellom å oppnå et høyt nivå allment, og det å få med seg de svake elevene. Land som skårer høyt i PISA utmerker seg særlig ved at de har få svake lesere. Dette illustreres i figur 4.5 der land med få elever i de nederste leseferdighetskategoriene (de tre nederste nivåene) – Finland, Korea, Japan, England og Sverige – fremstår med høy total rangering. Land med mange svake lesere – blant annet Norge, USA, Tyskland og Italia – har også lav rangering totalt. Tilsvarende sammenheng mellom kvalitet og likhet viser også PIRLS-undersøkelsen.

4.1.4 Elevenes motivasjon og læringsstrategier

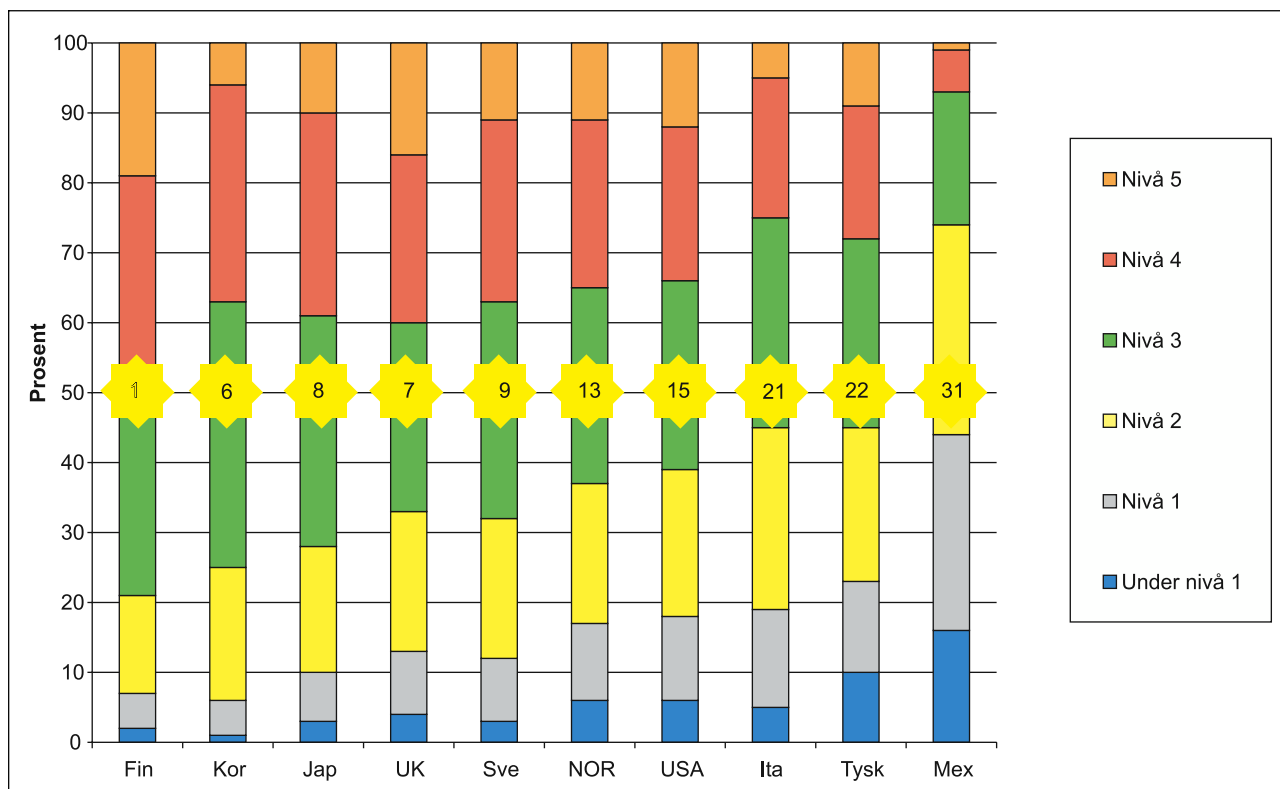
De internasjonale undersøkelsene avdekker ikke bare svake grunnleggende ferdigheter hos norske grunnskoleelever. Resultatene tyder også på at norske elever – på tross av intensjonene om det motsatte i Reform 97 – i for liten grad har lært å lære. De er relativt lite motiverte og ligger på sisteplass blant OECD-landene når det gjelder å beherske og bruke ulike læringsstrategier. Norge skårer lavest av alle land i PISA-undersøkelsens kartlegging av elevenes kontrollstrategier, dvs. hvordan elevene kontrollerer og prøver ut hva de har lært, jf. figur 4.6. Norge er også blant de landene med lavest skår for utdypingsstrategier, dvs. hvordan

⁸ IEA (2003): PIRLS 2001 International Report. International Association for the Evaluation of Educational Achievement.



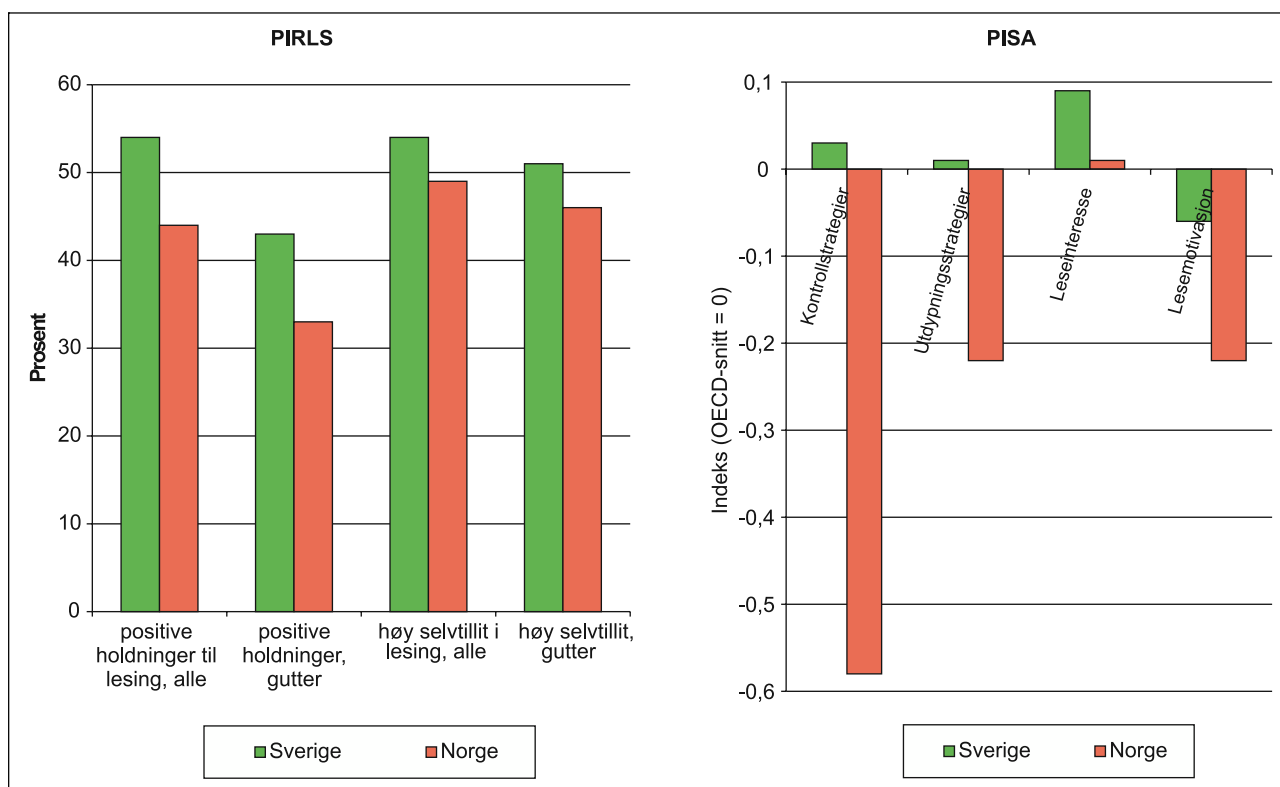
Figur 4.4 Elever med leseproblemer, 10-åringer og 15-åringer

Kilde: PIRLS- og PISA-undersøkelsen



Figur 4.5 Spredning i leseferdighetene (prosent av elevene etter nivå, der nivå 5 er best) og landets rangering (nummer i skiltet midt på søylene)

Kilde: OECD



Figur 4.6 Elevenes læringsstrategier, interesse og motivasjon

Kilde: PIRLS og PISA

elevene klarer å knytte ny kunnskap sammen med eksisterende. Dette er urovekkende i et samfunn der det å tilegne seg ny kunnskap gjennom et helt arbeidsliv blir stadig viktigere. PIRLS-studien bekrefter inntrykket av at opplæringen i Norge i liten grad er rettet mot å lære elevene gode lesestrategier, men ikke at elevene er spesielt dårlig motiverte eller har svært negative holdninger til lesing.

4.1.5 Brukernes tilfredshet med norsk skole

Brukernes subjektive vurderinger av skolen tyder på at elever og foreldre er rimelig fornøyde med skolen. Høsten 2001 ble den nettbaserte undersøkelsen Elevinspektørene startet opp. Den viser at mer enn tre fjerdedeler av elevene i ungdomsskolen og i videregående opplæring trives på skolen⁹. Elevinspektørene viser at halvparten av elevene i ungdomsskolen har lærere som skaper interesse i alle eller de fleste fag. I videregående skole er det 41,5 prosent av elevene som etter dette kriteriet opplever at de har gode lærere.

Den siste tilgjengelige brukerundersøkelsen om offentlige tjenester fra Norsk Gallup som er gjennomført i 2000, viser at 82 prosent av foreldrene med barn i barneskolen helhetlig sett er fornøyd med skolen¹⁰. I ungdomsskolen er den tilsvarende andelen 71 prosent, mens det er 29 prosent som er misfornøyd. Det er 80 prosent av foresatte og elever i videregående opplæring som er tilfreds med tilbudet.

Nesten 9 av 10 foresatte i grunnskolen er fornøyd med klassestyrers oppførsel overfor barnet og de foresatte. Andre forhold som kommer godt ut er barnets trivsel, klassestyrers omsorg for barnet, klassestyrers arbeidsinnsats og klassestyrers faglige dyktighet. I videregående opplæring er elever og foresatte mest fornøyd med elevens trivsel, klassestyrers faglige dyktighet og skolens sosiale miljø.

I grunnskolen er de foresatte minst fornøyd med skolens inneklima, mulighet for medinnflytelse i skolehverdagen, trafikksikkerhet på skoleveien samt standarden på skolebygningen og på lærebøker/materiell/utstyr. På ungdomsskolen er de foresatte også misfornøyd med skolens håndtering av mobbing. Elever og foresatte ved videregå-

ende opplæring er minst tilfreds med skolens inneklima, informasjonsvirksomhet, lærernes evne til å motivere samt klassens orden og disiplin.

Gallup-undersøkelsen gir mulighet til å måle utviklingen i tilfredshet over tid. Denne viser en fallende tendens for barne- og ungdomsskolen samlet, fra en indeks på 73 i 1992 til 66 i 2000. Det tyder på at tilfredsheten med skolen samlet sett har sunket, men kan også forklares med at forventningene til skolen kan ha økt. Brukertilfredshetsundersøkelser har den begrensning at det i stor grad er forholdet mellom brukernes forventninger og deres subjektive opplevelse av kvaliteten som uttrykkes.

En rapport fra Kommunenettverket for fornyelse og effektivisering («effektiviserings-nettverkene») i regi av Kommunenes sentralforbund, Kommunal og regionaldepartementet og Finansdepartementet, viser at elevene er godt fornøyd med det sosiale miljøet på skolen¹¹. De er mindre tilfreds med de materielle forholdene i skolen, som standarden på skolebygninger, lærebøker og utearealer. De er også lite tilfreds med muligheten til å være med på å legge opp undervisningen. Funnene er i stor grad i samsvar med resultatene som er gjengitt ovenfor fra brukertilfredshetsundersøkelsen til Norsk Gallup, både for grunnskolen og videregående opplæring.

4.1.6 Mobbing

Undersøkelser av læringsmiljøet viser at det er et stort behov for å sette inn tiltak mot mobbing i skolen. Tall fra Olweus-programmet viser at omtrent 75 000 elever regelmessig er utsatt for mobbing¹². Det er 15 prosent av elevene på mellomtrinnet som rapporterer at de er utsatt for regelmessig mobbing av medelever, dvs. minst 2 ganger i måneden. Tilsvarende tall for elever på ungdomstrinnet er 8 prosent. Totalt er 13 prosent av elevene i 4. til 10. klasse utsatt for mobbing av medelever. Det er liten forskjell på hvor mange gutter og jenter som mobbes, mens det er langt flere gutter enn jenter som oppgir at de jevnlig mobber andre.

Sammenlignet med den forrige store mobbeundersøkelsen fra 1983, kommer det frem to tydelige trender: Andelen elever som blir utsatt for mobbing har økt med ca. 50 prosent. Dette betyr at det er ca. 25 000 flere elever som blir mobbet i 2001

⁹ Erling Lars Dale og Jarl Inge Wærness 2003: Analyse av Elevinspektørene. LS-publikasjon 7 2003 Oslo: Læringssenteret

¹⁰ Norsk Gallup 2001: Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester. Norsk Gallup Institutt nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2000. Oslo: Norsk Gallup

¹¹ Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering: Undervisningsrapport April 2003.

¹² Olweus, Dan 2002: Mobbing i skolen: Nye data om omfang og forandring over tid. HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen <http://www.uib.no/psyfa/hemil/mobbing/MobbingNy-eData.doc>

enn i 1983. Det har også skjedd en forskyvning mot hyppigere og mer alvorlig mobbing.

De mobbede elevene har klart høyere nivå av depresjon, angst, og dårlig selvbilde. Tanker om selvmord er fem ganger vanligere i denne gruppen sammenliknet med elever som ikke blir mobbet. De mobbende elevene kjennetegnes av vesentlig mer aggressiv atferd som slåssing og sparking, baksnakking og ryktespredning og antisosial atferd som vandalisering, nasking og mer bruk av alkohol og tobakk.

Analysene viser også store variasjoner i forekomst av mobbing mellom skoler. Nivået av mobbing kan være fem ganger så høyt på en skole som på en annen skole i den samme kommunen. Norsk Gallup har funnet at det er de minste og de største kommunene som er dårligst til å håndtere mobbing.

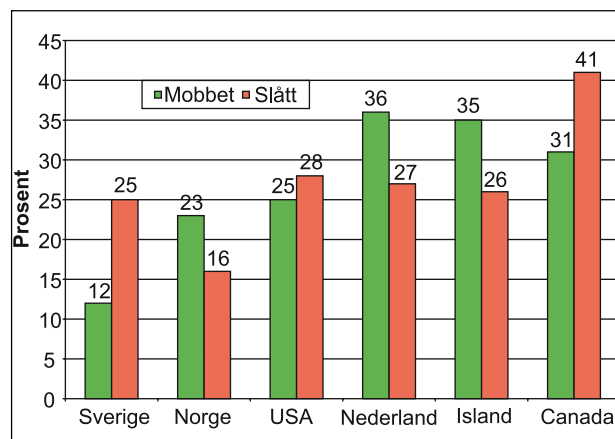
Olweus-undersøkelsen bekreftes av tall fra Elevinspektørene som viser at 19,5 prosent av ungdomsskoleelevene har opplevd at de har gruet seg for å gå på skolen på grunn av mobbing.

PIRLS-undersøkelsen blant 10-åringer viser et større omfang av mobbing enn Olweus-undersøkelsen. Dette skyldes antakelig ulike definisjoner. Så mye som 23 prosent av de norske 10-åringene svarte at de hadde blitt mobbet av medelever i løpet av den siste måneden, og 16 prosent svarte at de hadde blitt slått eller skadet siste måned (figur 4.7). Omfang av mobbing ser ut til å være betydelig høyere i de fleste andre landene som deltar i PIRLS enn i Norge.

4.2 Sammenhengen mellom ressurser og resultater

Norsk skoledebatt har i stor grad dreid seg om ressursnivået i norsk skole. Dette har vært en relevant debatt i en periode med sterk utbygging av det norske utdanningssystemet, og der målsettingen først og fremst har vært å sikre at alle barn og ungdommer fikk et skoletilbud. Nå viser det seg at norsk skole har relativt store økonomiske ressurser sammenliknet med de fleste andre land, men at det samtidig er flere elever med svake prestasjoner i Norge enn i land det er naturlig å sammenligne seg med. Det betyr at diskusjonen i dag, i langt større grad enn tidligere, må dreie seg om hvordan ressursene brukes.

I figur 4.8 er elevenes gjennomsnittlige læringsutbytte målt ved PISA-undersøkelsen stilt sammen med de respektive lands ressursinnsats per elev. Figuren illustrerer at et godt læringsutbytte ikke uten videre oppnås ved å tilføre skolen mye ressur-



Figur 4.7 Prosent av 10-åringer som sier de har blitt hhv mobbet og slått av medelever i løpet av en måned

Kilde: PIRLS

ser. Norge tilhører – sammen med blant andre Danmark og USA – en gruppe land som kjennetegnes ved høy ressursbruk som ikke gir de forventede resultater. En rekke land oppnår bedre resultater med langt mindre ressursbruk. Blant disse er både Finland og Sverige.

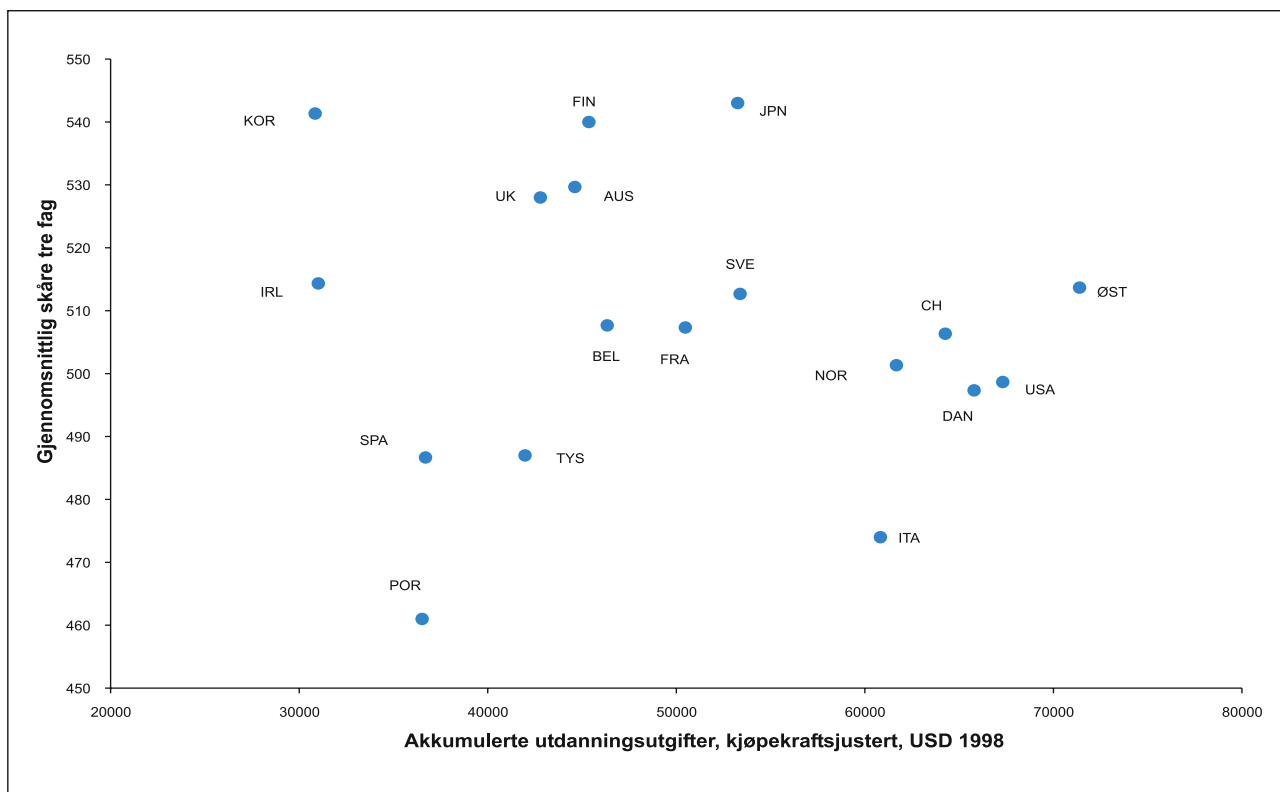
Ressursparadokset – en mangel på entydig sammenheng mellom ressurstilgang og elevenes læring – har vært gjenstand for mye forskning internasjonalt helt fra 1980-tallet. Selv om det står en viss faglig strid om denne forskningen, er det få undersøkelser som finner en klar, positiv effekt på læringsresultatene av ytterligere ressurser etter at et visst ressursnivå er passert.

Ny norsk forskning bekrefter de internasjonale funnene. Forskningsprosjektet *Fra ressurs til resultat* foregikk fra 1997 til 2002 og fulgte den faglige progresjonen til nærmere 3 000 elever gjennom 9. og 10. klasse. Prosjektet dokumenterer store forskjeller i elevenes faglige nivå og progresjon, og også stor variasjon i ressursene som skolene i utvalget hadde til disposisjon. Prosjektet finner imidlertid at mindre enn én prosent av forskjellene i elevenes læring kan tilskrives at skolene i undersøkelsen hadde ulike økonomiske ressurser¹³. Tidligere har norske forskere kommet til lignende konklusjoner når det gjelder videregående skole¹⁴.

I «effektiviseringsnettverkene» har 85 kommuner analysert forholdet mellom ressurser og resultater i offentlige skoler. Målsettingen er blant

¹³ Birkemo, Asbjørn (2002): Læringsmiljø og utvikling. Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

¹⁴ Bonesrønning, Hans & Jørn Rattsø (1994): «Efficiency variation among the Norwegian high schools.» *Economics of education review*, nr. 13, s 289–304.



Figur 4.8 Læringsutbytte og kjøpekraftskorrigerte utgifter pr. elev, PISA 2000¹

1) Alle OECD-land med tilgjengelige data, med unntak av dem med utgifter under halvparten av Norges utgiftsnivå (Hellas, Ungarn, Tsjekkia, Polen, Mexico) idet disse ikke anses for å være særlig relevante i denne sammenheng.

Kilde: OECD

annet å identifisere forbedringspotensiale i kommunene ved å sammenligne kvalitet, brukertilfredshet og kostnader i ulike kommuner. «Effektiviseringsnettverkene» finner ingen samvariasjon mellom ressursinnsats per elev og læringsutbytte målt som leseferdighet i 2. og 7. klasse og gjennomsnittskarakterer i 10. klasse. Det er heller ikke noen samvariasjon mellom ressursbruk og elevenes trivsel (figur 4.9) eller foreldrenes tilfredshet med skolen. Det er altså ikke noe som tyder på bedre resultater i kommuner som bruker mye penger på skolesektoren enn i kommuner som bruker lite penger.

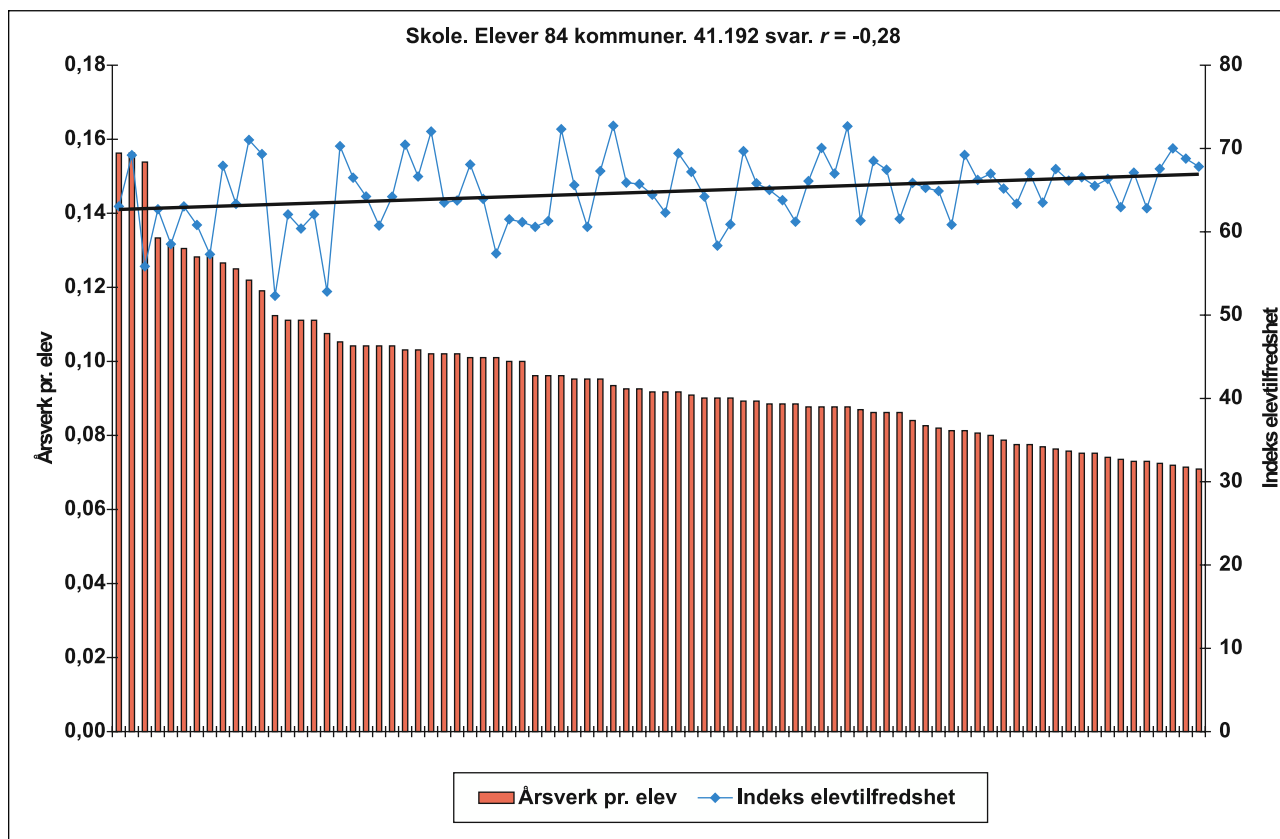
Det er imidlertid viktig å presisere at analysene fra «effektiviseringsnettverkene» ikke avdekker noen årsakssammenhenger. Det vil altså være feilaktig å konkludere med at mer ressurser vil føre til dårligere trivsel blant elevene selv om de to variablene har en negativ samvariasjon. For eksempel kan det være slik at både trivsel og ressursbruk påvirkes av andre egenskaper ved kommunen. Analysene er imidlertid svært godt egnet til sammenligning og læring på tvers av kommuner som er relativt like geografisk og demografisk, men som har svært ulik ressursbruk og/eller forskjell-

lige resultater. Gjennom det nasjonale vurderings-systemet vil «effektiviseringsnettverkene» få tilgang til bedre data for kvalitet i skolene, noe som ytterligere vil øke kommunenes muligheter for en mer kunnskapsbasert politikkutvikling.

Ressursparadokset slik det hittil er omtalt, gjelder forholdet mellom resultater og skolens samlede økonomiske ressurser. Dersom en analyserer ressursene i sine enkelte bestanddeler, er det fremdeles vanskelig å finne noen klare sammenhenger, både i internasjonal forskning og i det som finnes av norsk forskning.

IKT-utstyr og bedre fysisk læringsmiljø er viktig i seg selv, men det finnes ikke forskning som viser noen entydig innvirkning på læringsutbytte.

En betydelig del av skolens ressurser blir tildelt som styrkingstiltak i form av flere lærertimer. Dette kan dreie seg om mindre elevgrupper på fast eller midlertidig basis (delingstimer), ekstralærer i klassen / to-lærersystem, hjelp til enkeltelever eller egne grupper utenfor skolen (spesialundervisning). Effekten av slike tiltak rettet mot 10. klasse er studert i prosjektet *Fra ressurs til resultat* nevnt ovenfor. Konklusjonen er at det er beskjeden sammenheng mellom ekstraressurser og faglig



Figur 4.9 Elevenes tilfredshet og kommunenes ressursbruk

Kilde: KS

fremgang. Effekten synes å variere mellom tiltakene, og er i noen tilfeller positiv, i andre tilfeller negativ. Dette tyder på at også andre faktorer enn antall lærertimer til tilpasset opplæring har betydning for realiseringen av målet om tilpasset opplæring.

Økte ressurser brukes erfaringsmessig i første rekke til å redusere klassestørrelsen eller til å sette inn flere lærere i en klasse. Dette er en svært kostnadskrevende måte å forsøke å øke kvaliteten på. Det er også faglig strid om hvorvidt større lærertetthet bidrar til økt læringsutbytte for elevene. PIRLS-undersøkelsen viser for eksempel at elevenes leseferdigheter er vel så gode i store klasser som i små, selv om dette selvsagt kan skyldes andre forhold enn klassestørrelsen. En ny oversikt over forskning på dette området er utarbeidet av Jan-Eric Gustavsson fra Universitetet i Göteborg¹⁵. Konklusjonen er at små klasser gir bedre resultater kun på de nederste klassetrinnene, og da særlig

for elever med spesielle behov. At effekten på læringsresultatene er av en svært beskjeden størrelsesorden selv i småskolen, samt at tiltaket er svært kostnadskrevende, tilsier at andre tiltak kan være bedre egnet for å bedre resultatene i skolen. Som det fremgår nedenfor er for eksempel kompetanseheving av lærerne et bedre virkemiddel enn større lærertetthet.

4.3 Hva gir bedre resultater?

Hvilke tiltak kan man satse på for å bedre resultatene i norsk skole? Mye forskning har vært viet til å identifisere tiltak og faktorer som har en betydelig positiv effekt på elevenes læringsutbytte. Nedenfor vurderes noen interessante funn fra norsk og internasjonal forskning.

Forskningsprosjekt *Fra ressurs til resultat* nevnt over viser – i likhet med svært mye internasjonal forskning – at det er elevens ballast i form av motivasjon og hjemmebakgrunn som har mest å si for resultatene. Dernest kommer det som foregår i klasserommet, og til sist de økonomiske ressursene. Norsk skole er – i motsetning til hva som er

¹⁵ Gustafsson, Jan-Eric (2003): What do we know about effects of school resources on educational results? Paper presentert på konferansen: What can educational policies achieve? Stockholm: Näringslivets hus, 17. mars 2003–04–29

en utbredt oppfatning – ikke spesielt god til å motvirke sosiale forskjeller. Hvorfor det er slik er det ikke sikker kunnskap om. Skolene kan ikke endre elevenes sosiale bakgrunn, men kan i større grad gi elevene et godt tilbud uansett hjemmebakgrunn. Dette inkluderer bedre kommunikasjon og samarbeid med foreldre også der disse ikke har de beste forutsetninger for å følge opp barnas skolearbeid. Men først og fremst kan skolene påvirke det som skjer på skolen, og her er det et stort potensiale for forbedring.

Det er ikke enighet blant forskere om hvilke undervisningsmetoder som er de beste. En lang rekke arbeider innefor den såkalte «effective-school»-forskningen kan oppsummeres med at det ikke finnes noen enkelt oppskrift. De senere år har forskere i økende grad vært opptatt av organisering og ledelse av skolene. Professor Lennart Grozin ved Universitetet i Stockholm har en gjennomgang av forskning som identifiserer hva som kjennetegner skoler der elevene har ekstraordinær faglig progresjon: Slike skoler har tydelige sosiale spilleregler som håndheves konsekvent og belønner positiv adferd, de prioriterer faglige målsettinger foran sosiale og de har en elevfokusert arbeidsmåte. Alle disse faktorene tilsier at god skoleledelse er viktig for å få gode resultater i skolen.

Rigide regler for hvordan skolen skal administreres og drives, hvilke lærebøker og metoder som skal velges og andre begrensninger på skolens handlingsrom kan bidra til dårlig ressursutnyttelse og i verste fall svake resultater. Analyser av data fra PISA-undersøkelsen¹⁶ tyder på at dersom skolene selv får bestemme over valg av læremateriell og undervisningsmetoder, fører dette til bedre elevprestasjoner. Det samme gjelder i noen grad for skolens medvirkning i ansettelsessaker. Analyser av TIMSS¹⁷ tyder på at skoler med myndighet over ansettelser og lønnspolitikk har bedre resultater enn andre skoler. En rekke internasjonale undersøkelser viser at Norge ligger midt på treet når det gjelder å delegere beslutningsmyndighet til skolene, og at det er et stort potensiale for å gi skolene et større handlingsrom¹⁸. Land som Sverige og Nederland har gått langt i denne retningen – de

oppnår også gjennomgående gode resultater i kartlegginger av elevenes læringsutbytte.

Evalueringen av forsøk med nye arbeidstidsordninger tyder på at større lokal handlefrihet også på dette området kan virke positivt for skolene. Evalueringen viste at 73 prosent av kommunene mente at forsøkene bidro til en bedre bruk av ressursene i skolen, og 75 prosent av lærerne mente at samarbeidet mellom lærerne og kontakten mellom elev og lærer ble bedre gjennom forsøket¹⁹. I første rekke nevnte lærerne økt arbeidsmotivasjon, større handlingsrom for pedagogisk virke og økt innflytelse på egen arbeidssituasjon. Lærerne pekte også på en rekke områder hvor undervisningen hadde endret seg i positiv retning for elevene. Dette gjaldt oppfølging av enkeltelever, engasjement hos elevene, tilpasset undervisning og kontakt mellom elevene.

Resultatene fremkommer først og fremst som følge av større felles tilstedeværelse for lærerne. Skolene har hatt vilje til endringer, har brukt tid til samarbeid mellom lærerne og har utviklet skolen og undervisningen. En forutsetning for forsøkene var at de skulle gjennomføres innenfor gjeldende ressursrammer. Det skulle ikke tilføres ekstra midler til gjennomføring av forsøkene, men skolene skulle heller ikke miste ressurser som følge av forsøkene. Forskerne som evaluerte ordningen mener at dette var en viktig forutsetning for at resultatet ble vellykket.

Lærerens betydning for gode resultater er udiskutabel. På grunnlag av en bred litteraturstudie konkluderer Gustafsson²⁰ med at av alle ressursfaktorer i skolen, er lærerkompetanse den faktoren som påvirker elevenes prestasjoner mest. Variabler som beskriver lærerkvalitet, så som dyktighet, utdanning og erfaring har stor betydning for elevenes prestasjoner.

Et av spørsmålene som er blitt belyst er om det er fagkompetanse eller pedagogisk kompetanse som er viktigst i lærerutdanningen. Flere studier har gitt støtte til betydningen av fagkunnskap for vellykket undervisning, særlig for undervisning på høyere klassetrinn. Mengden pedagogisk utdanning ser ut til å være like viktig. Dette antyder at fagkompetanse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for god læring. Læreren må også ha pedagogisk kompetanse²¹.

At lærererfaring fører til bedre elevprestasjoner gjelder først og fremst i begynnelsen av lære-

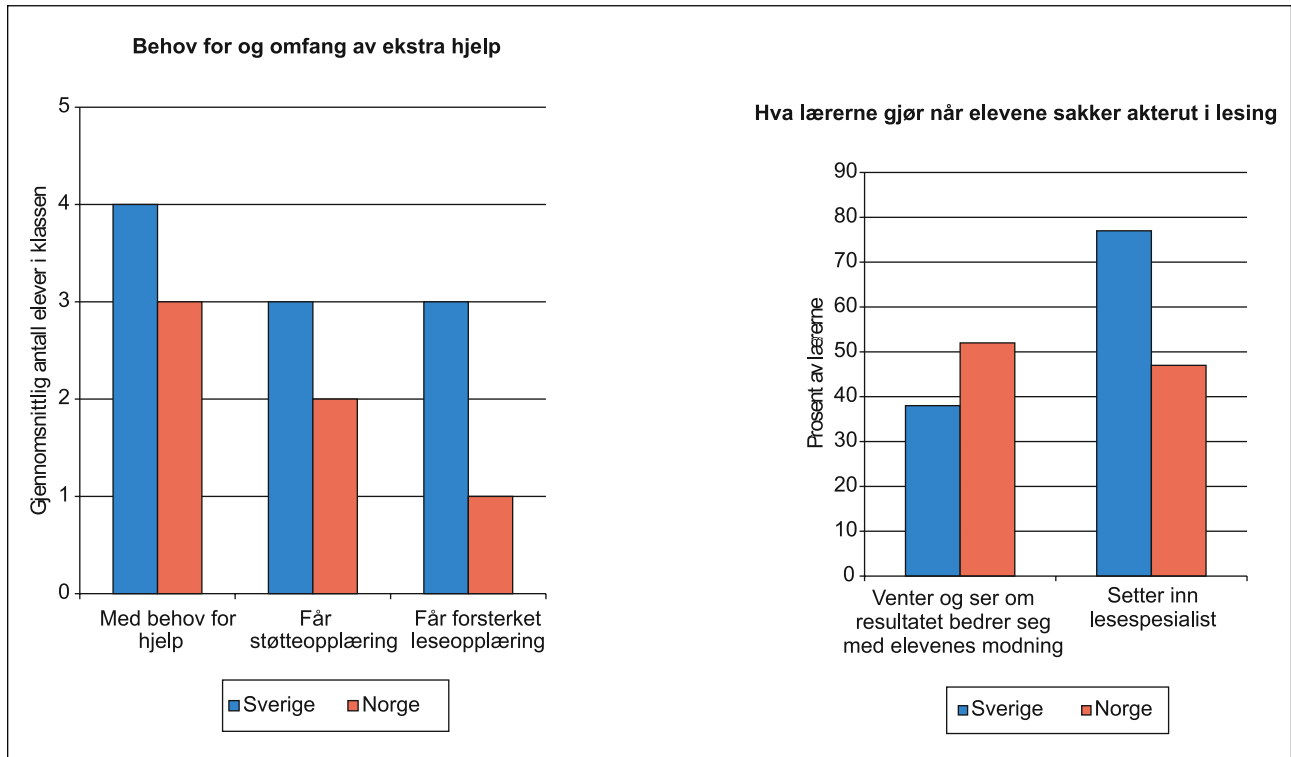
¹⁶ Foredrag av Andreas Schleicher i UFD 2003.

¹⁷ Wößmann, Ludger (2000): Schooling resources, educational institutions, and student performance: The international evidence. Working Paper nr. 983. Kiel Institute of World Economics, Kiel. <http://www.educationnext.org/unabridged/20012/woessmann.pdf>

¹⁸ Eurydice (2002): Key data on education in Europe – 2002 edition. Directorate-General for Education and Culture, European Commission, Brussels. Indikatorer for autonomi er også publisert i Education at a Glance fra 1998 og PISA-rapporten (begge fra OECD), samt i TIMSS-rapportene.

¹⁹ Brita Bungum med flere (2002): Tid til en kollektiv og attraktiv skole Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM

²⁰ Se fotnote foran.



Figur 4.10 Leseopplæring for svake elever i Norge og Sverige

Kilde: PIRLS

rens yrkeskarriere²². Dette tilsier at man kan bedre elevprestasjonene betraktelig dersom nyutdannede lærere følges opp med systematisk veiledning.

Etterutdanning for lærerne kan også ha store effekter på elevenes prestasjoner. I et eksperiment i israelske skoler sammenlignet forskere kostnader og forventet utbytte av tre modeller for å forbedre elevers resultater: redusert klassestørrelse, lengre skoledager og etterutdanning av lærere. De konkluderte med at etterutdanning er den mest

kostnadseffektive metoden for å bedre elevenes prestasjoner²³.

Også en norsk studie som inngår i evalueringen av Reform 97 peker på kompetanseutvikling for lærere som den viktigste forutsetningen for å nå målet om tilpasset opplæring for elevene²⁴. Studien påpeker at skolen har en spesielt stor utfordring når det gjelder inkludering. Realiseringen av målsettingen i Reform 97 om både faglig, sosial og kulturell inkludering forutsetter i følge forskerne en kontinuerlig kompetanseheving hos læreren og et kontinuerlig utviklingsarbeid i skolen. Lokalt utviklingsarbeid der det fokuseres på å utvikle større fleksibilitet i skolen er også den beste strategi for kompetanseheving, hevder forfatterne.

PIRLS-undersøkelsen har ikke bare kartlagt elevenes leseferdigheter, men også lærernes praksis vedrørende leseopplæringen, og avdekket et

²¹ Se for eksempel Darling-Hammond, L. (1999) Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence. Center for the study of Teaching and policy, University of Washington; Monk, D.H. 1994: Subject matter preparation of secondary mathematics and science teachers and student achievement. *Economics of Education Review*, 13 (2), 125–145; Ferguson, P og Womack, S.T. 1993: The impact of subject matter and education coursework on teaching performance. *Journal of Teacher Education*, 44 (1), 55–63

²² Se for eksempel: Murnane, R. J., & Phillips, B. R. (1981). Learning by doing, vintage and selection: Three pieces of the puzzle relating teacher experience and teaching performance. *Economics of Education Review*, 1(4), 453–465; Klitgaard, R. E., & Hall, G. R. (1974). Are there unusually effective schools? *Journal of Human Resources*, 10(3), 90–106; Hanushek, E. A., Kain, J. F., & Rivkin, S. G. (1998). Teachers, schools and academic achievement. National Bureau of Economic Research, Working Paper 6691.

²³ Angrist, J. D. & Lavy, V. (1998) Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools. Working paper 6781. Cambridge: National Bureau of Economic research.

²⁴ Strømstad, Nes og Skogen: Inkludering i innovasjonsperspektiv. En vurdering av kurs i forbindelse med innføringen av Reform 97. Erfaringer med «Inkluderingshåndboka» som instrument for skoleutvikling. Under publisering. Høgskolen i Hedmark.

behov for kompetanseheving av norske lærere innenfor begynneropplæringen i lesing. I følge PIRLS-forskerne er opplæringen i Norge i påfallende liten grad rettet mot å lære elevene gode lesestrategier (for eksempel ved å svare på spørsmål om, skrive om eller kommentere det de har lest). PIRLS-resultatene bekrefter at klasser som oppnår gode resultater, arbeider mer systematisk med lesing og lesestrategier. I klasser med høyt gjennomsnitt er det klart høyere aktivitet når det gjelder oppsummering (muntlig og skriftlig), arbeid med å besvare spørsmål og samtale med medelever etter at elevene har lest. I disse klassene er det også flere elever som liker å lese.

Forskerne påpeker også at det er foruroligende mange lærere som oppgir at de venter for å se om prestasjonene bedrer seg ved større modning, dersom en elev sakker akterut i lesing (figur 4.10). Det er langt flere elever i svenske skoler som anses å ha et behov for støtteopplæring i lesing, og også flere som får slik hjelp. Mens man i Norge gjerne setter inn en hjelpelærer får svenske elever med leseproblemer gjerne undervisning av en lesespesialist. Dette kan tyde på at ambisjonsnivået i Norge er noe lavt, og at man ikke setter inn systematiske tiltak når problemer avdekkes. Forskerne konkluderer med at det finnes et stort utviklingspotensiale i norsk skole når det gjelder å forbedre leseopplæringen.

Den norske evalueringen av Reform 97 peker også på noen svakheter ved opplæringen i norske skoler. Særlig småskoletrinnet, men også de andre trinnene, er preget av mange og hyppige skifter mellom tema og aktiviteter og at det ofte er uklart hva som er de ulike aktivitetenes hensikt²⁵. Gjennom klasseromsstudier avdekket forskerne fravær

av oppsummering og uklar systematikk i bruken av ulike læringsaktiviteter. Forskerne setter spørsmålsteget ved om variasjon og hyppige skifter mellom aktiviteter og tema, hindrer fordyping og konsentrasjon og fremmer overflatelæring.

4.4 Oppsummering

Norges plassering i internasjonale undersøkelser viser at det norske utdanningssystemet ikke oppnår de resultater man kan forvente med en betydelig ressursinnsats i skolen. Særlig alvorlig er det at nær hver femte elev i følge PISA-undersøkelsen forlater grunnskolen med så svake leseferdigheter at det vil kunne være et alvorlig hinder ved senere utdanning og deltakelse i arbeidslivet.

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*. En ensidig fokusering på ressurser framfor læringsmiljø og læringsresultater leder oppmerksomheten bort fra de viktigste utfordringene for skolesektoren.

Evalueringen av Reform 97 viser at lærere og skoledere gjennomgående er motiverte, lojale mot planverket og utviklingsorienterte²⁶. Norsk forskning og internasjonale kartlegginger indikerer at systematisk og målrettet arbeid er viktig for å oppnå gode læringsresultater.

²⁵ Kirsti Klette med flere (2003): Klasserommets praksisformer etter Reform 97 (Synteserapport). Lignende funn rapporteres i Karl Jan Solstad Wenche Rønning (2003): Likeverdige skole i praksis (Synteserapport)..

²⁶ Jan Frode Blichfeldt (2003): Mot en ny samarbeidskultur. Synteserapport fra delprosjekt «Lære for livet?».

5 Strategi for å bedre kvaliteten i opplæringen

Beskrivelsen av ressursssituasjonen i kapittel 3 og av forskning omkring sammenhengen mellom ressurser og resultater i kapittel 4 er en del av kunnskapsgrunnlaget for utformingen av Regjeringens politikk for grunnopplæringen. Det er et særlig viktig grunnlag for den vurdering av finansieringssystemet som er gitt i kapittel 6. Vurderingene og konklusjonene om finansieringen av grunnskolen må imidlertid også sees i nær sammenheng med øvrige endringer som Regjeringen har foreslått i styringen av skolen løpet av 2002–2003. Det er viktig å se finansieringssystemet som et ledd i en helhetlig styring av skolesektoren. I inneværende kapittel gis det derfor en oppsummering av viktige endringer som Regjeringen har foreslått for Stortinget i løpet av sesjonen 2002–2003. Disse forslagene er nærmere omtalt i:

- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) Om større lokal handlefridom i grunnopplæring,
- St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 3 (2002–2003),
- Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) Om tillegg til Ot.prp.nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova)
- Forslag til endringer i den statlige utdanningsadministrasjonen som er omtalt i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett for 2003.

5.1 Bedre kunnskap som grunnlag for å utvikle kvaliteten i grunnopplæringen

Norge er et av de få land i Vest-Europa som ikke har et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Stortinget sluttet seg ved behandlingen av St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003) til forslaget om å etablere et slikt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen. Arbeidet med dette skjer blant annet med utgangspunkt i NOU 2002: 10 «Førsteklasses fra første klasse» og høringsuttalelsene til denne utredningen.

Målet for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er at det skal bidra til kvalitetsutvikling gjennom å legge til rette for informerte beslutninger på alle nivåer i opplæringssystemet. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering tar utgangspunkt i de nasjonale målene for opplæringen. Et nasjonalt

kvalitetsvurderingssystem innebærer at det utvikles verktøy som måler om eller i hvilken grad de nasjonale målene er nådd. Sammen med annen kunnskap, vil dette være viktig informasjon i det vurderingsarbeidet som skjer på skolen og på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Målinger og vurderinger er viktige for å avdekke kvalitetsproblemer, men det er ikke alltid en tilstrekkelig betingelse for utvikling. Det vil derfor bli etablert en struktur som sikrer at den enkelte skoleeier har tilgang på faglig støtte i arbeidet med å bedre kvaliteten.

Stortinget sluttet seg i behandlingen av Tillegg nr. 3 til St.prp nr. 1 til at det skulle utvikles nasjonale prøver til kartlegging av elevers grunnleggende ferdigheter i basisfag. I første omgang utvikles det nasjonale prøver i lesing, skriving, engelsk og matematikk, på fire trinn i løpet av grunnopplæringen. Formålet med de nasjonale prøvene er å gi informasjon til elev, lærer og skoleleder slik at det pedagogiske arbeidet kan utvikles mer systematisk og målrettet. De skal også gi informasjon til skoleeier, nasjonale myndigheter og allmennheten som grunnlag for dialog og kvalitetsutvikling. Prøvene skal ikke bare kartlegge elevers kunnskaper og ferdigheter, men også forståelse, innsikt og evne til å bruke kunnskaper og ferdigheter i nye sammenhenger. Læringsstrategier, motivasjon og holdninger skal også kartlegges ved hjelp av de nasjonale prøvene. Forskere fra de fremste fagmiljøene deltar i arbeidet med å utvikle de nasjonale prøvene. De første prøvene skal etter planen kunne tas i bruk våren 2004.

De nasjonale prøvene skal utformes slik at flest mulig elever uansett evner og funksjonsnivå vil kunne delta. En del elever med særskilte behov vil ikke bli inkludert i de nasjonale prøvene og vil i en del tilfeller ikke kunne delta i de øvrige kartleggingene. Andre sider ved det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil spesielt kunne ivareta disse gruppene, for eksempel bruk av rettet tilsyn og nasjonale utvalgsundersøkelser.

Stortinget har også sluttet seg til at det skal opprettes et nettsted med lett tilgjengelig informasjon om kvaliteten i opplæringen. Dette nettstedet vil medvirke til å synliggjøre læringsresultat, læringsmiljø og læringsressurser ved den enkelte

skole, kommune og fylkeskommune, og på nasjonalt nivå. Det blir lagt stor vekt på at nettstedet skal inneholde et variert utvalg av indikatorer. Indikatorer om elevenes læringsmiljø vil fokusere på elevenes psykososiale og fysiske arbeidsmiljø samt elevenes trivsel. Kartleggingene av disse områdene vil finne sted høsten 2003. Det vil også bli utviklet indikatorer for lærerens læringsmiljø.

Indikatorene for ressursbruk vil hentes fra allerede eksisterende datakilder som KOSTRA, GSI og VIGO. Indikatorer for læringsresultat vil bl.a. omfatte nasjonale prøver, gjennomstrømning i videregående opplæring, elevmedvirkning og demokratiforståelse. Resultatene for de nasjonale prøvene vil først kunne foreligge høsten 2004. Gjennomstrømningsindikatorene vil bare kunne beregnes på fylkesnivå og nasjonalt nivå.

Nettstedet vil i tillegg til resultater av kartleggingene gjøre tilgjengelig ytterligere materiell som skoleeier kan benytte som hjelp i sitt vurderings- og utviklingsarbeid. Nettstedet vil inneholde fagrelaterte nyheter, analyser, rapporter og lenker til andre aktuelle nettsteder eller kilder som kan brukes til kvalitetsutviklingsformål. Departementet tar sikte på at nettstedet gradvis kan tas i bruk fra våren 2004.

5.2 Endringer i opplæringsloven for å gi økt lokal handlefrihet

I dag setter lov, læreplan og andre forskrifter, i tillegg til arbeidsavtaler, klare begrensninger på den enkelte skole og skoleeiers mulighet til å bestemme organisering og arbeidsmetoder ved den enkelte skole. Mange skoler, kommuner og fylkeskommuner har de senere årene deltatt i forsøk med unntak fra lov, forskrift eller avtaleverk.

SINTEF har evaluert de sentralt initierte forsøkene knyttet til arbeidstidsavtalen, jf. omtale i avsnitt 4.3.

For å øke den lokale handlefriheten, er det, blant annet på bakgrunn av de positive erfaringene fra forsøkene, fremmet følgende konkrete lovenndringsforslag i Ot.prp. nr. 67 (2002–2003):

- Reglene om klassesdeling erstattes med en regel om pedagogisk forsvarlig størrelse på elevgruppene.
- Reglene om klassestyrer erstattes med en regel om en elevkontakt for den enkelte elev.
- Reglene om formelle kompetansekrav for rektor erstattes med krav til realkompetanse, samtidig som rektorkravet blir utvidet til å gjelde

alle skoler. Gjeldende forbud mot å være rektor for flere skoler foreslås opphevet.

- Reglene om opplæringsordningen for videregående opplæring endres, slik at fylkeskommunen kan godkjenne lærekontrakt om at hele opplæringen, eller en større del enn det som følger av læreplanen, skal skje i bedrift.

Etter at forslagene er behandlet i Stortinget vil de eventuelt bli fulgt opp av endringer i forskriftene til opplæringsloven. Departementet tar sikte på å legge fram ytterligere forslag til endringer i opplæringsloven som vil øke den lokale handlefriheten i løpet av våren 2004.

5.3 Bedre organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen

Departementet har i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett for 2003 fremmet forslag om en bedre organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Det nasjonale nivået under departementet styrkes ved at Læringssenteret blant annet får ansvar for oppgaver knyttet til det nye systemet for kvalitetsvurdering. Organiseringen av utdanningsadministrasjonen legger opp til en rolledeling mellom stat og skoleeier som synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling. Samtidig har staten en viktig oppgave i å støtte opp om kvalitetsutviklingen i skolen. En del av dette ansvaret er etableringen og driften av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Nasjonale kvalitetsvurderinger er først og fremst et verkøy for den enkelte skole og skoleeier. Kvalitetsvurderingssystemet vil også sette staten bedre i stand til å ivareta sitt overordnede, nasjonale ansvar for grunnopplæringen, ved å gi systematisk informasjon om utviklingen og behovene i grunnopplæringen. Dermed får staten et bedre grunnlag for å følge opp disse gjennom statlig initierte forsøk, forskning og utviklingstiltak, og for å vurdere om resultatene tilsier behov for endringer av de statlige rammebetingelsene.

Departementet legger til grunn at et godt fungerende statlig tilsyn er en forutsetning for et større lokalt handlingsrom. Departementet går inn for et bedre og mer målrettet tilsyn, blant annet gjennom å utvikle en mer systematisk og målrettet tilsynsmetodikk og gjennom muligheten for å drive «rettet» tilsyn mot prioriterte områder. Resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger, innsamlet informasjon om ressursbruk, tidligere tilsyn, klager, medieomtale etc. vil gi grunnlag for en mer målrettet oppfølging av skoleeier ved at det synliggjøres hvor det er behov for ekstra innsats. Tilsyns-

myndigheten bør føre tilsyn med skoleeiere som ikke oppnår tilfredsstillende resultater i kvalitetsvurderingene, og som ikke setter i verk adekvate tiltak for å møte utfordringene som avdekkes. Departementet vil derfor vurdere å legge fram et lovforslag med sikte på at også skoleeiers oppfølging av de nasjonale kvalitetsvurderingene blir gjenstand for tilsyn. Det kan også være aktuelt at tilsynsmyndigheten i forbindelse med rettet tilsyn ser nærmere på om opplæringen tilfredsstiller kravene til forsvarlighet ved skoler som har særlig lavt lærertimetall per elev.

Et bedre og mer målrettet tilsyn regionalt forutsetter en sterkere prioritering av dette også på sentralt nivå. Departementet vil delegere de nasjonale oppgavene knyttet til tilsyn til et styrket Lærings-senter, jf. omtale i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett for 2003. Det vil få oppgaver knyttet til utvikling og systematisering av tilsynsmetodikken, veiledning overfor regional tilsynsmyndighet, inn-samling og videreformidling av resultater fra tilsynsarbeidet og prioritering av særskilte innsatsområder for rettet tilsyn.

Tilsynsoppgavene overfor skoleeier skal fortsatt utføres av fylkesmannen, som det regionale leddet av statens utdanningsadministrasjon. Tilsynsmetodikken skal baseres på dialog og partnerskap, jf. omtale i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett.

Opplæringsloven § 14–1 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel for å gi pålegg til skoleeier om å rette på forhold som «står i strid med denne lova». Hvilke pålegg som vil gis, vil avhenge av hvilken bestemmelse som er overtrådt, om det er en hastesak, og om skoleeier har unnlatt å følge opp tidligere pålegg. Tilsynsmyndigheten kan om nødvendig gi konkrete pålegg om hva skoleeier må gjøre for å handle i samsvar med loven. I tilfeller der lovbestemmelsene i stor grad gir rom for faglig skjønn bør tilsynsmyndigheten imidlertid være tilbakeholdne med å angi slike konkrete løsninger.

5.4 Andre nasjonale virkemidler for kvalitetsutvikling

5.4.1 Kompetanseutvikling for skoleledere, lærere og instruktører

Skoleledere

Regjeringen vil arbeide for å ansvarliggjøre alle ledd ved å tydeliggjøre ledelsens ansvar på alle nivå i skolesystemet. Det er viktig at skoleledere får økt frihet til å styre utviklingen på egen skole. Det blir stadig stilt nye og høye krav til skoleledere og skoleledelsen får ofte delegert ansvar på en

rekke områder, herunder administrative og økonomiske oppgaver. Samtidig viser undersøkelser at mange skoleledere har mangelfull lederkompetanse.

For å sette skoleledere bedre i stand til å lede skolen, har departementet tatt initiativ til utvikling av nye og relevante videreutdanningstilbud som ble startet vårsemesteret 2003. Departementet har gitt høyere utdanningsinstitusjoner i oppdrag å utvikle mastergradsstudier i skoleledelse. Disse studiene skal ivareta både de pedagogiske og administrative oppgavene. Videreutdanningstilbudene i skoleledelse vil kunne inngå i mastergradstudiet. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og nettstedet som gjør informasjon fra systemet tilgjengelig vil gi skoleledere et bedre grunnlag for å iverksette kvalitetsforbedrende tiltak ved den enkelte skole.

Lærere og instruktører

Lærerne er skolens viktigste ressurs. Regjeringen ser det derfor som avgjørende at lærerne har solid kompetanse i de fagene de underviser i og at de i større grad får muligheter og kompetanse til å integrere IKT i opplæringen. Den hurtige utviklingen i samfunns-, arbeids- og næringsliv gjør det nødvendig at lærere og instruktører får anledning til å fornye og oppgradere sin kompetanse.

Departementet har tatt initiativ til at det er satt i gang en rekke etter- og videreutdanningstiltak i sentrale fag og i IKT. Fra og med høsten 2003 gir departementet stipend til lærere som tar videreutdanning i matematikk, norsk med vekt på lesing og skriving og samisk. Målet med stipendordningen er at lærere som underviser i matematikk, norsk og samisk skal ha ett års utdanning (60 studiepoeng) i faget. Departementet understreker at etter- og videreutdanning for lærere er skoleeiers ansvar og at de statlige tiltakene er et supplement til skoleeiers tilbud.

Lærere må fremstå som tydelige voksne med vilje og evne til å delta i skolens samlede arbeid for å motvirke negativ atferd. Tiltaksprogrammene mot mobbing og antisosial atferd som i 2003 blir tilbudt alle kommuner, bidrar til å styrke lærerne som ledere av læringsprosessen i skolen.

Lærerutdanningen er et sentralt virkemiddel for å rekruttere og utdanne gode lærere. Som oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2002–2003) Om ny lærerutdanning, er det lagt til rette for mer yrkesrettede lærerutdanninger og økt faglig fordypning. Nye rammeplaner som gir økt frihet for lærerutdanningsinstitusjonene og studentene, tas i bruk fra høsten 2003. Utviklingsar-

beid knyttet til veiledning av nyutdannede lærere er iverksatt. Lærerutdanningen må sørge for at resultater fra forskning blir utnyttet og formidlet både til lærerstudentene og til lærerne gjennom etter- og videreutdanning.

5.4.2 Styrket opplæring i fag

Realfag

Departementet har utarbeidet strategien «*Realfag, naturligvis* – strategi for styrking av realfagene 2002–2007». Målet med strategien er å øke kvaliteten på realfagsutdanningen i alle ledd, fremme positive holdninger til realfag og bedre rekrutteringen til studier og yrker innen realfagene. Strategien omfatter tiltak på nasjonalt nivå for å utvikle gode arbeidsmåter i realfagene og for å styrke lærenes faglige og didaktiske kompetanse. Strategien legger vekt på å styrke realfagenes status hos barn og unge og å øke rekrutteringen til studier og yrkesvalg innen realfagene.

For å styrke arbeidet med innhold, metoder og motivasjon er det opprettet et nasjonalt senter for matematikk i opplæringen i tilknytning til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim. Det skal i 2003 opprettes et nasjonalt senter for naturfag i tilknytning til Universitetet i Oslo. Sentrene skal bidra til å gjøre opplæringen i realfagene mer motiverende og bedre tilrettelagt for elevene.

Lesing og skriving

For å øke elevenes grunnleggende lese- og skriveferdigheter, har departementet økt timetallet i norsk med 114 årstimer på småskoletrinnet med virkning fra og med skoleåret 2002–2003. Det avgjøres lokalt hvordan dette tillegget skal fordeles på 1. til 4. klassetrinn.

Departementet har lagt fram en strategi «Gi rom for lesing» for å øke elevenes leselyst og leseferdighet i perioden 2003–2007. Planen inneholder en rekke tiltak på nasjonalt nivå for å fremme elevenes leselyst og leseferdighet og for å heve lærernes kompetanse. Bruk av skolebibliotek står sentralt i planen og kompetanseutvikling for skolebibliotekarere er framhevet. For de tre første årene vil det samlede beløp for nasjonale tiltak være om lag 100 mill. kroner. I tillegg kommer stipend for videreutdanning for lærere i norsk med vekt på lesing og skriving.

Yrkesopplæring

Oppfølgingstjenesten skal sikre at alle som faller fra i overgangen fra grunnskole til videregående

opplæring, eller i løpet av videregående opplæring, får tilbud om utdanning eller arbeid. Stortinget har etter forslag fra Regjeringen bevilget 8 mill. kroner i 2003 til å videreutvikle oppfølgingstjenestens arbeid for å hindre at ungdom ikke fullfører videregående opplæring

Et lovendringsforslag som åpner for at fylkeskommunen i det enkelte tilfellet kan godkjenne lærekontrakt som fastsetter at hele eller større deler av opplæringen skal skje i bedrift er lagt fram, jf. avsnitt 5.2.

Inntil 10 lærebedrifter vil bli valgt ut som «demonstrasjonsbedrifter» fra og med 2003.

Innholdet og strukturen i videregående opplæring vil bli vurdert nærmere etter at Kvalitetsutvalget har lagt frem sin innstilling i juni 2003.

5.4.3 Bedre læringsmiljø

Som ledd i arbeidet med å bedre elevenes læringsmiljø, er det etablert en elektronisk basert nettjeneste «*Elevinspektørene*». Der kan elever i videregående opplæring og på ungdomstrinnet gi sin vurdering av skolen og få mulighet til å påvirke forhold som er viktige for å lære og trives. Nettjenesten «*Elevinspektørene*» vil fra høsten 2003 også omfatte læringer. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil samle inn data om elevene og læringenens trivsel samt deres fysiske og psykososiale læringsmiljø ved hjelp av «*Elevinspektørene*» og «*Lærlingeinspektørene*».

Regjeringen har sammen med Barneombudet, foreldreutvalget for grunnskolen, Kommunenes sentralforbund og Utdanningsforbundet undertegnet et manifest der alle forplikter seg til å medvirke i arbeidet mot mobbing. Alle landets kommuner får tilbud om å delta i tiltaksprogram mot mobbing og antisosial adferd i løpet av 2003. Programmene er rettet mot å redusere og forebygge problematferd blant barn og unge, utvikle elevenes sosiale kompetanse og gjøre skolen til et trygt og positivt læringsmiljø.

For å få klarere regler som sikrer godt fysisk og psykososialt læringsmiljø, har Stortinget i november 2002 etter forslag fra Regjeringen vedtatt nye paragrafer til opplæringsloven. Det heter i § 9a-1 Generelle krav at: «Alle elever i grunnskolar og i videregående skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.» De nye bestemmelsene trådte i kraft 1. april 2003. En veiledning knyttet til endring av opplæringslovens bestemmelser om elevers fysiske og psykososiale læringsmiljø er utarbeidet.

For å oppmuntre til innsats i arbeidet med å øke kvaliteten i opplæringen innførte departementet i

2002 en prøveordning med belønning av skoler som har utmerket seg. Ordningene med bonus- og demonstrasjonsskoler blir videreført i 2003 og utvidet til å omfatte demonstrasjonsordning for lære-

bedrifter. Ordningen vil bli evaluert. I samarbeid med Kommunenes sentralforbund innføres fra 2003 også en ordning med kvalitetspris til skoleeier.

6 Vurdering av dagens finansieringssystem for grunnskolen

6.1 Dagens modell for styring av ressurser til skolen

Styringen av grunnskolen tar utgangspunkt i at de lokale demokratiske organene skal ha en sentral rolle i styringen av velferdstjenestene i samfunnet. Det er kommunene som har ansvaret for at retten til grunnskoleopplæring ivaretas, og som tar avgjørelsene om skolestrukturen. Det er det lokale politiske nivået som har de beste forutsetninger for å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov. En slik styringsmodell skal ivareta hensynet til lokaldemokrati og sikre at ressursfordelingen mellom ulike tjenesteområder blir mest mulig i tråd med befolkningens behov. Denne styringsmodellen forutsetter at kommunene har handlefrihet til å tilpasse tjenestene til befolkningens behov. Denne handlefriheten påvirkes av hvor bredt spekter av tjenester kommunene har ansvar for, hvor stor grad av frihet de har i prioriteringen av ressurser mellom ulike tjenester og i utformingen av den enkelte tjeneste. Den påvirkes også av nivået på kommunenes totale inntekter og av kommunenes muligheter til selv å påvirke disse.

Lokaldemokratiet har en sterk posisjon i Norge. 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. Et rammefinansieringsprinsipp bidrar derfor til at kommunene kan disponere ressursene slik de selv finner mest fornuftig.

Likevel er ikke styringen av skolen samlet sett basert på en rendyrket lokalforvaltningsmodell, blant annet fordi staten styrer kommunesektorens totale inntektsrammer. Staten griper på flere måter også inn i prioriteringen av midler i kommunesektoren ut over det å sette minstestandarder, blant annet gjennom øremerking av midler og gjennom handlingsplaner. Slik statlig styring har primært skjedd på andre sektorer enn skole, mens det innen skolesektoren tradisjonelt har vært en høy grad av detaljstyring gjennom lover, forskrifter og avtaler. Det faktiske styringssystemet er derfor en blanding av en lokalforvaltningsmodell og en stats-

modell for styring av velferdstjenester, men hvor tyngdepunktet ligger i lokalforvaltningsmodellen.

6.2 Finansiering og ansvarsforhold

Regjeringen har foretatt en grundig vurdering av dagens finansieringssystem for grunnskolen for å kartlegge eventuelle svakheter og vurdere behovet for endringer i lys av dette og de endringene som skjer i styringen av skole for øvrig. De viktigste endringene som finansieringssystemet må vurderes i sammenheng med, er innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen, forslaget til endringer i opplæringsloven, forslag om ny friskolelov, samt de forslag til endringer i den statlige utdanningsadministrasjonen som er omtalt i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett. I tillegg må vurderingen sees i sammenheng med den gjennomgangen av ressursituasjonen i grunnopplæringen som er presentert i kapittel 3 i denne meldingen.

Regjeringen har særlig vurdert om det er ønskelig at staten i større grad styrer hvor mye penger kommunene skal bruke på skole. I den offentlige debatten i forbindelse med forslaget om å oppheve klassesdelingsreglene har det blant annet blitt tatt til orde for en slik sterkere statlig styring gjennom å innføre mekanismer i finansieringssystemet eller i opplæringsloven som binder ressurser til skolesektoren. Teoretisk kan staten gjennom finansieringssystemet bestemme det totale ressursnivået til skole, sette en nedre grense for ressursbruken, eller gjennom prioriteringsvridende øremerkede tilskudd stimulere kommunene til å bruke mer ressurser på skole. En modell for sterkere statlig ressursstyring som har vært nevnt i den offentlige debatten, er en øremerket sektorramme til skoleformål fra staten til kommunene, hvor sektorrammen er basert på et beregnet ressursbehov på skolenivå.

Det er en svakhet ved dagens finansieringssystem for grunnskolen at kommunene har ansvaret for å ivareta alle barns (og voksnes) rett til grunnskoleopplæring, samtidig som de i relativt begrenset grad kan påvirke sine totale inntekter. Dette gir et potensiale for uenighet mellom stat og kom-

mune om de totale inntektsrammer for kommunene, eller for en enkelt kommune, er tilstrekkelige for å ivareta kommunenes lovpålagte oppgaver på en god måte. Dette kan i noen tilfeller gjøre det uklart for borgerne hvem som skal stilles til ansvar dersom tjenestetilbudet er utilfredsstillende: kommunen, som har ansvaret for tjenesteytingen, eller staten som fastsetter det alt vesentligste av kommunenes inntekter.

Jo større handlingsrom kommunene blir gitt i prioriteringen av ressurser mellom ulike tjenester og i utformingen av den enkelte tjeneste, desto større muligheter har kommunene for å tilpasse tjenestetilbudet på en god måte til de samlede inntektene kommunene får. Etter Regjeringens oppfatning er økt lokal handlefrihet nødvendig for å understreke kommunenes ansvar ytterligere. Staten har samtidig et ansvar for å gi kommunene samlede inntektsrammer som står i forhold til de oppgavene som kommunene skal løse.

Regjeringen mener at det er sterke argumenter for at staten ikke bør styre sterkere hvor mye penger kommunene skal bruke på skole. Finansieringsmodeller hvor staten i større grad bestemmer hvor mye ressurser som skal gå spesielt til skole, vil, innenfor en gitt kommuneramme, svekke kommunenes samlede handlingsrom. Tilsvarende vil bindinger i andre sektorer svekke mulighetene for å løse oppgaver innenfor skolesektoren. En overgang til en sterkere statlig økonomisk styring av skolen er derfor ikke ønskelig så lenge kommunene har det nødvendige spillerom til å ivareta sitt ansvar på en god måte.

Dersom staten i stor grad skulle bestemme hvor mye ressurser som skal brukes til skole i den enkelte kommune, vil dette ikke bidra til å gjøre ansvarsforholdene klarere. Tvert i mot 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. En slik ansvars-pulverisering vil bidra til å svekke kommunene og det lokale selvstyret og være et klart skritt i retning en statsmodell, hvor kommunene riktig nok fortsatt kan drive skoler, men hvor staten til syvende og sist må overta ansvaret for å ivareta barns rett til en grunnskoleopplæring. Et slikt utfall vil «løse» problemet med ansvarsuklarhet, fordi staten i så tilfelle vil overta både det finansielle ansvaret og ansvaret for å ivareta rettighetene. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å svekke grunnskolens forankring i det lokale demokratiet. Etter Regjeringens oppfatning vil dette ikke gi en bedre skole, blant annet fordi aktive skoleeiere som kjenner de

lokale forhold er en viktig forutsetning for kvalitetsutvikling på den enkelte skole. En statliggjøring av skolen vil føre til en uønsket økning av statlig byråkrati, og vil kunne motvirke lokale initiativ på den enkelte skole og i den enkelte kommune.

Regjeringen tar nå viktige konkrete grep for å øke det lokale handlingsrommet både innen skolesektoren og innen andre kommunale sektorer. I kommuneproposisjonen for 2004 er det varslet en betydelig reduksjon av antallet øremerkede tilskudd og fjerning eller endring av regler som hemmer den kommunale handlefriheten.

Departementet vil også vise til de analyser som er gjort av ressursituasjonen i grunnskolen i denne meldingen. Disse analysene viser at dagens finansieringssystem og styringsmodell så langt synes å gi akseptable ressursmessige forutsetninger for å skape en god skole. Til tross for en svak utvikling av kommuneøkonomien de seneste fem-seks årene, har ressursnivået i skolen vært relativt stabilt. Det kan tyde på at skolesektoren prioriteres relativt høyt i kommunene, noe undersøkelser av lokalpolitikeres prioriteringer også tyder på. Forskjellene mellom kommuner er heller ikke økende, tvert om synes de kommunene som tidligere lå relativt lavt i ressursbruk, å ha opprettholdt sin ressursbruk i stor grad. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at dagens finansieringssystem ikke sikrer tilstrekkelige ressurser til skolen, og at det derfor er behov for radikale endringer i dagens finansieringssystem. Departementet vil imidlertid følge utviklingen i ressursituasjonen nøye i de nærmeste årene og holde Stortinget orientert.

6.3 Vurdering av ulike ressursstyringsnormer

I dagens opplæringslov er det flere ulike bestemmelser som bidrar til å sikre en minstestandard på opplæringstilbudet, og dermed styrer ressursbruken til skolen. Noen av disse er tallfestede som klassesdelingsreglene. Andre regler definerer ikke presist hvor mye ressurser som må trengs for å oppfylle dem, men binder likevel ressurser. Alle elever har krav på en tilpasset opplæring, noe som blant annet gis ved delingstimer. Det er viktig å understreke at kravet om en tilpasset opplæring i de aller fleste tilfeller vil kreve en høyere ressursinnsats enn det minstenivået (minstetimetallet) som dagens klassesdelingsregler definerer. Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har dessuten rett til spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering. I Ot.prp.nr. 67 (2002–2003) er

det foreslått å erstatte klassedelingsreglene med en skjønnsmessig norm om en pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig gruppestørrelse. Dersom denne normen blir vedtatt vil den sammen med det eksisterende kravet om en tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning samlet sett sette et skjønnsmessig minstenivå for ressurstilførselen til skolen. Dette nivået vil i de aller fleste tilfeller ligge høyere enn det tallfestede minstenivået klassedelingsreglene har definert. Det vil kunne være aktuelt at tilsynsmyndighetene i forbindelse med rettet tilsyn ser nærmere på de skolene som har en særlig lav ressursinnsats per elev.

Departementet har imidlertid vurdert om det er behov for en ny tallfestet ressursstyringsnorm i tillegg til de skjønnsmessige normene. Slike normer kan ligge i finansieringssystemet eller i opplæringslovgivningen. Jo sterkere disse normene påvirker kommunenes prioritering av ressurser, dvs. desto høyere ressursnivå de fastsetter, desto sterkere er motargumentene om ansvarsuklarhet og forholdet til lokalt selvstyre som er nevnt i kapittel 6.2.

En form for minsteressursnorm kunne i prinsippet tenkes å ligge i finansieringssystemet ved at midler fordeles til kommuner ut fra en beregnet minsteressurs per elev (basert på pedagogtetthet). Dette ville imidlertid innebære at man forlater ramrefinansieringsprinsippet og innfører en øremerket sektorramme til skoleformål. Uansett om ressursnormen fastsetter overføringen mellom staten og skoleeier direkte, slik den gjør når den ligger i finansieringssystemet, eller om den bare pålegger skoleeier en plikt til å holde ressurstilførselen til skolen på et visst nivå, bør det være en viss sammenheng mellom normen og ressurstilførselen fra stat til kommune, med mindre normen ligger så lavt at den ikke har noen reell betydning. Også en ressursnorm i lovverket vil derfor lett føre til krav om endringer i finansieringen som vil bryte med ramrefinansieringsprinsippet.

En tallfestet minsteressursnorm i opplæringsloven, ut over det som følger av det skjønnsmessige kravet om en tilpasset opplæring og forslaget til krav om en forsvarlig gruppestørrelse, kan utformes på ulikt vis. Det legges i vurderingen her til grunn at den pålegger skoleeier en plikt til å holde ressursene til den enkelte skole på et visst nivå. Man må her skille mellom forskjeller i normens *nivå* og *kompleksitet*. Med *nivå* menes hvor mye penger som normen relativt sett krever at kommunene som et minimum må bruke på skole. Med *kompleksitet* menes i hvor stor grad normkravet er differensiert mellom kommuner og/eller skoler for å fange opp ulikheter i bosettingsmønster og

derav følgende ulikheter i skolestruktur samt ulikelevsammensetning ved skolene.

Man må også skille mellom ressursnormer som er henholdsvis veiledende og bindende for skoleeier. En veiledende minimumsnorm ville kunne være et grunnlag for statlig tilsyn og eventuelt for kommunens budsjettering som et nivå man ikke bør bevege seg under. En veiledende gjennomsnittsnorm vil også kunne være et holdepunkt for kommunal budsjettering, men vil i mindre grad kunne være et grunnlag for statlig tilsyn. En ulempe med veiledende normer er at det er et uklart styringsmiddel for kommunene å forholde seg til. Det vil heller ikke i utgangspunktet gi en automatisk minsteressurssikring, og i det følgende vil vurderingene i stor grad være basert på at normen er bindende.

En minsteressursnorm kan settes såpass lavt at den relativt sjelden vil representere en reell binding, men først og fremst vil fungere som et sikkerhetsnett for å unngå åpenbart uakseptable opplæringsvilkår. En lovfestet norm som sikrer en minsteressurs tilsvarende den som har blitt sikret gjennom klassedelingsreglene, vil ligge på et svært lavt nivå. Det vil knapt være noen kommune som har en ressursbruk til skole på dette nivået i dag. En slik minsteressursnorm vil i noe mindre grad rammes av motargumentene over. Som nevnt vil kravet om tilpasset opplæring og forslaget om en skjønnsmessig rett til en forsvarlig opplæring reelt sett kreve et høyere ressursnivå ved de fleste skoler enn det minsteressursnivået som en tallfestet minsteressurssnorm på nivå med dagens klassedelingsregler ville ha sikret. For kommuner med en høyere ressursbruk vil en slik tallfestet norm kunne virke som et argument for å redusere ressursbruken ned mot normen.

Dersom minsteressursnormen settes så høyt at den tvinger et vesentlig antall kommuner til å omprioritere fra andre formål til skole, må gevinstene i form av minsteressurssikring i den enkelte skole eller kommune avveies i forhold til de tungtveiende motargumenter knyttet til ansvarsuklarhet og lokalt selvstyre som er nevnt tidligere. En slik høyere norm vil også kunne bli oppfattet i kommunene som en indikasjon fra staten på hvor man *bør* ligge i ressursbruk, og ikke et minimumsnivå, og dermed i enda større grad virke som et argument for å redusere ressursbruken ned mot normen for de som ligger over. I tillegg er det betydelig fare for at en slik norm vil kunne føre til bindinger på disponeringen av ressursene som det vil være stor enighet om at er uheldige. Dette avhenger av hvor stor grad av kompleksitet det er mulig og ønskelig å legge inn i en minsteressursnorm. Det er vanske-

lig å utforme en minsteressursnorm som tar hensyn til forskjeller i ressursbehov som følge av bosettingsmønsteret, skolestrukturen og elevsammensetningen ved skolen. Avhengig av hvilket nivå den ligger på, vil en lite kompleks minimumsnorm som ikke tar hensyn til slike forhold, bli urimelig lav i kommuner med spredt bosetting og en derav følgende kostnadskrevende skolestruktur og/eller urimelig høy i kommuner med et bosettingsmønster som gir grunnlag for en lite kostnadskrevende skolestruktur. Alternativet ville være å utarbeide et system med 434 kommunevis normer som oppdateres hvert år, og som søker å ta hensyn til forhold som påvirker ressursbehovet. Et slikt system vil bli svært komplisert uten at det vil treffe det lokale behov i alle tilfeller. En norm bør også ta hensyn til forskjeller i elevsammensetningen mellom skoler, ikke minst fordelingen av elever mellom ulike alderstrinn, noe som ville tilsi en ytterligere grad av kompleksitet.

Minsteressursnormer kan i prinsippet baseres på bemanningstetthet eller på samlet ressursbruk. Baseres de på bemanningstetthet vil minsteressursnormer kunne binde opp ressursbruken til en bestemt innsatsfaktor i skolen, for eksempel pedagogiske årsverk, på bekostning av annen ressursbruk til skole. Også dagens klassesdelingsregler har denne svakheten. I vurderingen i dette kapitlet er det lagt til grunn at normen er basert på bemanningstetthet. Normer basert på samlet ressursbruk vil bli vesentlig mer komplekse enn bemanningsnormer dersom de skal treffe det lokale behovet ettersom forhold som blant annet alderssammensetningen av lærere vil påvirke en skoles samlede ressursbruk.

En minsteressursnorm vil i praksis måtte utformes på skolenivå eller kommunenivå og vil ofte ikke være egnet til å sikre at enkeltelevers rett til en forsvarlig opplæring blir ivaretatt. De skønsmessige rettighetsbestemmelsene kombinert med et mer aktivt tilsyn samt rettighetsbestemmelsene om spesialundervisning er mer egnet til å ivareta dette formålet.

Hvis man tilsvarende skulle ha sikret en minsteressurs til skole gjennom finansieringssystemet i stedet for gjennom opplæringsloven, måtte man ha foretatt et grunnleggende brudd i forhold til dagens rammefinansieringsmodell. Et øremerket tilskudd på toppen av rammetilskuddet som bare dekker en liten del av utgiftene til skole, ville trolig ha hatt relativt liten effekt. Kommunene ville ha bestemt den totale ressursbruken til skole når de bestemte den egenandel som de selv dekker gjen-

nom sine frie inntekter. For at et slikt øremerket tilskudd skulle hatt effekt som minsteressurssikring, måtte det derfor ha bundet egenandelen på en eller annen måte, for eksempel ved å ha stilt krav om at kommunene ikke reduserte den rammefinansierte aktiviteten (slik som ekstraklasse-tilskuddet for videregående opplæring som fantes i perioden 1988–1993). Slike tilskudd vil ha klare negative effekter på bruken av ressurser innenfor skolesektoren, samtidig som de sterkt vil redusere kommunenes handlefrihet. En øremerket sektorramme til skoleformål ville ikke på samme måte svekke effektiviteten i bruken av ressurser innenfor skolesektoren, men ville, som tidligere nevnt, binde opp ressurser til skolesektoren framfor andre sektorer som ikke nødvendigvis er i tråd med behovene til innbyggerne i kommunen. I tillegg ville en øremerket sektorramme som kun var delfinansierende, ikke sikre et nivå på ressursbruken utover nivået på sektorrammen. Et finansieringssystem bygget opp ut fra en nærmere definert minste pedagogressurs per elev ville være et eksempel på en slik øremerket sektorramme.

Hensynet til kommunal handlefrihet, ansvarsklarhet og å legge forholdene til rette for en fornuftig ressursbruk i grunnskolen tilsier at det ikke innføres nye tallfestede minsteressursnormer. I Ot.prp.nr. 67 (2002–2003) har departementet gitt en vurdering av konsekvensene for ressursbruken på skole i kommunene av en opphevelse av klassesdelingsreglene. Departementet viser i den forbindelse til at de skønsmessige normene stiller krav til opplæringen som normalt krever et høyere ressursnivå enn det som følger av klassesdelingsreglene. Departementet venter ikke at ressursinnsatsen til skole samlet sett skal bli lavere som følge av forslaget om å oppheve klassesdelingsreglene. Regjeringen vil etter en samlet vurdering derfor ikke anbefale at det innføres nye minsteressursnormer i opplæringsloven, og heller ikke lignende mekanismer i finansieringssystemet.

Departementet vil i den sammenheng også vise til at det så langt ikke lar seg dokumentere en klar sammenheng mellom ressurser og resultater i norsk skole, jf. kap. 3. Det betyr ikke at ressurser er uten betydning, men at det i dag er for lite kunnskap om hva som skal til for at økt ressurstilførsel skal virke positivt på resultatene som skolen skal oppnå. En tallfestet minsteressursnorm vil bidra til å ta fokus bort fra hvordan man kan styrke kvaliteten i norsk skole, og lett bli en «sovepute» for både nasjonalt nivå og den enkelte kommune.

6.4 Fordeling mellom kommuner

Ser man på fordelingen mellom kommuner i dagens rammefinansieringssystem, har kriteriene i delkostnadsnøkkelen for grunnskolen nylig blitt endret, og det vil ikke være naturlig at det utredes endringer i disse nå. Regjeringen planlegger å oppnevne et offentlig utvalg som skal vurdere endringer i inntektssystemet. Utvalget vil etter planen starte sitt arbeid våren 2004 og vil også vurdere om dagens kriterier for utgiftsbehov til grunnskole bidrar til å gi en god fordeling av rammetilskuddet mellom kommunene.

6.5 Finansiering av frittstående skoler

De frittstående skolene er få i antall, men kan spille en viktig rolle i å stimulere kvalitetsutviklingen i skolen generelt. Det er etter Regjeringens oppfatning ønskelig med et mangfold av skoler, og at den enkelte elev og foreldre har større muligheter til å velge skole enn i dag. Regjeringen har derfor fremmet forslag til ny friskolelov, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003), som åpner for godkjenning av andre skoler enn skoler som utgjør et pedagogisk eller livssynsmessig alternativ, forutsatt at de tilfredsstiller krav til innhold og kvalitet. Et økt mangfold vil gjennom erfaringsutveksling og læring mellom skoler, kombinert med økt kunnskap om hva som gir god læring og et godt læringsmiljø, styrke kvaliteten i både offentlige og frittstående skoler. Regjeringen legger imidlertid ikke opp til en markedsmodell for styring av skolen. Et viktig element i dette er at muligheten til å ta foreldrebetaling for frittstående skoler er begrenset av kostnadsnivået i tilsvarende offentlig skole, noe som hindrer at det er foreldrenes betalingssevne som er avgjørende for kvaliteten i det skoletilbudet som barna mottar.

Det er imidlertid uheldig at dagens finansieringssystem for frittstående skoler og rammefinansieringssystemet for kommunene er basert på forskjellige prinsipper. Dagens system har den urimelige effekt at en offentlig og en frittstående grunnskole som ligger på samme sted og har likt elevtall, vil kunne ha forskjellige økonomiske rammer når man ser offentlige midler og foreldrebetaling under ett. Dette kan gi den ene skolen bedre ressursmessige forutsetninger enn den andre.

Ulikhetene i finansieringen av offentlige og frittstående skoler betyr dessuten at det ikke er likegyldig for tilskuddet til skolen om den er offentlig eller privat eid. Det kan gi kommuner og skoleetablerere økonomiske incentiver til å treffe beslutninger som kan være samfunnsmessig uheldige.

Regjeringen har på denne bakgrunn foreslått en omlegging av finansieringssystemet for frittstående skoler i Ot.prp. nr. 80 (2002–2003). Regjeringen har foreslått at staten fortsatt utbetaler tilskuddet direkte til de frittstående skolene, men at tilskuddet til den enkelte skole baseres på kostnadene i offentlig skole i den kommune hvor skolen ligger. Regjeringen har med dette lagt opp at tilskuddssystemet for de frittstående skolene skal avspeile kommunenes ulike satsning på skole, men så langt mulig å eliminere kostnadsforskjeller som skyldes ulik skolestruktur i de aktuelle kommunene, dvs. hvor mange skoler kommunene har i forhold til elevtallet. I forhold til i dag innebærer dette at frittstående og kommunale skoler av om lag samme størrelse i samme kommune får mer like økonomiske rammevilkår når man ser offentlige tilskudd og foreldrebetaling under ett.

Departementet viser ellers til at regjeringen ønsker å forbedre det økonomiske grunnlaget for friskolene. I Sem-erklæringen uttrykte samarbeidsregjeringen følgende: «*Samarbeidsregjeringen vil innføre et eget tilskudd for kapitalkostnader, og vurdere en økning av driftstilskuddet. Hensikten er å sikre et bedre økonomisk grunnlag for foreldres/elevers valgmuligheter.*» Departementet vil vurdere å øke tilskuddsnivået til de frittstående skolene i forbindelse med de årlige statsbudsjett. Inntil videre er forslaget til omlegging av friskolefinansiering basert på en videreføring av dagens prinsipp om at de frittstående skolene får 85 prosent av tilskuddsgrunnlaget.

Regjeringen planlegger å iverksette endringene i friskolefinansieringen med virkning fra skoleåret 2004–2005.

6.6 Tildelingsmodeller mellom kommune og skole

Som et ledd i utredningen av finansieringsmodeller, har også tildelingsmodellene som benyttes mellom kommunene og den enkelte skole blitt vurdert. Regjeringen har ikke grunnlag for å anta at de tildelingsmodellene som i dag benyttes generelt er uhensiktsmessige, og ser det ikke som aktuelt å pålegge kommunene å benytte bestemte modeller. Dette vil bryte mot hovedprinsippet om at staten skal sette mål for kommunenes virksomhet, men ikke bestemme hvordan de skal nå dem. Mye tyder imidlertid på at det er en viss grad av treghet i utviklingen av tildelingsmodellene i en del kommuner, og det er grunn til å tro at lov- og avtaleverket er en viktig årsak til dette. Forslaget om å oppheve klassedelingsreglene vil imidlertid kunne føre til at

mange kommuner gradvis vil revurdere sine tilde-
lingsmodeller.

6.7 Skolebygg

Kommunene og fylkeskommunene har som nevnt ansvaret for investeringer i og vedlikehold av skolebygg. Beregninger utført av Multiconsult og Econ tyder på at det er betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen generelt. Ved behandling av statsbudsjettet for 2002 vedtok Stortinget en statlig ordning der kommuner og fylkeskommuner skal få kompensert renteutgifter knyttet til nybygg og utbedring av skoleanlegg innenfor en samlet låneramme på 15 mrd. kr. Det er stor interesse for ordningen fra kommunene. Regjeringen foreslår i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2003 å øke bevilgningen til denne ordningen i 2003 slik at flere prosjekter kan få støtte allerede i år.

Regjeringen mener at det må kartlegges nærmere årsakene til mangelfullt vedlikehold av bygg i kommunene, herunder om det kan være strukturelle årsaker til de problemer man kan se. Det må derfor vurderes om det er behov for endringer i dagens rammer for eiendomsforvaltningen i kommunene. I den forbindelse vil Kommunal- og regionaldepartementet i løpet av 2003 opprette et offentlig utvalg som vil ha i mandat å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer.

6.8 Finansieringssystemets rolle i en samlet styringsmodell

Regjeringen ønsker gjennom arbeidet med endringer i styringen av grunnskolen å øke handlingsrommet for skoleeier og skole. Et hovedsiktemål med det reformarbeid som Regjeringen nå gjennomfører, er derfor nettopp å gi skoleeier, skoleledelse og lærere større tillit og mer ansvar innenfor et forutsigbart og klart statlig rammeverk. Etter en samlet vurdering av dagens finansieringssystem legger Regjeringen til grunn at hovedprinsippene i dagens ramrefinansiering bør opprettholdes. Regjeringen vil i den sammenheng bidra til at kommunene gis det nødvendige spillerom til å ivareta sitt ansvar på en god måte, slik at ramrefinansieringssystemet kan fungere etter forutsetningene. Dette gjelder både innenfor skolesektoren og andre sektorer, jf. avsnitt 1.3.

Innenfor skolesektoren er finansieringssystemet for grunnskolen en del av Regjeringens samlede politikk for å styrke skoleeiers og skolenes ansvar og handlefrihet, noe som har vesentlig betydning for kvaliteten og ressursutnyttelsen i skolen, jf. kapittel 5. Staten har ansvaret for å gi rammebetingelser for å skape en god skole, blant annet i form av et lov- og forskriftsverk som sikrer at de nasjonale målene for skolen nås uten at det blir lagt uhensiktsmessige bindinger på hvordan opplæringen skal organiseres. Staten skal sørge for at tilstrekkelige ressurser stilles til disposisjon og påse at den enkeltes rett til en forsvarlig opplæring blir oppfylt. Samtidig skal staten fortsatt ha en tilsynsdialog med skoleeier og en rolle som bindeledd til universiteter og høyskoler. Utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for skolen, som blant annet gir den enkelte kommune og skole et bedre kunnskapsgrunnlag for å forbedre opplæringen, er også et viktig ledd i styringen av skolen. Samlet sett vil dette gi kommunene økte muligheter for å ivareta sitt ansvar for grunnskolen på en god måte.

Regjeringen ser det ikke som ønskelig å innføre nye ressursbindingsbestemmelser, verken i lovverket eller i finansieringssystemet. Når skoleeier gis økt handlefrihet, må staten imidlertid sikre at handlefriheten ikke får uakseptable utslag for den enkelte elev. Et godt statlig tilsyn bidrar derfor til å kunne gjennomføre endringer som gir større lokal handlefrihet. I forbindelse med omtalen av ny modell for den statlige utdanningsadministrasjonen i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett, er det gitt en beskrivelse av hvordan Regjeringen vil skape et bedre og mer målrettet statlig tilsyn med skolen. Tilsynsmyndighetene skal ta utgangspunkt i en dialogbasert tilsynsform. I tillegg til et kontrollformål skal tilsynet ha et utviklingsformål. Tilsynet skal påse at lovverket blir fulgt, og at den enkelte elev og lærings individuelle rettigheter blir oppfylt. Samtidig er det viktig å føre tilsyn med at skoleeiere følger opp resultatene fra kvalitetsvurderingene, og departementet vurderer derfor å legge fram lovforslag med sikte på at også resultatene av kvalitetsvurderingene blir gjenstand for tilsyn.

Departementet vil følge utviklingen i ressurs situasjonen i skolen nøye. Etter hvert som informasjon fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir tilgjengelig, vil det også være mulig å se ressursutviklingen i sammenheng med utviklingen av læringsutbytte og læringsmiljø, noe som vil gi en vesentlig bedre forståelse av situasjonen. Regjeringen vil gi Stortinget en årlig redegjørelse for kvalitetsutviklingen i skolen sett i forhold til ressurs situasjonen. 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.

Utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 15. mai 2003 om ressurs situasjonen i grunnsopplæringen m.m. blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Tabellvedlegg**

Tabell 1.1 Skolestruktur. Relative endringer fra 1997

År	Andel skoler	Andel klasser	Andel elever	Endring i elever per klasse
1997	100 %	100 %	100 %	100 %
1998	100 %	102 %	102 %	100 %
1999	100 %	103 %	104 %	101 %
2000	99 %	104 %	106 %	101 %
2001	98 %	105 %	107 %	102 %
2002	98 %	106 %	109 %	103 %

Absolutte tall

År	Antall skoler	Antall klasser	Antall elever	Elever per klasse
1997	3 202	27 634	549 467	19,9
1998	3 203	28 106	559 523	19,9
1999	3 188	28 482	570 695	20,0
2000	3 168	28 820	580 208	20,1
2001	3 147	29 074	588 521	20,2
2002	3 127	29 327	598 606	20,4

Tabell 1.2 Skoler og elever fordelt på skolestørrelse

Elevtall	1997			2002		
	Skoler	Elever	Andel elever	Skoler	Elever	Andel elever
1-20	269	3 468	0,6 %	218	2676	0,4 %
21-40	305	9 259	1,7 %	260	7855	1,3 %
41-80	477	27 750	5,1 %	461	27208	4,5 %
81-160	703	82 580	15,0 %	615	73717	12,3 %
161-320	955	225 713	41,1 %	914	216871	36,2 %
320-	492	200 697	36,5 %	659	271084	45,2 %

Tabell 1.3 Skoler og elever fordelt på gjennomsnittlig elevtall i klassen ved skolen

Elevtall i klassen	1997			2002		
	Skoler	Elever	Andel elever	Skoler	Elever	Andel elever
1-10	450	10 211	1,9 %	365	8 567	1,4 %
11-20	1 757	242 165	44,1 %	1 672	240 673	40,2 %
21-25	852	255 342	46,5 %	910	288 497	48,2 %
26-	142	41 749	7,6 %	180	60 869	10,2 %

Tabell 1.4 Relativ endring i elever, klasser og lærerårsverk

År	Endring i elevtall	Endring i klassetall	Endring i lærerårsverk
1997	100,0 %	100,0 %	100,0 %
1998	101,8 %	101,7 %	102,1 %
1999	103,9 %	103,1 %	102,9 %
2000	105,6 %	104,3 %	103,8 %
2001	107,1 %	105,2 %	105,1 %
2002	108,9 %	106,1 %	103,5 %

Tabell 1.5 Utvikling i minstetimetall, delingstimer, timer til spesialundervisning og ekstra timer til elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Tall i millioner timer

År	Minste timetall	Delingstimer	Timer til spesial- undervisning	Timer til undervisning av minoritetsspråklige elever	Tilleggs- timer	Sum
1997	25,9	6,2	5,7	2,0	5,8	45,5
1998	26,3	6,4	5,8	2,1	6,8	47,3
1999	26,6	6,1	5,9	2,2	6,4	47,2
2000	27,0	6,2	5,9	2,3	6,4	47,8
2001	27,3	6,3	5,8	2,5	6,4	48,2
2002	27,8	5,7	6,0	2,7	6,0	48,2

Tabell 1.6 Andel elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak, fordelt på antall timer spesialundervisning i året

Relative tall			
År	Elever med 100 eller færre timer	Elever med 101 til 360 timer	Elever med flere enn 360 timer
1997	1,4 %	3,4 %	1,0 %
1998	1,4 %	3,6 %	1,0 %
1999	1,2 %	3,6 %	1,0 %
2000	1,0 %	3,6 %	1,1 %
2002	0,8 %	3,6 %	1,1 %

Absolutte tall				
År	Antall elever i alt	Elever med 101 til 360 timer	Elever med 101 til 360 timer	Elever med flere enn 360 timer
1997	549 467	7 930	18 636	5 486
1998	559 523	7 799	20 079	5 706
1999	570 695	6 882	20 375	5 819
2000	580 208	5 674	20 946	6 588
2002	598 606	4 638	21 313	6 701

Tabell 1.7 Årsverk per 100 elever

År	Lærerårsverk per 100 elever	Assistentårsverk per 100 elever	Sum årsverk per 100 elever
1997	8,80	0,30	9,10
1998	8,82	0,64	9,46
1999	8,72	0,70	9,41
2000	8,65	0,73	9,38
2001	8,63	0,73	9,36
2002	8,35	0,78	9,14

Tabell 1.8 Assistentårsverk som andel av pedagogårsverk

År	Andel assistenter
1998	3,4 %
1999	7,3 %
2000	8,0 %
2001	8,4 %
2001	8,5 %
2002	9,4 %

Tabell 1.9 Lærertimer per elev fordelt på type timer

År	Minste timetall per elev	Delingstimer per elev	Timer til spesialundervisning per elev	Timer til minoritetsspråklige elever per elev	Tilleggstimer
1997	47,09	11,33	10,29	3,64	10,52
1998	46,97	11,36	10,44	3,69	12,09
1999	46,64	10,72	10,31	3,82	11,29
2000	46,51	10,71	10,17	4,01	11,00
2001	46,34	10,62	9,81	4,23	10,93
2002	46,47	9,56	9,97	4,53	9,98

Tabell 1.10 Utvikling i lærertimer utover minstetimetallet som andel av minstetimetallet

År	Delingstimer	Timer til spesialundervisning	Timer til undervisning av minoritetsspråklige elever	Tilleggstimer
1997	24,1 %	21,9 %	7,7 %	22,3 %
1998	24,2 %	22,2 %	7,9 %	25,7 %
1999	23,0 %	22,1 %	8,2 %	24,2 %
2000	23,0 %	21,9 %	8,6 %	23,7 %
2001	22,9 %	21,2 %	9,1 %	23,6 %
2002	20,6 %	21,4 %	9,7 %	21,5 %

Tabell 1.11 Grunnskoleutgifter i KOSTRA fordelt på utgiftsart

	År					Prisøkning
	2001, løpende priser	2001 i 2002-priser	Andel	2002	Andel	1,042
Korrigerte brutto-utgifter per elev (202 og 222)	55 712	58 052	100,0 %	58 330	100,0 %	
Herav lønnsutgifter per elev	43 631	45 464	78,3 %	45 540	78,1 %	
Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev	560	584	1,0 %	541	0,9 %	
Driftsutgifter til undervisningsmaterieell per elev	1 307	1 362	2,3 %	1 265	2,2 %	
Vedlikeholdskostnader per elev	641	668	1,2 %	513	0,9 %	
Diverse driftsutgifter ellers per elev	9 573	9 975	17,2 %	10 471	18,0 %	
Gjennomsnittlig elevtall per klasse		20,2		20,4		

Tabell 1.12 Sammenheng mellom endring i elevtall og endring i delingstimer og timer til spesialundervisning

	Kommuner med økning i timetallet per elev	Kommuner med reduksjon i timetallet per elev	Sum
Kommuner med økning i elevtallet	114	221	335
Kommuner med reduksjon i elevtallet	45	54	99
Sum	159	275	

Tabell 1.13 Elever i fulldelte og fådelte skoler

	1997		2002	
	Antall skoler	Antall elever	Antall skoler	Antall elever
Fulldelte	1 907	478 583	1 993	536 564
Herav rene barneskoler	1 121	278 563	1 216	318 059
Rene ungdomsskoler	457	109 500	479	130 024
Kombinerte skoler	329	90 520	298	88 481
Fådelte	1 295	70 884	1 143	62 042
Herav rene barneskoler	909	41 881	805	38 039
Rene ungdomsskoler	7	64	9	116
Kombinerte skoler	379	28 939	329	23 887
Andel elever i fådelte skoler		12,9 %		10,4 %

Tabell 1.14 Antall lærekontrakter per studieretning per 1. oktober 2002

Studieretning	Antall lærekontrakter
trearbeidsfag	602
tekniske byggfag	1495
naturbruk	560
mekaniske fag	5728
kjemi- og prosessfag	336
hotell- og næringsmiddelfag	2874
helse- og sosialfag	3561
formgivingsfag	2704
elektrofag	5526
byggfag	4247
allmenne, økonomiske og administrative fag	1655

Tabell 1.15 Elever i yrkesfaglige studieretninger i 2001 og 2002.

	Andel elever på yrkesfag i 01	Andel elever på yrkesfag i 02
Landet	43 %	46 %
Østfold	46 %	51 %
Akershus	40 %	40 %
Oslo	34 %	36 %
Hedmark	50 %	49 %
Oppland	47 %	54 %
Buskerud	46 %	48 %
Vestfold	44 %	49 %
Telemark	40 %	42 %
Aust-Agder	46 %	51 %
Vest-Agder	46 %	43 %
Rogaland	42 %	50 %
Hordaland	45 %	47 %
Sogn og Fjordane	42 %	47 %
Møre og Romsdal	45 %	49 %
Sør-Trøndelag	41 %	47 %
Nord-Trøndelag	38 %	46 %
Nordland	48 %	51 %
Troms	39 %	41 %
Finnmark	43 %	44 %

Tabell 1.16 Utgift per elev per fylke i yrkesfag og allmennfag*

	Utgift per elev i allmennfag i 2001 i 2002 priser	Utgift per elev i allmennfag i 2002	Utgift per elev i yrkesfag i 2001 i 2002 priser	Utgift per elev i yrkesfag i 2002
Landet	79004	74039	107961	100706
Østfold	79659	80755	110207	104927
Akershus	73166	71294	103166	93061
Oslo	0	0	0	0
Hedmark	83638	79471	116041	108712
Oppland	87080	87325	112713	105105
Buskerud	80960	77841	108818	98643
Vestfold	73761	71261	102605	93443
Telemark	0	55030	0	88052
Aust-Agder	74453	73068	108885	100517
Vest-Agder	72050	62895	95150	88601
Rogaland	68800	63645	103524	92625
Hordaland	85454	70829	110171	96014
Sogn og Fjordane	89409	91344	121616	119934
Møre og Romsdal	74369	77041	115538	105460
Sør-Trøndelag	86527	85393	117868	109998
Nord-Trøndelag	84379	59066	117420	102513
Nordland	80698	81813	107797	107477
Troms	95594	84404	127381	115500
Finnmark	109401	97547	139715	123232
SUM	79004	74039	107961	100706

* Foreløpige tall for 2002

Tabell 1.17 Tabell 1.17 Andel elever som kom inn på 1. kursønske etter første inntak. Prosent. 1998, 2000 og 2002.

	1998	2000	2002
I alt	83 %	83 %	81 %
Allmenne økonomiske og administrative fag	92 %	90 %	89 %
Musikk, dans, drama	93 %	93 %	92 %
Idrettsfag	94 %	93 %	92 %
Helse- og sosialfag	70 %	74 %	73 %
Naturbruk	86 %	85 %	83 %
Formgivingsfag	74 %	77 %	74 %
Hotell og næringsmiddelfag	72 %	73 %	71 %
Byggfag	78 %	77 %	74 %
Tekniske byggfag	68 %	72 %	64 %
Elektrofag	80 %	78 %	74 %
Mekaniske fag	71 %	69 %	65 %
Kjemi- og prosess	71 %	73 %	75 %
Trearbeidsfag	70 %	69 %	64 %
Media og kommunikasjon.		65 %	80 %
Salg og service		65 %	75 %
Utenfor studieretning.	95 %	93 %	91 %