

SØF-rapport nr. 02/15

Evaluering av landslinjeordningen

av

Jon Marius Vaag Iversen

Ole Henning Nyhus

SØF-prosjekt nr. 3160: «Evaluering av landslinjeordningen»

Prosjektet er finansiert av KS

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, SEPTEMBER 2015**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-126-3 Trykt versjon
ISBN 978-82-8150-127-0 Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226

Forord

Denne rapporten er en evaluering av landslinjeordningen for videregående skoler i Norge. Prosjektet er skrevet på vegne av KS og er i sin helhet utført av Senter for Økonomisk Forskning ved NTNU. Arbeidet med denne rapporten har vært gjort av Ole Nyhus og Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder). Lars-Erik Borge har fungert som kvalitetssikrer underveis i prosjektet. I deler av dette prosjektet har vi benyttet data som er spesialbestilt fra Utdanningsdirektoratet. Vi takker Utdanningsdirektoratet for tilrettelegging av disse data. Utdanningsdirektoratet er ikke ansvarlig for noen av analysene av datamaterialet eller de tolkninger som er gjort. I tillegg takkes personer fra fylkeskommunene Rogaland, Nord-Trøndelag og Nordland samt personell ved skoler med landslinjer i disse fylkene, for viktige bidrag i caseundersøkelsen vi gjennomførte. Skoleledere fra mange av landslinjeskolene har også besvart en spørreundersøkelse og bidratt med elevlister i forbindelse med spørreundersøkelse til tidligere elever.

I Prop. 1 S (2014-2015) fra Kunnskapsdepartementet ble det varslet at KD skulle «gjennomgå landslinjeordningen for å vurdere om landslinjene innenfor ordningen samsvarer med målet for ordningen og om det er grunnlag for å endre fordelingen av kapasiteten ved landslinjene». Denne rapporten er ikke et svar på denne varslede gjennomgangen, men en gjennomgang bestilt av KS. Parallelt med arbeidet med denne rapporten er det gjort en gjennomgang av landslinjeordningen utført av Utdanningsdirektoratet. Denne er publisert og vi vil henviser til denne gjennomgangen flere steder i denne rapporten.

Fagansvarlig for rapporten i KS har vært Lars Runar Zahl-Jensen og FoU-ansvarlig har vært Hilde Ravnaas.

Nevnte personer over gjøres ikke medansvarlig for rapportens konklusjoner og vurderinger.

Trondheim, september 2015

Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder) og Ole Henning Nyhus

Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	1
1.1.	Innledning og bakgrunn.....	1
1.2.	Oppsummering og sammendrag	3
2.	PROBLEMSTILLINGER OG DATA	7
2.1.	Problemstillinger	7
2.2.	Datamateriale.....	7
2.3.	Metode	9
3.	ELEVSTALL, SØKERE OG KAPASITETSUTNYTTELSE.....	11
3.1.	Utvikling over tid.....	12
3.2.	Samlet vurdering av kapasitets- og elevtallsutvikling.....	18
3.3.	Oppsummering elevtall og kapasitet	29
4.	KOSTNADSUTVIKLING OG ØKONOMI.....	30
4.1.	Økonomisk utvikling på fylkesnivå.....	30
4.2.	Driftstilskudd og skolenes kostnader.....	35
4.3.	Utstyrstilskuddet.....	41
4.4.	Oppsummering av kostnadsanalysene	44
5.	LANDSLINJENES SAMFUNNSNYTTE	46
5.1.	Geografisk tilhørighet.....	47
5.2.	Synergier.....	49
5.3.	Gjennomføring og framtidig status.....	50
5.4.	Elevers vurdering av landslinjen	56
5.5.	Oppsummering om landslinjenes samfunnsnytte	57
	REFERANSER	60
	APPENDIKS	61

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning og bakgrunn

Landslinjeordningen i Norge har en lang historie. Fram til 1987 var 21 fag betegnet som landslinjer. Siden den gang har det imidlertid ved flere anledninger vært foreslått å avvikle tilskuddsordningen for landslinjene. Ordningen har likevel overlevd fram til i dag og argumentasjonen har vært å *opprettholde tilstrekkelig utdanningskapasitet i små og særlig ressurskrevende fag*.

Målsettingen med landslinjeordningen er med andre ord å opprettholde tilbud i Norge i fag som er små, det vil si at det i fylkeskommuner ikke er tilstrekkelig grunnlag for å ha tilbud og fag som er særlig ressurskrevende, det vil si at de er for kostbare for fylkeskommunen å drive selv. På bakgrunn av dette har man hatt en statlig tilskuddsordning som har variert noe i utforming men som var ment å sikre et tilbud i disse fagene. Ordningen finansieres ved siden av inntektssystemet og sikrer på denne måten at den holdes utenfor fylkeskommunens budsjettforhandlinger. Tilbud som av Stortinget er gitt landslinjestatus er fag og fordypninger ved utvalgte videregående skoler som man mener det er av nasjonal betydning å opprettholde. Dette skal bidra til å sikre elever fra hele landet et nasjonalt tilbud i små og/eller kostbare kurs i videregående opplæring (Utdanningsdirektoratet 2015¹).

Tilskuddsordningen for landslinjer slik vi kjenner den i dag stammer helt tilbake fra 1996. Stortinget vedtok da å gjeninnføre ordningen fra tilbake i tid hvor «normalkostnaden» for disse elevene ble trukket ut av fylkeskommunens rammetilskudd og lagt inn i den øremerkede ordningen. Tilskuddet fordeles dermed ut til skolene etter bestemte satser, elevtall og kapasitet (Kunnskapsdepartementet). Midlene til landslinjene bevilges over kapittel 225 post 60 på budsjettet til Kunnskapsdepartementet. Størrelsen på bevilgningen og dimensjoneringen av opplæringstilbudet fastlegges av Stortinget i den årlige budsjettbehandlingen. Bevilgningen for 2014 var på omtrent 191 millioner kroner, hvor nesten 27,5 av disse var utstyrstilskudd. For 2015 er det budsjettert med 197 millioner kroner (Utdanningsdirektoratet 2015¹). 85 prosent av driftstilskuddet gis på bakgrunn av linjens kapasitet, mens de resterende 15 prosent av driftstilskuddet gis på bakgrunn av faktisk antall elever.

Tabell 1.1: Oversikt over de ulike landslinjetilbudene og skolene som har landslinjer

Landslinje	Skoler	Kapasitet
Anleggsteknikk Vg2	Blakstad vgs (Aust-Agder)	60
	Solør vgs avd. Våler (Hedmark)	60
	Øksnevad vgs (Rogaland)	30
	Os vgs (Hordaland)	60
	Fauske vgs (Nordland)	60
	Kirkenes vgs (Finnmark)	30
Anleggsmaskinmekaniker Vg3	Blakstad vgs (Aust-Agder)	15
	Solør vgs avd. Våler (Hedmark)	15
	Øksnevad vgs (Rogaland)	15
	Os vgs (Hordaland)	15
	Fauske vgs (Nordland)	15
	Kirkenes vgs (Finnmark)	15
Økologisk landbruk	Sogn Jord og Hagebruksskole (Sogn og Fjordane)	VG2: 28 VG3: 24
Sportsfiske som næring og hobby	Grong Vgs (Nord-Trøndelag) VG1, VG2 og VG3	90
Skiidretter	Setesdal avd. Hovden (Aust-Agder) Alpint, snowboard og langrenn. VG1, VG2 og VG3	60
	Oppdal vgs (Sør-Trøndelag) Alpint og Telemark. VG1, VG2 og VG3	45
	Heimdal vgs (Sør-Trøndelag) Hopp og kombinert. VG1, VG2 og VG3	30
	Meråker vgs (Nord-Trøndelag) Langrenn og skiskyting. VG1, VG2 og VG3	70
	Narvik vgs avd. Frydenlund (Nordland) Alpint. VG1, VG2 og VG3	30
	Nord-Troms vgs (Troms) Langrenn og skiskyting. VG1, VG2 og VG3	35
	Skedsmo vgs (Akershus) VG2 Flyfag, VG3 Flytekniske fag og VG3 Avioniker	72
	Sola vgs (Rogaland) VG2 Flyfag, VG3 Flytekniske fag og VG3 Avioniker	72
Flyfag	Bodø vgs (Nordland) VG2 Flyfag, VG3 Flytekniske fag og VG3 Avioniker	72
	Bardufoss vgs (Troms) VG2 Flyfag og VG3 Flytekniske fag	24
	Solør vgs (Hedmark)	30
	Hønefoss vgs (Buskerud)	30
	Notodden vgs (Telemark)	30
Yrkessjåfør	Blakstad vgs (Aust-Agder)	30
	Sauda vgs (Rogaland)	30
	Os vgs (Hordaland)	30
	Sogndal vgs (Sogn og Fjordane)	30
	Kristiansund vgs (Møre og Romsdal)	30
	Ole Vig vgs (Nord-Trøndelag)	30
	Hadsel vgs (Nordland)	30
	Alta vgs (Finnmark)	30
	Andøy vgs	36
	Vinstra	27
	Kongsberg vgs	15
Smedfaget	Odda vgs	10

Forskrift til Opplæringslova § 6-11 og § 6-12 hjemler at inntak til landslinjene skjer under særlige regler om inntak, blant annet at elever fra hele landet skal stille likt ved inntak, og at fylkeskommuner ikke kan kreve gjesteelevsoppgjør fra andre fylker (Opplæringslova). Skolefylkene skal stille nødvendige lokaler og skoleromsutstyr, verksteder, øvingsarealer og lignende til disposisjon for landslinjene. Dette gjør at fylkeskommunene har en viss egenandel knyttet til tilbudet. På den andre siden vil tilbudet være lukrativt for fylkets egne elever som vil ha kortest reisetid til denne linjen (Utdanningsdirektoratet 2015²).

Ved 30 skoler i Norge finnes en eller flere landslinjer. 15 fylker er vertskap for disse landslinjene. De ulike landslinjetilbudene er presentert i tabell 1.1, sammen med maksimal kapasitet ved skolene. Det er landslinjer i tilbud som anleggsteknikk, anleggsmaskinmekaniker, flyfag, skiidretter, yrkessjåfør, ur- og instrumentmakerfag, smedfag, romteknologi, sportsfiske og jord- og hagebruk. Maksimal kapasitet ved linjene er på 1460 elever og det er i overkant av 1200 elever ved landslinjene i dag. Kapasiteten ved skolene har vært relativt konstant over tid.

Rapporten er oppbygd som følger: I kapittel 2 gjennomgår vi problemstillinger, metode og data-materiale. I kapittel 3 analyserer vi elevtallsutvikling og kapasitet. I kapittel 4 diskuteres økonomiaspekt av landslinjene for fylker og skoler. I kapittel 5 ser vi på landslinjenes samfunnsnytte. Kapitlene analyseres og oppsummeres separat. Datamaterialet benyttet for å analysere disse temaene er caseundersøkelser av tre fylkeskommuner, spørreundersøkelse til rektorer/skoler og tidligere elever, samt analyser av data innhentet fra SSB og Utdanningsdirektoratet.

1.2. Oppsummering og sammendrag

Hovedproblemstillingene i dette prosjektet har vært knyttet til tema som elevtallsutvikling og kapasitetsutnyttelse, økonomi og samfunnsnytte. Det har vært gjennomført tre caseundersøkelser og to spørreundersøkelser (en til rektorer og en til tidligere elever). Det har i tillegg blitt samlet inn data fra SSB og Utdanningsdirektoratet. Basert på dette datamaterialet har vi sammenfattet enkle/oversiktlige analyser og illustrasjoner med tanke på å svare på prosjektets problemstillinger.

Hver landslinje har en fastsatt kapasitet, som er kjent på forhånd og som danner grunnlag for 85 prosent av finansieringen gjennom driftstilskuddet. Denne kapasiteten har med få unntak vært konstant over tid. Kapasitetsutnyttelsen vil da bli bestemt ut fra etterspørsel og vilje til å

tilby antallet plasser. Etterspørselen ved landslinjene kommer fra hele landet. Alle elever i Norge kan søke etter samme premisser uavhengig av hjemfylke. Etterspørselen etter landslinjene har samlet sett vært økende og kapasitetsutnyttelsen har blitt bedre de siste årene. Antall søkere har siden 2007 økt fra like i overkant av 1000 elever til over 1600 elever. Elevtallet har økt fra 1000 elever i 2008 til over 1200 elever i dag. Kapasitetsutnyttelsen er best innenfor flyfagene og innen anleggsteknikk. Her har man flere eksempler på flere elever enn maksimal kapasitet, ifølge data fra Utdanningsdirektoratet. Skiidretter har hatt en forbedring i kapasitetsutnyttelsen i perioden og utnytter i dag kapasiteten på en god måte. Også her har man eksempler på noen flere elever enn kapasiteten tilsier. Yrkessjåfør har gjennom hele perioden hatt en relativt stor differanse mellom kapasitet og elevtall og det har også de andre små landslinjene. Ved de små landslinjene vil i enkelte tilfeller kapasitetsutnyttelse ikke være et mål i seg selv. Det kan nettopp være lav etterspørsel eller andre utfordringer ved å tilby utdanningen som er årsaken til at kurset innfrir kravene til å være landslinje.

En del skoler innen yrkessjåfør peker på at økonomi er en viktig årsak til at kapasiteten ikke nås. Man har ikke råd til å utnytte kapasiteten fullt ut. Enkelte skoler innen anleggsmaskinmekanikerfaget opplever dårlig søkning. Det er enkeltskoler innen yrkessjåfør, anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker som peker både på kompetanse og utstyr som begrensende for kapasitetsutnyttelse. Det store bildet er imidlertid at ingenting av dette er store utfordringer for de aller fleste skolene.

Forskjeller i regnskapsføring både mellom fylker og innad i fylkene over tid, samt endringer i KOSTRA-veileder i perioden vi studerer, har gjort de økonomiske analysene svært utfordrende å gjennomføre. Spørreundersøkelsen konkluderte også med at regnskapsføringen fortsatt er ulik mellom skolene.

Målt i faste 2014-kroner var brutto driftsutgifter i 2005 på totalt 210 millioner. Deretter så man en nedgang i 2006 til 188 millioner, mens utgiftene økte til 212 millioner i 2007. De siste årene har brutto driftsutgifter utgjort om lag 250 millioner. Ut fra rapporteringen hadde fylkene en positiv netto driftsutgift (da skal blant annet det statlige tilskuddet være fratrasket) for alle årene i perioden. Dette indikerer at fylkene velger å benytte frie inntekter på å opprettholde disse tilbudene. Som for brutto driftsutgifter varierer netto driftsutgifter relativt mye over perioden, fra 7,7 millioner i 2008 til 64 millioner i 2013, og ut fra kommuneregnskapene har fylkeskommunenes finansieringsandel økt en del over perioden.

Tilskuddssatsen per elev varierer mellom de ulike landslinjene og prisjusteres årlig. Fra 1994 til og med 2007 var imidlertid satsen konstant. Det vil si at den ikke ble regulert i perioden. I 2008 ble det foretatt en større justering av satsene innen flyfag, romteknologi, og delvis yrkessjåfør og sportsfiske. Målsettingen om at driftstilskuddet skulle fullfinansiere driften av landslinjen i 1994 vil derfor ikke være gjeldende i senere perioder. Hvis satsen hadde blitt justert med 3 prosent årlig siden 1994 hadde den vært om lag 50 prosent høyere enn dagens nivå.

Vi har ved hjelp av regresjonsanalyser forsøkt å estimere kostnader per elev for de ulike landslinjene. Skiidretter har en estimert gjennomsnittskostnad på 80 000 kroner. Dette ligger tett opptil skolenes egne beregninger som vi har fått tilgang til gjennom spørreundersøkelsen og er også noenlunde på samme nivå som driftstilskuddet (73 100 i 2014). For anleggsgag estimeres en enhetskostnad på 140 000, som har et driftstilskudd på 129 000 i perioden. For flyfag og romteknologi er enhetskostnadene høyere, estimert til omtrent 250 000. Ved full kapasitetsutnyttelse hadde enhetskostnaden imidlertid vært noe lavere. Driftstilskuddene er på 121 800. Yrkessjåfør har estimerte enhetskostnader på omtrent 300 000. Her er driftstilskuddet på 134 100. Her er også tilbakemeldingene at linjene har blitt dyrere å drive med årene på grunn av større krav til opplæringsomfang og regler rundt opplæringen. Yrkessjåfør har også relativt dårlig kapasitetsutnyttelse. Ved full kapasitetsutnyttelse hadde enhetskostnaden vært under 200 000 kroner gitt at dagens lærerkapasitet mv. er tilstrekkelig til å håndtere en slik økning i elevtall. Samtaler med representanter for linjen indikerer imidlertid at den forutsetningen trolig ikke er oppfylt. Modellene indikerer at elever som tar flyfag og yrkessjåfør gir fylkene størst økonomisk belastning.

Det siste punktet i denne rapporten har vært på landslinjenes samfunnsnytte. Denne delen av rapporten gir mindre håndfaste analyser enn de to første. Vår forståelse av linjenes samfunnsnytte henger sammen med om de bidrar til linjenes måloppnåelse, det vil si om de bidrar til opprettholdelse eller etablering av utdanningstilbud i små og/eller kostbare fag. Skolene selv mener de dekker både lokale, regionale og nasjonale behov. Det er de små linjene, som gis ved kun en skole som i størst grad mener de bidrar til å dekke nasjonale behov. Dette henger sammen med at de er det eneste utdanningstilbudet i landet.

Skolene rekrutterer elever fra andre fylker i varierende grad. Dette henger også sammen med at de ulike linjene gis ved et ulikt antall skoler. Noen linjer gis ved kun en skole i hele landet, mens for eksempel yrkessjåfør gis ved totalt elleve skoler. Ved enkelte av de små fagene kommer så mange som over 90 prosent fra andre fylker. Også skiidretter rekrutterer 70 prosent

fra andre fylker enn skolens hjemfylke. Lavest andel fra andre fylker finnes ved yrkessjåfør, anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker.

Landslinjen på skolen gir ifølge rektorene positive synergier til resten av skolen. Særlig gjelder dette for å trekke til seg riktig kompetanse. Skiidretter, anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker mener i størst grad at dette er tilfelle. Rektorene mener også at landslinjene er viktige for lokalsamfunnet og det er særlig de små linjene som vektlegger dette.

Når det gjelder gjennomføring, mangler vi gode sammenlignbare tall. Så langt vi kan se er imidlertid gjennomføringen god, og godt over 90 prosent. Anleggsmaskinmekaniker trekker dette tallet en del ned. Ved noen andre linjer fullfører så godt som samtlige elever. Arbeidsledigheten blant de elevene som vi nådde i vår elevsurvey var på omtrent 4,5 prosent. De aller fleste var i full jobb, eller i utdanning. Her varierte det imidlertid en del mellom linjene og innenfor anleggsmaskinmekaniker, anleggsteknikk, flyfag og yrkessjåfør er størsteparten i jobb eller i annen videregående opplæring (f.eks. i lære) et år etter fullført utdanning ifølge rektorene. For skiidretter og de små linjene er størsteparten i utdanning. Størsteparten av elevene som besvarte undersøkelsen har eller har hatt en jobb som har vært relevant for utdanningen sin.

For anleggsmaskinmekaniker og yrkessjåfør valgte en stor andel av elevene utdanningen fordi dette var etterspurt av lokalt næringsliv. Dette var mindre viktig for de andre linjene. For skiidretter var skolens anerkjennelse spesielt viktig. De aller fleste elevene ved alle linjer følte de hadde godt utbytte av utdanningen og anbefaler den til andre.

Rektorene ble spurt om hva som ville vært alternativet om landslinjeordningen ble avviklet. Samlet sett virker en avvikling som mest sannsynlig for skolene, eventuelt at tilbudet videreføres i mindre omfang om landslinjeordningen skulle måtte avvikles.

2. Problemstillinger og data

Dette prosjektet er i stor grad tredelt hvor vi i den første delen av prosjektet skal se på elevtallsutviklingen og avvik mellom elevtall og kapasitet ved skolene. I tillegg har vi tall på antall søkere og antallet elever som får tildelt plass ved skolene. Den andre delen omhandler økonomien ved landslinjene. Tilskuddssatsene stod fast i mange år, men har siden 2007 blitt indeksregulert årlig. Vi skal se på sammenhengen mellom tilskudd og faktiske kostnader. I den tredje delen skal vi diskutere landslinjenes virkning på lokale, regionale og nasjonale behov.

2.1. Problemstillinger

Mer konkret er problemstillingene som følger:

1. Finnes det avvik mellom antallet plasser og kapasiteten ved skolen

- a. For hvilke landslinjer er dette avviket størst?*
- b. Har avviket endret seg over tid?*
- c. Hva er sammenhengen mellom søkere, tilbud av plasser og faktisk elevtall?*

2. Hva er sammenhengen mellom statlig tilskudd og faktiske kostnader for landslinjene?

- a. Hvordan er det samlede tilskuddet for landslinjen i forhold til samlede kostnader?*
- b. Hvordan er forskjellen i enhetskostnader per elev og tilskuddssatsen de mottar fra staten?*
- c. Hvordan har forskjellen mellom tilskudd og kostnader utviklet seg over tid?*
- d. Er spriket mellom kostnadene og tilskuddet likt mellom landslinjer? Og har utviklingen over tid vært annerledes for noen landslinjer enn for andre?*
- e. Er nyere landslinjer bedre tilpasset tilskuddene enn eldre landslinjer?*

3. Lokale, regionale og nasjonale behov – nytte for samfunnet?

2.2. Datamateriale

Vi vil i denne rapporten bruke en miks av ulike datakilder. Dette omhandler både kvalitative og kvantitative datainnsamlinger og er ment å gi bred kunnskap om landslinjene. Mange av problemstillingene presentert ovenfor kan ikke utelukkende angripes kvantitativt. Analysene

vil derfor være preget av informasjon innhentet i intervjuer og drøftet i denne rapporten. I tillegg vil de kvalitative dataene utfylle kvantitative funn.

Caseundersøkelser

Vi har som en innledning til prosjektet gjennomført caseundersøkelser i tre fylkeskommuner. I disse fylkeskommunene har vi snakket med fagansvarlige hos fylkesadministrasjonen, økonomiansvarlige, rektorer og avdelingsleder for landslinjene. Vi har på denne måten fått fram både fylkeskommunene og skolenes syn på landslinjene. Casefylkene var spredt over hele landet og skolene dekket en stor del av det samlede landslinjetilbudet.

Gjennomføringen av casene var gjennom intervjuer. Personene fikk sendt ut en samlet samtaleguide på forhånd slik at de hadde mulighet til å forberede seg. Intervjuer ble gjennomført både enkeltvis og i grupper på to-fem personer etter hva som var mest hensiktsmessig. Intervjuene ble gjennomført i desember 2014 og januar 2015.

Spørreundersøkelser

Vi har i dette prosjektet sendt ut to ulike spørreundersøkelser. Den første undersøkelsen gikk til rektorer ved samtlige av skolene som har landslinjer. Undersøkelsen omhandlet flere tema og var motivert av caseundersøkelsene. Undersøkelsen inkluderte spørsmål om økonomi, samfunnsnytte og kapasitetsutnyttelse og datamaterialet benyttes i analyser av flere deler i prosjektet.

Av 30 potensielle skoler fikk vi svar fra 21. Dette tilsier en svarprosent på 70 prosent. Dette er tilfredsstillende. Svarprosenten er noe varierende mellom linjene. Samtlige skoler innen anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker har svart. Av de små linjene som har tilbud på kun en videregående skole i Norge, har alle bortsett fra en skole svart. Fire av seks linjer med skiidretter har svart og åtte av elleve med yrkessjåfør har svart. Når det gjelder flyfag, er svarprosenten 50 prosent. Spørreundersøkelsen ble kun sendt ut elektronisk og gjennomført i februar 2015.

Den andre spørreundersøkelsen ble sendt til elever som startet ved landslinjen i perioden 2008 til 2010. Vi kontaktet skolene for å få tilgang til e-postadresser til disse elevene i etterkant av

skoleundersøkelsen. Vi kom i kontakt med i alt 20 skoler og dette resulterte i 1061 e-post-adresser. Ved utsendelse av undersøkelsen kom 319 e-postadresser i retur på grunn av at de ikke var gyldige. Det vil være riktig å anta at for de adressene vi ikke fikk i retur, vil det også være adresser som er svært lite i bruk. Slik at vi etter all sannsynlighet ikke har nådd 743 elever, selv om e-postene kom fram.

Av de som fikk undersøkelsen svarte 186 elever, spredt over alle linjene. Dette er 25 prosent av de 743 som mottok undersøkelsen. Dette er i utgangspunktet en lav svarprosent, men det er likevel i overkant av hva vi trodde på forhånd. På de fem-seks årene siden disse elevene gikk ut fra landslinjen har mange sannsynligvis skiftet e-postadresser og vi nådde ikke tak i flere av dem. Samtidig er dette en gruppe som typisk har lav svarprosent på slike undersøkelser.

På bakgrunn av lav svarprosent på elevsurveyen må vi derfor tolke resultatene fra denne undersøkelsen med varsomhet, og heller bruke resultatene som eksempler på elevenes tilbakemeldinger. Dette var også meningen med denne undersøkelsen på forhånd siden vi forventet lav respons på undersøkelsen.

Andre data

I tillegg til de data vi har samlet inn gjennom caseundersøkelser og spørreskjema har vi bestilt data fra Utdanningsdirektoratet om landslinjene. Dette gjelder data på skolenivå for en periode tilbake til 2007 om tilskudd, elevtall, søkere, tilbudte plasser og kapasitet. Datamaterialet blir hovedsakelig benyttet til å analysere elevtallsutvikling og kapasitetsutnyttelse over tid for de ulike landslinjetilbudene.

2.3. Metode

Basert på de data vi har samlet inn vil vi i dette prosjektet benytte en miks av kvalitative og svært enkle kvantitative metoder. Denne miksen er gjennomført for å besvare problemstillingene 1-3 på en best mulig måte. I den kvalitative delen har vi benyttet både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer hvor en samtaleguide ble distribuert på forhånd. Den kvantitative delen består i som nevnt analyser av spørreundersøkelser og enkle kvantitative framstillinger og sammenligninger ved hjelp av offentlige data. I tillegg er det gjennomført regnskapsanalyser

for å studere økonomien ved landslinjene. De kvantitative framstillingene er i tabellform og som grafiske analyser. Vi har også gjennomført enkelte regresjonsanalyser.

3. Elevtall, søkere og kapasitetsutnyttelse

Denne delen av rapporten omhandler den første problemstillingen om elevtallsutvikling og kapasitetsutnyttelse ved landslinjeskolene. Vi skal se på hvordan søkertallene har utviklet seg, om det er endringer i tilbudte plasser i forhold til kapasitet, og om det er særlige forskjeller mellom landslinjene. Tabell 1.1 tidligere i denne rapporten ga oversikt over de landslinje-tilbudene vi har.

Datamaterialet vi baserer denne delen av prosjektet på er spesialbestilt fra Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet registrerer disse tallene som grunnlag for utbetaling av tilskudd. Derfor bør kvaliteten på data være god. Vi må imidlertid ta forbehold om feilkilder i dette materialet også. Analysene tar utgangspunkt i at datamaterialet er godt og er pålitelig.

Før vi går videre må enkelte av begrepene/målene avklares og begrenses. Begrepene er kapasitet, søkertall, elevtall og tilbudte plasser:

Kapasitet – Landslinjene har på forhånd en satt kapasitet. Denne kapasiteten danner utgangspunktet for store deler av driftstilskuddet. Kapasiteten har vært konstant over tid.

Søkere - Søkertallet angir antall elever som hadde den bestemte linjen som førsteønske.

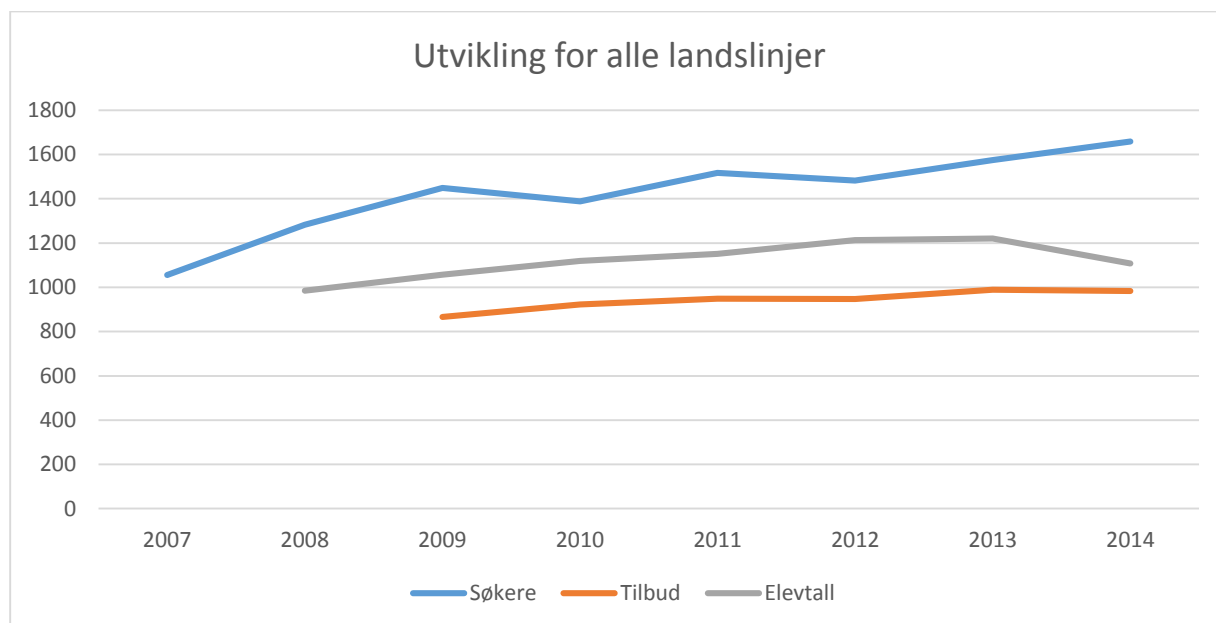
Tilbudte plasser - Dette er antallet elever som får tilbudt plass ved landslinjen i førsteopptaket.

Elevtall: Elevtallet er antall elever som faktisk starter ved landslinjen.

Vi skal diskutere forskjeller mellom de ulike målene ovenfor. Kapasiteten er som nevnt relativt konstant over tid. Dette målet danner grunnlag for 85 prosent av driftstilskuddet og gir på denne måten økonomisk forutsigbarhet. Faktisk elevtall vil i utgangspunktet ikke være høyere enn kapasiteten. Vi vil imidlertid se at det er tilfeller hvor det er det. Uansett får ikke landslinjene statlig tilskudd for mer enn maksimal kapasitet. Søkere er basert på etterspørselen etter tilbudet ved den enkelte skole, mens tilbudte plasser kan si noe om praksis ved skolen. Dersom etterspørselen er stor, og man likevel ikke tilbyr plasser som fyller opp kapasiteten, hva er årsaken til det? Utdanningsdirektoratet (2015¹) fant at gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse er på 86 prosent.

3.1. Utvikling over tid

Med noen svært få unntak har kapasiteten holdt seg stabil i en lang periode og gjennom hele tiden vi studerer. Elevtallet har økt og dette tyder på bedret kapasitetsutnyttelse. Vi måler utviklingen, etterspørselen og kapasitetsutnyttelsen som differanser mellom de målene vi diskuterte ovenfor. Vi studerer utviklingen i disse differansene over tid. Først skal vi studere etterspørselen og tilbudet av plasser samlet sett for landslinjene.



Figur 3.1: Utvikling i samlet antall søkere, elevtall og tilbudte plasser

Vi ser at etterspørselen etter landslinjene har økt betraktelig de siste syv årene. Kapasiteten vet vi at har holdt seg relativt konstant og vi ser at den relativt sterke etterspørselsøkningen har slått ut i økt kapasitetsutnyttelse ved at elevtallet og antall tilbudte plasser har økt. Elevtallsutviklingen fram til 2014 er ikke bekreftet og endelig tall for vårsemesteret er ikke inkludert der. Derfor bør vi se bort fra nedgangen i elevtall til 2014.

I det videre skal vi se elevtallet i forhold til kapasiteten ved skolene, som vil gi oss et mål på kapasitetsutnyttelsen. I tillegg skal vi se på tilbudte plasser i forhold til antall søkere, og vi vil se på antall søkere i forhold til elevtall og forhold til kapasitet. Søkertallene sier, i forhold til disse målene, noe om etterspørselen etter de ulike landslinjene. Samlet sett har utviklingen i de ulike målene vært som vist nedenfor. Tallene er gjennomsnittet mellom de 29 skolene vi har med å gjøre. Det vil si at alle skolegjennomsnitt er vektet likt. Alternativt kunne vi regnet linje for linje. En skole med mange søkere ville da gitt et bilde av denne landslinjen som en linje

med mange søkere. Ved å gjøre det på denne måten vil denne skolen kun telle som en observasjon.

Tabell 3.1: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle Norges landslinjer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	5,8	5,5	4,6	4,3	3,5	2,75
Kapasitet - søkere	-1,6	0,5	-2,4	-2,3	-5,9	-7,2
Søkere - elevtall	8,7	5	7,1	6,6	9,3	11,6
Søkere - tilbud	13,6	10,4	14	13,6	15,4	18,4

Det vi ser fra tabell 3.1 er i hovedsak at differansen mellom kapasitet og elevtall er avtagende, noe som tyder på bedret kapasitetsutnyttelse. Mens det for skolene i gjennomsnitt var seks færre elever enn kapasiteten skulle tilsi i 2009, er differansen kun på 2,75 i 2014. I gjennomsnitt er det 2,75 færre elever enn kapasiteten ved skolene i dag. Noen skoler har flere elever registrert enn kapasiteten, mens noen kun har et fåtall elever. Videre ser vi at dette er drevet av en etterspørselsøkning. Differansen mellom kapasitet og antall søkere går fra å være positiv til negativ. De siste årene var det flere søkere enn maksimal kapasitet. Dette har også gjort at differansen mellom søkere og elevtall og mellom søkere og antallet som får tilbudt plass i første opptaket er stigende. I 2008 var det i gjennomsnitt nesten ni færre elever enn antallet søkere ved linjene i gjennomsnitt. Dette har økt til 11,6 i 2014.

Gjennomgangen i tabell 3.1 ovenfor er en samleoversikt for alle landslinjer. Landslinjene er imidlertid bredt sammensatt og det vil være individuelle forskjeller mellom linjene som vil være interessant å følge. Nedenfor ser vi på de enkelte landslinjene for å se forskjellene i elevtall og kapasitetsutnyttelse over tid. Først ser vi på anleggsmaskinmekaniker. Denne linjen finnes på skoler i sammenheng med anleggsteknikk. Seks skoler har anleggsmaskinmekaniker. Dette er Kirkenes, Fauske, Os, Blakstad (Sam Eyde), Solør og Øksnevad (Time). Ved hver skole er det en kapasitet på 15 elever.

Tabell 3.2: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjene i anleggsmaskinmekaniker. Gjennomsnitt mellom skoler

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	3,2	3,2	0,7	1,5	3,7	4
Kapasitet - søkere	0,8	-0,5	-0,4	-1,2	0,8	-0,6
Søkere - elevtall	2,3	3,7	4,7	2,6	2,8	2,8
Søkere - tilbud	2	4	6,3	5,8	3,5	3,4

Når det gjelder anleggsmaskinmekaniker, ser vi at gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse bedres de første årene i perioden. I 2009 er det i gjennomsnitt 3,2 færre elever enn den satte maksimale kapasiteten. Denne differansen er redusert til 0,7 i 2011, som vil si at antallet elever ved skolen i gjennomsnitt er omtrent det samme som kapasiteten. Deretter øker differansen igjen til 4 i 2014. For differansen mellom kapasitet og søkere ligger denne omtrent på 0 de siste årene som vil si at søkermassen i gjennomsnitt utligner kapasitetstallene. Som vi ser er det i gjennomsnitt to-tre flere søkere enn det er elevtall de siste årene. Dette vil si at det samlet sett er nok søkere til å fylle opp kapasiteten selv om vi ikke har full kapasitetsutnyttelse. En naturlig forklaring på dette er at søkerne ikke er jevnt fordelt mellom skolene, og at søkerne er geografiske preferanser. Ved de samme skolene er det også anleggsteknikk. Kapasiteten ved skolene er på 60 elever ved fire skoler og 30 elever ved to skoler.

Tabell 3.3: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjene i anleggsteknikk. Gjennomsnitt mellom skoler

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	2,8	2,3	2,7	3,3	-1,5	-4,5
Kapasitet - søkere	-20,5	-14,3	-17,3	-13,8	-26,7	-46,8
Søkere - elevtall	23,3	16,7	20	17,2	25,2	42,3
Søkere - tilbud	30	23,8	31,8	29,5	38,2	60

Vi ser at for landslinjen i anleggsteknikk er etterspørselen stor de siste årene. Den har gått fra å ha litt overkapasitet i form av at kapasiteten i gjennomsnitt er noe større enn elevtallet. De siste to årene er det imidlertid underkapasitet i form av at det er registrert flere elever ved linjene enn det som er satt som maksimal kapasitet. For alle årene kan man imidlertid si at det likevel er underkapasitet ved at søkertallene er vesentlig høyere enn kapasiteten og differansen har økt. Søkerne er imidlertid ikke jevnt fordelt mellom alle skoler og dette kan gi en minimal differanse

mellom kapasitet og elevtall enkelte år. I 2014 var det i gjennomsnitt 46,8 flere søkere til landslinjene i anleggsteknikk enn det som er maksimal kapasitet. Det er på samme måte en økende differanse mellom søkere og elevtall og søkere og antall tilbudte plasser.

I tabell 3.4 skal vi se på avionikerfaget. Dette er et tilbud på Vg3 og er gitt ved tre skoler, nemlig Skedsmo, Sola og Bodø. Maksimal kapasitet ved disse skolene er tolv elever. I senere analyser ser vi avionikerfaget i sammenheng med flyfag og flytekniske fag, som i stor grad gis på de samme skolene.

Tabell 3.4: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjene i avioniker. Gjennomsnitt mellom skoler

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	3,7	1,5	4,5	3	0,5	1,5
Kapasitet - søkere	2,7	1,7	2,3	3	2,7	1
Søkere - elevtall	1	-0,5	1,5	-2,5	-2	0
Søkere - tilbud	1,7	-0,7	0	-2	0	0,3

For avionikerfaget ser vi blant annet at forholdet mellom elevtall og kapasitet hopper litt opp og ned, men at det helt klart er en nedadgående trend som vil bety bedre kapasitetsutnyttelse. I 2014 er differansen mellom gjennomsnittlig elevtall og kapasiteten ved skolene på 1,5. Man må imidlertid se dette i forhold til en lav kapasitet ved skolene på kun tolv elever. Tidligere år var differansen større. Vi ser at søkertallet driver denne utviklingen. Differansen mellom kapasiteten og søkere er mindre de siste årene.

Ved de samme skolene er det også flyfag. I tillegg finnes flyfag ved Bardufoss videregående skole. Kapasiteten ved skolene er 36 elever ved Skedsmo, Sola og Bodø, mens kapasiteten i Bardufoss er på tolv elever.

For flyfag ser vi også at forholdet mellom kapasitet og elevtall er negativt. Det er i gjennomsnitt noen flere elever enn maksimal kapasitet. Vi ser at dette er drevet av flere søkere i forhold til antall elever fram mot 2011 før søkertallet avtar igjen. Det er søkere som i hovedsak varierer i tabell 3.5. Kapasiteten er konstant, mens også elevtallet følger kapasitetstallet.

Tabell 3.5: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjene i flyfag. Gjennomsnitt mellom skoler

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	-2,75	-0,8	-1,8	-0,8	-0,3	-0,5
Kapasitet - søkere	-18,5	-19,8	-32,2	-25,5	-19,8	-10,2
Søkere - elevtall	15,8	18,5	30,5	24,8	19,5	9,8
Søkere - tilbud	38,2	36,8	49,8	42	39,2	30,2

De samme skolene som har flyfag har også VG3 flytekniske fag. Ved alle skolene bortsett fra Bardufoss er kapasiteten på 24 elever. Her er kapasiteten på tolv.

Tabell 3.6: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjene i flytekniske fag. Gjennomsnitt mellom skoler

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	4	0,5	-3	-3	-2,75	-2,75	-2,25
Kapasitet - søkere	1,5	0,75	-0,5	1,75	-2,25	-1,25	1
Søkere - elevtall	2,5	-0,25	-2,5	-4,75	-0,5	-1,5	-3,25
Søkere - tilbud	-	0,25	0,5	0,25	2,5	1,75	0,75

Vi ser at for flytekniske fag er kapasiteten i gjennomsnitt overfylt. Nivået har vært omtrent konstant de siste årene.

Skiidretter har vi også ved seks skoler. Dette er linjer i alpint, langrenn, hopp og kombinert og skiskyting. De er lokalisert flere steder i landet, men tre av dem er i trøndelagsfylkene. Meråker har langrenn og skiskyting. Narvik har alpint, mens på Nord-Troms er det også langrenn og skiskyting. Oppdal har alpint og telemark, mens Heimdal har hopp og kombinert. På Hovden i Setesdal er landslinjen for skiidretter spesialisert innen alpint, snowboard og langrenn. Kapasiteten i Setesdal er på 60 elever, Oppdal har 45, Heimdal har 30, Meråker har 70, Narvik har 30 og Nord-Troms har 35.

Tabell 3.7: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjene i skiidretter. Gjennomsnitt mellom skoler

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	12,2	13,2	10	5,3	4,3	3,2
Kapasitet - søkere	1,3	8,8	4,7	-1,7	-7,2	-8
Søkere - elevtall	10,8	4,3	5,3	7	11,5	11,2
Søkere - tilbud	13,7	6,3	7,2	11,5	16,2	15

Tabellen ovenfor tyder på at det har vært en del ledig kapasitet ved landslinjene i skiidrett, men at denne ledige kapasiteten er redusert ved at elevtallet har vokst. Vi ser at differansen mellom kapasitet og søkere er negativ de siste årene, som vil si at det er flere søkere enn hva kapasiteten tilsier. Dette betyr økt etterspørsel etter disse landslinjene. Det er verdt å merke seg at det er store forskjeller mellom skoler her. Noen skoler har lavt elevtall i forhold til kapasitet flere år, mens noen skoler i flere år har rapportert elevtall høyere enn maksimalt satt kapasitet.

Vi har også enkelte andre mindre landslinjer. Dette er økologisk landbruk i Sogn, sportsfiske i Grong, romteknologi på Andøy, folkemusikk på Vinstra, ur- og instrumentmakerfaget i Kongsberg og smedfaget i Odda. Felles for disse linjene er at de gis på kun en skole i landet. Formålet med disse linjene vil være i tråd med målsettingen om å opprettholde tilbud i små kurs, og kapasitetsutnyttelse vil ikke nødvendigvis være en målsetting i seg selv. Det kan være gode grunner til å opprettholde slike landslinjetilbud selv om etterspørselen etter tilbudet er lavt. Vi har valgt å samle en tabell for disse linjene for å unngå å presentere resultater for enkeltskoler.

Tabell 3.8: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved andre landslinjer. Gjennomsnitt mellom skoler

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	20	16,2	16,2	17,6	17,8	20
Kapasitet - søkere	30	25,2	26,6	24,6	19,8	25,4
Søkere - elevtall	-2	-9	-10,4	-7	-1,8	0
Søkere - tilbud	0,7	-2,5	-2,8	-0,8	-0,8	-0,8

Disse små linjene er i hovedsak kjennetegnet ved overkapasitet i gjennomsnitt. Denne overkapasiteten ble redusert i starten av perioden, men har vært relativt konstant den siste tiden. Det

er generelt færre søkere enn kapasiteten ved skolene og alle som søker blir i hovedsak tilbudt plass. Elevtallet er generelt også høyere enn det antallet søkere som har landslinjen på førsteønsket. Vi må understreke at det er forskjeller mellom skolene her. Sogn er den skolen som peker seg ut med minst overkapasitet blant disse.

Tallene for yrkessjåfør er ikke i samme grad gitt for enkeltskoler. Her har vi tall for elevenes hjemfylker. Det vil si søkere, elevtall og lignende der hvor søkerne kommer fra. Det er elleve skoler innen yrkessjåfør som er spredt rundt i landet. Vi presenterer nedenfor en tabell som ikke blir direkte sammenlignbar med tidligere tabeller men hvor vi også beregner en slags gjennomsnittlig differanse mellom skoler.

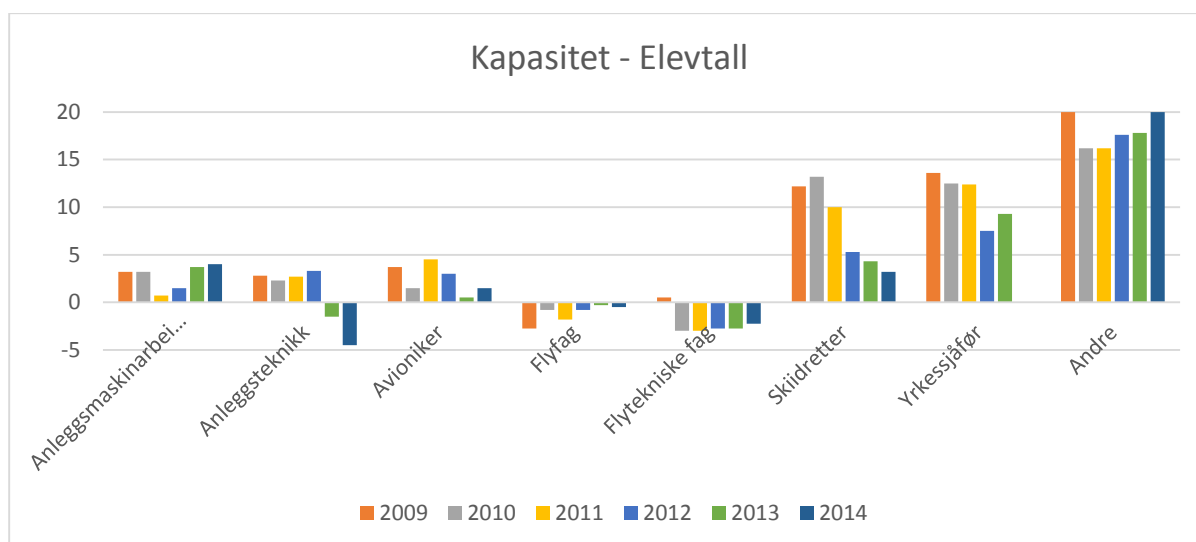
Tabell 3.9: Utvikling i elevtall, søkere og tilbudte plasser sett opp mot kapasiteten ved alle landslinjer med yrkessjåfør. Gjennomsnitt mellom hjemstedsfylker

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kapasitet - elevtall	13,6	12,5	12,4	7,5	9,3	*
Kapasitet - søkere	2,8	3,2	0,1	3,8	-1,2	*
Søkere - elevtall	10,8	9,3	12,3	3,7	10,5	*
Søkere - tilbud	14	10,9	9,7	7,8	9,9	*

Her ser vi at yrkessjåfør virker å ha større kapasitet i gjennomsnitt enn hva skolene har i elevtall. I snitt er dette på rundt ti elever når skolene har en kapasitet på rundt 30. Det er også færre søkere enn kapasiteten tilsier. Dette er i stor grad voksne søkere så det kan ha noe å si. Det er imidlertid flere søkere enn de som starter ved skolen, noe som bekrefter en av uttalelsene fra caseundersøkelsene som sier at man ikke har råd til å utnytte kapasiteten fullt ut. En skole har en kapasitet på 30 elever men tar inn maks 24. Ikke alle søkerne her blir tilbudt plasser slik vi også ser det fra tabellen ovenfor.

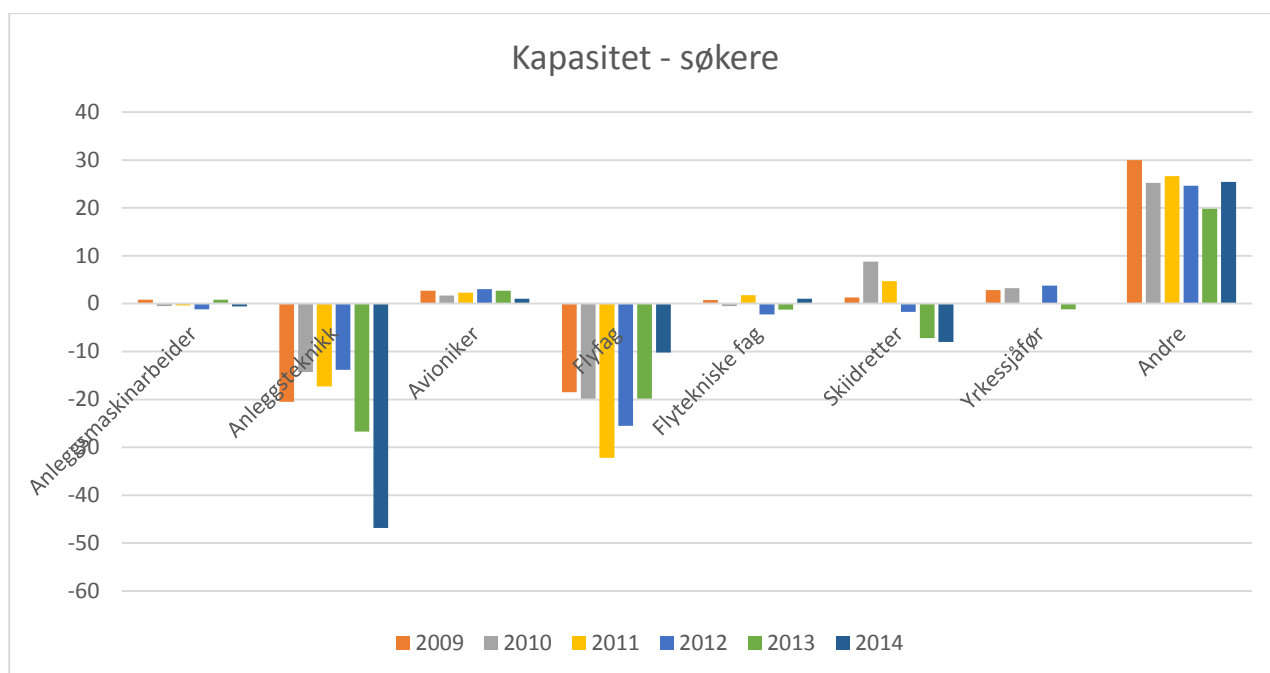
3.2. Samlet vurdering av kapasitets- og elevtallsutvikling

Tabellene ovenfor har sett på utviklingen for linjene enkeltvis og samlet for alle. Nedenfor skal vi sammenligne linjene for å se på utviklingen i den ene linjen relativt til de andre. Hvor har etterspørselen økt mest og hvilke linjer har størst kapasitetsutnyttelse?



Figur 3.2: Utvikling i kapasitetsutnyttelse ved norske landslinjer. Skolegjennomsnitt per utdanningsprogram

Denne figuren er en grov sammenfatning av forholdet mellom kapasitet og elevtall i alle tabellene. Stolper på 0 tilsier at elevtallet er like stort som kapasiteten. Negative stolper tilsier at registrert elevtall er høyere enn kapasiteten. Vi ser at flyfag og flytekniske fag skiller seg ut med å ha flere elever enn kapasitet flere av årene. Også anleggsteknikk har en utvikling mot bedre kapasitetsutnyttelse som gjør at man de siste årene har flere elever enn registrert kapasitet. De små landslinjene i kategorien «andre» skiller seg ut med å ha mange færre elever enn kapasiteten som er satt. Skiidretter har, som vi også har diskutert ovenfor, hatt en sterk utvikling i retning av bedre kapasitetsutnyttelse. Vi ser at stolpene blir kortere og kortere i figuren ovenfor.

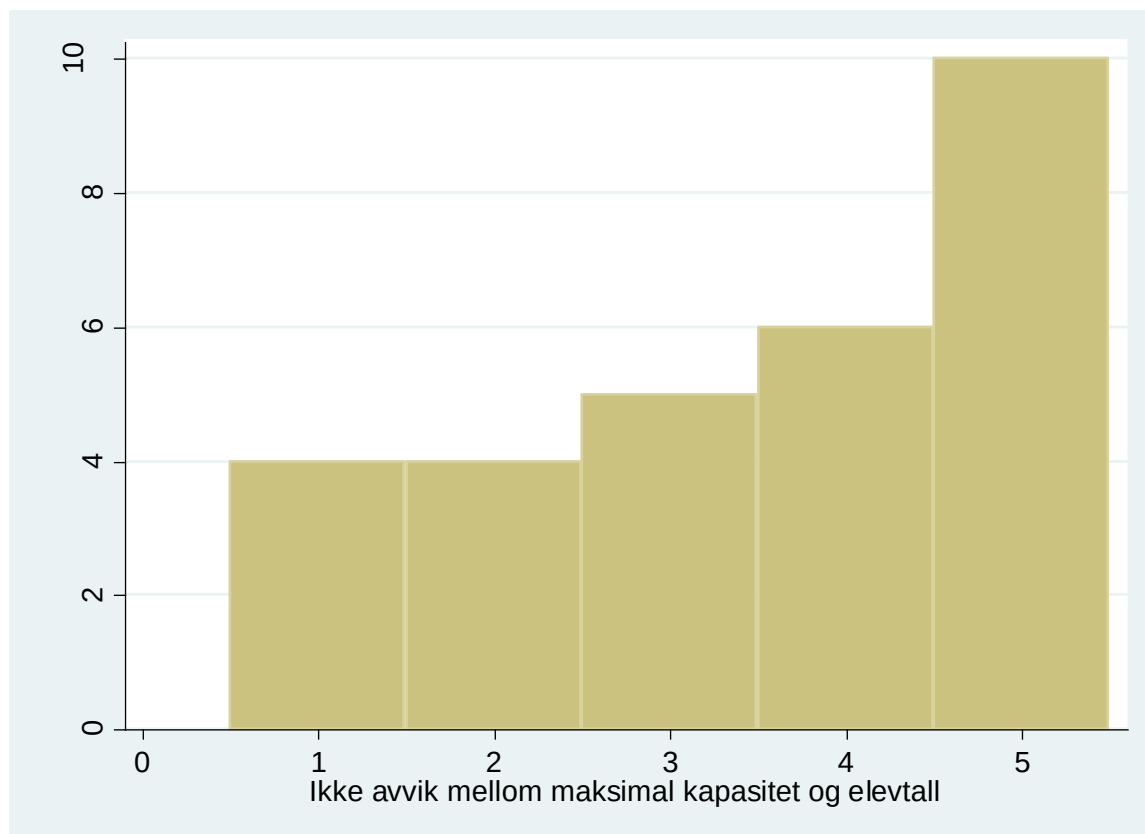


Figur 3.3: Utvikling i forholdet mellom søkere og kapasitet ved norske landslinjer. Skolegjennomsnitt per utdanningsprogram

Figuren ovenfor gir differansen mellom kapasitet og søkere for alle landslinjene. Negative stolper tilsier flere søkere enn kapasiteten, noe som taler for stor etterspørsel. Positive stolper tilsier at antall søkere er lavere enn maksimalt satt kapasitet. Vi ser at når det gjelder anleggsmaskinarbeider, avioniker og flytekniske fag, er søkertallet omtrent på samme nivå som kapasiteten. For skiidretter varierer det en del, men det er en positiv utvikling i søkertall. Vi ser at det er stor etterspørsel etter flyfag og anleggsteknikk. Søkertallene er for alle år vesentlig bedre enn kapasiteten. Utviklingen er noe forskjellig for de to linjene. Mens man har en utvikling i retning av flere søkere for anleggsteknikk (med et kraftig hopp i 2014), hadde man en positiv utvikling i søkertall i starten av perioden for flyfagene, mens man i det siste har hatt en avtagende etterspørsel etter fagene. For de mindre landslinjene er søkertallene vesentlig lavere enn kapasiteten.

Samlet sett ser vi at det er godt søkertall og ganske god kapasitetsutnyttelse for landslinjene. Det er en del forskjeller mellom linjene og noen av de mindre linjene har hatt lave søkertall og færre elever. Flere av linjene har hatt en positiv utvikling i søkertall og kapasitetsutnyttelse. Dette ser vi også fra figur 3.1 tidligere som viste en økende etterspørsel etter landslinje-tilbudene.

Gjennom å besvare spørreundersøkelsen ga rektorene også uttrykk for kapasitetsutnyttelsen på skolene. Nedenfor presenterer vi noen resultater fra denne undersøkelsen. Rektorene ble spurt om i hvor stor grad man er enig i påstanden om at det ikke er avvik mellom maksimal kapasitet og elevtall. Vi ser at fordelingen er økende. Det er forholdsvis flere som har svart 5, som vil si at man er svært enig i påstanden om at det ikke er avvik mellom maksimal kapasitet og elevtall, enn de andre kategoriene. Kategori 1 vil si at de er svært uenig i påstanden. Skolene fordeler seg imidlertid over hele skalaen, slik at kapasitetsutnyttelsen varierer en del mellom skolene.

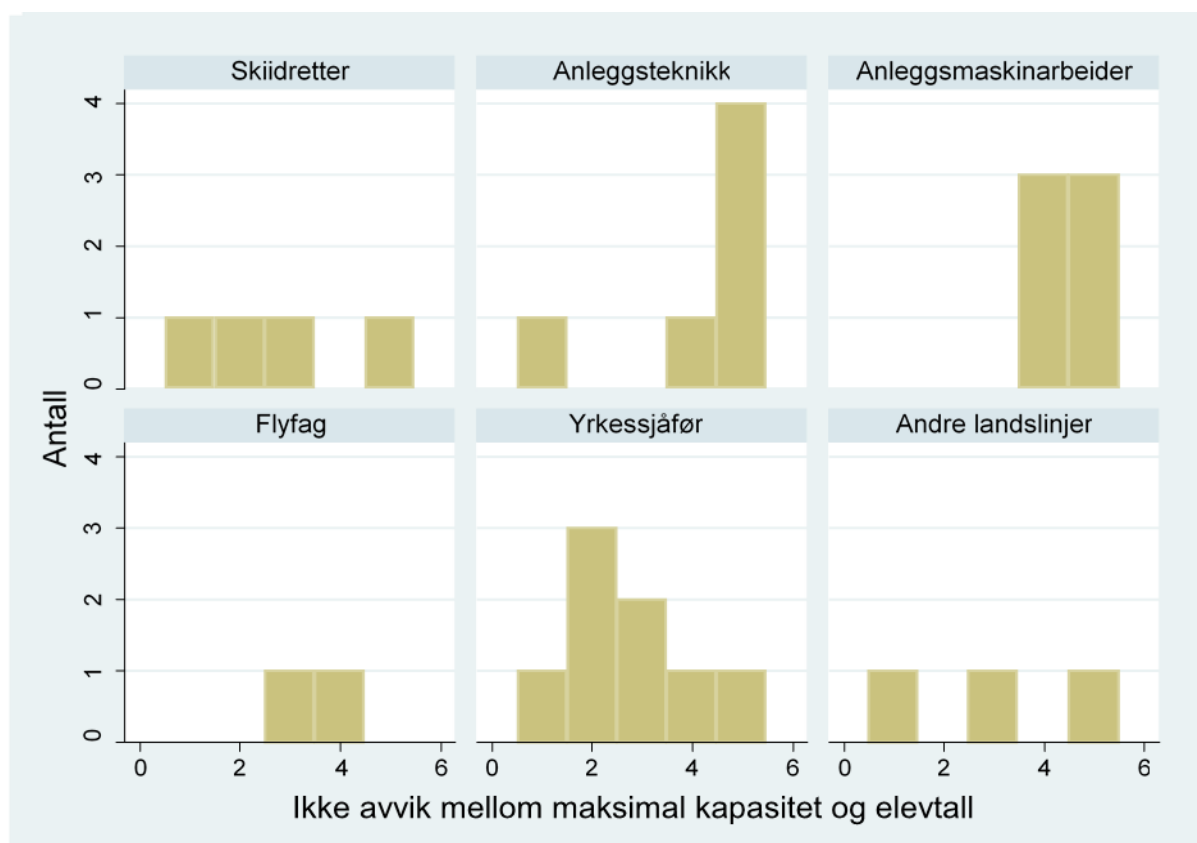


Figur 3.4: Skolenes svar på spørreundersøkelsen. Vi har ikke avvik mellom maksimal kapasitet og elevtall. Samtlige landslinjer

Også her har vi mulighet til å skille mellom de ulike landslinjene når det gjelder svar på dette spørsmålet. Vi så i statistikkgjennomgangen at flyfagene skilte seg ut ved å utnytte hele kapasiteten og at også anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker hadde god kapasitetsutnyttelse. De mindre landslinjene hadde færre elever enn kapasiteten. Dette gjaldt delvis også skiidrettsfagene.

Ved å analysere figur 3.5 nedenfor får vi noenlunde samme inntrykk. Det er verdt å merke seg at det ikke er alle skolene innenfor hver landslinje som har besvart undersøkelsen.

Anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker rapporterer om lite avvik mellom kapasitet og elevtall. Også flyfag rapporterer om relativt god kapasitetsutnyttelse. Når det gjelder skiidretter, varierer det over hele skalaen. Avviket mellom kapasitet og elevtall i statistikkgrunnlaget ovenfor for skiidretter er i stor grad drevet av forskjeller ved enkelte skoler, mens man har full kapasitetsutnyttelse ved andre skoler. Også for yrkessjåfør varierer svarene noe.

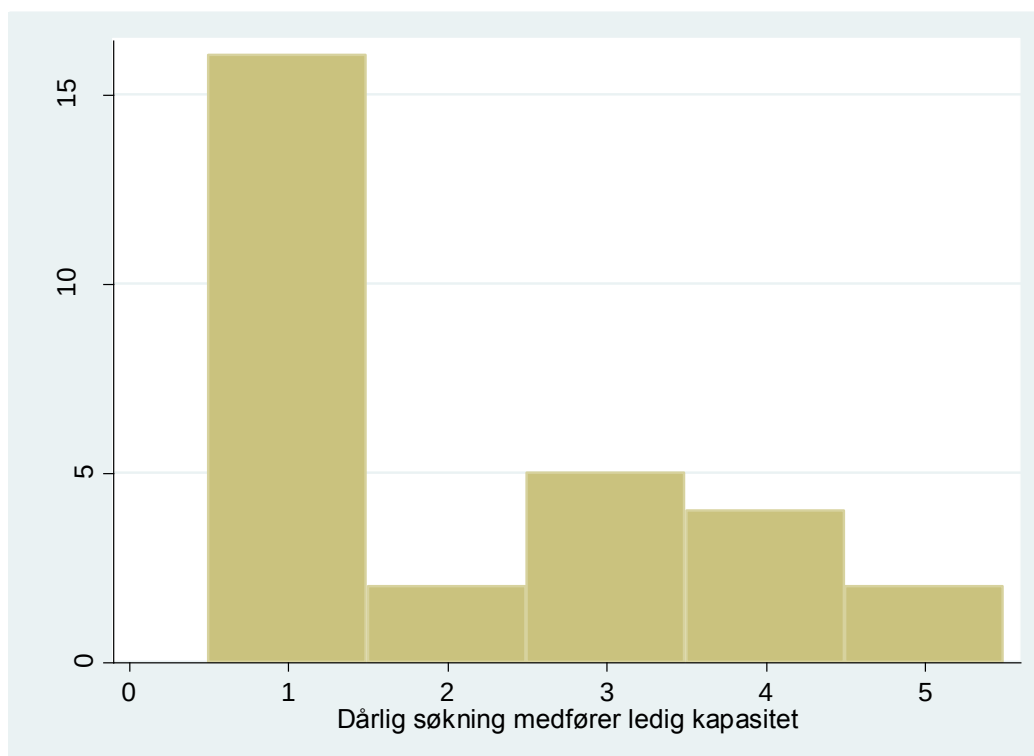


Figur 3.5: Fra spørreundersøkelse: Vi har ikke avvik mellom maksimal kapasitet og elevtall. Landslinjene enkeltvis og i grupper

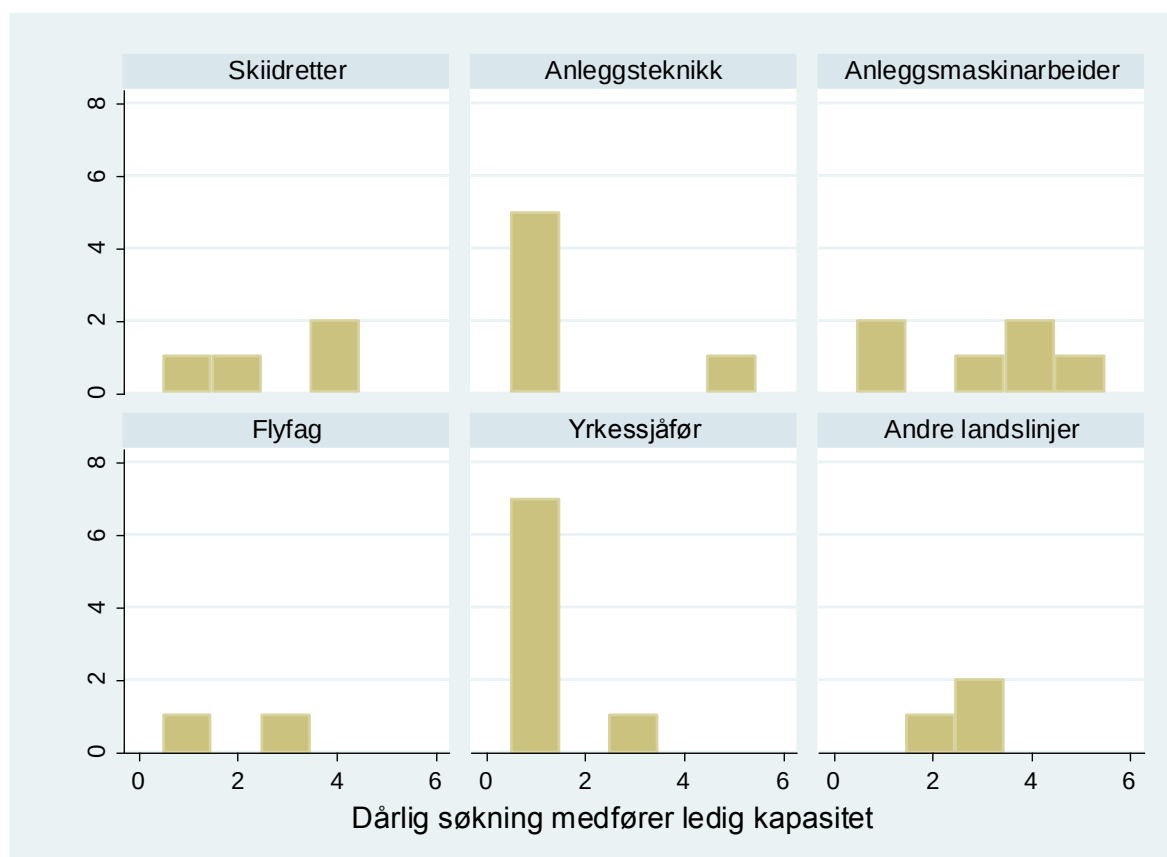
Når det gjelder kapasitet, spurte vi også rektorene noe om bakgrunnen for at man ikke har full kapasitetsutnyttelse. Årsakene som diskuteres er dårlig søkning, mangel på kompetanse/-arbeidskraft, mangel på utstyr og maskiner og økonomi. Vi går gjennom de ulike punktene enkeltvis.

Vi ser fra figur 3.6 at over halvparten av rektorene svarer 1 på en skala fra 1 til 5 om at dårlig søkning gir ledig kapasitet. Et fåtall skoler er veldig enig i denne påstanden, men skolene svarer langs hele skalaen. Det vil si at for enkelte skoler er dårlig søkning en viktig årsak til ledig kapasitet. Fra figur 3.7 ser vi at det er flere av landslinjene som bidrar til dette og kanskje i særlig grad anleggsteknikk og yrkessjåfør. Landslinjene samlet rapporterer altså ikke om ledig

kapasitet som følge av dårlig søkning, selv om dette til dels er tilfelle innenfor enkelte av flyfagene og anleggsmaskinarbeider. Caseundersøkelsene bekrefter dette synet til dels. En av yrkessjåførskolene vi besøkte hadde lavere elevtall enn maksimal kapasitet, men dette var frivillig og etterspørselen etter tilbudet var veldig høyt. Det var i all hovedsak økonomiske årsaker til lavere kapasitetsutnyttelse. En skole som hadde både anleggsteknikk og anleggsmaskinarbeider opplevde også at etterspørselen etter anleggsteknikk stort sett ga utslag i ganske fulle klasser, mens man hadde enkelte år med ledig kapasitet innenfor anleggsmaskinmekaniker. Inntrykket fra flyfagene var også ulikt mellom de ulike tilbudene.

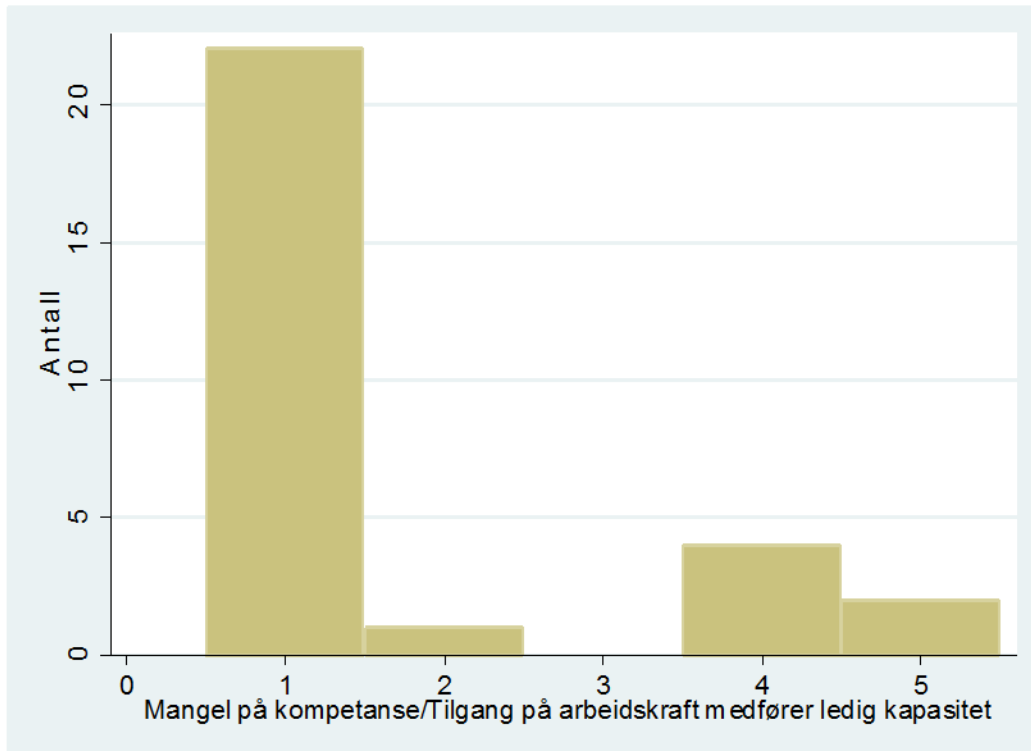


Figur 3.6: Fra spørreundersøkelse: Dårlig søkning medfører ledig kapasitet. Alle landslinjer

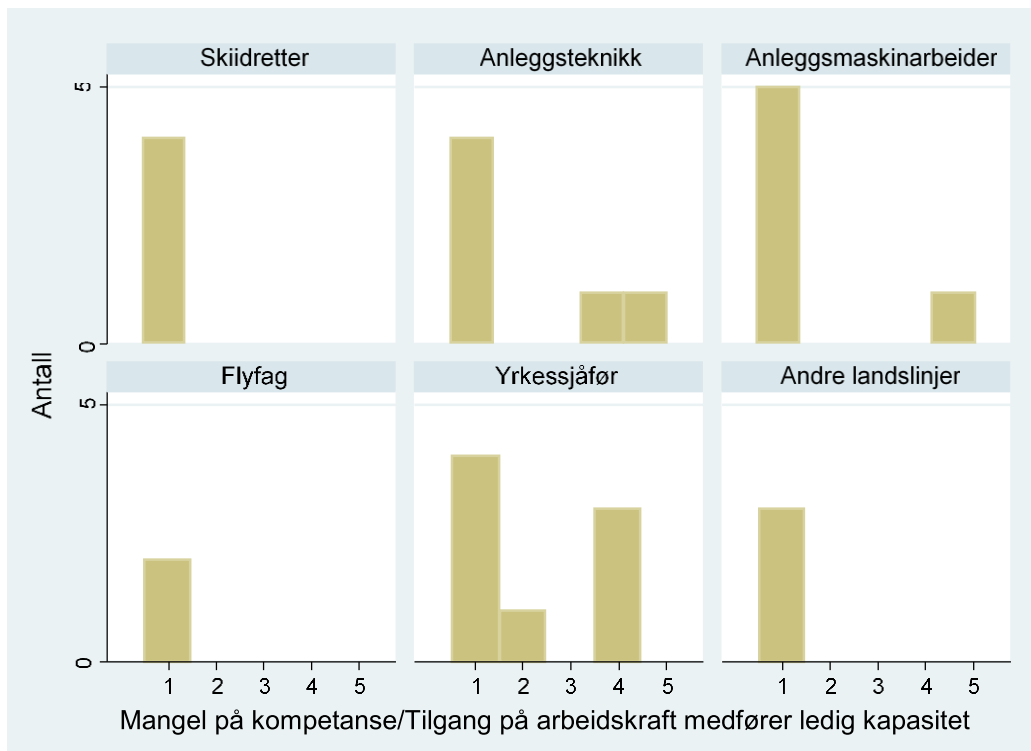


Figur 3.7: Fra spørreundersøkelse: Dårlig søkning medfører ledig kapasitet. Landslinjene enkeltvis

En annen mulig årsak til at noen skoler har ledig kapasitet kan være mangel på kompetanse. Ett av hovedmålene med landslinjeordningen er å gi opplæring i små tilbud. En utfordring innenfor små fagfelt vil være å skaffe til veie godt nok kvalifisert lærerkompetanse. Ett av de særlig små tilbudene vi har vært i kontakt med er for eksempel nødt til å rekruttere utenlandsk arbeidskraft innen et fag som er svært lite i Norge. Man reiser også utenlands med elevene for å komme i kontakt med relevant kompetanse. Skolen rapporterer likevel gjennom spørreskjema at dette ikke medfører ledig kapasitet. Det er enkelte skoler innenfor landslinjetilbudene anleggsteknikk, anleggsmaskinmekaniker og yrkessjåfør som rapporterer om at mangel på kompetanse kan medføre ledig kapasitet i noen grad.



Figur 3.8: Fra spørreundersøkelse: Mangel på kompetanse/Tilgang på arbeidskraft medfører ledig kapasitet. Alle landslinjer

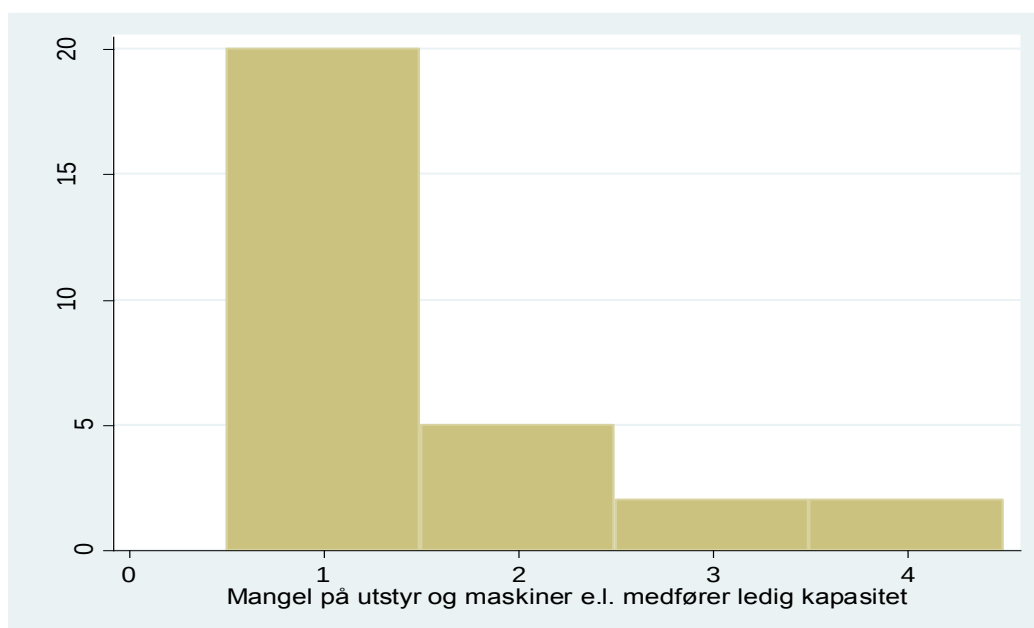


Figur 3.9: Fra spørreundersøkelse: Mangel på kompetanse/Tilgang på arbeidskraft medfører ledig kapasitet. Landslinjene enkeltvis

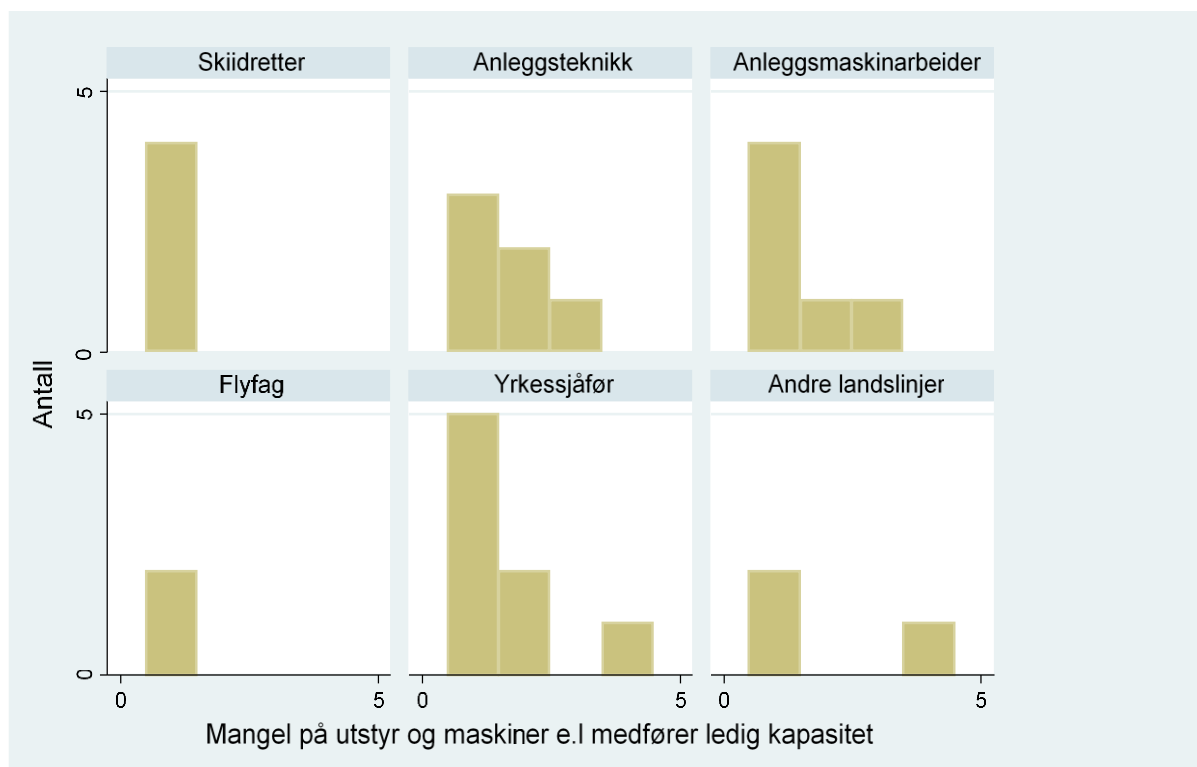
Enkelte av landslinjene er svært utstyrskreven. De mottar ekstra tilskudd for å opprettholde et godt utstyrsnivå. De skolene vi var i kontakt med rapporterte at utstyrstilskuddet i større grad var tilstrekkelig enn hva driftstilskuddet var. På en skala fra 1 til 5 rapporterer skolene i gjennomsnitt i overkant av 3 på om utstyrstilskuddet er tilstrekkelig. Skolene er samstemte i at utstyrstilskuddet i liten grad benyttes til drift.

Majoriteten av skolene mener heller ikke at mangel på utstyr og maskiner medfører ledig kapasitet. Det vil si at de ikke mener utfordringer knyttet til tilgjengelig utstyr og maskiner er store nok til at de begrenser kapasiteten til tross for gammel maskinpark. Noen enkeltskoler mener imidlertid at mangel på utstyr og maskiner til en viss grad medfører redusert kapasitet.

Blant de to skolene som rapporterer om størst utfordringer ser vi fra tabell 3.11 at det er en skole fra yrkessjåfør og en skole fra de mindre landslinjene. Noen utfordringer (skalanivå 3) rapporteres også fra anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker.

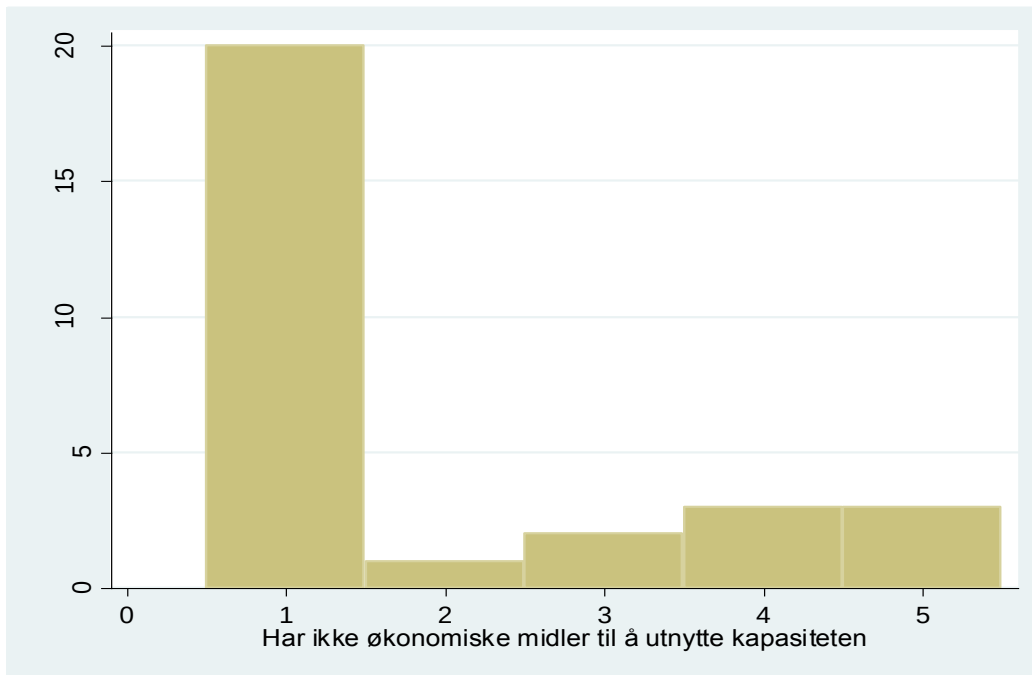


Figur 3.10: Fra spørreundersøkelse: Mangel på utstyr og maskiner e.l. medfører ledig kapasitet. Alle landslinjer

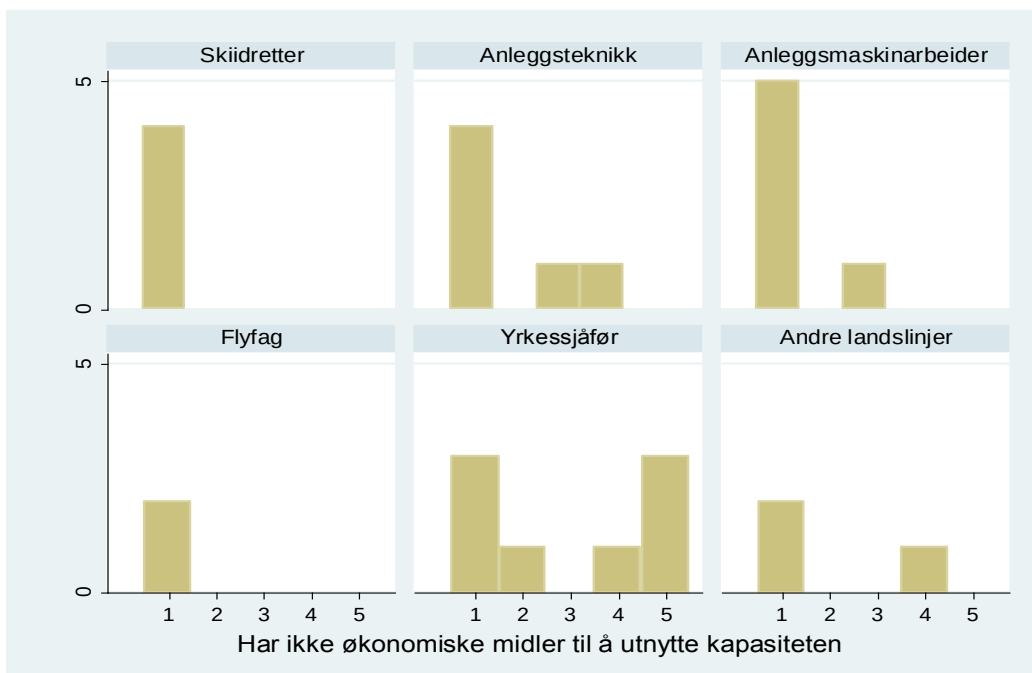


Figur 3.11: Fra spørreundersøkelse: Mangel på utstyr og maskiner e.l. medfører ledig kapasitet. Landslinjene enkeltvis

Det siste spørsmålet skolene fikk om kapasiteten var knyttet til økonomi. Rektorene ble spurt om det var økonomiske årsaker til eventuell ledig kapasitet. Flere skoler vi var i kontakt med mottok egne fylkeskommunale tilskudd for å kunne gå i balanse. Spørreundersøkelsen bekrefter dette inntrykket fra caseundersøkelsene. Det er yrkessjåfør som i størst grad har rapportert at de ikke har økonomiske midler til å utnytte kapasiteten. Vi vet også at enkelte andre fag mottar fylkeskommunale tilskudd for at driften skal gå rundt. Dette diskuteres under økonomi i denne rapporten.



Figur 3.12: Fra spørreundersøkelse: Har ikke økonomiske midler til å utnytte kapasiteten. Alle landslinjer



Figur 3.13: Fra spørreundersøkelse: Har ikke økonomiske midler til å utnytte kapasiteten. Landslinjene enkeltvis

3.3. Oppsummering elevtall og kapasitet

De viktigste funnene i dette kapittelet er oppsummert i følgende kulepunkt, mens påfølgende avsnitt gir en litt mer utfyllende diskusjon.

- Etterspørselen etter landslinjene har økt de siste syv årene.
- Det er størst etterspørsel (sett i forhold til kapasitet) for anleggsteknikk og flyfagene.
- Landslinjetilbudene i de «små» fagene har en del ledig kapasitet, men dette varierer mye fra tilbud til tilbud.
- Dårlig økonomi rapporteres som en årsak til ledig kapasitet innen enkelte skoler med yrkessjåfør.
- Dårlig søkning er årsaker til ledig kapasitet ved enkelte andre skoler.

Oppsummert fra denne gjennomgangen av elevtallsutvikling og kapasitetsutnyttelse kan vi si at etterspørselen etter landslinjene har økt de siste syv årene. Dette gjelder de aller fleste landslinjene. Størst etterspørsel i forhold til kapasitet er det innenfor anleggsteknikk, men de fleste andre linjene har også en utvikling i retning av økt etterspørsel. Den økte etterspørselen har gitt økt antall tilbudte plasser og bedret kapasitetsutnyttelse ved landslinjene. Alle flyfagene har omtrent like mange elever som maksimal kapasitet gjennom hele perioden. Anleggsmaskinmekaniker og anleggsteknikk har gått fra å ha noen færre elever enn maksimal kapasitet til å ha flere elever enn kapasitetsgrensen. Yrkessjåfør har gjennom hele perioden ledig kapasitet, mens skiidretter også har ledig kapasitet men denne er kraftig redusert i perioden. De mindre landslinjene har mye ledig kapasitet. Her er det mye variasjon mellom de ulike tilbudene og hensikten med disse tilbudene er heller ikke å ha full kapasitetsutnyttelse, men å sikre tilbud i små fag.

Kapasitetsutnyttelsen ved norske landslinjer er som nevnt god, og har også blitt bedre de siste årene. Årsaken til mangel på kapasitetsutnyttelse for de skolene som ikke har det kan være flere. Vi har sett på noen årsaker, men de fleste rapporterer om få problemer knyttet til både søkning, økonomi, utstyr eller kompetanse. En del skoler innen yrkessjåfør peker på at økonomi er en viktig årsak til at kapasiteten ikke nås. Man har ikke råd til å utnytte kapasiteten fullt ut. Enkelte skoler innen anleggsmaskinmekanikerfaget opplever dårlig søkning. Det er enkeltskoler innen yrkessjåfør, anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker som peker både på kompetanse og utstyr som begrensende for kapasitetsutnyttelse. Det store bildet er imidlertid at ingenting av dette er store utfordringer for de aller fleste skolene.

4. Kostnadsutvikling og økonomi

I dette kapittelet vil vi se nærmere på kostnadene fylkeskommunene har med å tilby landslinjer. Landslinjene er relativt dyre linjer og elever over hele landet står fritt til å velge landslinje. Staten har valgt å finansiere dagens ordning med øremerkede tilskudd gjennom en samlet bevilgning i statsbudsjettet.

Tilskuddsordningen for landslinjer slik vi kjenner den i dag stammer helt tilbake fra 1996. Ved behandlingen av statsbudsjettet vedtok Stortinget da å gjeninnføre ordningen fra tilbake i tid hvor «normalkostnaden» for disse elevene ble trukket ut av fylkeskommunens rammetilskudd og lagt inn i den øremerkede ordningen. Tilskuddet fordeles dermed ut til skolene etter bestemte satser, elevtall og kapasitet. Midlene til landslinjene bevilges over kapittel 225 post 60 på budsjettet til Kunnskapsdepartementet. Størrelsen på bevilgningen og dimensjoneringen av opplæringstilbudet fastlegges av Stortinget i den årlige budsjettbehandlingen.

I første del i dette kapittelet analyseres kostnader på fylkesnivå, før man i de neste delene studerer kostnadene ved å tilby de enkelte linjene og utstyrstilskuddet. I delkapittel 4.4 presenteres det en kort oppsummering av kostnadsutviklingen og økonomiske aspekt.

4.1. Økonomisk utvikling på fylkesnivå

Når man skal analysere kostnadene til landslinjene, er det naturlig å ta utgangspunkt i regnskapet til fylkeskommunene. Det har imidlertid vist seg at fylkesregnskapene har endret seg en del over tid. Endringene ser ut til å skyldes både retningslinjer i KOSTRA-veilederen, men kanskje særlig fylkenes og skolenes regnskapsføring av kostnader til landslinjene.

Hvis man først ser på KOSTRA-veilederen for regnskapsåret 2014 oppgis følgende:

«Alle utgifter og inntekter som er direkte knyttet til landslinjer. Dette omfatter også merkantile og administrative oppgaver (som for utdanningsprogrammene føres på funksjonene 515 og 520) slik at det holdes utenfor utgiftene til de ordinære utdanningsprogrammene. Utgifter og inntekter til drift, vedlikehold og investeringer i skolelokaler og internatbygninger med tilhørende anlegg føres under funksjon 510.» (Kilde: KRD, 4. nov 2013)

Her er det oppgitt at alle utgifter og inntekter, inkludert merkantile og administrative utgifter, skal føres på KOSTRA-funksjon 559 for landslinjer, mens utgifter til lokaler mv. skal føres på

andre linjer knyttet til videregående opplæring.¹ I KOSTRA-veilederen for regnskapsåret 2008 oppgis det derimot følgende:

«Utgifter og inntekter som er direkte knyttet til landslinjer. I de tilfeller der landslinjen er en del av ordinært tilbud og derfor vanskelig å skille ut, kan utgifter og inntekter føres på den funksjon som hører til studieretningen. Det dreier seg særlig om landslinjer innen studieretning for idrettsfag. Disse landslinjene vil sannsynligvis heller ikke påvirke kostnaden for idrettsfag for vedkommende fylker vesentlig og grunnlaget for å føre utgiftene på egen funksjon faller derfor bort. Landslinjer skal behandles på samme måte som øvrige studieretninger når det gjelder funksjonene 510 og 520.» (Kilde: KRD, 23. nov 2009)

Her er det tydelig at regnskapsrapporteringen for f.eks. 2008 avviker litt fra reglene som gjelder i 2014. Blant annet retningslinjen *«I de tilfeller der landslinjen er en del av ordinært tilbud og derfor vanskelig å skille ut, kan utgifter og inntekter føres på den funksjon som hører til studieretningen»* indikerer at skolene og fylkene kan velge å føre en god del utgifter og inntekter på andre funksjoner.

I praksis kan avvikende regnskapspraksis illustreres med rapporteringen f.eks. i Sør-Trøndelag. I 2004 hadde fylket om lag 9,5 millioner kroner i brutto driftsutgifter for landslinjeordningen. I 2005 var tallet kun 67 000 kroner, for så å bli 0 i årene 2006 og 2007. I 2013 og 2014 utgjorde brutto driftsutgifter henholdsvis 3 og 5,4 millioner kroner. Linjetilbud, kapasitet og elevtall har vært om lag uendret over perioden. I regnskapsveilederen stod det at særlig landslinjer innen idrettsfag skal føre en betydelig andel kostnader på de ordinære utdanningsprogrammene. Skiidrett er det eneste landslinjetilbudet som tilbys i Sør-Trøndelag. At historiske regnskapsførte kostnader har vært veldig lave er trolig i tråd med gammel veileder, men at brutto driftsutgifter utgjorde 0 er likevel lite troverdig når fylket i årene 2006 og 2007 hadde oppunder totalt 70 elever ved sine to skiidrettslinjer. Vi har vært i møte med flere fylkeskommuner og snakket med personer ansvarlig for regnskapsføringen på enkelte skoler. Også de er klare på at regnskapspraksisen har blitt endret over tid. Og like interessant, praksisen varierer både mellom fylker, men også mellom skoler innad i fylkene. Dette gjør det i utgangspunktet vanskelig å gjøre en fullgod analyse av kostnadene ved å drive landslinjer. Vår erfaring tilsier at

¹ Funksjon 510 er funksjon for skolelokaler og internatbygninger.

regnskapsrapporteringen ser ut til å være mer sammenliknbar på tvers av fylker for de siste årene.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført stilte vi også spørsmål til skolene om dagens regnskapspraksis for utgifter som husleie, vaktmester, renhold, merkantil administrasjon og skolens ledelse. Fire av totalt 21 skoler som besvarte spørreundersøkelsen oppga at de førte hele eller deler av husleiekostnadene på regnskapsfunksjonen for landslinjer. Det var like mange skoler som meldte om at de regnskapsførte kostnader til vaktmestertjenester på funksjon 559 hvor tre av disse var de samme som regnskapsførte husleiekostnader. Videre oppgir to av disse tre at de også regnskapsfører noen utgifter til renhold. I tillegg er det tre andre skoler som fører renholdsutgifter på funksjonen for landslinjer.

For merkantil administrasjon oppgir derimot ti skoler at de regnskapsfører slike kostnader på funksjon 559. Som for andre kostnader varierer andelene som utgiftsføres på funksjonen relativt mye mellom de ulike skolene hvor enkelte nesten utelukkende fører slike kostnader på andre funksjoner, mens noen regnskapsfører alle slike kostnader på funksjonen for landslinjer. For utgifter som gjelder skolens ledelse oppgir tolv av 21 skoler at de regnskapsfører deler av utgiftene med skolens ledelse på funksjon 559 landslinjer.

I spørreundersøkelsen spurte vi også skolene om utgifter til fellesfagundervisningen på landslinjene som føres på andre funksjoner enn 559. Her oppgir de aller fleste at utgifter til fellesfagundervisning i dag blir regnskapsført på funksjon 559 landslinjer.

I tabell 4.1 presenteres en del økonomiske nøkkeltall på landsnivå for landslinjeordningen for årene 2005 til 2014. I de første kolonnene vises elevtall og kapasitet, samt kapasitetsutnyttelsen. Elev- og kapasitetstallene som presenteres her er ikke det samme som faktiske tall (som rapportert i forrige kapittel) ettersom vi har måttet fjerne en del observasjoner grunnet svært lave driftsutgifter. For de fylkeskommunene som er representert i tabellen har elevtallet variert fra om lag 950 til 1180. Det er tydelig at skolene ikke har fått utnyttet kapasiteten ettersom total kapasitet for dette selekterte utvalget har variert mellom 1193 og 1450. Kapasitetsutnyttelsen har variert mellom 74 og 83 prosent hvor utnyttelsen har vært høyest i første og siste del av perioden.

Tabell 4.1: Oversikt over økonomiske nøkkeltall for landslinjene for årene 2005-2014

År	Elever	Kapasitet	Kapasitets- utnyttelse	Bto. dr.utg.	Nto. dr.utg.	Bto.utg./ elev	Nto.utg./ elev	Bto.utg./ kapasitet	Nto.utg./ kapasitet
2005	1051	1262	83 %	210 569	39 155	200	37	167	31
2006	957	1193	80 %	187 663	21 041	196	22	157	18
2007	1018	1251	81 %	211 860	26 897	208	26	169	22
2008	952	1274	75 %	199 722	7 684	210	8	157	6
2009	964	1302	74 %	225 045	31 355	234	33	173	24
2010	1107	1430	77 %	240 294	42 275	217	38	168	30
2011	1128	1450	78 %	236 977	36 538	210	32	163	25
2012	1142	1450	79 %	254 284	43 880	223	38	175	30
2013	1140	1450	79 %	262 893	64 241	231	56	181	44
2014	1181	1450	81 %	247 591	47 848	210	41	171	33

Note: Alle beløp er deflatert til 2014-kroner (kommunal deflator) og i hele 1000 kroner. Noen fylker med landslinje hadde i starten av tidsperioden svært lave utgifter eller ingen utgifter ført på funksjon 559 landslinjer i kommune-regnskapet. I slike tilfeller er verken utgifter eller elevtall medregnet slik at man for enkelte år vil ha et avvik mellom faktisk elevtall, kapasitet og utgifter og elevtall, kapasitet og utgifter oppgitt i tabellen.

Målt i faste 2014-kroner var brutto driftsutgifter i 2005 på totalt 210 millioner. Deretter så man en nedgang i 2006 til 188 millioner, mens utgiftene for utvalget økte til 212 millioner i 2007. De siste årene har brutto driftsutgifter utgjort om lag 250 millioner. I denne tabellen skyldes veksten over tid delvis det faktum at enkelte fylker med lave utgifter er ekskludert ettersom dette særlig var tilfellet i første del av perioden, men også tatt høyde for dette vil man se en realvekst i utgiftene over perioden. Det er imidlertid vanskelig å konkludere om dette skyldes økt ressursbruk eller endret regnskapsføring.

Netto driftsutgifter skal i utgangspunktet representere fylkeskommunens økonomiske belastning ved å tilby en landslinje. Men problemstillingene omkring brutto driftsutgifter vil også være gjeldende når man ser på hva fylkene har rapportert om netto driftsutgifter. Men ut fra rapporteringen hadde fylkene en positiv netto driftsutgift (da skal blant annet det statlige tilskuddet være fratrasket) for alle årene i perioden. Dette indikerer at fylkene velger å benytte frie inntekter på å opprettholde disse tilbudene. Som for brutto driftsutgifter varierer netto driftsutgifter relativt mye over perioden, fra 7,7 millioner i 2008 til 64 millioner i 2013, og ut fra kommuneregnskapene har fylkeskommunenes finansieringsandel økt en del over perioden. Det er derfor vanskelig å fastslå nivået på netto driftsutgifter for fylkeskommunene.

Men det finnes mange tilfeller hvor enkelte fylkeskommuner kommer ut med et negativt netto driftsresultat.² Det betyr at fylkeskommunens regnskap viser et overskudd av å tilby landslinjer. Dette kan godt være korrekt i enkelte tilfeller, men det finnes også tilfeller hvor regnskapet ikke gir et fullgodt bilde av situasjonen. Eksempelvis har Nord-Trøndelag fylkeskommune et netto driftsresultat på -362 000 i 2013. Likevel kan fylkeskommunen dokumentere overføringer utover mottatte tilskudd i størrelsesorden 4,5 millioner til skolene som tilbyr landslinjer. Uklarheter rundt hvilke tjenester som skal føres under funksjon 559 landslinjer bidrar til disse avvikene.

En annen problemstilling relaterer seg til fylkenes disponering av utstyrstilskuddet. Linjene som mottar dette tilskuddet gjør ofte store innkjøp og vil derfor tidvis avsette disse midlene i fond ettersom overføringer ett år ikke er nok til å investere i f.eks. en ny lastebil eller et nytt helikopter. Slik sett burde utgiftene i tabellen over vært korrigert for bruk og avsetning til fond, men denne informasjonen er ikke tilgjengelig i KOSTRA-regnskapene som publiseres. I Rogaland fylkeskommune er det store forskjeller i både driftsutgifter og driftsutgifter per elev for årene 2011-2013, men når det korrigeres for blant annet bruk og avsetning til fond viste tallene en ganske jevn utvikling. Trolig er denne ujevne utviklingen et større problem i Rogaland enn i mange andre fylker ettersom Rogaland tilbyr både flyfag, anleggsgfag og yrkessjåfør, alle linjer som mottar utstyrstilskudd. Men over tid skal dette jevne seg ut.

Mer interessant er det å studere utgifter per elev. Som følge av betydelig variasjon i driftsutgiftene diskutert over, ser man også en del variasjon over tid i utgifter per elev. Brutto driftsutgifter per elev varierer mellom 196 000 og 234 000, mens netto driftsutgifter per elev varierer mellom 8 000 og 56 000. Hvis man ser på gjennomsnittlig brutto driftsutgift per elev for årene 2012 til 2014 i forhold til snittet for 2005 til 2007, er realkostnadene den siste perioden om lag 10 prosent høyere enn for den tidlige perioden.³ Som diskutert over kan dette i teorien både helt eller delvis skyldes endret regnskapsføring. Men vi har i beregningene tatt bort noen observasjoner hvor fylkene åpenbart ikke har rapportert reelle kostnader, noe som isolert sett reduserer problemet. Tilsvarende har gjennomsnittlig netto driftsutgift per elev, gjerne kalt fylkenes økonomiske belastning per elev, hatt en vekst på 50 prosent over samme tidsperiode. Dette indikerer at kostnadene, i alle fall de regnskapsførte kostnadene på funksjonen for landslinjer, har økt mer enn inntektene de siste årene.

² Se appendikstabellene A1 og A2 for detaljerte fylkesregnskap.

³ I tabellen oppgis det deflaterte tall i faste 2014-kroner.

4.2. Driftstilskudd og skolenes kostnader

Den samlede tilskuddsrammen som bevilges i statsbudsjettet skal dekke både driftstilskudd og utgifter som enkelte linjer har til utstyr. Men det forutsettes at skolefylkene stiller med både lokaler, diverse utstyr, verksted, øvingslokaler mv. til disposisjon. Utstyrstilskuddet er derfor ment kun å benyttes til kjøp, leie eller vedlikehold av teknisk utstyr. Utdanningsdirektoratet etterprøver fylkenes disponering av utstyrstilskuddet. I dette delkapittelet vil vi fokusere på tilskuddet fylkene/skolene får til drift, mens vi i neste delkapittel ser nærmere på utstyrs-tilskuddet.

Driftstilskuddet baserer seg med en vekt på 15 prosent på faktisk elevtall og med en vekt på 85 prosent for elevkapasiteten på henholdsvis høst og vår. Ordningen med at en stor del av tilskuddet bestemmes av innvilget kapasitet gjør tilskuddene mindre sensitiv til endringer i elevtall og sikrer en relativt stabil driftsinntekt for fylkene.

Tabell 4.2: Utvikling i driftstilskudd over perioden 1994-2014 per plass

	1994- V2008	H2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skiidretter	60000	60000	62600	64600	66500	68500	70700	73000
Folkemusikk	75000	75000	78300	80800	83200	85700	88400	91300
Økologisk landbruk	123119	123119	128500	132600	136600	140700	145200	150000
Anleggsfag	106000	106000	110700	114200	117600	121100	125000	129100
Flyfag og romteknologi	78000	100000	104400	107700	110900	114200	117900	121800
Yrkessjåfør	102000	110000	114800	118500	122100	125800	129800	134100
Sportsfiske	52663	60000	62600	64600	66500	68500	70700	73000
Ur- og instrumentmaker		100000	104400	107700	110900	114200	117900	121800
Smedfaget								121800

Kilde: Tall er innhentet fra Utdanningsdirektoratet.

Tabell 4.2 viser utviklingen i driftstilskuddssatser over perioden 1994 til 2014. Fra 1994 til 2008 ble driftstilskuddet holdt konstant, dvs. at det ikke ble justert for prisvekst. Fra at linjene i starten skulle være fullfinansiert tyder dette på at fylkenes finansieringsansvar trolig tiltok over perioden. I 2008 ble det foretatt justeringer av tilskuddssatsen til flyfag, romteknologi, yrkessjåfør og sportsfiske, mens satsene i påfølgende år har vært prisjustert med prisomregningsfaktoren for 60-poster i statsbudsjettet. For årene 2009-2014 har den årlige prisjusteringen vært henholdsvis 4,4, 3,2, 3,0, 3,0, 3,2 og 3,3 prosent. Dersom tilskuddssatsene

hadde vært justert med 3 prosent årlig fra året 1994 hadde driftstilskuddssatsene vært om lag 50 prosent høyere enn dagens sats, alt annet likt.

Ettersom det ikke finnes noen offentlige kilder på skolenes utgifter til å drive de ulike landslinjene, har vi gjort forsøk på å estimere kostnader per elev basert på informasjon fra kommuneregnskapene og elevtall. For å kunne estimere en gjennomsnittlig elevkostnad ved de ulike linjene har vi estimert følgende sammenheng ved hjelp av minste kvadraters metode estimering (OLS):

$$utgift_{ft} = elever_{ift}\beta_i + \varepsilon_{ft}$$

Her står betegnelsene f , t og i for henholdsvis fylke, år og studie/linje. *Utgift* er da brutto eller netto driftsutgifter deflatert til 2014-kroner på fylkesnivå, og vår avhengige variabel. Vi har videre foretatt noen korrigeringer av de rapporterte bruttoutgiftene. For det første har vi ekskludert utstyrstilskuddet som skolene mottar som eget tilskudd. Justeringen er foretatt slik at de estimerte elevkostnadene skal være mest mulig sammenliknbare med driftstilskuddene som gis. Vi har også trukket fra ekstratilskuddet som Sogn jord- og hagebruksskule mottar. Dette er ikke like opplagt som å trekke fra utstyrstilskuddet, men vi mistenker at dette ekstratilskuddet er ment i alle fall delvis å fange opp utstyrskjøp ettersom landbruksskoler normalt har et relativt stort kapitalbehov. Som uavhengige variabler inkluderes $elever_{ift}$, som er en vektor med elevtall for hver linje på fylkesnivå i år t . β ene som estimeres vil da tolkes som gjennomsnittlig elevkostnad for linje i . ε er feilleddet.

Tabell 4.3 presenterer resultatene fra estimeringer av linjespesifikke elevkostnader. Sportsfiske tilbys kun i ett fylke, Nord-Trøndelag, som også tilbyr andre landslinjetilbud. På bakgrunn av urealistiske estimat for linjen når den inngikk alene, som trolig skyldes avvikende regnskapspraksis over tid og begrenset datamateriale, har vi valgt å inkludere disse elevene med elever på skiidretter. Også elevene på henholdsvis anleggsteknikk og anleggsmaskinfører er inkludert som en kategori. Alle utgifter er som tidligere deflatert til 2014-kroner og måles i hele 1000.

I første kolonne utnytter vi tidsperioden 2005-2014 når vi beregner gjennomsnittlig brutto driftsutgift per elev, mens henholdsvis andre og tredje kolonne utnytter tidsperiodene 2012-2014 og 2013-2014. For skiidrett og sportsfiske beregnes gjennomsnittlig elevkostnad (dvs. brutto driftsutgifter per elev) til 48 200 for tidsperioden 2005-2014. Anslaget er veldig lavt og skyldes trolig at skolene i stor grad regnskapsførte utgifter til fellesundervisning mv. på andre utdanningsprogram, særlig i første del av perioden. Antakelsen styrkes av funnene i kolonne

(2) og (3) hvor gjennomsnittlig brutto driftsutgift per elev beregnes til henholdsvis 73 000 og 80 000. En av skiidrettsskolene som besvarte spørsmålene angående regnskapsføring av diverse utgifter oppga at det er først i 2014 de begynner å få kontroll på fordelingen av utgifter og at regnskapsføringen i tidligere år kanskje ikke har gitt et fullgodt bilde av faktisk ressursbruk. Skolen oppgir også at de selv har beregnet driftsutgiftene per elev ved skolen til vel 77 000 for 2014. Det ligger veldig nært vårt estimat som baseres på alle skoler.

Tabell 4.3: Estimeringer av driftskostnader for de enkelte linjene (minste kvadraters metode)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Brutto driftsutg. per elev			Brutto driftsutgifter per plass ved full kapasitetsutnyttelse		Netto driftsutgifter per elev	
Periode	2005-2014	2012-2014	2013-2014	2005-2014	2012-2014	2005-2014	2012-2014
Skiidrett og sportsfiske	48,20*** (11,64)	72,72*** (16,02)	80,34*** (21,46)	41,53*** (8,605)	56,50*** (11,76)	-12,56 (12,60)	-16,17 (17,26)
Folkemusikk	71,30 (91,74)	106,6 (174,3)	112,0 (259,2)	6,769 (37,19)	45,13 (72,70)	-12,25 (99,29)	-89,73 (187,8)
Anleggsfag	166,1*** (14,48)	138,3*** (25,25)	140,0*** (34,64)	170,6*** (13,28)	154,7*** (22,03)	26,95* (15,67)	23,08 (27,21)
Flyfag	171,4*** (12,28)	241,1*** (20,58)	252,9*** (28,51)	152,6*** (11,77)	224,2*** (19,39)	90,07*** (13,28)	113,1*** (22,17)
Romteknologi	195,8*** (50,07)	267,5*** (82,18)	255,4** (115,0)	76,00* (42,91)	163,8** (70,31)	-300,3*** (54,19)	-266,2*** (88,55)
Ur- og instrumentmaker	313,3* (177,1)	212,3 (227,7)	228,3 (329,5)	171,0 (112,4)	122,2 (154,4)	-69,35 (191,6)	-166,0 (245,4)
Yrkessjåfør	280,0*** (34,01)	326,1*** (59,09)	298,1*** (79,45)	169,3*** (23,68)	190,8*** (40,99)	86,81** (36,80)	135,3** (63,67)
Økologisk landbruk	507,8*** (37,72)	424,3*** (67,01)	442,1*** (91,68)	341,9*** (26,66)	288,8*** (44,54)	22,21 (40,82)	4,056 (72,21)
Observasjoner	138	45	30	138	45	138	45
R ²	0,954	0,970	0,967	0,953	0,971	0,453	0,640

Note: Alle beløp er målt i hele 1000 og deflatert til faste 2014-kroner. Standardfeil i parentes. ***, ** og * indikerer utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Problemstillingen omkring regnskapsføring for folkemusikk er trolig likt som for skiidretter ettersom dette er en linje som også gir studiekompetanse med normalt mange fellesfag. Over hele perioden er gjennomsnittlig elevkostnad beregnet til 71 300, mens anslaget for de siste årene ligger i størrelsesorden 110 000. Med en standardfeil på 259 000 kan dette indikere at estimatet ikke er presist estimert. Stor standardfeil ser man også for estimert elevkostnad for ur- og instrumentmaker. Som for folkemusikk skyldes dette trolig at disse to studiene kun tilbys ved en skole. Modellen predikerer for den linjen en gjennomsnittlig elevkostnad på godt over

200 000 i de siste to periodene [kolonnene (2) og (3)], mens anslaget for perioden 2005-2014 er hele 313 300.

For anleggsgfag varierer ikke estimatene så mye avhengig av hvilken periode som studeres. I gjennomsnitt anslås det en elevkostnad på 140 000 til 160 000.

For flyfag estimeres gjennomsnittlig brutto driftsutgift per elev til å være henholdsvis 171 400, 241 100 og 252 900 for de tre ulike periodene. Dette er relativt likt estimatene for romteknologi som varierer mellom 195 800 og 267 500.

Landslinjen yrkessjåfør tilbys ved hele elleve skoler og bør dermed gi et relativt godt utgangspunkt for å estimere kostnader. For linjen predikerer de tre modellene at gjennomsnittlig brutto driftsutgift per elev har vært henholdsvis 280 000, 326 100 og 298 100. I samtaler med representanter fra linjen ble det presisert at linjen har blitt mye dyrere å drive per elev ettersom det nå er krav om større opplæringsomfang for elevene. I tillegg til økte enhetskostnader ble det presisert at knapphet på godkjente yrkessjåførlærere ga linjene problemer med tilgangen på arbeidskraft. Den ene skolen fikk til eksempel ikke utnyttet den gitte kapasiteten fordi man ikke får tilsatt tilstrekkelig med lærere.

Estimatene for økologisk landbruk i tabell 4.3 indikerer at dette er linjen med de høyeste driftskostnader. Det anslås her at brutto driftsutgift per elev har vært 442 100 de siste to årene. Anslaget for hele perioden er høyere og indikerer en kostnad per elev på 507 800.

Ettersom enkelte skoler og linjer har relativt lav kapasitetsutnyttelse, enten på grunn av dårlig søkning, økonomi, kompetanse eller av andre årsaker, vil dette medføre relativt høye utgifter per elev ettersom skolen normalt skal være rigget for å kunne ta inn flere elever uten at de totale kostnadene skal endres i særlig grad. Vi har i kolonnene (4) og (5) også sett nærmere på en tenkt situasjon med full kapasitetsutnyttelse på alle skoler, dvs. at vi har estimert en gjennomsnittlig bruttodriftsutgift per elev ved full kapasitetsutnyttelse. For nær alle linjer er da kostnadsanslagene per elev lavere enn i kolonnene (1) til (3). Linjene med minst relativ endring er anleggsgfag og flyfag. For anleggsgfag estimeres det faktisk en noe høyere gjennomsnittskostnad, mens estimatene for flyfag indikerer at gjennomsnittlig elevkostnad kunne vært om lag 20 000 lavere ved optimal utnyttelse av kapasiteten.

For andre linjer er det mye større forskjeller. Eksempelvis estimeres det at gjennomsnittlig elevkostnad kanskje kunne vært sterkt redusert for flere av linjene, blant annet økologisk

landbruk, romteknologi, yrkessjåfør og ur- og instrumentmaker. For skiidretter og folkemusikk er forskjellene mindre.

Målt med R^2 ser det ut som modellene (1) - (5) fanger opp det aller meste av variasjonen i utgifter per elev. Det vil si at hvis fylkeskommuneregnskapene gir et rettmessig bilde av kostnadene ved å drive landslinjer er anslagene diskutert over veldig gode. R^2 lik 0,97 indikerer at kun 3 prosent av variasjonen ikke er forklart med modellen.

I kolonnene (6) og (7) studerer vi netto driftsutgift per elev. Sammenligner man R^2 i disse modellene med modellene (1) - (5) ser vi at en mye større andel av variasjonen i økonomisk belastning ikke fanges opp i modellen, noe som kan tyde på at estimatene ikke nødvendigvis er de beste. Ser man mer nøye på de estimerte netto driftsutgifter per elev på de ulike linjene indikerer funnene at estimeringene trolig ikke er helt korrekte. Blant annet kommer romteknologi ut med at netto driftsutgift per elev er beregnet til henholdsvis -300 300 og -266 200 for de to periodene. Dette må åpenbart være feil ettersom dette overstiger tilskuddene. Dette har trolig sammenheng med at Nordland, som er eneste fylke som har romteknologi som tilbud, i årene 2008-2012 hadde et negativt netto driftsresultat. Mens modellen får utnyttet elevtall også fra andre fylker i beregningen av øvrige linjer ser det da ut til at elevene ved romteknologi blir tillagt svært stor del av driftsoverskuddet i Nordland. Man ser kanskje det samme for ur- og instrumentmaker og folkemusikk. For linjer som tilbys i flere fylker er dette et mindre problem.

Modellen indikerer uansett at elever som tar flyfag og yrkessjåfør gir fylkene størst økonomisk belastning. Estimatene indikerer en økonomisk belastning per elev på om lag 100 000 for disse linjene. Ett av de fylkene vi har snakket med presiserer at det i enkelte år kan se ut som at dette stemmer, men hvis man korrigerer tallene for blant annet bruk av fond og merverdiavgifts-kompensasjon er deres egne anslag, i alle fall for flyfag, mye lavere enn dette.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte med skolene ba vi blant annet om brutto og netto driftsutgift, bruk og avsetning til fond, samt merverdikompensasjon for årene 2009, 2011 og 2013 på skole- og linjenivå. Dette ble gjort i håp om å kunne beregne et mer korrekt anslag på utgiftene med å tilby ulike landslinjer, og da særlig se utviklingen i utgifter over de siste årene. Det viste seg dessverre at relativt mange av de som besvarte undersøkelsen i liten grad kunne bidra med økonomitall på skolenivå for årene 2009 og 2011. I tillegg ser det også ut som at enkelte har inkludert statlig tilskudd i sine netto driftsutgifter, mens andre skoler ikke ser ut til å ha ført dette i sine interne regnskap. Dette gjør det utfordrende å dra noen konklusjoner ut fra

hva skolene rapporterte på netto driftsutgifter. Vi vil her derfor kun rapportere enkelte funn basert på disse opplysningene.

For yrkessjåfør var det en relativt stor andel skoler som rapporterte økonomiske tall for 2013. Som tidligere diskutert er det hensiktsmessig å korrigere utgiftstall for avsetning og bruk av fond samt merverdiavgift når man studerer enkeltår. Vi har derfor benyttet brutto driftsutgift pluss avsetninger til fond, fratrasket bruk av fond og merverdiavgiftskompensasjon for å etablere et best mulig bilde av ressursbruken i 2013. Beregningene fra skolerapporteringen viser at driftsutgifter per elev ved disse skolene da summerte seg til 301 600. Modellene i tabell 4.3 estimerte driftsutgifter per elev til å være om lag 300 000 for yrkessjåfør. Fra tabell 4.2 kan vi se at driftstilskuddet var på 129 800 kroner per elev. I tillegg ble det utbetalt ca. 730 000 i utstyrstilskudd til hver skole. Skolene har om lag 20 helårsekvivalent-elever. Dette betyr at hver elev utløser om lag 35 000 i utstyrstilskudd, som sammen med driftstilskuddet totalt utgjør ca. 165 000. Dette er kun i overkant av halvparten av kostnaden fylkene finansierte for hver skoleplass.

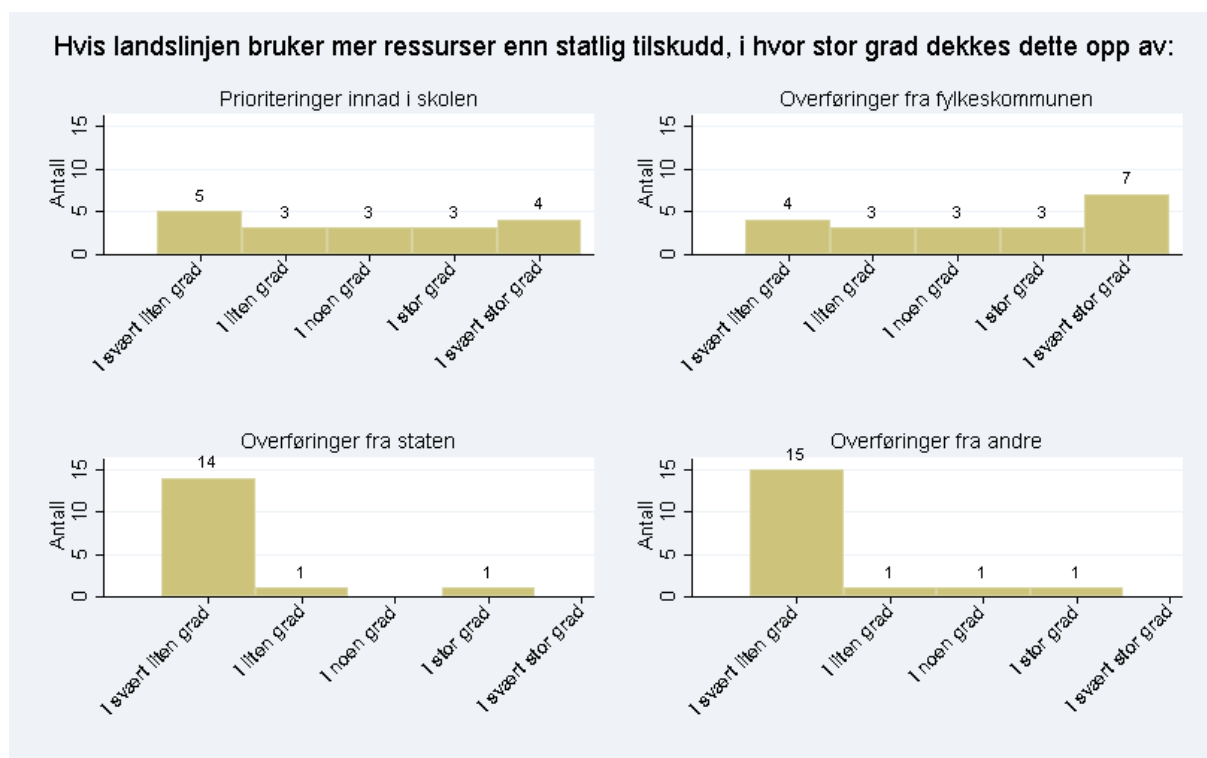
Besvarelsene ga oss også mulighet til å foreta samme beregning for blant annet skiidrett. Med samme beregning som for yrkessjåfør over finner vi at driftsutgiftene tilsvarer om lag 78 000 per elev for disse linjene. I motsetning til yrkessjåfør er dette kun litt i overkant av hva staten gir i øremerket tilskudd, som i 2013 var 70 700. For anleggsfag finner vi at tilsvarende driftskostnader per elev utgjorde om lag 271 500 i 2013. Tilskudd til drift og utstyr tilsvarte i overkant av 160 000. Som for yrkessjåfør ser det ut som at fylkene har relativt høy økonomisk belastning ved å tilby anleggsfag. På grunn av at enkelte linjer kun har en skole, mens det for andre linjer var relativt få skoler som opplyste om økonomiske tall, har vi valgt ikke å publisere eksakte beregninger for disse skolene.

I spørreskjemaet spurte vi også respondentene om hvordan ressursbruk større enn statlig tilskudd finansieres. Skolenes svar er presentert i figur 4.1.

Skolene var relativt delt i synet på intern prioritering. Fem av totalt 18 skoler mente at man i svært liten grad måtte ta midler fra andre fag/utdanningslinjer, mens fire skoler mente at dette skjedde i svært stor grad. Tre av skolene mente dette skjedde i henholdsvis liten, noen og stor grad.

I den andre figuren angir skolene om relativt «høy» ressursbruk finansieres av fylkeskommunen. Her var skolene mer samstemte hvor ti av skolene svarte enten i stor grad eller i

svært stor grad. Litt overraskende er det kanskje at hele syv skoler sier at fylkene i svært liten eller i liten grad bidrar med finansiering, men dette reflekterer kanskje besvarelsene til om skolene må foreta interne prioriteringer ettersom det var syv som oppga at man i enten stor eller svært stor grad måtte foreta slike prioriteringer.



Figur 4.1: Skolenes svar på hvordan ressursbruk høyere enn statlig tilskudd finansieres

Videre har skolene svart på om staten eller ev. andre aktører bidrar med finansiering. Her er skolene relativt samstemte i at finansiering fra andre aktører eller staten er lite utbredt. Den ene skolen som mente at staten i stor grad bidro var en idrettslinje, og så vidt vi vet har ikke denne linjen blitt gitt noen ekstra prioritet i tidligere tildelinger. Dette er også samme skole som har svart at andre aktører bidrar i stor grad. Respondenten for folkemusikklinjen mente at overføringen fra andre skjedde i noen grad.

4.3. Utstyrstilskuddet

Som tidligere beskrevet er tilskuddene som fylkene mottar oppdelt etter et tilskudd til drift og et tilskudd til kjøp av teknisk utstyr, heretter kalt utstyrstilskuddet. Tabell 4.4 gir en oversikt over utviklingen i utstyrstilskuddet over perioden 2008-2014.

Tabell 4.4: Oversikt over utstyrstilskuddet, alle tall i 1000 kroner (løpende priser)

År	Anleggsgfag	Yrkessjåfør	Flyfag	Romteknologi	Totalt
Panel A: Totalt tilskudd					
2014	13 674	8 205	4 567	903	27 349
2013	13 371	8 023	4 466	882	26 742
2012	12 858	7 715	4 294	849	25 716
2011	8 786	8 786	6 703	828	25 104
2010	5 791	5 791	13 117	546	25 245
2009	6 217	6 217	14 743	586	27 764
2008	11 678	11 678	8 908	1 101	33 365
Panel B: Tilskudd per elev					
2014	38,3	34,6	20,1	29,3	32,1
2013	38,7	37,0	19,7	28,9	32,6
2012	35,9	35,1	18,8	26,9	30,7
2011	25,1	41,7	29,6	25,3	30,6
2010	16,7	27,2	58,6	16,2	30,9
2009	19,2	30,5	71,8	22,7	36,6
2008	36,4	55,8	43,7	49,7	44,1

Panel A i tabell 4.4 viser hva utstyrstilskuddet har vært i løpende priser for hver av linjene som mottar dette. Frem til og med 2011 var linjenes andel av totalt utstyrstilskudd på henholdsvis 35, 35, 26,7 og 3,3 prosent for anleggsgfag, yrkessjåfør, flyfag og romteknologi. I årene 2009 og 2010 var fordelt ramme en del lavere enn årene før og etter, men totalen ble på om lag samme nivå grunnet større øremerkede tilskudd til kjøp av helikoptre ved landslinjene. I 2011 var totale tilskudd for anleggsgfag og yrkessjåfør på om lag 8,8 millioner. Dette ble igjen fordelt på henholdsvis seks og elleve ulike skoler/fylker. Flyfagene mottok det året 6,7 millioner i utstyrstilskudd (fire skoler), mens romteknologi ved Andøy vgs. mottok 828 000.

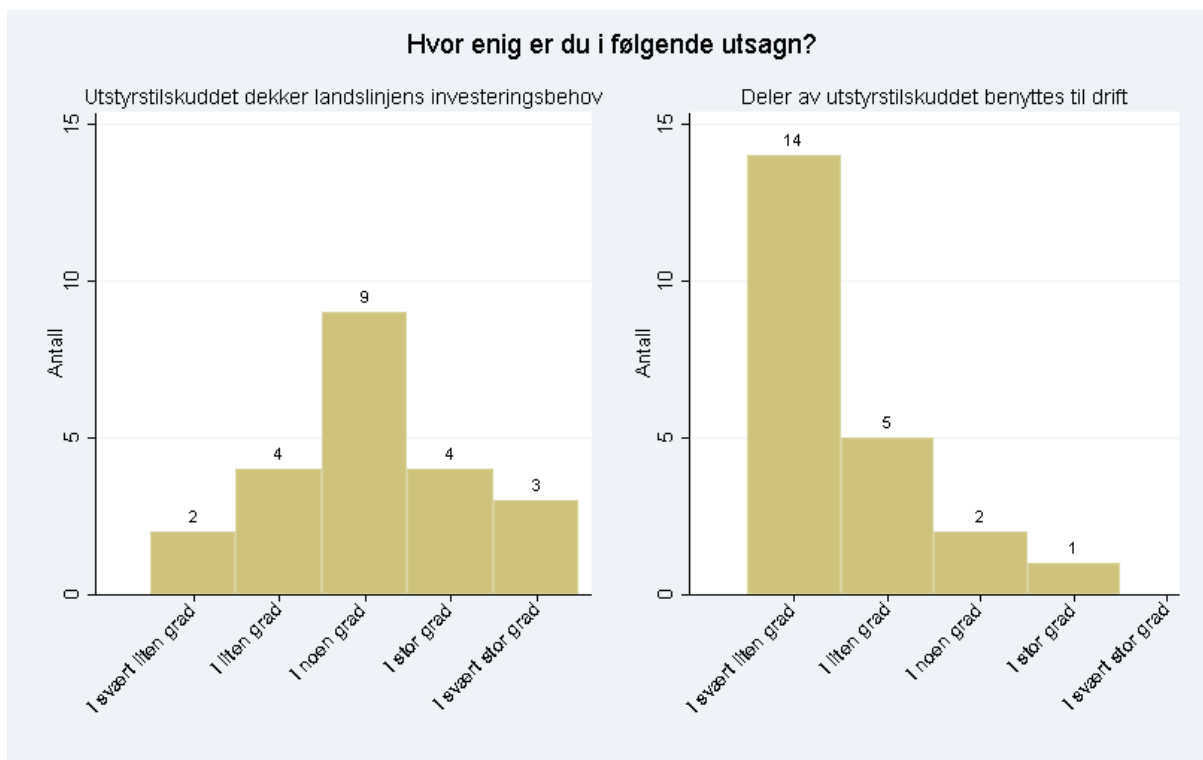
I 2012 ble det totale utstyrstilskuddet på nær 26 millioner fordelt med en ny fordelingsnøkkel. Andelen utbetalt til anleggsgfag ble økt fra 35 til 50 prosent, mens andelen for yrkessjåfør og flyfag ble redusert til henholdsvis 30 og 16,7 prosent. Andelen til romteknologi forble uendret. Denne fordelingsnøkkelen ligger fortsatt til grunn for fordelingen av utstyrstilskuddet. I 2014 ble den totale rammen på vel 27 millioner.

Panel B i tabell 4.4 angir hvor mye utstyrstilskuddet presentert i panel A blir per elev ved linjene. For anleggsgfag har i praksis utstyrstilskuddssatsen per elev vært vel 38 000 de siste to årene. Dette er betydelig høyere enn man så for årene 2009 og 2010 hvor andelen som ble

fordelt på yrkesfag var langt lavere samt at rammen til fordeling også var langt lavere (dvs. sett bort fra øremerkede tilskudd til helikoptre). Det er imidlertid ikke særlig høyere enn hva som var tilfellet i 2008, som var det året med det desidert største utstyrstilskuddet totalt.

For yrkessjåfør har utstyrstilskudd per elev vært om lag 35 000 kroner det siste året, men har i praksis variert mellom 27 200 og 55 800 over perioden. Stor variasjon ser man også naturlig nok for flyfag hvor tilskudd per elev i årene 2009 og 2010 selvfølgelig var relativt høyt med henholdsvis 71 800 og 58 600. De siste årene har tilskudd per elev i praksis vært om lag 20 000. For romteknologi har utstyrstilskuddet målt per elev de siste årene vært nær 30 000.

I spørreundersøkelsen som vi gjennomførte på skolene ba vi respondentene angi på linjenivå ved skoler som utløser utstyrstilskudd om å ta stilling til to ulike utsagn om tilskuddet. Figur 4.2 presenterer svarene de ga.



Figur 4.2: Skolenes svar på utsagn om utstyrstilskuddet

Det første utsagnet vi ønsket at de tok stilling til var «*utstyrstilskuddet dekker landslinjens investeringsbehov*». En overvekt av respondentene mente at investeringsbehovet dekkes i noen grad. For henholdsvis fire og tre linjer ble det rapportert at investeringsbehovet i stor eller i meget stor grad dekkes av utstyrstilskuddet. I motsatt retning meldte henholdsvis to og fire

linjer om at tilskuddet i svært liten eller i liten grad dekker skolenes investeringsbehov. Dette gjaldt utelukkende for linjene anleggsgang og yrkessjåfør. Samtidig var det enkelte andre skoler med disse linjene som oppga at tilskuddet i større grad dekket linjens investeringsbehov.

I grafen til høyre i figur 4.2 presenteres respondentenes svar til utsagnet «*deler av utstyrs-tilskuddet benyttes til drift*». I henhold til reglene skal tilskuddet kun brukes til kjøp av teknisk utstyr, men enkelte oppgir at dette ikke nødvendigvis skjer fullt ut. Ettersom skolenes bruk av tilskuddet etterprøves av Utdanningsdirektoratet fremstår dette som litt rart, men det kan kanskje skyldes respondentenes oppfatning av skillet normal drift og kjøp av teknisk utstyr. Uansett, en klar overvekt av linjene oppgir at dette forekommer i svært liten grad.

4.4. Oppsummering av kostnadsanalysene

De viktigste funnene i dette kapittelet er oppsummert i følgende kulepunkt, mens påfølgende avsnitt gir en litt mer utfyllende diskusjon.

- Forskjeller i regnskapsføring både mellom fylker og innad i fylkene over tid, samt endringer i KOSTRA-veileder i perioden vi studerer, har gjort de økonomiske analysene svært utfordrende å gjennomføre.
- De siste årene har brutto driftsutgifter utgjort om lag 250 millioner.
- Ut fra rapporteringen hadde fylkene en positiv netto driftsutgift (da skal blant annet det statlige tilskuddet være fratrukket) for alle årene i perioden. Dette indikerer at fylkene velger å benytte frie inntekter på å opprettholde disse tilbudene.
- Hvis elevsatsen hadde vært kostnadsjustert med 3 prosent per år i perioden 1994-2007 hadde den vært om lag 50 prosent høyere enn dagens nivå.
- Regresjonsanalyser med estimeringer av gjennomsnittskostnader for landslinjene viser avvik fra tilskuddssatsene i ulik grad.
- Modellene indikerer at elever som tar flyfag og yrkessjåfør gir fylkene størst økonomisk belastning.

I dette kapittelet har vi presentert detaljer og analyser av de økonomiske aspektene ved landslinjene. Forskjeller i regnskapsføring både mellom fylker og innad i fylkene over tid, samt endringer i KOSTRA-veileder i perioden vi studerer, har gjort de økonomiske analysene svært utfordrende å gjennomføre. Spørreundersøkelsen konkluderte også med at regnskapsføringen fortsatt er ulik mellom skolene.

Målt i faste 2014-kroner var brutto driftsutgifter i 2005 på totalt 210 millioner. Deretter så man en nedgang i 2006 til 188 millioner, mens utgiftene til 212 millioner i 2007. De siste årene har brutto driftsutgifter utgjort om lag 250 millioner. Ut fra rapporteringen hadde fylkene en positiv netto driftsutgift (da skal blant annet det statlige tilskuddet være fratrasket) for alle årene i perioden. Dette indikerer at fylkene velger å benytte frie inntekter på å opprettholde disse tilbudene. Som for brutto driftsutgifter varierer netto driftsutgifter relativt mye over perioden, fra 7,7 millioner i 2008 til 64 millioner i 2013, og ut fra kommuneregnskapene har fylkeskommunenes finansieringsandel økt en del over perioden.

Tilskuddssatsen per elev varierer mellom de ulike landslinjene og prisjusteres årlig. Fra 1994 til og med 2007 var imidlertid satsen konstant. Det vil si at den ikke ble regulert i perioden. I 2008 ble det foretatt en større justering av satsene innen flyfag, romteknologi, og delvis yrkessjåfør og sportsfiske. Målsettingen om at driftstilskuddet skulle fullfinansiere driften av landslinjen i 1994 vil derfor ikke være gjeldende i senere perioder. Hvis satsen hadde blitt justert med 3 prosent årlig siden 1994 hadde den vært om lag 50 prosent høyere enn dagens nivå.

Vi har ved hjelp av regresjonsanalyser forsøkt å estimere kostnader per elev for de ulike landslinjene. Skiidretter har en estimert gjennomsnittskostnad på 80 000 kroner. Dette ligger tett opptil skolenes egne beregninger som vi har fått tilgang til gjennom spørreundersøkelsen, og er også noenlunde på samme nivå som driftstilskuddet (73 100 i 2014). For anleggsfag estimeres en enhetskostnad på 140 000, som har et driftstilskudd på 129 000 i perioden. For flyfag og romteknologi er enhetskostnadene høyere, estimert til omtrent 250 000. Ved full kapasitetsutnyttelse hadde enhetskostnaden imidlertid vært noe lavere. Driftstilskuddene er på 121 800. Yrkessjåfør har estimerte enhetskostnader på omtrent 300 000. Her er driftstilskuddet på 134 100. Her er også tilbakemeldingene at linjene har blitt dyrere å drive med årene på grunn av større krav til opplæringsomfang og regler rundt opplæringen. Yrkessjåfør har også relativt dårlig kapasitetsutnyttelse. Ved full kapasitetsutnyttelse hadde enhetskostnaden vært under 200 000 kroner gitt at dagens lærerkapasitet mv. er tilstrekkelig til å håndtere en slik økning i elevtall. Samtaler med representanter for linjen indikerer imidlertid at den forutsetningen trolig ikke er oppfylt. Modellene indikerer at elever som tar flyfag og yrkessjåfør gir fylkene størst økonomisk belastning.

5. Landslinjenes samfunnsnytte

Elevtall, kapasitet og utviklingen i søkning samt analysene av økonomi gir mer håndfaste analyser enn når vi nå går over til å diskutere landslinjenes samfunnsnytte. Forståelsen av landslinjeordningens samfunnsnytte vil være om selve ordningen bidrar til at det opprettes og/eller opprettholdes utdanningstilbud i små, kostbare og/eller kompetansekrevende fag og om dette gir god samfunnsnytte. Spørsmålet man stiller seg da er hvorvidt man kunne opprettholdt disse tilbudene uten tilskuddsordningen ved siden av inntektssystemet. Det kontrafaktiske til dagens ordning kjenner vi ikke, så det er umulig å si hvordan situasjonen ville blitt. På bakgrunn av det datamaterialet vi har samlet inn kan vi imidlertid diskutere dette.

Noen landslinjer er spredt utover hele landet, mens andre er konsentrert ved ett eller svært få steder. Man kan si at de tilbudene som er lokalisert ved kun en skole i hele landet skal dekke hele nasjonens behov, mens de tilbudene som er spredt over hele landet samlet sett skal dekke nasjonens behov for kompetanse, mens de enkeltvis kanskje dekker større regionale eller lokale behov. Dette handler blant annet hvor i landet de rekrutterer elever fra.

I spørreundersøkelsen spurte vi skolene selv hva slags kompetansebehov de mente å dekke. Dette ble da delt inn i regionale, lokale og nasjonale behov. Resultatene er rapportert i tabell 5.1. Verdien 5 tilsier at respondenten er svært enig i påstanden, mens verdien 1 tilsier svært uenig.

Tabell 5.1: Fra spørreundersøkelse: Hvor enig er du i at landslinjen dekker lokale, regionale eller nasjonale behov

	Lokale kompetansebehov	Regionale kompetansebehov	Nasjonale kompetansebehov
Alle landslinjer	4,55	4,52	4,1
Skiidrett	5	5	4,5
Anleggsteknikk	5	5	4,33
Anleggsmaskinarbeider	4,67	4,67	4,17
Flyfag	4	3,5	3,5
Yrkessjåfør	4	4	3,63
Andre landslinjer	4,67	4,67	4,67

Som diskutert ovenfor er ikke dette noen form for objektiv vurdering av hvilke behov de ulike landslinjene dekker. Det er skolenes syn på hvilke behov de dekker. Som vi ser føler skolene at

de dekker de ulike behovene i stor grad. Dette er kompetansebehov i lokalt, regionalt eller nasjonalt perspektiv. Samlet sett og for den enkelte landslinjen er det en del mer oppslutning rundt lokale og regionale behov enn nasjonale behov. Dette kan ha sammenheng med at den enkelte skole dekker et geografisk område, mens andre skoler innenfor samme linje dekker andre geografiske områder. Vi ser derfor at de små tilbudene under kategorien andre landslinjer får størst oppslutning om nasjonale behov. Disse har det eneste tilbudet i Norge, og man føler dermed i større grad at man har en nasjonal oppgave.

5.1. Geografisk tilhørighet

De siste årene har vi ingen informasjon om geografisk tilhørighet til elevene ved landslinjene. Fram til og med 2010 vet vi imidlertid hvorvidt elevene kommer fra hjemfylket eller ikke. Denne informasjonen kan vi benytte for å se om linjene trekker til seg elever fra hele landet og således dekker nasjonale rekrutteringsbehov eller nasjonale behov for utdanningstilbud, eller om det i hovedsak er et tilbud for lokale elever. Denne informasjonen må vi se i lys av tabell 5.1 ovenfor.

Samlet sett går 51,5 prosent av landslinjeelevne i sitt hjemfylke. Det vil si at bortimot halvparten av elevene ved norske landslinjer tar videregående utdanning i et annet fylke enn de selv er fra. Dette skiller landslinjene i stor grad fra andre videregående opplæringsstilbud, hvor elevene i veldig stor grad tar utdanning i nærheten av hjemmet sitt, eller i det minste innenfor fylkesgrenen. Unntaket i Opplæringslova om at alle elever konkurrerer på samme grunnlag på tvers av fylkesgrensene bidrar til dette. Det avviker imidlertid en del mellom de ulike tilbudene når det gjelder graden av eksterne elever på tilbudene. Tabell 5.2 nedenfor sammenligner landslinjetilbudene med dette som formål.

Tabell 5.2: Antall og andel elever ved landslinjene som kommer fra andre fylker enn skolefylke

	Elever fra eget fylke	Elever fra andre fylker	Andel andre fylker	Min. Andel eksterne fra skolene	Max. Andel eksterne fra skolene
Samtlige landslinjer	628	585	48,2 %		
Anleggsmaskinmekaniker	51	22	30,1 %	6,67 %	81,8 %
Anleggsteknikk	191	108	36,1 %	8,8 %	68,5 %
Flyfag	134	106	44,2 %	25 %	60,2 %
Folkemusikk	10	13	56,5 %	-	-
Naturbruk	2	24	92,3 %	-	-
Romteknologi	2	34	94,4 %	-	-
Skiidretter	62	147	70,3 %	15,4 %	89,4 %
Sportsfiske	7	28	80 %	-	-
Ur- og instrumentmaker	1	10	90,9 %	-	-
Yrkessjåfør	150	84	35,9 %	0 %	84,6 %

Tabell 5.2 viser i hovedsak at andelen elever fra andre fylker varierer en del. Det varierer både mellom landslinjer og mellom skoler som har samme landslinjer. De små tilbudene har en høyest andel elever fra andre fylker. Dette er folkemusikk, naturbruk, romteknologi, sportsfiske og ur- og instrumentmaker. Dette viser på noen måter at landslinjetilbudet fungerer etter sin hensikt. Man kan tenke seg at dette er svært smale tilbud og at det må gis som en landslinje, fordi verken fagmiljø eller etterspørselen fra elever er tilstrekkelig for å ha dette som et fylkeskommunalt kurs. Skiidretter er andre kurs som har en relativt høy andel elever fra andre fylker. Dette er tilbud som samlet sett er spredt på mange fylker, men linjene er likevel ikke direkte sammenlignbare. Noen har alpint og telemark, andre har hopp og kombinert og noen har langrenn og skiskyting. De andre fire landslinjene anleggsteknikk, anleggsmaskinarbeider, flyfag og yrkessjåfør har i større grad geografisk spredning og vi skal ikke forvente en høy andel fra mange andre fylker. Andelen er også ganske lav. Flyfag har 44 prosent fra andre fylker enn sitt eget. Dette er ganske lavt med tanke på at det kun er fire tilbud i Norge. Anleggsteknikk og anleggsmaskinarbeider er enda lavere med hhv. 36,1 og 30,1 prosent. Det er seks ulike fylker som har disse to tilbudene. Yrkessjåfør er spredt over hele elleve ulike fylker og en andel fra andre fylker på 35,9 prosent som i og for seg er som man skal forvente.

Uavhengig av variasjonen mellom landslinjene her er konklusjonen fra denne gjennomgangen at halvparten av landslinjeelevne er eksterne, forstått som at de ikke er fylkeskommunens egne elever. Dette tyder på at ordningen fungerer godt som «landslinjer» i ordets rette forstand og tilbudene er i relativt stor grad rettet mot hele landets etterspørsel. Dette er elevflyt som sannsynligvis ikke kunne blitt oppnådd gjennom kjøp og salg av elevplasser og hvor Opplæringslova ikke gir unntak for elever fra andre fylker.

På samme måte som at mange elever fra andre fylker indikerer større regional eller nasjonal nytte, vil det at de tidligere elevene i dag er bosatt i en annen geografisk del av landet bety at landslinjene rekrutterer til andre steder enn området rundt skolen. Fra elevsurveyen har vi etterspurt informasjon om bostedsfylke. Andelen tidligere elever som i dag er bosatt i et annet fylke er på hele 73,6 prosent. Landslinjene som har mange tidligere elever i andre fylker i dag er naturbruk, skiidrett, sportsfiske, musikk og romteknologi. I motsatt retning trekker hovedsakelig yrkessjåfør og anleggsmaskinmekaniker.

5.2. Synergier

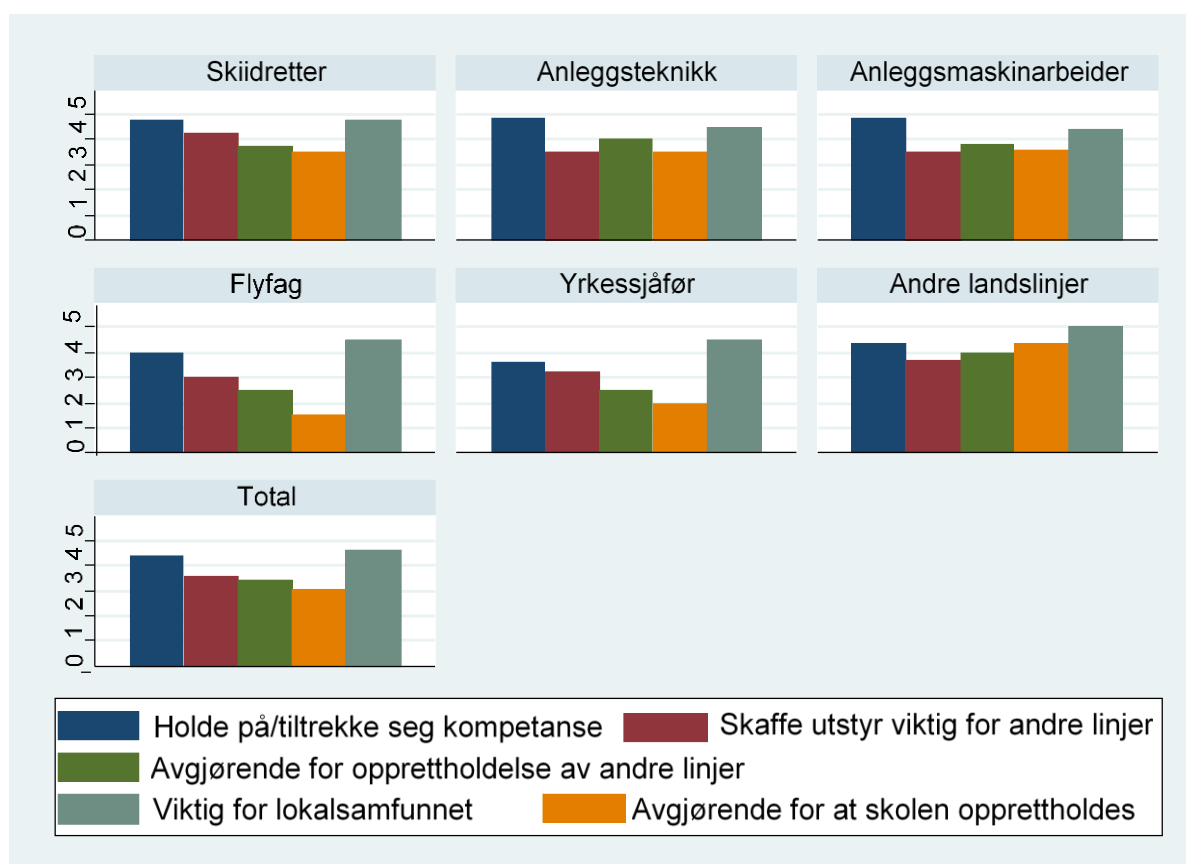
Et annet punkt når det gjelder lokal nytte er synergier til resten av skolen. Man kan tenke seg at det å ha landslinje har betydning for kvaliteten på de andre tilbudene ved skolen og viktigheten av landslinjen. Vi har kategorisert landslinjene som tidligere og søylene viser gjennomsnittsverdier for hvert av de fem spørsmålene om synergier, for landslinjene enkeltvis og samlet.

Det første spørsmålet er om kompetanse og arbeidskraft. Man kan tenke seg at landslinjen bidrar til å rekruttere en type kompetanse til skolen som man ellers ville ha vanskeligheter med å rekruttere. Rektorene mener at dette er viktig og at skolen tiltrekker seg kompetanse som kommer de andre linjene til gode, for eksempel ved at de har deler av stillingen sin utenfor landslinjen, knyttet til andre tilbud ved skolen. Skiidretter, anleggsmaskinmekaniker og anleggsteknikk trekker opp gjennomsnittet for dette spørsmålet.

Når det gjelder at landslinjen bidrar med utstyr som kommer andre tilbud til gode, er det noe mindre tilslutning til dette punktet. I gjennomsnitt svarer skolene 3,5 på en skala fra 1 til 5. Skiidretter bidrar i størst grad positivt her. Den grønne stolpen representerer spørsmålet om landslinjen er avgjørende for at også andre linjer ved skolen opprettholdes. Her er gjennomsnittssvaret på 3,4. Anleggsteknikk og de små landslinjene bidrar i størst grad med å trekke gjennomsnittsverdien opp, men forskjellene er små.

På spørsmålet om at landslinjen er avgjørende for skolens eksistens svarer rektorene i gjennomsnitt 3 på en skala fra 1 til 5. Hvor stor del av skolen som omfattes av landslinjene vil være avgjørende for dette spørsmålet. De små tilbudene som finnes på kun en skole svarer i gjennomsnitt en høy verdi på dette spørsmålet, mens det er yrkessjåfør og flyfag som trekker mest i motsatt retning.

Skolene er samstemte i at landslinjetilbudet er viktig for lokalsamfunnet. Skolene svarer i gjennomsnitt 4,6 på dette spørsmålet. Alle tilbud har verdier over 4. Ved de små tilbudene svarer samtlige skoler 5. Svaralternativ 5 er «svært viktig».



Figur 5.1: Fra spørreskjema: Synergier til andre deler av skolen

5.3. Gjennomføring og framtidig status

Videregående skoler er opptatt av resultater. Elevenes karakterer er viktig, men det resultatet som får mest oppmerksomhet når vi snakker om videregående opplæring er frafall. På bakgrunn av mangel på offentlig tilgjengelige data på gjennomføring for landslinjene, må vi basere denne diskusjonen på selvrapportert gjennomføring fra rektorer samt spørsmål om gjennomføring i

elevsurveyen. Vår mening er imidlertid at skolene har god kontroll på tall knyttet til gjennomføring på grunn av fokuset på nettopp dette.

Frafall fra videregående opplæring har vært et viktig tema i norsk og internasjonal forskning de siste årene. Forskningen har særlig fokusert på å avdekke årsakene til at elever ikke fullfører utdanningen, og hvilke konsekvenser et brutt utdanningsløp har både for individene og samfunnet. Studien til Falch m.fl. (2010) studerer blant annet årsaker og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring. Som for den internasjonale litteraturen finner forskerne at faglige forutsetninger, her målt ved elevenes grunnskolekarakterer, er den klart viktigste kilden til individuelle variasjoner i progresjonen i videregående opplæring.

Videre ser studien på en del utfall for unge voksne, da nærmere bestemt arbeidsmarkeds-tilknytning, mottak av offentlige stønader, videre utdanning og kriminalitet målt ved fengsling. De som ikke har fullført videregående opplæring er overrepresentert i tilstandene arbeidssøker, mottaker av offentlig stønad og fengsel. Studiens kvantitative funn tilsier at for 21-åringer i 2007 som har fullført videregående utdanning reduseres sannsynligheten for å være arbeidssøker med om lag 2 prosentpoeng og sannsynligheten for å være mottaker av offentlige stønader med 3-5 prosentpoeng. Også effekten på redusert sannsynlighet for fengsel er meget stor.

I Falch m.fl. (2009) ble det utført beregninger av kostnadene ved frafall. I form av hovedsakelig tapt arbeidsinntekt og økt trygde- og stønadsbruk anslås det i rapporten at en ekstra elev som faller fra videregående opplæring har en samlet kostnad (nåverdi av forventede fremtidige kostnader) på om lag 900 000 kroner. Her dominerer inntektseffekten ettersom det ble beregnet at fullføring gir en nåverdigevinst på 730 000. Nåverdien på besparelsen i offentlige trygde- og stønadsordninger ble beregnet til 270 000, mens det påløper 100 000 kroner ekstra i videregående opplæring. Anslagene er imidlertid sterkt avhengig av forutsetningene som ligger til grunn for beregningene. Rapportens laveste anslag tilsier at kostnaden ved frafall er 190 000 kroner, mens det høyeste anslaget er beregnet til nær 1,5 millioner kroner per elev som ikke fullfører.

Tabell 5.3 nedenfor gir oss en oversikt over gjennomføring ved landslinjene. Vi har dårlig med sammenligningsgrunnlag her. Andelen som fullfører videregående opplæring på normert tid var i 2013 57,6 prosent (KOSTRA). Landslinjene er imidlertid noe annerledes oppbygd. Enkelte linjer er ettårig, andre to- eller treårige. Sammenligningen blir derfor dårlig. Uansett vil ikke dette være noen analyse av effekten av landslinje på fullføring av videregående opplæring. Vi mangler nødvendige opplysninger om elevene som går der. En antagelse er at elever som

kommer inn på en landslinje har bedre inntakskarakterer enn en elev som går på et ordinært, sammenlignbart tilbud. Utdanningsdirektoratet (2015) har tilgang på tall for gjennomføring. De konkluderer med at gjennomføringen ved linjene på Vg1 er bedre enn andre elever, mens på Vg2 og Vg3 er det mer blandet. Skolene rapporterer i noen grad høyere gjennomføring enn Utdanningsdirektoratet (2015) beskriver.

Tabell 5.3: Fra spørreundersøkelse: Andel som fullførte utdanningen til normert tid

	Gjennomføring 2012	Gjennomføring 2013	Gjennomføring 2014
Alle landslinjer	92,1 %	90,7 %	92,5 %
Skiidretter	97,7 %	95,8 %	94,8 %
Anleggsteknikk	93 %	94,5 %	97,6 %
Anleggsmaskinarbeider	81,5 %	80 %	81,5 %
Flyfag	96,9 %	78,1 %	94 %
Yrkessjåfør	99,4 %	99 %	98,8 %
Andre landslinjer	93,5 %	92 %	95 %

Verdiene i tabell 5.3 varierer noe mellom landslinjer, men er alt i alt ganske høye. For alle landslinjer sett under ett har man alle tre år en gjennomføring på over 90 prosent. Vi husker at noen kurs er ettårige og nødvendigvis ikke sammenlignbart med et ordinært tilbud. Yrkessjåfør skiller seg positivt ut, og det gjør også skiidretter som er treårig tilbud. Anleggsmaskinmekaniker trekker gjennomsnittsverdien ned.

Hvis vi utnytter beregningene i Falch m.fl. (2009) uten forbehold indikerer dette at nytten til disse landslinjene er ekstremt høy. Bare i en klasse på 20 elever tilsier 90 prosent fullføringsandel at det er fire flere personer som fullfører videregående opplæring ved disse linjene enn i landet for øvrig (gjennomsnittlig fullføring av videregående opplæring er om lag 70 prosent). Dette impliserer at en samlet inntektsgevinst og kostnadsbesparelse for disse fire individene blir nær 3 millioner i 2008-kroner. Men ettersom vi ikke vet om elevene på disse landslinjene er «gjennomsnittselever» er dette estimatet trolig beregnet for høyt. Hvis man skulle ha kommet nærmere en faktisk samfunnsgevinst hadde man måttet sammenlikne like elever på relativt like linjer.

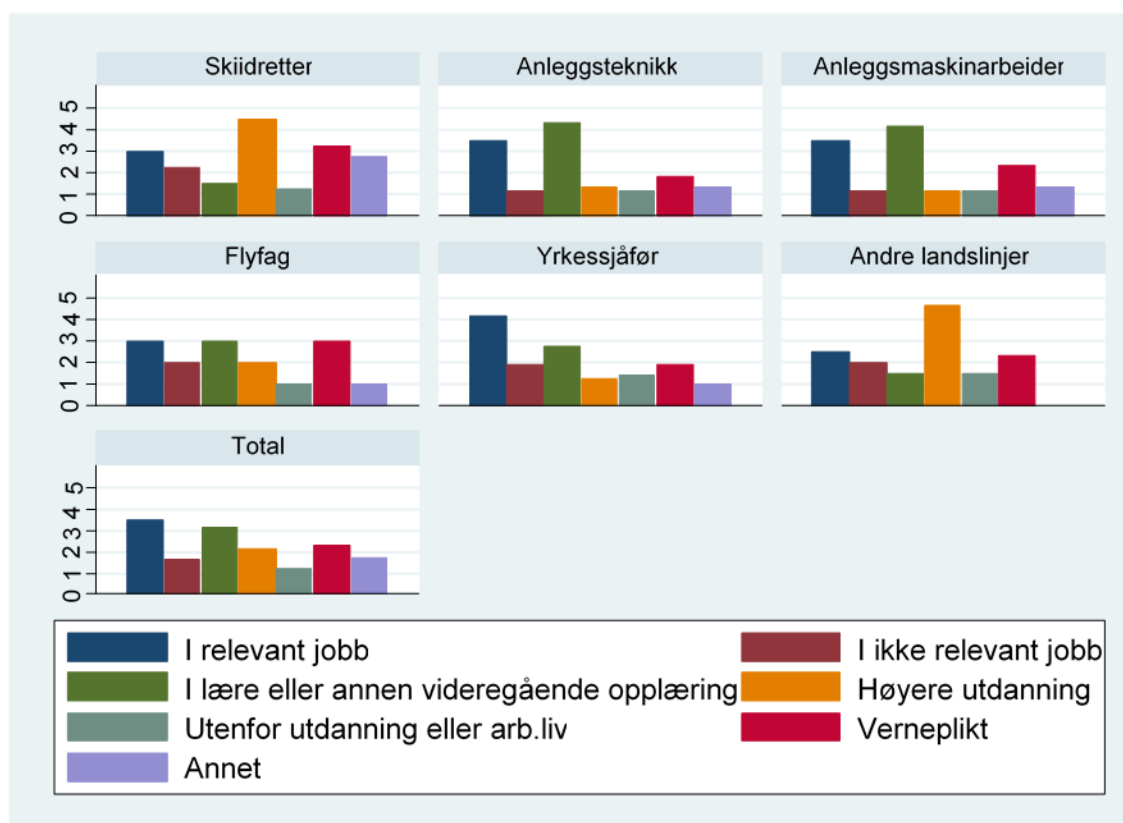
Selv om tallene ikke er sammenlignbare med andre linjer er gjennomføringen veldig god basert på tallene oppgitt fra rektorene. Vi har imidlertid ingen informasjon som kan peke på årsaken

til dette. Vi diskuterte tidligere at gode karakterer inn i videregående er viktig, og at de som kommer inn på en landslinje samtidig har bedre karakterer enn de som kommer inn på andre tilbud. Man kan også tenke seg at dette handler om motivasjon. Når man søker en landslinje, kanskje flytter på seg for å gå på et bestemt tilbud, så er motivasjonen for utdanning god. En viktig årsak er tidsomfanget av kursene. Noen kurs, for eksempel yrkessjåfør, er kortvarig og dersom man klarer de faglige kravene vil gjennomføringen være enklere.

Også i elevundersøkelsen vi sendte ut hadde vi et spørsmål om elevene hadde fullført eller ikke. Med fare for at utvalget er skjevt i denne undersøkelsen er gjennomføringen totalt på 93,5 prosent blant de 186 elevene vi har fått svar fra. Vi rapporterer ikke linjespesifikke resultater fra denne undersøkelsen på grunn av personvern hensyn. Tallene er imidlertid sammenlignbare med hva rektorene rapporterte. Linjene som har best fullføring i dette utvalget er imidlertid sportsfiske, yrkessjåfør og romteknologi. Alle elevene fra disse linjene som har besvart undersøkelsen hadde fullført sitt studium.

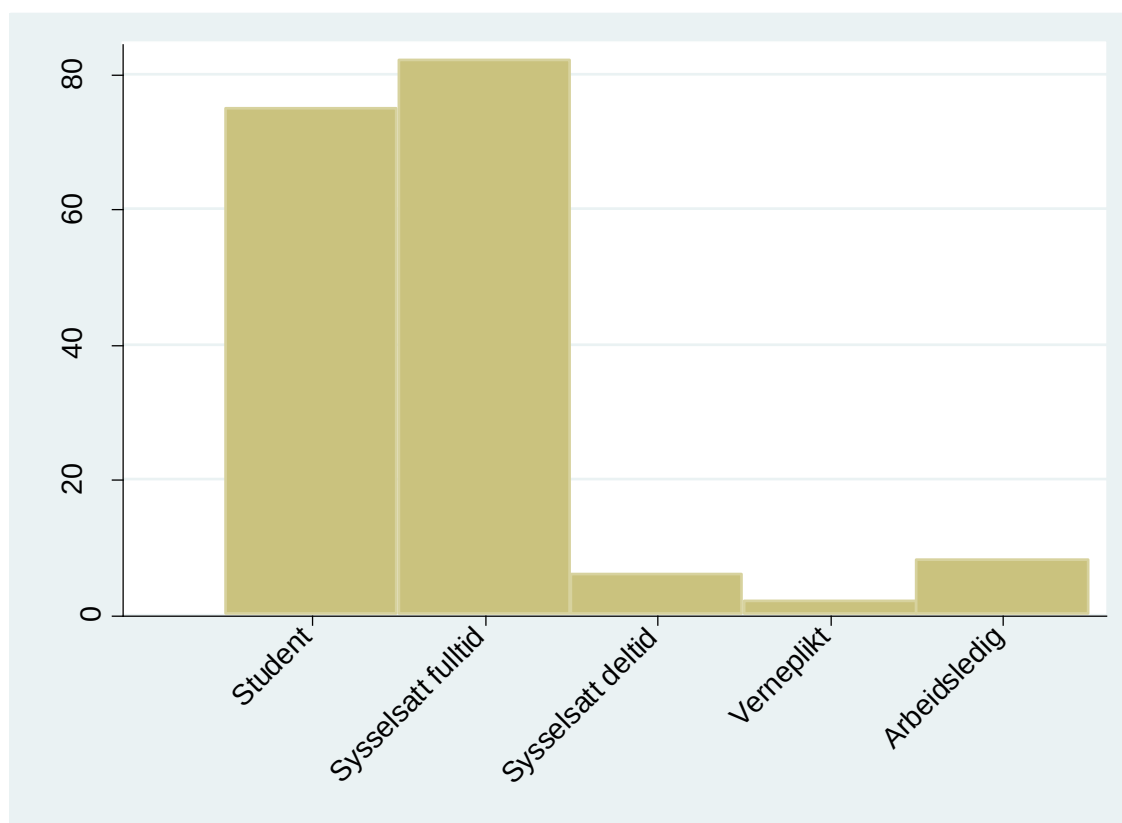
En indikasjon på nytten av landslinjen kan være å se på hva elevene gjør i dag. Er de i relevant jobb eller utdanning? Hovedmålet for utdanningssystemet vårt må være å kvalifisere elever til arbeidslivet på en god måte. Vi spurte om hva rektorene tror elevene gjør ett år etter at de har fullført landslinjen. Figur 5.2 nedenfor oppsummerer:

Rektorene besvarte dette spørsmålet på en skala fra 1-5. Totalt ser vi mest tilslutning til relevant jobb og liten tilslutning til ikke relevant jobb. Det er også god tilslutning til at de er i lære eller annen videregående opplæring. En del er i utdanning eller i verneplikt. Det er også noen forskjeller mellom landslinjene her. Relevant jobb får høyest tilslutning innen anleggsteknikk, anleggsmaskinmekaniker og yrkessjåfør. Årsaken til dette kan tenkes å være at dette er tilbud som fører direkte til en yrkeskompetanse. Ikke relevant jobb får liten tilslutning hos alle. Når det gjelder i lære eller annen videregående opplæring, får også dette størst tilslutning for anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker. I tillegg til å gi yrkeskompetanse, er det mange som går ut i lære eller annen videregående opplæring. Høyere utdanning er vanligst innen skiidretter, som gir studiekompetanse og innen de andre mindre landslinjene. Det er mindre forskjeller i de andre kategoriene.



Figur 5.2: Fra spørreundersøkelse: Hva gjør elevene ett år etter fullført?

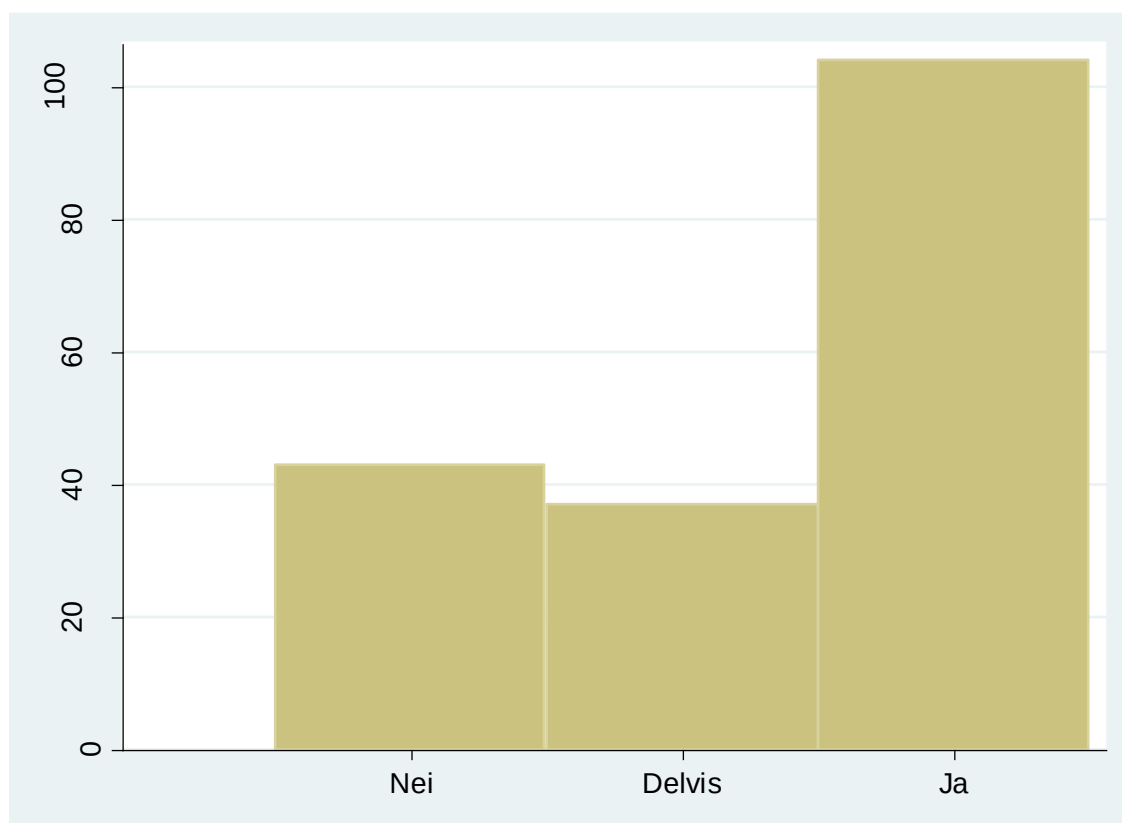
I elevsurveyen spurte vi også om deres status i dag. Dette er fem-seks år etter at de gikk ut landslinjen. Det er veldig tydelig fra figur 5.3 at det store flertallet er sysselsatt fulltid eller student. Svaralternativene kommer fram av figuren. Et fåtall er i deltidsjobb og noen i verneplikt og 4,6 prosent er arbeidsledig i dag. Når det gjelder enkeltlinjene, er det en del forskjeller. Vi presenterer ikke tall eller grafer på dette. Skiidretter, sportsfiske, musikk og romteknologi har høye andeler som er studenter i dag. Ingen av elevene som har svart fra disse linjene er arbeidsledige. Sysselsatt fulltid har størst oppslutning for linjene yrkessjåfør, flyfag, anleggsmaskinmekaniker og delvis anleggsteknikk. De andre kategoriene har lavere tilslutning. Innenfor naturbruk er det en del som er sysselsatt deltid, mens innenfor anleggsteknikk er arbeidsledigheten størst.



Figur 5.3: Fra elevsurvey: Hva er din status i dag?

Som en videreføring av figur 5.2 og figur 5.3 ovenfor spurte vi også elevene: *Har du eller har du hatt jobb som er relevant for utdanningen din ved landslinjen?* Svarfordelingen rapporteres i figur 5.4. Motivasjonen bak et slikt spørsmål er at sysselsettingseffekten diskutert ovenfor avhenger av om jobben er relevant til utdanningen eller ikke. Den tidligere eleven kan være 100 prosent sysselsatt i en bedrift, men dette kan ikke ses i sammenheng med landslinjen om jobben ikke er relevant for utdanningen.

Vi ser at de aller fleste har eller har hatt relevant jobb. Over 100 personer har svart dette og det er flere enn de som i dag er sysselsatt fulltid eller deltid til sammen. Skiidretter og romteknologi har mange elever som ikke har eller har hatt relevant jobb. Årsakene til dette er nok forskjellig mellom disse tilbudene. For skiidretter kan man tenke seg at målet ikke er et bestemt yrke, men å bli toppidrettsutøver og i neste omgang få studiekompetanse. For enkelte av de andre mindre linjene har flere hatt relevant jobb. Andelen er også høy for elever fra større linjer som anleggsteknikk, anleggsmaskinmekaniker, flyfag og yrkessjåfør.



Figur 5.4: Fra elevsurvey: Har du eller har du hatt jobb som er relevant for utdanningen din ved landslinjen?

Fra figur 5.3 så vi at en stor del av de tidligere elevene var i jobb, mens en annen stor del var i utdanning. Dette indikerer at etter fullført landslinje er det enkelte steder behov for videreutdanning. For at man kan se en sammenheng fra landslinjene på dette punktet må utdanningen være relevant for akkurat dette tilbudet. I elevsurveyen spurte vi derfor: *Har du tatt videreutdanning relevant for landslinjen?*

57 elever, eller 31 prosent av elevene har tatt relevant videreutdanning etter gjennomført landslinje. Andelen som har tatt videreutdanning er størst innen musikk, romteknologi og yrkessjåfør. Anleggsmaskinmekaniker, flyfag og sportsfiske har en lav andel som har tatt relevant videreutdanning.

5.4. Elevers vurdering av landslinjen

Nedenfor presenteres en tabell med gjennomsnittsverdier på flere spørsmål knyttet til tidligere elevers subjektive vurdering av landslinjene. På alle spørsmålene ble de tidligere elevene bedt

om å gi en rangering fra 1 til 5. I første kolonne ser vi elevenes vurdering av valget for å gå på landslinjen. Det er relativt liten støtte for at lokalt næringslivs etterspørsel etter kompetanse bestemte deres valg av utdanning. Her er det imidlertid store variasjoner mellom linjene og for både anleggsteknikk, anleggsmaskinmekaniker og yrkessjåfør var dette viktig for valget.

Det er noe større tilslutning til spørsmålet om skolens anerkjennelse var viktig for valg av utdanning. Dette var særlig viktig for elever ved skilinjene. For alle linjene følte elevene at de hadde godt utbytte av utdanningen ved landslinjene. Ved anleggsmaskinmekaniker svarte alle elevene 5 av 5. De tidligere elevene vil også anbefale utdanningen til andre. Flyfag skiller seg ut med en verdi under 4 her, men også her ønsker de tidligere elevene i ganske stor grad å anbefale utdanningen til andre. Svaralternativ 5 indikerer at eleven mener dette er «svært viktig, mens alternativ 1 er «svært uviktig».

Tabell 5.4: Fra spørreundersøkelse: Om valg og utbytte av landslinjen

	Valgte å studere ved landslinjen på grunn av at lokalt næringsliv etterspurte kompetanse	Valgte å studere ved landslinjen på grunn av skolens anerkjennelse/status	Hadde veldig bra utbytte av å studere ved landslinjen	Vil anbefale andre å studere ved landslinjen
Alle landslinjer	2,43	3,36	4,46	4,3
Skiidretter	1,93	4,26	4,37	4,37
Anleggsteknikk	3,39	3,33	4,61	4,56
Anleggsmaskinarbeider	4,5	3,5	5	4,5
Flyfag	2,25	2,91	4,33	3,96
Yrkessjåfør	4,2	3,6	4,8	4,6
Andre landslinjer	2,39	3,51	4,55	4,55

5.5. Oppsummering om landslinjenes samfunnsnytte

De viktigste funnene i dette kapittelet er oppsummert i følgende kulepunkt, mens påfølgende avsnitt gir en litt mer utfyllende diskusjon.

- Landslinjetilbudene i «små» fag mener at de i størst grad dekker nasjonale behov.
- Nesten tre av fire tidligere elever som har besvart vår undersøkelse er imidlertid bosatt i et annet fylke i dag.

- Rektorene mener at landslinjene gir positive synergier til resten av skolen, og at de er viktig for lokalsamfunnet.
- Gjennomføringen ved landslinjene virker å være god. Anleggsmaskinmekaniker trekker gjennomsnittlig gjennomføring ned.
- Dersom landslinjeordningen forsvinner, virker avvikling av tilbudet å være det mest sannsynlige utfallet ved de fleste skolene.

Vi har i denne delen diskutert landslinjenes samfunnsnytte. Resultatet av denne diskusjonen er ikke en beregning av den nytten landslinjene påfører samfunnet, men en samling av data som trekker i ulike retninger.

Landslinjene er ment å dekke lokale, regionale og nasjonale behov. Vi har sett at de mindre linjene i størst grad mener at de dekker nasjonale behov. Dette er de eneste tilbudene i landet og de føler derfor å ha en nasjonal oppgave. Disse linjene har også størst andel elever fra andre fylker. Tilbudene som er spredt utover landet har i større grad elever fra eget fylke. Nesten tre av fire tidligere elever som har besvart vår undersøkelse er imidlertid bosatt i et annet fylke i dag. Dette gjelder også i stor grad skiidretter.

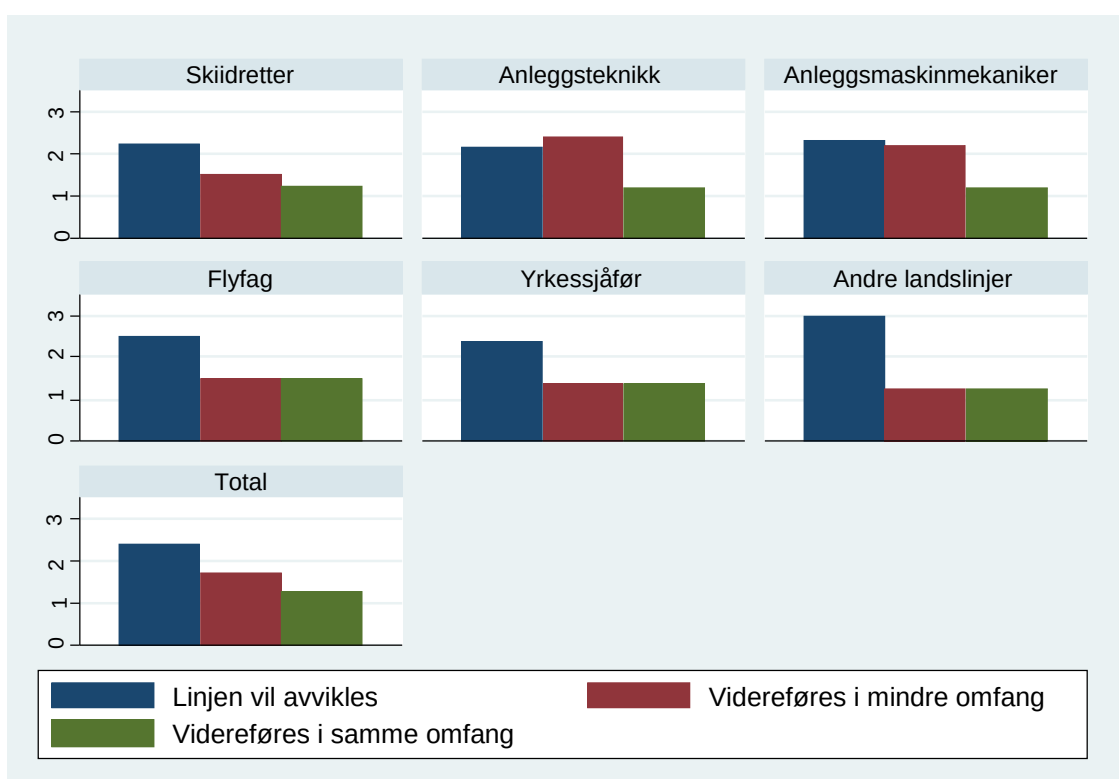
Landslinjen på skolen gir ifølge rektorene positive synergier til resten av skolen. Særlig gjelder dette for å trekke til seg riktig kompetanse. Skiidretter, anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker mener i størst grad at dette er tilfelle. Rektorene mener også at landslinjene er viktig for lokalsamfunnet og det er særlig de små linjene som vektlegger dette.

Når det gjelder gjennomføring, mangler vi gode sammenlignbare tall. Så langt vi kan se er imidlertid gjennomføringen god, og godt over 90 prosent. Anleggsmaskinmekaniker trekker dette tallet en del ned. Ved flere andre linjer fullfører så godt som samtlige elever. Arbeidsledigheten blant de elevene som vi nådde i vår elevsurvey var på omtrent 4,5 prosent. De aller fleste var i full jobb, eller i utdanning. Her varierte det imidlertid en del mellom linjene og innenfor anleggsmaskinmekaniker, anleggsteknikk, flyfag og yrkessjåfør er størsteparten i jobb eller i annen videregående opplæring (f.eks. i lære) et år etter fullført utdanning ifølge rektorene. For skiidretter og de små linjene er størsteparten i utdanning. Størsteparten av elevene som besvarte undersøkelsen har eller har hatt en jobb som har vært relevant for utdanningen sin.

For anleggsmaskinmekaniker og yrkessjåfør valgte en stor andel av elevene utdanningen fordi dette var etterspurt av lokalt næringsliv. Dette var mindre viktig for de andre linjene. For

skiidretter var skolens anerkjennelse spesielt viktig. De aller fleste elevene ved alle linjer følte de hadde godt utbytte av utdanningen og anbefaler den til andre.

Landslinjene har vært en ordning som har vært stabil over tid, men likevel angrepet med jevne mellomrom. Det er en ordning med unntak i Opplæringslova og med finansiering ved siden av inntektssystemet. Formålet med dette er å sikre utdanningstilbud i små og/eller svært kostbare fag. Vi har spurt rektorene om linjens posisjon dersom landslinjeordningen avvikles eller endres. Alternativet for skolene er at selve landslinjeordningen avvikles og hva mener rektorene vil skje med deres linje? Svarene blir gitt på en skala fra 1 til 3 etter hvor sannsynlig det ene alternativet.



Figur 5.5: Fra spørreundersøkelse: Hva vil skje om landslinjeordningen oppheves?

Samlet sett virker en avvikling som mest sannsynlig for skolene, eventuelt at tilbudet videreføres i mindre omfang om landslinjeordningen skulle måtte avvikles. Skolene ser på det som svært usannsynlig at tilbudene videreføres i samme omfang i fylkeskommunal regi om landslinjeordningen oppheves. Når det gjelder anleggsteknikk og anleggsmaskinmekaniker, er det mest sannsynlige alternativet, ifølge rektorene, at ordningen videreføres i mindre omfang.

Referanser

Falch, T., A.B. Johannesen og B. Strøm (2009): Kostnader av frafall i videregående opplæring. SØF-rapport nr. 08/09, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

Falch, T., L.-E. Borge, P. Lujala, O.H. Nyhus og B. Strøm (2010): Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring. SØF-rapport nr. 03/10, Senter for økonomisk forskning, NTNU.

Kunnskapsdepartementet (2002): Gjennomgang av landslinjeordningen. Rapport fra arbeidsgruppe.

St.prop.nr 124 S (2009-2010): Kommuneproposisjonen.

Utdanningsdirektoratet (2015¹) Gjennomgang av landslinjeordningen. Oppdragsbrev 32-14.

Utdanningsdirektoratet (2015²) Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til landslinjer.

Appendiks

Tabell A1: Fylkesregnskap, brutto driftsutgifter (løpende priser) funk. 559 landslinjer

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Østfold	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Akershus	7 350	7 231	7 890	7 783	8 543	12 074	13 520	16 506	19 066	19 728
Oslo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hedmark	17 532	17 174	19 212	19 818	20 426	18 762	20 954	20 424	20 357	21 141
Oppland	0	0	0	0	0	2 265	1 744	1 202	1 131	1 208
Buskerud	0	3 422	4 195	5 095	6 503	7 714	8 404	8 192	8 089	7 838
Vestfold	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Telemark	3 231	3 515	3 623	3 167	4 616	5 397	6 184	5 301	5 918	6 809
Aust-Agder	17 059	14 669	12 955	13 273	14 689	14 278	15 294	20 162	19 455	22 837
Vest-Agder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rogaland	17 854	20 401	20 268	20 105	22 368	24 264	24 622	27 323	31 800	28 887
Hordaland	14 243	0	14 508	15 615	17 950	19 535	19 791	19 976	21 233	21 157
Sogn og Fjordane	17 220	19 932	20 610	22 515	23 961	25 478	20 939	21 517	21 829	23 980
Møre og Romsdal	3 357	3 839	4 122	4 247	5 030	6 186	5 533	5 437	6 480	6 200
Sør-Trøndelag	67	0	0	20	388	1 226	2 780	2 894	3 020	5 403
Nord-Trøndelag	4 570	3 195	5 465	7 684	9 209	13 026	13 373	13 929	14 664	17 631
Nordland	27 645	26 968	26 348	24 840	28 194	31 263	36 812	41 765	56 048	36 142
Troms	5 872	6 299	6 302	5 922	7 572	9 141	9 795	10 591	10 691	12 486
Finnmark	12 491	10 395	16 019	11 944	20 608	18 797	14 825	23 080	15 455	16 144
Samlet	148 491	137 040	161 517	162 028	190 057	209 406	214 570	238 299	255 236	247 591
Samlet målt i faste	210 664	187 663	211 860	199 746	225 505	240 294	236 977	254 284	262 893	247 591
2014-kroner										

Note: Alle tall er i 1000 kroner.

Tabell A2: Fylkesregnskap, netto driftsutgifter (løpende priser) funk. 559 landslinjer

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Østfold	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Akershus	1 507	1 624	972	-1 764	-115	3 090	3 871	7 094	9 269	10 949
Oslo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hedmark	2 582	3 105	2 471	2 832	3 050	3 521	4 155	3 003	3 815	-1 025
Oppland	0	0	0	0	0	2 265	1 744	-931	-1 041	-1 029
Buskerud	0	-159	-1 504	1 531	1 355	55	1 059	635	943	217
Vestfold	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Telemark	-281	163	514	-75	1 131	1 692	2 449	1 713	2 038	2 889
Aust-Agder	51	110	-1 685	-1 502	1 688	-64	891	5 235	1 128	3 875
Vest-Agder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rogaland	17 068	17 654	6 964	-658	4 343	6 202	5 160	7 628	11 274	5 812
Hordaland	641	0	1 289	1 875	3 544	6 009	7 463	7 040	8 016	7 289
Sogn og Fjordane	750	1 943	701	2 023	1 342	2 504	3 098	3 233	1 894	2 734
Møre og Romsdal	-381	594	-697	-436	1 095	2 252	1 237	1 153	1 971	1 493
Sør-Trøndelag	-4 281	-4 353	0	20	388	1 226	-1 982	-2 036	-2 094	95
Nord-Trøndelag	-2 894	-4 420	1 293	2 571	5 094	8 937	-510	-386	-362	2 217
Nordland	1 970	1 223	1 666	-2 844	-552	-8 058	-1 973	-7 096	16 362	1 260
Troms	1 932	1 631	2 396	359	1 085	3 495	3 225	4 480	3 733	5 472
Finnmark	4 654	-8 103	6 126	2 321	3 366	3 715	3 196	10 357	5 424	5 600
Samlet	23 318	11 012	20 506	6 253	26 814	36 841	33 083	41 122	62 370	47 848
Samlet målt i faste 2014-kroner	33 081	15 080	26 897	7 709	31 815	42 275	36 538	43 880	64 241	47 848

Note: Alle tall er i 1000 kroner.

Publikasjonsliste SØF

02/15	Evaluerer av landslinjeordningen	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/15	Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader	Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland
03/14	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen
02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen

02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen

08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo

08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regional-politisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik