

SØF-rapport nr. 06/22

Finansieringen av videregående skoler i Møre og Romsdal

Jon Marius Vaag Iversen

Ole Henning Nyhus

Kaja von der Leyen

SØF-prosjekt nr. 3831: «Ny tildelingsmodell videregående skoler i Møre og Romsdal»

Prosjektet er finansiert av Møre og Romsdal fylkeskommune

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, MARS 2023**

© 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 978-82-7570-703-9	Trykt versjon
ISBN 978-82-7570-702-2	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	Trykt versjon
ISSN 1892-7661	Elektronisk versjon

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Møre og Romsdal fylkeskommune. Formålet har vært å bistå fylkeskommunen med analyser og forslag knyttet til en mulig revidering av modellen som benyttes til å finansiere de videregående skolene i fylket.

Vi har presentert foreløpige arbeid for og fått innspill fra alle rektorer i Møre og Romsdal. Vi må rette en særlig stor takk til alle som stilte opp for oss til selvstendige intervju. En stor takk rettes også til Tove Kolberg, Kariann D. Flovikholm, Monica Kjøl Tornes, Melvin Tornes, Line Thorvik Thue, Anniken Hild Pedersen og Erik Brekken for å ha fulgt prosjektet og bidratt med informasjon, data, konstruktive innspill og hjelp i gjennomføringen. Takk også til Anita Sæther og Dan Ernes for å ha tilrettelagt data knyttet til elever og utgifter i de videregående skolene. Vi har også fått mange nyttige innspill fra en prosjektgruppe blant annet bestående av rektorene ved Volda vgs. (Trond Hjelseth), Sunndal vgs. (Egil Ruud) og Romsdal vgs. (Ivar Rød) og en representant fra Utdanningsforbundet (Andreas Outzen).

Forfatterne er alene ansvarlig for innholdet i rapporten.

Trondheim, mars 2023

Ole Henning Nyhus (prosjektleder), Jon Marius Vaag Iversen og Kaja von der Leyen

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning og sammendrag	1
1.1.	Innledning	1
1.2.	Om ressurstildelingsmodeller	2
1.3.	Sammendrag	3
1.3.1.	Generelle oppsummeringer	3
1.3.2.	Konkrete modellforslag	9
2.	Videregående opplæring i Møre og Romsdal og dagens tildelingsmodell	14
2.1.	Skolene i Møre og Romsdal	14
2.2.	Dagens tildelingsmodell	17
3.	Informasjon, data og metode	20
3.1.	Kvalitative informasjonsinnhenting	20
3.2.	Kvantitative analyser	21
4.	Hovedtrekkene for tildelingsmodeller i andre fylker	24
4.1.	Nordland	24
4.2.	Trøndelag	25
4.3.	Vestfold og Telemark	26
4.4.	Innlandet	27
4.5.	Oppsummering	28
5.	Funn fra caseundersøkelsene	31
5.1.	Rammefinansiering	31
5.2.	Tildeling basert på klasser eller elevtall	32
5.3.	Insentiver til effektiv driftsøkonomi	33
5.4.	Spesialundervisning og tildelinger for elevgrupper med tilretteleggingsbehov	34
6.	Kvantitative analyser av utgifter og utgiftsbehov	37
6.1.	Aktivitetsbasert tildeling	38
6.1.1.	Studiespesialisering	38

6.1.2.	Idrettsfag.....	41
6.1.3.	Bygg og anleggsteknikk	41
6.1.4.	Elektro	42
6.1.5.	Design og håndverksfag	43
6.1.6.	Restaurant og matfag.....	44
6.1.7.	Helse og oppvekstfag	45
6.1.8.	Teknikk og industriell produksjon	46
6.1.9.	Musikk, dans og drama	47
6.1.10.	Medier og kommunikasjon.....	48
6.1.11.	Naturbruk.....	48
6.1.12.	Service og samferdsel	50
6.1.13.	Kunst, design og arkitektur.....	51
6.1.14.	Oppsummerende diskusjon.....	51
6.2.	Spesialundervisning og tilrettelegging	54
6.3.	Antall utdanningsprogram, størrelse på utdanningsprogram og småskoletillegg.....	60
6.4.	Lønnsforskjeller og redusert undervisningsplikt	62
7.	Anbefalinger og oppsummerende diskusjon	64
7.1.	Elev- og classesatser.....	64
7.2.	Tilrettelagt opplæring og spesialundervisning	69
7.3.	Grunntilskudd og andre smådriftskompensasjoner	74
7.4.	Særskilte tildelinger.....	75
7.5.	Bygningsmessig drift.....	77
7.6.	Arbeidsgiveravgift	78
7.7.	Overgangsfase	78
7.8.	Foreslåtte tildelingsmodeller	80
	Referanser.....	86
	Vedlegg A – Intervjuguide	87

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

Skoler i Norge, både grunnskoler og videregående skoler er i stor grad rammefinansierte. Skolene har i utgangspunktet dermed myndighet til å fordele ressursene innenfor disse rammene, gitt en del føringer i opplæringsloven. Skolene, og kanskje i særlig grad videregående skoler, kan imidlertid være svært forskjellige og ha ulike behov for ressurser.

Behovet for en ressurstildelingsmodell bygger på nettopp det at skolene er ulike. Dersom alle skolene hadde vært like, med samme fordeling av utdanningsprogram og med elever som hadde identisk ressursbehov, hadde en stykkprisfinansiering av skolene per elev, vært en god og tilstrekkelig fordeling. Siden skolene er ulike, elever har ulike behov og ulike utdanningsprogram har ulike kostnader, er det nødvendig med en omfordeling av ressursene.

Alle fylkeskommuner har i dag slike ressurstildelingsmodeller. Vi gjennomgår modeller i kapittel 4. Modellene varierer i all hovedsak i hvor stor del av finansieringen som avhenger av aktivitet eller ikke, den varierer en del i hvordan man omfordeler etter behov for tilrettelegging eller spesialundervisning og de varierer i hvordan man kompenserer små skoler med ineffektiv skoledrift. Siden fylkeskommunene i Norge også er ulike og har ulikt behov for omfordeling. I enkelte fylkeskommuner er det stort behov for å omfordele midler til distriktskoler, mens andre steder er det levekårsforskjeller som driver forskjellene i ressursbehov.

Iversen og Nyhus (2017) utarbeidet tildelingsmodellen som i dag benyttes i Trøndelag fylkeskommune. Denne ble utarbeidet i forbindelse med sammenslåingen av de to fylkeskommunene. Et viktig tema i denne gjennom dette arbeidet var forskjeller i ressursbehov mellom byskolene og skolene i distriktet.

I dette prosjektet skal vi utarbeide tre ulike forslag til ressurstildelingsmodeller. Disse skal ivareta ulike behov og målsetninger for Møre og Romsdal fylkeskommune, slik som fritt skolevalg, at elevene på VG1 skal få bo hjemme så lenge som mulig, mange elever skal få førsteønsket oppfylt, dimensjonering av yrkesfagtilbud i forhold til lokalt næringsliv, stimulere til samarbeid mellom skoler heller enn konkurranse, stimulere til økonomisk effektiv skoledrift og stimulere til kreativitet som gir økonomisk gevinst for den enkelte skolen. Modellen skal også være forutsigbar, åpen og etterprøvbart. Den skal bestå av objektive kriterier i størst mulig grad og fremstå som enkel. Den skal i tillegg være rettferdig og bidra til å opprettholde en robust skolestruktur.

Målsetningene som beskrives er til dels motstridende og det er derfor viktig å finne en modell som bidrar til en balanse mellom ulike målsetninger. En mer komplisert modell kan ofte fremstå som mer rettferdig enn en enkel og etterprøvbar modell. Alt i alt skal en slik modell gi skolene og rektorene insentiver til å drive skole av god pedagogisk og økonomisk kvalitet.

I utarbeidelsen av ressurstildelingsmodell, vil det være viktig å ivareta betydningen av at en slik modell vil være et svært viktig styringsverktøy for skoleeier. Modellen vil ha potensial til å gi skolene insentiver til å drive i en bestemt retning, for eksempel som bidrag i å nå skoleeiers overordnede mål.

1.2. Om ressurstildelingsmodeller

Alle fylkeskommuner (også Møre og Romsdal i dag) har en eller annen modell for å tildele ressurser til skolene. Som diskutert ovenfor omfordeles ressursene på ulik måte, hovedsakelig med årsak i ulike behov mellom fylkeskommunene og kanskje ulike politiske og administrative målsetninger.

Dersom alle skoler hadde vært identiske og alle elever like, ville man ikke ha behov for tildelingsmodeller annet enn en stykkpris per elev. Men siden realiteten er at elever har ulike behov, skoler har ulike muligheter, noen programområder er mer ressurskrevende og antallet programområder varierer mellom skoler, så vil ikke en fast stykkpris per elev gi en rettferdig fordeling og man vil trenge en omfordeling av ressurser for å ivareta muligheten for et likeverdig opplæringstilbud ved skolene. Ressurstildeling i de fleste fylker bygger på samme grunnidé (Iversen og Nyhus, 2017). Modellen kan beskrives enkelt ut fra følgende ligning:

*Total tildeling: Grunntilskudd + elevsats per utdanningsprogram * antall elever + andre kriterier + tildelinger utenfor modellen*

Grunntilskuddet vil i de fleste tilfeller være en fast sum per skole, uavhengig av antall elever. Dette tilskuddet skal tilsvare en minimumsbevilgning for å drive en videregående skole. I tillegg vil dette fungere som et småskoletilskudd. Bevilgningen vil være betydelig for små skoler, mens det vil utgjøre kun en liten andel av bevilgningene for store skoler. I en fylkeskommune kan man tenke seg noen andre tilnærminger til grunntilskudd, slik som at det varierer med hvor mange utdanningsprogram man har, antall lokaliteter eller andre særskilte faktorer som gjør at noen skoler har større faste kostnader enn andre.

Aktivitet bør fordele størsteparten av ressursene. Ressursbehovet til en skole vil i stor grad være knyttet til antall elever og klasser. Kostnadene per elev eller klasse vil i tillegg variere mellom

utdanningsprogram. Elever ved studiespesialiserende vil være mindre ressurskrevende for eksempel enn elever ved enkelte yrkesfaglige utdanningsprogram.

Selv om man lar aktivitetstildelingen variere mellom utdanningsprogram, vil det kunne være behov for en omfordeling siden elever og klasser innenfor samme utdanningsprogram, på tvers av skoler, også vil ha ulike ressursbehov. Behovet for spesialundervisningsressurser, kompensasjon for elever med lave grunnskolepoeng, kompensasjon for store avstander og spredt bosetting, lønnsnivå, læreres alder og lignende er eksempler på slike kriterier. Denne analysen vil gi en evaluering av en rekke av disse eventuelle kriterier som kan inngå i en modell for Møre og Romsdal fylkeskommune.

Enkelte ressurskomponenter passer ikke i en slik modell fordi de er skolespesifikke. Dette er ressurskomponenter som ikke kan passe i noen kriterier, men som hører til enkeltskoler. Typiske komponenter er knyttet til enkeltstående prosjekter og tilbud. Ofte vil man ønske å redusere tildelinger utenfor modellen da dette normalt vil gi en mer objektiv finansiering av skolene. I svært skolespesifikke tilfeller må man likevel ha slike tildelinger, siden de ikke lar seg implementere i noen av kriteriene.

1.3. Sammendrag

1.3.1. Generelle oppsummeringer

Denne rapporten gir en dokumentasjon knyttet til våre forslag om hvordan en ny tildelingsmodell for videregående skoler i Møre og Romsdal kan utformes. I kapittel 2 gir vi en presentasjon av skolene i fylket og en kort gjennomgang av dagens finansieringsmodell. I dag er det i praksis 20 skoler i Møre og Romsdal etter at det har blitt gjennomført en del konsolideringer de siste årene. Både målt i antall skoler og elever, utgjør skoler lokalisert på Sunnmøre om lag halvparten av det totale omfanget. Skolene har nokså ulik størrelse, fra mellom 50-100 elever til opp mot om lag 1 500 elever på den største nylige sammenslåtte skolen i Ålesund. Forskjellen i skolestørrelse følger i første rekke av et ønske om å tilby et desentralisert utdanningstilbud, som blant annet gjør det mulig for flest mulig elever å bo hjemme når de starter videregående opplæring. Når skolene er såpass forskjellige med hensyn til blant annet størrelse, vil det normalt eksistere betydelige skalafordeler/ulempes i tjenesteproduksjonen.

Fylket praktiserer i dag en rammefinansiering av skolene. Dette vil si at man har en modell med kriterier som benyttes til å fordele ressurser mellom skolene. Disse midlene er imidlertid ikke

øremerket særskilte utgifter og det er dermed rektorene som i praksis disponerer de gitte rammene som fordeles.

Dagens modell kjennetegnes ved at man i hovedsak tildeler skolene ressurser basert på de ventede utgiftene det koster å drifte en gitt utdanningsprogramsammensetning og klassestruktur ved hver skole. Slik sett diskriminerer i utgangspunktet ikke modellen mellom skoler som har 20 versus 27 elever i for eksempel Vg1 studiespesialisering, selv om det finnes tilfeller der skoler med lav kapasitetsutnyttning blir tildelt en avkortet klassetildelingssats. Om lag 72-73 prosent av de samlede tildelingene er knyttet til dette formålet. Videre tildeles skolene i dagens system en betydelig andel knyttet til elever med særskilte behov. Inkludert utgifter til å drifte minoritetsspråklig undervisning, utgjør dette i dag omtrent 14 prosent av tildelingene. Modellen inneholder videre en rekke poster som i stor grad er ment å fange opp skolenes ressursbehov til støtte- og fellestjenester. I tillegg er det nærmere 10 prosent av midlene som blir fordelt som knytter seg til bygningsmessig drift.

En del av denne utredningen knytter seg også til en dokumentasjon av andre fylkers tildelingsmodeller. Vi har hatt møter med og mottatt informasjon om modellen i fire andre fylker, henholdsvis Nordland, Trøndelag, Vestfold og Telemark og Innlandet. I hovedsak har alle de fire andre fylkene en type kriteriebasert rammefinansiering slik som i Møre og Romsdal.

Den mest betydelige forskjellen mellom fylker vil normalt være om de bestemmer tildelingene til skole basert på en telling av elever fremfor klasser. To, til dels tre, av de andre fylkene skiller seg på dette punktet fra Møre og Romsdal hvor de i stor del benytter faktisk eller forventet antall elever som hovedkriterium i sin modell. De fire fylkene har også ulike verktøy i sine modeller for å kompensere for smådriftsulemper, noe som typisk er mer nødvendig når man ikke har en ressurstildeling bestemt av antallet klasser.

Alle fylker, også Møre og Romsdal, budsjetterer med en betydelig andel av ressursene til elever med særskilte behov. Felles for alle er at det gjøres en særskilt vurdering av aktuelle elever og at dette kriteriet tildeler det aller meste av aktuelle ressurser. De andre fylkene har imidlertid også en egen andel av budsjettet som bestemmes etter antallet elever med lave grunnskolepoeng, noe som skiller seg fra dagens praksis i Møre og Romsdal.

I kapittel 5 presenterer vi hovedfunnene fra intervjuene vi har gjennomført både med et utvalg av skoleledelsen og aktuelle kontaktpersoner sentral i fylkeskommunen. Generelt er informantene enig i at en rammefinansiering av skolen er fornuftig, mens det dels er ulike oppfatninger av hvordan en kriteriemodell bør se ut med hensyn til elev versus klassetildeling,

tildeling til elever med særskilte behov og hvordan smådriftsulempen bør kompenseres. En felles oppfatning blant skolelederne er imidlertid at de generelt ønsker seg mer forutsigbarhet til budsjettet når det kommer til midlene som følger av særskilt tilrettelegging og spesialundervisning. Denne tildelingen er normalt først klar mot slutten av juni, og det er et tidspunkt hvor skolelederne allerede har planlagt bemanningen for det kommende skoleåret. Mange påpeker også ekstrabehov som andre elever har, mens det generelt oppfattes at dette ikke godt nok fanget opp i dagens modell da den er nokså strengt basert på en telling av elever med de største behovene.

I kapittel 6 og 7 har vi gjennomført en rekke analyser av skolenes utgifter. Kapittel 6.1 dokumenterer blant annet utdanningsprogramspesifikke utgiftsanalyser blant skolene i Møre og Romsdal hvor målet har vært å estimere henholdsvis elev- og classesatser til bruk i en kriteriebasert ressurstilodelingsmodell. De generelle anbefalingene er gjengitt i tabell 1.1.

Tabell 1.1. Forslag til nye elev- og classesatser

Utdanningsprogram	Elevsats	Klassesats
521 Studiespesialisering	72 934	1 800 000
522 Bygg- og anleggsteknikk	108 939	1 450 000
523 Elektro og datateknologi	108 330	1 450 000
525 Restaurant- og matfag	126 268	1 450 000
526 Helse- og oppvekstfag	94 685	1 450 000
527 Idrettsfag	79 311	2 100 000
528 Teknologi- og industrifag	107 961	1 450 000
529 Musikk	142 200	3 500 000
529 Dans og drama	95 300	2 100 000
530 Medier/kommunikasjon	94 021	2 100 000
531 Naturbruk	137 813	1 450 000
533 Kunst/design/arkitektur	78 829	1 800 000
534 Håndverk, design og produktutvikling	113 148	1 450 000
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon	96 294	1 450 000
536 Salg, service og reiseliv	105 276	1 450 000
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	113 148	1 450 000

For foreslåtte elevsatser er det i hovedsak tatt utgangspunkt i aggregerte KOSTRA-tall for Møre og Romsdal og landet som helhet, hvor relativ vekt i foreslått modell er angitt til 50/50. For musikk, dans og drama er det imidlertid gjort særskilte vurderinger.

Klassesatsene er hovedsakelig basert på empiriske skolespesifikke analyser av utgiftsnivået i Møre og Romsdal. I stor grad ser det ut til at en hensiktsmessig classesats for yrkesfag er 1,45 millioner, mens den anbefales å være noe høyere for studieforbereidende utdanningsprogram.

Dette følger av at klassestørrelsen for studieforberedende utdanningsprogram er høyere enn i yrkesfaglige utdanningsprogram, i tillegg til at man delvis slår sammen undervisningen i enkelte fellesfag i yrkesfaglige utdanningsprogram.

I dagens tildelingsmodell gjøres det særskilte vurderinger til hva eksempelvis en påbyggingsklasse eller toppidrettstilbud skal telles som, samt hvor mye en klasse med svært få elever i bør gi av uttelling (for eksempel ved at den bør telle som 0,5 klasse). Andre eksempler er at 3-årige utdanninger som undervises over 4 år telles som $\frac{3}{4}$ av aktuelle satser. Vi mener at vurderingene som gjøres i dagens tildelingsmodell knyttet til måling av antall klasser i skolebruksplanen og endelig tilbudsstruktur potensielt kan videreføres på dette punktet, men det avhenger samtidig av hvilken finansieringsmodell som til slutt velges. Dersom vårt hovedforslag til modell følges, vil både antall klasser og elever gi lik uttelling i en tildelingsmodell. Dette betyr at en klasse med halv kapasitetsutnyttelse vil utløse 75 prosent av hva en «full» klasse vil gi dersom det ikke gjøres noe fratrekk for hvordan en klasse telles. Dersom man derimot skulle velge å videreføre en ren klassebasert tildeling, vil det som følge av effektiviserende insentiver trolig være mer behov for å fortsette dagens praksis med hvordan klasser telles. Det er også verdt å nevne at flere av skoleinformantene er skeptiske til at man skal få trekk for lav kapasitetsutnyttning da det ikke er de selv som i siste omgang vedtar tilbudsstrukturen.

Hvordan tildelingen knyttet til elever med særskilte ressursbehov skal organiseres er et av de vanskeligste temaene knyttet til videregående skolars tildelingsmodell. Empiriske analyser i kapittel 6.2 viser at det er en klar sammenheng mellom bruken av ressurser knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning og de elevene som historisk har utløst ekstra ressurser i dagens system. Vi finner imidlertid også en sterk samvariasjon mellom samme ressursbruk og antall elever med lave grunnskolepoeng, men korrelasjonen mellom antallet såkalte A-søkere som har utløst ekstra ressurs og antallet elever med lave grunnskolepoeng er såpass høy at det er vanskelig å skille effekten av hver enkelt faktor i regresjonsmodeller som inkluderer begge forklaringsfaktorene. Dette er ifølge informanter delvis fordi de elevene som har utløst ekstra ressurser i dagens system også gjerne befinner seg i gruppen med lave grunnskolepoeng. Tilbakemeldinger fra rektorene tilsier også at et kriterium basert på lave grunnskolepoeng virker hensiktsmessig da man får midler spisset mot elever som normalt står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring.

En betydelig del av ressursene knyttet til tilrettelegging og spesialundervisning som fordeles kan fortsatt bestemmes ut fra kriteriet som utløser slike midler i dagens system. I tillegg mener vi at et kriterium som måler antallet elever med lave grunnskolepoeng også bør inkluderes i en modell da dette både er mer objektivt enn tilfelle for elever som i dag utløser en ekstraressurs samt at informanter blant skolelederne angir at også elever som ikke utløser ekstra midler i mange tilfeller både har behov for og får ekstra oppfølging ved skolene. Disse elevene blir i større grad fanget opp av antallet elever med lave grunnskolepoeng enn dagens kriterium som kun måler enkeltelever hovedsakelig med større ressursbehov.

Vi mener imidlertid at det finnes gode alternativer som kan erstatte den i dag administrativt omfattende praksisen som særskilt vurdering av hver enkelt A-søker medfører. Undersøkelser viser at de fleste skoler ville fått nært de samme overføringene i 2021 dersom den eksisterende praksisen hadde vært erstattet av kriterier som måler lave grunnskolepoeng og totalt antall A-søkere direkte. En omlegging vil potensielt også medføre at skolebudsjettene kan bli klare på et tidligere tidspunkt enn i dag, noe som nå er det største ankepunktet skolelederne har til dagens praksis. Vi vet imidlertid mindre om hvordan en tildeling for hver skole vil variere over tid, men ettersom ordningen i stor grad er myntet på å fange opp særskilte behov hos enkeltelever vil man uansett stå overfor endringer i budsjettet fra et skoleår til det neste uavhengig valg av modell.

Det siste vanskelige elementet i en tildelingsmodell er hvordan smådriftsulemper skal håndteres. Slike kan typisk bestå av både lav utnyttelse av gruppe/klassekapasiteten og liten skolestørrelse. Som hovedregel er det vanlig å tildele skolene et fast grunntilskudd. En egenskap med grunntilskudd er at per-elev-tildelingen blir relativt høy på små skoler og lave på større skoler.

Behovet for ytterligere smådriftskompensasjon følger delvis av hvorvidt man velger å fordele hoveddelen av en aktivitetsbasert tildeling på elev- eller klassetall. Blant annet har vi i kapittel 6.3 analysert om eksempelvis antall utdanningsprogram, småskoletillegg og en tildeling knyttet til en avtagende elevtallsfunksjon kan være mulige løsninger for å håndtere smådriftsulemper.

For eksempel har Trøndelag valgt en tildeling til skoler basert på størrelsen og oppfylling av grupper. Fordelen med en slik tildeling er at den potensielt kan bli nokså godt tilpasset utgiftsnivået, mens motforestillingene er at klassifisering gjerne må baseres på skjønn. Kategoriseringen vil slik sett potensielt bli satt i spill over tid. Dersom det settes ulike «strenger»

grenser knyttet til kategoriene, vil en skole for eksempel kunne oppleve å få en ekstratildeling det ene året mens man i påfølgende år ikke får noe ekstra grunnet en marginal vekst i elevtallet.

Delvis den samme innvendingen kan benyttes mot å inkludere ekstratildelinger for antallet utdanningsprogram. Sett opp mot empiriske analyser, kan det godtgjøres at skoler med flere program har høyere kostnader enn skoler med få program gitt likt antall elever m.m. Et kriterium basert på antall utdanningsprogram vil derimot kunne gi direkte insentiver til både å kjempe for opprettholdelse av utdanningsprogram med manglende rekrutteringsgrunnlag, samt at det alene også kan gi press på at nye utdanningsprogrammer bør opprettes.

Inspirert av modellen til Innlandet har vi også testet ut muligheten til å inkludere et kriterium som måler en funksjon av elevtallet. Dette oppnås ved å opphøye elevtallet i et tall mindre enn 1, hvor dette har konsekvensen at de store skolene får et relativt stort «trekk» i antallet elever, mens funksjonsformen angir et elevtall nokså nært faktisk elevtall for de mindre skolene. Den store fordelen med et slikt kriterium er at det er objektivt og vanskelig å påvirke. Empiriske analyser støtter også opp om at skolenes utgifter til felles- og støttetjenester forklares nokså godt med en slik funksjonsform for elevtallet.

Skolene er lokalisert i forskjellige kommuner. Ettersom vi i Norge opererer med ulik arbeidsgiveravgift bestemt av kommunetilknytningen er dette kostnader som påvirker skolene ulikt. En modell som fordeler ressurser mellom skoler med elev-, klasse-, skole- og utdanningsprogramkarakteristika må også ta høyde for at de totale lønnsutgiftene varierer på bakgrunn av ulik arbeidsgiveravgift. I foreslåtte modeller er dette forsøkt tatt hensyn til ved at skoler lokalisert i kommuner/soner med høyere arbeidsgiveravgiftssats enn fylkessnittet innen videregående opplæring får en tilleggskompensasjon, mens skoler lokalisert i soner med lavere sats enn fylkessnittet får en reduksjon i tildelte satser/midler.

Vi har også analysert skolenes utgifter knyttet til sammenhengen med gjennomsnittlig lønnsnivå og omfanget lærere med redusert leseplikt. I dagens system brukes det relativt betydelig med ressurser for å hente inn og kontrollere slike opplysninger. De empiriske analysene vi har gjennomført støtter ikke opp om at slike elementer trengs i en ny modell, da de ikke har en statistisk forklaringskraft på variasjonen som observeres i skolenes enhetsutgifter (utgifter per elev).

1.3.2. Konkrete modellforslag

Vi har foreslått tre hovedmodeller som fylket kan ta utgangspunkt i når en eventuell ny modell skal vedtas. Tabell 1.2 gir en oversikt over hovedtrekkene i modellforslagene sett bort fra hvordan tilrettelagt opplæring og spesialundervisning bør fordeles.

Tabell 1.2. Oppsummering av modellforslag sett bort fra midler til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning

	Modell 1	Modell 2	Modell 3 (anbefalt modell)
Grunntilskudd	4 %	2 %	5 %
Klassebasert tildeling	80 %	38,5 %	38 %
Elevbasert tildeling		38,5 %	38 %
Antall utdanningsprogram		6 %	
Saldering per elev	2 %	1 %	
Saldering per elev^{0,8}			5 %
SUM	86 %	86 %	86 %

Den første modellen er en relativt enkel modell som i hovedsak baserer sin fordeling på en tildeling per klasse, mens grunntilskuddet håndterer smådriftsulempen på en objektiv måte. Siden denne modellen tar utgangspunkt i en klassebasert tildeling, er dette modellen som i praksis ligner mest på dagens tildelingsmodell i Møre og Romsdal.

Den andre modellen forsøker å kompensere skoler gjennom en tildeling per utdanningsprogram. Da antall utdanningsprogram vil være omfordelende i seg selv som følge av at dette ikke er direkte knyttet opp mot skolestørrelsen, foreslår vi at grunntilskuddet utgjør halvparten av hva som er tilfellet i foreslått modell 1. Et element som taler mot en slik modell, er at den potensielt vil gi insentiver og press knyttet til opprettelse av nye utdanningsprogram ettersom dette vil gi uttelling tildelingsmodellen direkte. Dette kan også gi uheldige virkninger knyttet til det overordnede målet om at dimensjoneringen av yrkesfagtilbudet skal samsvare med næringslivets og offentlig sektors behov for fagopplært arbeidskraft. I tillegg til at antall klasser fordeler betydelige deler av rammen, inkluderes det også en tildeling bestemt av antall elever.

Generelt vil en inkludering av elevsats virke som et insentiv til å effektivisere driften da tomme skoleplasser gir mindre ressurser enn hva en ren klassesdeling vil gi. I foreslått modell vektet elev og klasse likt. Vi kan også påpeke at enkelte skoler ikke vil ha mulighet til å fylle opp klassene med like mange elever som flesteparten av de andre skolene som følge av arealnormer (klasserommene tillater ikke det antallet som ellers antas å være en full klasse). Elevtallet på

disse skolene bør telles som en tilnærmet full klasse ved en annen skole. Et tillegg på maksimalt to elever virker som en akseptabel løsning gitt at de for eksempel har en maksimalkapasitet som er 3 plasser mindre enn skolene ellers. Noe trekk kan forsvares da ikke alle elevutgifter følger av for eksempel kun lærerressurser og de i utgangspunktet også får mye av tildelingen basert på en flat classesats.

Det tredje modellforslaget tar utgangspunkt i et grunntilskudd som utgjør 5 prosent. Målt ved en sammenlignbar budsjettildeling i 2021 ville dette utgjort vel 2,5 millioner. Hoveddelen av budsjettet fordeles 50/50 med elevsats og classesats. Som et ekstra utjevnnende tillegg i modellen er det tatt inn et kriterium som baserer seg på en avtagende funksjonsform av elevtallet. **Denne modellen er trolig den som på en mest objektiv måte med minst mulig utilsiktede konsekvenser tar best høyde for smådriftsulemper og vil derfor være vårt hovedforslag til ny modell.**

I praksis er det både i dagens tildelingsmodell og mest sannsynlig også i en fremtidig tildelingsmodell at det vil være ressurser knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning som vil variere mest mellom skolene. I dagens tildelingsmodell er dette fordelt mellom skolene basert på såkalte A-søkere som sentralt blir vurdert til å oppfylle krav om en ekstra ressurstildeling, som i praksis inngår som frie midler for skolene. I tillegg ligger det inne et grunnbeløp til hver skole.

Tabell 1.3. Oppsummering av modellutprøvinger knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning

	Modell 1 (revidert versjon av dagens modell)	Modell 2	Modell 3 (foretrukket aktuelt alternativ)	Modell 4
A-søkere med innvilget ekstraressurs (dagens ordning)	10 %			
Grunnskolepoeng under 30	4 %			
Grunnskolepoeng lik 0		10 %	0 (1) %	0 (1) %
Grunnskolepoeng 1-30		4 %	0 (3) %	0 (3) %
A-søkere totalt			14 (10) %	
A-søkere fra grunnskolen				14 (10) %

Tabell 1.3 gir en oppsummering av hovedmodellene vi har lagt til grunn som mulige alternativer knyttet til å fordele hoveddelen av dagens ramme 37. Vi har gjennomført en rekke ulike analyser og finner generelt at antall elever med lave grunnskolepoeng kan være en hensiktsmessig

indikator å inkludere, slik også andre fylker har i sine tildelingsmodeller i dag. Modell 1 er det ene hovedforslaget som ikke vil gi så store endringer fra dagens system. Her er det tatt utgangspunkt i at den største delen fordeles etter særskilte vurderinger av A-søkerne som i dag, mens en mindre andel av budsjettet fordeles etter antallet elever med lave grunnskolepoeng.

Den store fordelten med modell 1 er at den trolig vil være best egnet til å skjerme de elevene med størst ressursbehov ettersom det gjøres særskilte enkeltvurderinger. Selv om man allerede praktiserer denne ordningen i dag samt at rektorene generelt sett virker nokså fornøyd med hvordan denne ordningen tildeler midler, er det også forhold ved modellen som oppleves problematisk. Særlig knytter det seg til at inntaket ikke er klart før sent i juni, noe som gir usikkerhet for skolene ettersom hver A-søker med tildelt ressurs utløser nokså betydelige ressurser. En motforestilling mot ordningen er også at den er svært krevende å administrere og at det dermed brukes nokså store ressurser samlet sett på å gjøre alle vurderinger som kreves. I tillegg er det fremmet bekymringer om at ordningen gjerne ikke er helt objektiv gjennom at det trolig er skoler som er flinkere enn andre til å få elever klassifisert slik at de utløser ekstra ressurser.

Modellene 2-4 er mulige alternativer til modell som kan fordele midler knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning. Modell 2 tar utgangspunkt kun i elever med lave grunnskolepoeng. Blant annet ser vi i kapittel 6 at antall A-søkere med tildelt ressurs er høyt korrelert med antall elever med lave grunnskolepoeng (særlig grunnskolepoeng lik 0). Slik sett vil grunnskolepoengkriterier potensielt være en måte å fordele disse ressursene på en mer effektiv og objektiv måte enn hva tilfellet er med dagens praksis. Det kapittelet inkluderer også en rekke analyser av sammenhengen mellom utgifter til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning og mulige kriterier. Vi har studert konsekvensene av en slik omlegging fra modell 1 til henholdsvis modellene 2, 3 og 4 i kapittel 7.2. Selv om modellen vil slå ut nokså likt for en stor del av skolene, virker det imidlertid slik at konsekvensene av å velge modell 3 fremfor modell 2 og 4 gir de minste maksimalavvikene fra modell 1. Det er eksempelvis kun én skole som i 2021 ville fått et avvik på mer enn 5 prosent av sitt skolebudsjett med modell 3, mens antallet ville vært 4 og 10 ved henholdsvis modellene 2 og 4.

Dersom Møre og Romsdal fylkeskommune skulle velge en større omlegging av midlene tiltenkt til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning, tilsier våre beregninger at modellen som tar utgangspunkt i A-søkere totalt (modell 3) er den som har de minste konsekvensene for enkeltskoler sammenlignet med hovedalternativet i modell 1.

De empiriske analysene i kapittel 6 gir ikke støtte til at elever med lave grunnskolepoeng skal inkluderes som kriterium dersom det benyttes A-søkere totalt. Samtidig ser vi at disse variablene er korrelerte, noe som kan gi empiriske utfordringer med å skille de reelle effektene fra hverandre i en analyse av vel 20 skolars utgifter. Slik sett vurderer vi det som hensiktsmessig at det også kan inkluderes kriterier som måler lave grunnskolepoeng i en endelig modell. I vårt forslag er det tatt utgangspunkt i at elever uten oppgitte grunnskolepoeng (grunnskolepoeng lik 0) teller inn med 1 prosent, da dette kriteriet er særlig høyt korrelert med antall A-søkere, mens elever med grunnskolepoeng mellom 1-30 kan inkluderes med en vekt på 3 prosent.

Generelt anbefaler vi også at en del ressurser tildeles utenfor modellene som er utarbeidet i denne rapporten. For det første forslår vi at alt som knytter seg til bygningsmessig drift holdes utenfor. Videre er det enkelte skoler som bør tilføres særskilte midler. Dette kan for eksempel knytte seg til spesielt dyre utdanningstilbud og infrastruktur, slik som gårdsdrift på naturbruksskoler. De samme betraktningene gjør vi knyttet til ufrivillige skysskostnader enkelte skoler har.

Videre har vi forsøkt å inkludere informasjon om tildelingen knyttet til minoritetsspråklige i analysene av fylkets ramme 37 (gjelder hovedsakelig tilrettelegging, spesialundervisning og minoritetsspråklige). Modellene vi har analysert gir ingen god og stabil prediksjon med hensyn dagens ressursfordeling knyttet til minoritetsspråklige. Informasjon fra rektorer tilsier at dette omfanget heller ikke er klart før sent på året og dermed vanskelig å planlegge. Hovedinntrykket blir dermed at det mest hensiktsmessige er at dagens tildelingspraksis knyttet til minoritetsspråklige bør videreføres i en eventuell ny tildelingsmodell. Samtidig mener skolelederne at ressurstildeling trolig kan gjennomføres noe tidligere enn dagens praksis, da de vil ha et godt bilde på situasjonen ved rapportering av elevtall til GSI den 1. oktober.

Til slutt vil vi påpeke at de modellforslagene som presenteres i denne rapporten i hovedsak baseres på historiske skoleutgifter, som naturlig nok i stor grad vil følge av historisk ressursfordelingspraksis. De empiriske analysene og vurderinger vi har gjort tilsier dermed at vektene trolig bør være i nærheten av våre eksplisitte forslag og ikke nødvendigvis eksakt som vi foreslår, da statistisk hypotesetesting også vil akseptere andre vekter. Det kan være naturlig at organisasjonen ser på hva den ønsker med en ny modell og hva som eventuelt bør justeres også i våre forslag. For eksempel bør fylket se på hvor mye av tildelingen som skal bestemmes av ulike kriterier da man kan ha ønsker om både mer og mindre omfordeling på tvers av skoler

enn hva våre forslag innebærer. En kombinasjon av modellenes elementer kan også tenke seg å være en løsning.

Nødvendigheten av disse vurderingene følger også av gjennomgangen av oppdragsgivers mål med en ny tildelingsmodell, gjengitt i innledningen (kapittel 1.1). I enkelte tilfeller vil foreslåtte kriterier og innretning både være i tråd med og i uoverensstemmelse med ønsker og mål. For eksempel er det naturlig at en tildeling knyttet til faktisk elevtall vil virke innsparende da det kan bli for dyrt å opprettholde utdanningstilbud med tomme plasser. En slik overgang kan også virke som et insentiv til at naboskoler i større grad bør samarbeide om tilbudsstrukturen da det gir best uttelling at kapasiteten er best mulig utnyttet hvis tildeling i større grad baseres på elevtall fremfor klasser. Motsatt så vil eventuelle nedleggelser av utdanningstilbud som følge av en slik overgang potensielt være i uoverensstemmelse med målene om et desentralisert skoletilbud.

Vi mener generelt sett at forslagene som fremmes i denne rapporten vil være i tråd med mange av målene for en ny modell, blant annet også betingelsen om at fritt skolevalg skal hensyntas. Hoveddelen av rammen i foreslåtte modeller vil være forutsigbare for skolene i god tid, men tildeling knyttet til elever med særlige ressursbehov vil, som i dagens modell, gi usikkerhet og variasjoner over tid. Kriteriene som legges til grunn er i utgangspunktet kriterier som skolene vil kunne etterprøve og enkelt forstå, da de i hovedsak består av antall klasser, antall elever, en variant av antallet A-søkere og/eller elevtall med lave grunnskolepoeng. Forslagene etterstreber også at mest mulig av tilgjengelig ramme skal fordeles objektiv til skolene og dermed at skolespesifikke tilskudd knyttet til enkeltsaker bør minimeres for å i størst mulig grad likebehandle skolene. Dette betyr imidlertid ikke at skolene vil få samme tilskudd målt per elev, da det i alle forslag finnes kriterier som utjevner smådriftsulemper med det målet om at deres elever skal kunne ha et likeverdig tilbud sett opp mot tilbudet på andre skoler.

2. Videregående opplæring i Møre og Romsdal og dagens tildelingsmodell

I dette kapitlet gir vi først en presentasjon av skolene og skolestrukturen i fylket, før vi i det siste delkapittelet gir en overordnet beskrivelse av dagens finansieringsmodell.

2.1. Skolene i Møre og Romsdal

Møre og Romsdal er geografisk sett ikke et av de største fylkene i Norge. Samtidig er det en del geografiske kjennetegn som skiller fylket fra mange andre. Blant annet er det mange lokalsamfunn og tettsteder som gjerne ligger nært hverandre i luftlinje, men siden de gjerne kan være adskilt av fjorder og fjell er likevel bosettingen å anse som nokså spredt målt ved reisetiden mellom stedene. I tillegg er det også mange øyer som er befolket. Dette gjør til at antallet skoler gjerne er litt høyere enn det man ser for en del andre fylker av samme geografiske størrelse.

Tabell 2.1. Oversikt over de offentlige videregående skolene i Møre og Romsdal

Skolenavn	Område	Kommune	Elever 2021/22	% yrkesfag
Atlanten	Nordmøre	Kristiansund	534	0 %
Kristiansund	Nordmøre	Kristiansund	684	80 %
Sunndal	Nordmøre	Sunndal	261	51 %
Surnadal	Nordmøre	Surnadal	225	50 %
Tingvoll	Nordmøre	Tingvoll	77	22 %
Fannefjord	Romsdal	Molde	65	29 %
Hustadvika	Romsdal	Hustadvika	341	57 %
Gjermundnes	Romsdal	Vestnes	134	85 %
Molde	Romsdal	Molde	655	0 %
Rauma	Romsdal	Rauma	160	48 %
Romsdal	Romsdal	Molde	904	71 %
Borgund	Sunnmøre	Ålesund	882	94 %
Fagerlia	Sunnmøre	Ålesund	1020	25 %
Haram	Sunnmøre	Ålesund	249	51 %
Herøy	Sunnmøre	Herøy	275	90 %
Spjelkavik	Sunnmøre	Ålesund	513	0 %
Stranda	Sunnmøre	Stranda	120	10 %
Sykkylven	Sunnmøre	Sykkylven	222	48 %
Ulstein	Sunnmøre	Ulsteinvik	542	18 %
Volda	Sunnmøre	Volda	483	0 %
Ørsta	Sunnmøre	Ørsta	305	100 %
Ålesund	Sunnmøre	Ålesund	465	35 %

Note: Kilde for elevtall og andelen elever på yrkesfag er Udir.no

Tabell 2.1 gir en oversikt over skolestruktur slik den ble rapportert inn til Utdanningsdirektoratet per 1. oktober 2021. I alt talte fylket da 22 skoler med til sammen vel

9 100 elever. Om lag 45 prosent av elevene gikk på et yrkesfaglig utdanningsprogram, noe som er en litt høyere andel av landet for øvrige.

Geografisk deler man som oftest inn fylket i tre deler; Nordmøre, Romsdal og Sunnmøre. Seks av skolene er lokalisert i Romsdal med Molde som byen med flest elever, mens de øvrige elleve skolene er lokalisert på Sunnmøre. Her er Ålesund den byen som flest har skoleplasser.

Nordmøre

Atlanten er en ren studieforberevende skole med vel 500 elever som er lokalisert i Kristiansund. Utdanningstilbudet er dermed nokså homogent. Skolen tilbyr imidlertid programmer innen musikk, dans og drama, som er kjent for å ha en nokså stor variasjon med hensyn til kostnadsnivået. Kristiansund videregående skole er den største skolen på Nordmøre med nesten 700 elever. Utdanningstilbudet skiller seg tydelig fra Atlanten ved at om lag 80 prosent av elevene på denne skolen går på et yrkesfaglig utdanningsprogram. I tillegg tilbyr skolen et landslinjetilbud knyttet til yrkessjåfør.

De tre andre skolene på Nordmøre er Sunndal, Surnadal og Tingvoll. Alle disse skolene er betydelig mindre enn de to skolene i Kristiansund, og særlig er elevtallet på Tingvoll svært lavt med kun 77 registrerte elever høsten 2021. Dette gjør skolen til fylkets minste dersom man ser bort fra Molde-skolen Fannefjord, som i dag er organisert sammen med Romsdal videregående skole. Skolen mottar i dag en del ekstraordinære midler for å kompensere for smådriftsulempene, noe som gjør elevkostnadene her svært høye. Fra siste skoleår tilbys også et naturbruk ved skolen, men i det store er det flest elever på studieforberevende linjer her. Sunndal og Surnadal er også to relativt små skoler. På begge skolene utgjør andelen studieforberevende elever om lag halvparten av elevene.

Romsdal

I Romsdal har det tidligere vært seks skoler, men Fannefjord er nå, som tidligere nevnt, en avdeling av Romsdal videregående skole. Avdelingen tilbyr et tilbud til elever med blant annet psykiske, sosiale eller emosjonelle vansker som normalt sett trenger mer tid og et mer tilpasset opplegg for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Finansieringen av skolen baserer seg i dag på direkte lønnstilskudd og behandles slik sett ikke likt det som er vanlig for de øvrige skolene.

Gjermundnes videregående skole kjennetegnes særlig ved at den tilbyr utdanningsprogrammet naturbruk. Slik sett har skolen relativt store kostnader til gårdsdrift, eiendom og utstyr som skiller seg nokså klart fra de fleste andre skoler i Møre og Romsdal. Skolen skiller seg også ut

med hensyn til elevtallet, som er blant de laveste i fylket. Dette er imidlertid ikke unormalt for skoler som tilbyr naturbruk.

Hustadvika videregående skole, tidligere Fræna, er en mellomstor med vel 300 elever, som blant annet tilbyr akvakultur og dermed har både aktivitet opp mot oppdrettsindustrien og særskilt konsesjonsinntekt knyttet til fiskeri. Andelen elever på et yrkesfaglig utdanningsprogram er nær 60 prosent.

Molde videregående skole er en av de litt større skolene med om lag 650 elever. Skolen er en ren studieforberedende skole, som blant annet tilbyr landslinje i musikk og utdanningsprogrammet musikk, dans og drama. I forbindelse med disse tilbudene er blant annet skolen bundet opp i avtaler med Molde kommune om kjøp av tjenester fra kulturskolen knyttet til både undervisningsressurser og husleie.

Rauma videregående skole er lokalisert i Åndalsnes og er en av de relativt små skolene med om lag 150 elever. Om lag halvparten er knyttet til et yrkesfaglig utdanningsprogram og skolen tilbyr også landslinje i friluftsliv. Generelt har skolen mange smågrupper og dermed en litt spesiell finansieringsstruktur i dagens system.

Romsdal videregående skole er regionens største skole med om lag 900 elever. Skolen har en relativt stor andel yrkesfagelever og er lokalisert i Molde. Nylig ble som nevnt Fannefjord en del av skolen og organiseres i dag som en satellitt. Ellers kan det nevnes at skolen får tilført ekstramidler knyttet til anleggsteknikkprogrammet, da det her er inngått særskilte avtaler med entreprenører om leie av maskiner. Det kan også nevnes at skolen organiserer en statlig finansiert fengselsundervisning.

Sunnmøre

Utdanningstilbudet på Sunnmøre domineres av skolene i Ålesund kommune, hvor både skolene Borgund, Haram, Spjelkavik og Ålesund er lokalisert. I analysene i denne rapporten inngår imidlertid også tidligere Fagerlia videregående skole i Ålesund som en egen enhet ettersom den var en egen enhet frem til og med skoleåret 2021-22. Fagerlia og Ålesund organiseres nå som én enhet med navnet Ålesund videregående skole. Skolen er dermed fylkets klart største skole. Særskilt for den nye skolen er at man i dagens system får ekstratilskudd som følge av at må opprettholde drift på flere lokasjoner (tre lokasjoner i dag). Skolen er dominert av studieforberedende utdanningstilbud. Videre kan det nevnes at det tilbys musikk, dans og drama ved skolen, noe som også har gitt ekstraordinære kjøp av tjenester fra kommunen. Skolen mottar også konsesjonsinntekt knyttet til fiskeri.

Borgund er en av de aller største skolene i fylket og har en overvekt av elevene knyttet til yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Fra skoleåret 2021-22 ble også UPA-skolen (ungdomspsykiatrisk avdeling) organisert som en del av Borgund videregående skole.

Haram er en relativt liten skole med om lag 250 elever fordelt ganske jevnt på tvers av studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogram. I forbindelse med studiespesialiseringsprogrammet (Vg2) kan det nevnes at skolen i dag får noen særskilte tilskudd knyttet til organisering av et utdanningssamarbeid i Skottland.

Spjelkavik er den femte skolen lokalisert i Ålesund. Skolen har om lag 500 elever, hvor samtlige er tilknyttet studiespesialiserende. Skolen har ett særskilt tilbud som gjelder en internasjonal klasse, som i dag utløser særskilte tilskudd. Volda er den siste av totalt fire rene studieforbereidende skoler. Skolen er nokså jevnstor med Spjelkavik og tilbyr blant annet utdanningsprogrammene musikk, dans og drama og idrettsfag (ekstrasatsing knyttet til håndball ble imidlertid avviklet fra 2020).

Herøy videregående skole er en skole med i underkant av 300 elever, som i overvekt er tilknyttet yrkesfaglige utdanningsprogram. Skolen mottar blant annet konsesjonsinntekt fra fiskeri, samt har en nokså høy andel finansiering av halve klasser i dagens tildelingsmodell. Tidligere besto skolen av to avdelinger, hvor tidligere avdeling i Vanylven i dag er organisert i dagens skole.

Stranda videregående skole er en av fylkets minste skoler med vel 100 elever. De fleste elevene er tilknyttet et studieforbereidende utdanningsprogram og det kan nevnes at skolen få tildelt særskilte midler knyttet til idrettsfagtilbudet. Fra 2022 ble det også opprettet en ny naturbrukslinje ved skolen.

Sykkylven videregående skole er også en av de mindre skolene i fylket med om lag 200 elever. Cirka halvparten av elevene er tilknyttet et studieforbereidende utdanningsprogram.

Ulstein har vel 500 elever, hvor de fleste er tilknyttet et studieforbereidende utdanningsprogram. Skolen har blant annet noen særskilte utgifter knyttet til halleie. Den siste skolen på Sunnmøre er Ørsta, som er en ren yrkesfaglige videregående skole bestående av om lag 300 elever.

2.2. Dagens tildelingsmodell

Dette delkapittelet gir en oppsummering av modellen som benyttes til å fordele midler mellom skoler i Møre og Romsdal. I tidligere år har det ifølge våre informanter ligget en del særskilte ressurser på siden av hovedmodellen som fordeler midler, men at dette omfanget generelt sett er redusert de siste årene. Selv om det varierer, vil slike tildelinger gjerne følge naturlig av politiske vedtak. Det prinsipielle med fylkets modell er at man praktiserer rammefinansiering.

Med dette menes det at en vedtatt ramme knyttet til finansieringen av skoler blir bestemt og at det er en modell hovedsakelig bestående av kriterier som bestemmer hver skoles tildeling. Modellen inkluderer relativt mange enkeltkomponenter.

Den viktigste enkeltkomponenten i dagens system er det som tildeles til pedagogisk lønn. Her er det først beregnet et visst antall timebehov ved hver skole basert på utdanningsprogramsammensetningen og ventede antall klasser. I praksis er dette en klassebasert tildeling, men i dagens modell tar det hensyn til at forventet utgiftsbehov varierer på tvers av skolene etter blant annet ulike småskatiltbud, arbeidsgiveravgift og gjennomsnittlig lønnsnivå. I tillegg har skolene fått noen millioner til fordeling som knytter seg til ekstraordinær krevende undervisning. Elever på utdanningsprogrammene teknologi og industrifag, elektrofag og restaurant og matfag får tildelt noen ekstra midler knyttet til å dekke pedagogisk lønn, samt at skolene får tildelt ressurser knyttet til nødvendige sikkerhetskurs (gjelder maritime fag).

Videre gis det bevilgninger knyttet til inventar, utstyr, reise for elever m.m., som tildeles med egne klasesatser. Det er også egne midler satt av til henholdsvis ledelse og læremiddel, som fordeles på bakgrunn av henholdsvis pedagogiske stillinger og elever inndelt etter studieforberedende og yrkesfaglig utdanningsprogram. Skolene får også en fast sats hver for å dekke utgiftsbehovet knyttet til bredbånd/internett. Det er også egne modeller for tildelinger knyttet til sekretær/konsulent, IT-konsulent og bibliotekar, samt at noen få enkeltskoler får en liten kompensasjon knyttet til reisetid da de for eksempel i snitt bruker lengre tid for å delta på kurs og møter. Skoler med flere lokasjoner, i praksis dagens Ålesund videregående skole, gis ekstra tildeling da opprettholdelse av tjenestetilbud ved flere lokasjoner krever en del økte fellesressurser.

Tabell 2.2. Oversikt over hovedpostenes andel i dagens tildelingsmodell

	Andel av budsjettet
Pedagogisk lønn	68,2%
Andre driftsutgifter inkl. felles- og støttetjenester (inkl. sekretær, bibliotekar m.m.)	3,1 %
Andre elev- og klassekostnader	4,5 %
Særskilt tilrettelegging, spesialundervisning og minoritetsspråklige	14,1 %
Bygningsmessig drift inkl. renhold (renhold, husleie, energi, bredbånd og bredbånd)	9,2 %
Annet	0,9 %

Note: Tabellen gjengir omtrentlige andeler basert hovedsakelig på tildelingen i 2022.

Knyttet til bygningsmessig drift blir det innhentet informasjon fra sentralt hold (hovedsakelig bygg- og eiendomsavdelingen) om stillingsbehov knyttet til både renhold og vaktmester, samt

tidligere energiforbruk og areal med mål om å fordele ressurser knyttet til strømforbruk og ventet vedlikehold. Ekstern husleie og forsikring dekkes også særskilt for hver skole.

Tabell 2.2 gir en oversikt over de viktigste postene og hva deres andel av de samlede tildelingene i dagens system utgjør. Tildelingen knyttet til pedagogisk lønn har en budsjettandel på om lag 68 prosent, samt at det i tillegg tildeles om lag 4,5 prosent basert på et sett av ulike elev- og classesatser. For bygningsmessig drift er mye av de faktiske kostnadene holdt utenfor da dette ikke påløper i skolenes budsjett, men belastes fylkeskommunen på overordnet nivå. For de utgiftene som er inkludert (renhold, ekstern husleie, energi, forsikring og bredbånd), utgjør dette vel 9 prosent i dagens tildelingsmodell.

Midler knyttet til det som i dagens system i Møre og Romsdal knyttes til ramme 37 gjelder tildelinger for å dekke særskilt tilrettelegging, spesialundervisning og minoritetsspråklige. I alt utgjør dette cirka 14 prosent av rammen, mens i underkant av 1 prosent består i hovedsak av særskilte poster knyttet til enkeltskoler. Eksempler er ekstra tildeling for ekstra lokasjoner og særskilte tildelinger knyttet til naturbruksskolene, samt en mindre tilleggspost knyttet til personalkostnader som gjelder alle skoler.

3. Informasjon, data og metode

For å besvare problemstillingene i dette prosjektet og utarbeide ulike forslag til ressurstildelingsmodeller, har vi gjennomført en nokså omfattende datainnsamling. Den består for det første i studier av andre fylkers ressurstildelingsmodeller. Dette gjennomgår vi i kapittel 4. Det er også gjennomført caseundersøkelser, med intervjuer med 6 ulike skoler. Hovedinntrykkene fra caseundersøkelsene er gjengitt i kapittel 4. Fylkeskommunen har levert ut en rekke datasett om elever og skolene i Møre og Romsdal som grunnlag for de kvantitative analysene. Disse analysene er presentert nærmere i kapittel 6.

3.1. Kvalitative informasjonsinnhenting

Formålet med caseundersøkelsene var todelt. For å kunne utarbeide alternative finansieringsmodeller, er det nødvendig med bakgrunnsinformasjon om skolestruktur og utdanningstilbud samt dagens ressurstildelingsmodell i Møre og Romsdal fylke for å tilpasse forslaget til de lokale forholdene. Offentlig tilgjengelig statistikk og annen dokumentasjon kan bidra med tall og overordnet informasjon, men samtaler med relevante aktører er også viktig for å fremskaffe informasjon om videregående skoler i fylket og ikke minst, for å se den i sammenheng med utformingen av finansieringsmodellen. Relevant bakgrunnsinformasjon som vi sammenstilt om utdanningstilbudet og ressurstildeling i Møre og Romsdal omtales i kapitlene 2 og 6.

Hovedformålet med vår kvalitative informasjonsinnhenting var å forstå hva personer som ser sitt daglige virke påvirket av finansieringsmodellen tenker om dagens modell og hvordan de ønsker en alternativ modell skal se ut. Det er ikke dermed sagt at alternative modeller skal hensynta samtlige ønsker - det ville uansett vært umulig siden en del ikke overraskende viste seg å være uforenelig. Vi mener imidlertid at det er viktig å ta innover seg ulike meninger om hvordan en god modell ser ut i arbeidet med endringsprosesser, for best mulig forankring av de alternative modellene vi presenterer i rapporten samt for den endelige modellen fylket vil komme til å velge.

Oppdragsgiver oppsummerer dette godt i sitt ønske om en rettferdig modell som er en tildelingsmodell som bygger på prinsipp som er akseptabel for alle skolene å slutte seg til, uavhengig av størrelse og hvilke utdanningsprogram som tilbys ved den enkelte skole. 'Rettferdig' brukes ikke her i sammenheng med en bestemt prosentvis fordeling eller en løsning som alle aktører tenker er best. I stedet refereres det til en fremtidig finansieringsmodell som

bidrar til høy grad av måloppnåelse for skolesektoren i fylket sett under ett, og som ingen motsetter seg.

Vi har snakket med til sammen 6 rektorer ved videregående skoler i fylket. Utvalget ble fastsatt etter forslag fra oppdragsgiver. Målet var at utvalget rektorer skulle dekke et bredt spekter av type videregående skoler, både med tanke på programtilbud, størrelse og urban versus perifer beliggenhet. Samtalene varte rundt 1 time og spørsmålene som ble stilt fulgte en intervjuguide utarbeidet på forhånd som fungerte som et manus for å være sikre på at alle informantene fikk mulig til å uttale seg om samtlige tema som var gjenstand for caseundersøkelsene.

Informasjonsinnhentingene konsentrerte seg rundt følgende tema (intervjuguiden kan ses i vedlegg A):

- Kort presentasjon av skolen, inklusive elevsammensetningen.
- Fordeler og ulemper ved dagens finansieringsmodell.
- Ressurskrevende egenskaper ved skolene.
- Hvor mye skal en finansieringsmodell fordele og hvor mye bør ligge sentralt og fordeles utfra løpende behov?
- Ulikheter i tilbudsstruktur mellom de videregående skolene i fylket.
- Særegenheter ved de videregående skolene i fylket.

I tillegg har vi hatt flere møter med personell fra fylkeskommunen sentralt, hovedsakelig bestående av funksjoner fra økonomi og inntak (prosjektgruppen). Del 5 av denne rapporten redegjør for funnene i caseundersøkelsene.

3.2. Kvantitative analyser

Det kvantitative datamaterialet i dette prosjektet har bestått i datafiler gjort tilgjengelig fra fylkeskommunen, samt noe statistikk fra Utdanningsdirektoratets statistikksider.

Følgende materiale er gjort tilgjengelig og analysert

- Funksjonsdelt regnskap for regnskapsårene 2020 og 2021
- Elevtall for skoleårene 2019/20, 2020/21 og 2021/22
- Antall elever som søkte om særskilt inntak og utløste midler knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning. Hovedsakelig tall for 2021.
- Antall minoritetsspråklige elever. Hovedsakelig tall for 2021.
- Antall elever med grunnskolepoeng under 30 i skoleårene 2020/21 og 2021/22
- Oversikt over lønn og alder på alle lærere ved skolene

- Antall klasser ved hvert utdanningsprogram for skoleårene 2019/20, 2020/21 og 2021/22
- Budsjetttildelingen for skolene de siste budsjettårene.

Den metodiske framgangsmåten for å analysere ulike kriterier, er ved regresjonsanalyse. Ved denne metoden analyserer vi hvordan ulike faktorer (uavhengige variabler) påvirker utgifter per skole (avhengig variabel). Utgiftene vi har analysert, er ressurser knyttet til undervisning. Det vil si direkte kostnader for undervisning, ledelse, støttefunksjoner, fellesutgifter og lignende.. Inkluderte funksjoner er F515, F520, F521-F537. I påfølgende delavsnitt gir vi en oversikt over hva som inngår i de ulike funksjonene

F515 – Fellesutgifter og støttefunksjoner knyttet til videregående opplæring

Kostnader her er knyttet til lønn for merkantile stillinger, IT-teknisk og annet personell. Inventar og utstyr føres her, transport i opplæring og flere andre fellesutgifter slik som eksamensvakter, elevråd, tillitsvalgte, kopiavgift og lignende.

F520- Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevoppgjør

Her føres skoleledelse med administrativt ansvar og rådgivere som ikke knyttes direkte til et utdanningsprogram. Ordinære satser for gjesteelever inkluderes her. Redusert leseplikt, videreutdanning, personaltiltak og lignende inkluderes også her.

F521-F537 Undervisning til alle elever fordelt på utdanningsprogrammene

Her føres i all hovedsak utgifter som kan direkte knyttes til det enkelte utdanningsprogram. Lønn til lærere og pedagogiske ledere for det enkelte utdanningsprogram er hoveddelen her. Også andre kostnader direkte knyttet til utdanningsprogrammet føres her.

F561 – Oppfølgingstjenesten og Pedagogisk psykologisk tjeneste

Her føres kostnader til oppfølgingstjeneste og PPT. Vi har ikke inkludert denne funksjonen i analysene.

F562 – Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring

Her kostnadsføres ekstra utgifter, inkludert lederressurser utover ordinær undervisning. Dette er for elever i spesialgrupper, elever med tilleggsressurser, opplæring for minoritetsspråklige i mindre grupper, logoped, syns- og audiopedagog, døvetolk og lignende. Inventar og utstyr til dette formålet er også inkludert.

Utelatte funksjoner

Vi har utelatt enkelte funksjoner fra analysene. Vi har for det første sett bort fra alle utgifter til drift og vedlikehold, siden dette ivaretas av andre avdelinger i fylkeskommunen. Da har vi også sett bort fra funksjon 510 – skolelokaler, som blant annet inkluderer kostnader til renhold. Funksjon 559, som innbefatter landslinjer, er holdt utenfor siden disse har en spesiell finansiering. Videre er også funksjonene 570 (fagopplæring i arbeidslivet), 581 (voksenopplæring), 554 (fagskoler) og 590 (andre undervisningsformål) ekskludert fra analysene, i tillegg til enkelte funksjoner med 400-, 700- og 800-kode.

Analysemetodene og framgangsmåten er veldig lik den som ble gjennomført i Trøndelag og dokumentert i Iversen og Nyhus (2017). Mange av regresjonsanalysene er gjort på funksjonsnivå. Det vil si for ett og ett utdanningsprogram om gangen. Årsaken til dette er at vi har relativt få observasjoner i en såpass kort tidsperiode, at en fullspesifisert modell for hele regnskapene ikke vil være gjennomførbar.

En regresjonsanalyse vil da se på utgifter per funksjon eller for skolen samlet som avhengig variabel og de relevante kriteriene som forklaringsvariabler. Resultatet (koeffisientene) i analysen brukes som grunnlag for å fastsette vekt på kriteriene. Konstantleddet i analysen vil kunne kvantifisere behovet for grunntilskudd per skole og grunntilskudd per programområde. Vi vil se på våre resultater i sammenheng med gjennomsnittskostnader i KOSTRA både for landet som helhet og for Møre og Romsdal.

Vi analyserer to regnskapsår, 2020 og 2021. Andre data, slik som for eksempel elevtall og klassetall, er dermed vektet inn slik at de tilpasses regnskapsårene. Vårsemesteret tillegges 7/12 vekt og høstsemesteret 5/12 vekt.

4. Hovedtrekkene for tildelingsmodeller i andre fylker

I arbeidet med å skulle foreslå en ny modell for finansieringen av videregående skoler i Møre og Romsdal har vi blant annet kontaktet et lite utvalg andre fylkeskommuner for å få innspill og erfaringer knyttet til hvordan de finansierer driften av sine skoler. I dette arbeidet har vi snakket med flere personer fra fylkeskommunenes sentrale utdanningsadministrasjon. I tillegg har vi mottatt en rekke dokumenter og politiske saker knyttet til de ulike finansieringsmodellene. I dette kapittelet dokumenterer vi hovedtrekkene til modellene i fylkene Nordland, Trøndelag, Vestfold og Telemark og Innlandet, før vi i kapittel 4.5 gir en overordnet diskusjon av funnene i lys av modellen som brukes i Møre og Romsdal i dag. Generelt opererer alle fire fylker med en type rammefinansiering av skolene, hvor i praksis rektor styrer over tilgjengelige ressurser. Samlet tildeling baserer seg imidlertid delvis på ulike kriterier og prinsipper på tvers av fylkene.

4.1. Nordland

Av de fire andre fylkene, er det systemet i Nordland som kanskje har mest til felles med modellen som benyttes i Møre og Romsdal i dag. Årsaken til dette er at hoveddelen av den aktivitetsstyrte delen av overføringene blir bestemt ut fra en klasseressurs som baserer seg på lærerlønn i tillegg til midler knyttet til utstyr og materiell. Disse varierer på tvers av utdanningsprogrammene. Totalt sett utgjør dette om lag 54 prosent skolenes samlede ressurser, bygningsmessig drift inkludert.

Skolene tildeles også en grunntildeling. Slike tildelinger har en omfordelende virkning ettersom tildeling målt per elev vil være høyere på skoler med få elever fremfor store skoler og vil dermed dra til å kompensere eventuelle smådriftsulempen. Samlet sett utgjør grunntildelingen i underkant av 4 prosent av de samlede midlene.

Rammen knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning er satt til å utgjøre vel 11 prosent i Nordland. Det meste tildeles til elever som regnes som vedtakselever. Her foretas det en skolevis vurdering, og de aktuelle elevene vurderes ut fra en vekting rundt 1 hvor elever med stort ressursbehov settes til en ressurs/vekt større enn 1. Elever med mindre behov vil normalt få en ressurs/vekt som er lavere enn 1. En mindre andel av de 11 prosentene fordeles til skolene basert på elever med lave grunnskolepoeng (mindre enn 30 poeng). Systemet knyttet til de mest ressurskrevende elevene i Nordland virker dermed å være nokså lokalt organisert hvor det normalt ikke gjøres vurderinger i en sentral faggruppe.

Videre har fylket fordelt vel 13 prosent av rammen til skolene for å dekke opp for den bygningsmessige driften. Ordningen er nå under omlegging, hvor det er ventet at eiendomsdrift blir organisert av andre enheter i fylkeskommunen. Fylket har også en samlet pott på vel 6 prosent som er spesielle tillegg. I hovedsak er dette knyttet til skolespesifikke, slik som drift av anlegg knyttet til naturbruksprogram, fengselsundervisning, karrieresenter m.m. Den siste delen av rammen som fordeles (om lag 11 prosent) er en salderingspost, som i praksis er en flat per-elevtildeling. Dette er ment å fange opp utgiftsbehovet knyttet til alle mulige støttetjenester, blant annet kantine, bibliotek, IKT, rådgivning og personaltjeneste.

4.2. Trøndelag

Trøndelag har en relativt ny fordelingsmodell knyttet til sine videregående skoler etter at de to gamle fylkene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag ble slått sammen fra 1. januar 2018. Skoletildelingene før sammenslåingen bar preg av ulik prioritering og økonomisk handlingsrom hvor ressursbruken i gamle Nord-Trøndelag generelt sett var høyere enn på sammenlignbare skoler i gamle Sør-Trøndelag.

Ressursfordelingsmodellen har mange av de samme hovedtrekkene som Nordlands modell. Likevel er det en del forskjeller. Hoveddelen knyttet til den aktivitetsbaserte tildelingen tar her utgangspunkt i elevtall fremfor klasser og fordeler nesten 70 prosent av total ramme inkludert bygningsmessig drift. I praksis baseres imidlertid ikke antall elever hovedsakelig på faktiske elevtall målt etter inntak, men mer en forventet utnyttelse av kapasiteten. Slik sett kan tildelingen i praksis oppfattes som en hybrid mellom klasse- og elevsats.

I motsetning til det som gjerne er vanlig i andre fylker har Trøndelag valgt å ha en nokså grov kategorisering av elevsatsene. Årsaken er den at skoler alltid har flere utdanningsprogram. Så selv om elevsatsen isolert sett kan framstå som nokså lav knyttet til elever på enkelte utdanningsprogram, vil dette for det meste jevne seg ut da skoler også normalt har elever på utdanningsprogram som er mindre ressurskrevende å drifte.

Grunntilskuddet er satt til 1,5 million, mens noen få skoler med flere lokasjoner får dobbelt tilskudd. I tillegg er en egen andel av budsjettet avsatt til ytterligere utjevning. Det er basert på at små skoler og skoler som ikke får fylt opp gruppene sine får et ekstra elevtilskudd sammenlignet med generelt sett de store skolene. Her opereres det med fem kategorier, hvor elevsatsen er henholdsvis 0, 8 000, 10 000, 15 000 og 20 000. Plasseringen av skoler til type kategori er skjønnsbasert.

Knyttet til tilrettelegging og spesialundervisning, utgjør disse tildelingene totalt 9 prosent, hvor 3 prosent tildeles etter antall elever med færre enn 30 grunnskolepoeng og 6 prosent tildeles til elever med større ressursbehov. I praksis utgjør elevsatsen for lave grunnskolepoeng om lag 45 000 kroner.

Andelen av budsjettet som er avsatt til skolespesifikke oppgaver er noe mindre enn i Nordland, men det kan like gjerne skyldes hvilke type tjenester og oppgaver som i utgangspunktet rammen er tiltenkt å dekke. For Trøndelag er dette om lag 3 prosent og gjelder skolespesifikke tildelinger. Til slutt har fylket laget en egen modell for tildeling av midler knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom. Her opereres det med ulike arealsatser, normert tid til renhold, skolespesifikke tildelinger med hensyn til husleie og strøm og i tillegg en flat elevsats.

4.3. Vestfold og Telemark

Tildelingen av ressurser til skolene i det nye fylket Vestfold og Telemark ligner i hovedtrekk nokså mye på modellen i Trøndelag. Overordnet er målene at modellen skal være mest mulig enkel og åpen, samt at det er ønske om at mest mulig av de totale ressursene som brukes på videregående opplæring i fylket er inkludert i rammen som er til fordeling. Grunntildelingen er akkurat nå på 3,5 millioner per skole. Dette er imidlertid den eneste posten som i praksis behandles og vedtas politisk. Dersom satsen endres, vil dette motsvares av en ending i salderingspost med flat elevtildeling. Salderingsposten oppgis normalt å kun utgjøre noen prosenter av den samlede rammen, mens grunntilskuddet utgjør omtrent 4 prosent i dag. I Vestfold og Telemark er grunntilskuddet det eneste kriteriet som har fordelende egenskaper med hensyn til å fange opp eventuelle smådriftsulempere.

Hoveddelen av det aktivitetsbaserte tilskuddet fordeles med rene elevsatser hvor skoler kun kompenseres noe for uutnyttet kapasitet dersom dette er politisk vedtatt. Elevsatsene er spesifikke for hvert utdanningsprogram og er bestemt av satsene for det nasjonale snittet (80 prosent), tidligere Vestfold fylke (12 prosent) og tidligere Telemark fylke (8 prosent). Totalt utgjør elevtildelingen i overkant av 60 prosent av den totale rammen. Den aktivitetsbaserte delen av rammen i tillegg til salderingsposten med flat elevsats og grunntilskuddet skal i praksis dekke alle støttefunksjoner, administrasjon og fellestjenester som organiseres på skolene.

Med hensyn til tilrettelegging og spesialundervisning opererer fylket med tre kriterier. For elever med grunnskolepoeng under 20 gis det en tildeling tilsvarende 70 000, mens det tildeles 20 000 for elever med grunnskolepoeng i intervallet 20-30. Videre er en betydelig andel av disse midlene forbeholdt elever med større ressursbehov. Her er det en sentral faggruppe i fylket

som avgjør kategorisering av elevene, hvor aktuelle elever eventuelt blir plassert i to ulike grupper. For de elevene med størst behov tildeles det en sats til hver skole på 750 000, mens elever med det som klassifiseres som moderat behov tildeles 300 000. I tillegg settes det av noen midler til reserve som kan avhjelpe skoler dersom noe spesielt inntreffer i løpet av det kommende året. Totalt utgjør alle disse midlene om lag 10-15 prosent av samlet ramme.

Tildelinger for energikostnad, husleie m.m. er basert på norm og utgjør om lag 10 prosent av total ramme. I tillegg fordeles noen få prosenter til skolene basert på særskilte tjenester som ikke er felles for alle.

4.4. Innlandet

I likhet med Telemark og Vestfold fordeles hoveddelen av de aktivitetsbaserte skoletilskuddene i Innlandet på rene elevtildelinger. Fylket baserer den relative fordelingen på spesifikke utdanningsprogramsatser for landet som gjennomsnitt. Unntaket er for naturbruk, som får særskilte satser siden kostnaden for å drifte de ulike anleggene er forskjellig mellom ulike skoler, også sett opp mot landssnittet.

Fylket operer som de andre fylkene med et grunntilskudd til hver skole. I tillegg gis det 1,5 million til skoler med to lokaliteter. Som for flere av de andre fylkene er den en salderingspost som fordeles ut fra antallet elever. Det som derimot skiller Innlandet fra de andre fylkene, er at disse ressursene fordeles med en avtagende tildeling per elev. Ordningen er dermed et alternativt verktøy for å justere skolerammene for smådriftsulempettersom enhetssatsen for 200 elever vil være høyere enn enhetssatsen hos skoler med 500 elever. Generelt ønsker de at det aller meste av skolenes ressurser fordeles i modellen, slik at lærebøker og det aller meste av administrasjon og ulike støttetjenester i praksis blir finansiert av kriteriene nevnt over.

Kontaktpersonen vi intervjuet var også klar på at fylket har effektivisert mye de siste årene etter at de gikk over fra en ren klassetildeling til en mer ren elevtildelingsordning for den aktivitetsbaserte tildelingen. For ikke mange år siden hadde man totalt 600 skoleplasser i overkapasitet. Overkapasiteten er i dag langt lavere, selv om skolene delvis også kompenseres for smådriftsulempet direkte ved at de gis en ekstratildeling dersom antallet elever per utdanningsprogram er lavere enn 30.

Spesialundervisning og tilrettelegging er, som i de andre fylkene bestemt ut fra en egen ordning knyttet til de mest ressurskrevende elevene i tillegg til at også de fordeler en del midler basert

på antallet elever med lave grunnskolepoeng. De bygningsmessige utgiftene behandles nokså likt som i Møre og Romsdal.

Et poeng som trekkes frem som en utfordring med dagens modell er at elevtallet som bestemmer endeling tildeling er klart nokså sent på året (telling pr 1/10). Fylket har imidlertid verktøy for å dempe betydelige fall i spesifikke skoletildelinger fra et år til et annet.

4.5. Oppsummering

Selv om modellene i Nordland, Trøndelag, Vestfold og Telemark og Innlandet inneholder mange likhetstrekk, er det også flere elementer som skille modellene fra hverandre. I tabell 4.1 har vi forsøkt å oppsummere modellenes hovedtrekk. Det viktigste prinsippet som er felles er at alle fylker opererer med rammefinansiering av skolene og at målet er å fordele så mye av midlene som mulig gjennom kriterier i finansieringssystemene. Rammefinansiering betyr at de forsøker å fordele midler på tvers av skolene etter en del kriterier, men at skoleledelsen i utgangspunktet ikke er bundet av dette når de bestemmer lokale prioriteringer. Alle fylkene opererer også med et grunntilskudd til hver skole hvor ekstra lokasjoner og satellitter gjerne utløser faste ekstratildeling, for eksempel at de mottar et dobbelt grunntilskudd. Hovedtanken med dette er at alle skoler har en del felles tjenester som alltid må være på plass uavhengig av skolestørrelse, for eksempel en rektor. I praksis vil per-elevtildelingen for små skoler være høyere enn på store skoler slik at dette også er et av verktøyene brukt for å kompensere smådriftsulempen, eventuelt omfordele stordriftsfordeler.

Tabell 4.1. Oppsummering av andre fylkers tildelingsmodeller

	Nordland	Trøndelag	Vestfold og Telemark	Innlandet	Generell kommentar
Hovedprinsipp	Ramme-finansiering	Ramme-finansiering	Ramme-finansiering	Ramme-finansiering	
Grunntilskudd	Ja	Ja	Ja	Ja	Størrelsen varierer – også potensielt fra år til år da det kan endres politisk
Aktivitetsbasert tildeling	Klassebasert Lærarlønn og utstyr + materiell som varierer med utdannings-program	Utgangspunkt i elevtall, men i praksis en hybrid med med kapasitet. Få kategorisatser	Elevtall Satser per utdannings-program, 80% nasjonal sats, 20% fylke	Elevtall Nasjonale satser per utdannings-program	Elevtildeling fremstår som viktigste virkemiddel for å øke effektivitet da det blir kostbart å tilby ubrukte plasser
Bygningsmessig drift	Ansvar overføres nå	Egen modell	Tildeling etter antatte	Tildeling etter antatte	I praksis skiller fylkene seg lite

	til andre enheter		norm-kostnader	norm-kostnader	fra hverandre. Bygningsmessig drift flytter over til andre enheter. Vil som regel ligne på en refusjonsordning.
Tilrettelegging og spesialundervisning	Skolevis vurdering av elever samt at antatt ressursbehov varierer på tvers av elevene. Noen restmidler fordeles basert på lave grunnskolepoeng	Kategorisering av elever som utløser særskilte tildelinger (ca. 2/3), mens (1/3) fordeles etter lave grunnskolepoeng	Sentral faggruppe kategoriserer elever inn i to grupper, mens noen midler fordeles etter grunnskolepoeng	Egen ordning knyttet til enkeltelever. I tillegg fordeles en del midler etter lave grunnskolepoeng	Alle foretar en vurdering av behov knyttet til enkeltelever, noe som utløser relativt store ressurser. Alle deler også deler av rammen basert på antall elever med lave grunnskolepoeng
Saldering og utjevning	En betydelig del av rammen (over 11%) tildeles med flat sats per elev. Tiltenkt å dekke alt av støtte- og fellestjenester	4 kategorier (basert på skolestørrelse og oppfyllelse av grupper) som utløser ekstra elevtilskudd. Dermed nok så stor variasjon i inntekt per elev mellom skolene	Flat elevsats – utgjør en liten del av rammen	Tildeling basert på en avtagende elevsats	Størrelsen på salderings- og utjevningsposten varierer nok så mye mellom fylkene. Trøndelag virker å utjevne mest, mens det er flat elevsats i Nordland og Vestfold og Telemark
Annet		Stor enighet om prinsippene i modellen, men store omfordelinger fra tidligere organisering		Endelig tildeling klart veldig sent, men garanterer en minimumsoverføring basert på fjorårsbudsettet	

De fire fylkene har også andre verktøy i sine modeller for å kompensere for smådriftsulemper. I Trøndelag klassifiseres skoler etter størrelse og kapasitetsutnytting, hvor ulike skolekategorier (totalt 5) utløser en ekstra elevtildeling. I praksis blir hele 5 prosent av rammen utjevnet med denne ordningen. Vestfold og Telemark «betaler» for tomme plasser dersom dette er politisk

vedtatt, mens Innlandet har en avtagende elevsats knyttet til administrasjon, ledelse og støttefunksjoner.

Bygningsmessig drift virker hovedsakelig, som det i praksis gjøres også i Møre og Romsdal, og være beregnet i egne modeller. Eventuelle tildelinger eller utelukkelse fra rammen som fordeles virker i stor grad å være avhengig av den fysiske infrastrukturen og motsatt nokså uavhengig sammensetningen av utdanningsprogrammer og antallet elever. Dette gir mening ettersom skoleledelsen i utgangspunktet har liten frihet i å styre over den bygningsmessige infrastrukturen og at utgiften knyttet til denne gjerne vil variere med eksempelvis hvor gammel skolebygningene er.

Vestfold og Telemark og Innlandet har en nokså ren per-elev-tildeling for hoveddelen av rammen som fordeles. Dette skiller seg mest fra Nordland og dagens system i Møre og Romsdal, som i stor grad er ment å fange opp spesifikk pedagogisk lønn mer direkte knyttet til utgiftsbehovet for spesifikke klasser. Også Trøndelag har en elevtildeling, men i praksis er dette mer en hybrid mellom kapasitet og faktisk elevtall slik at skoler i mindre grad «straffes» for å ikke ha fulle grupper enn hva tilfellet er i Vestfold og Telemark og Innlandet.

Tildeling etter behovet for tilrettelagt opplæring og spesialundervisning er alltid vanskelig å få et godt objektivt fungerende system for. Alle de fire fylkene har et system som både tar utgangspunkt i en telling av særlig ressurskrevende elever og en noe mer objektiv vurdering som bestemmes etter antallet elever med lave grunnskolepoeng ved inntaket. Det siste punktet er eksempel på kriterium som ikke er en del av systemet i Møre og Romsdal i dag.

5. Funn fra caseundersøkelsene

Generelt opplevde vi stort engasjement blant informantene for temaet, noe som vi setter i sammenheng med viktigheten for deres daglige virke, men også en del frustrasjon med dagens modell. Sentrale utsagn som gikk igjen i intervjuene var:

- Dagens finansieringsmodell (særlig i kombinasjon med rammekutt) er til ulempe for skoler med mange studiespesialiserende klasser
- Annet enn å slå sammen klasser i enkelte fag på yrkesfag finnes det ikke store muligheter til å effektivisere driften av skolene
- Sen tildeling av midler til spesialpedagogikk vanskeliggjør prosesser i forkant av undervisningsåret ved skolene
- Det er en utfordring at noen elever nesten kvalifiserer til 1-1, men under dagens modell likevel ender opp uten ekstraressurser i tildelingen

Under følger nærmere om tilbakemeldingene vi fikk fra informantene, organisert etter tema.

5.1. Rammefinansiering

De fleste er godt fornøyd med dagens system med rammefinansieringen. Friheten til å bestemme selv og tilpasse økonomistyringen til særtrekk ved hver enkelt skole er veldig viktig, ifølge informantene. En tok imidlertid forbehold om at rektorer må være godt kvalifisert til å kunne styre på en god måte innenfor rammen. En annen informant poengterte at det er viktig at skolene selv får beholde midlene dersom de skulle bruke mindre enn rammen, slik at man har insentiver til god økonomistyring.

En informant savnet øremerkede midler til blant annet private aktørers bruk av strøm og andre goder fra skolene, i forbindelse med internasjonal reiseaktivitet og leie av lokaler i alle tilfeller. Informantene er imidlertid jevnt over fornøyd med øremerkingen av midler som de i enkelte tilfeller får (leie av idrettshall, finansieringen av opplæringen i et fengsel og en avdeling der alle elevene følger et behandlingsopplegg innen psykiatri, samarbeid med fylket og kommunen der sistnevnte overtar deler av finansieringen av elever med minoritetsbakgrunn i håp om å sikre fremtidig helsepersonell). De er også positiv til at utgifter til vedlikehold er tatt ut av rammefinansieringen og overført til bygg og eiendom.

Mange av informantene mener imidlertid at størrelsen på dagens ramme er for liten til å gi elevene ønsket tilbud. En informant konkretiserte utsagnet med at classesatsene er for lave i forhold til utviklingen i utdanningstilbudet med blant annet internasjonalisering og digitalt

utstyr). Midlene som ble gitt under pandemien ble ikke øremerket og spedde derfor på budsjettet i en tid med kutt. En del informanter er nå bekymret for hvordan situasjonen kommer til å utvikle seg uten disse ekstramidlene.

Det er ulike meninger om hvor transparent dagens tildelingsmodell er. Noen av informantene synes at dagens modell med rammefinansiering er enkelt å forstå og forholde seg til, mens andre mener det er utfordrende å forstå hvilke utgifter som må dekkes under rammen og hvilke som kommer i tillegg. En informant poengterte at administreringen av rammetildelingen lettes av at små underskudd ikke dramatiseres fra fylkets side. Dette kommer likevel ikke uten kostnad; det ble av en annen påpekt at nettopp dette undergraver arbeidet med økonomistyring til rektorer som ikke går med underskudd.

Det er også ulike syn på ekstra bevilgninger. En informant var fornøyd med en ekstra tildeling for lærebøker på 750 000 som lettet den finansielle situasjonen til skolen mens en annen poengterte at tildelingen gjorde skolens investeringer i lærebøker over tid fånytt. En annen informant var opptatt av at ekstra bevilgningen fra fylkeskommunen i november som tildeles etter nøkkeltall i finansieringsmodellen burde man fått tidligere for å kunne bruke de i rekrutteringsøyemed.

5.2. Tildeling basert på klasser eller elevtall

Ressursbehovet til en skole er i stor grad knyttet til antall elever og derfor er det naturlig at en parameter som hensyntar dette fordeler størsteparten av ressursene. Alternativt til elevtallsbasert aktivitetstildeling kan man ha en klassebasert elevtallstildeling. På spørsmål om man er fornøyd med dagens situasjon med klassebasert tildeling av ressurser, mente en informant at utgiftene per klasse er omtrent de samme uavhengig av antall elever og var derfor fornøyd med klassetildeling. En annen informant ga et liknende resonnement og mente at klassetildeling er bra så lenge tildelingsmodellen tar hensyn til at det er variasjoner i gjennomsnittlig lærerlønn på tvers av skolene. En tredje informant uttrykte bekymring for alternativet med elevtildeling som ble antatt å bli et problem for små skoler med høyt frafall fra allerede små klasser på yrkesfag som da ville blitt svært dyre i drift.

Det er likevel bred enighet om at dagens finansieringsmodell med klassebasert aktivitetstildeling og særlig i kombinasjon med rammekutt er til ulempe for skoler med mange studiespesialiserende klasser fordi de i liten grad kan effektivisere driften ved å spare lærerressurser gjennom felles undervisning for flere klasser. En informant mente også at det er vanskeligere å effektivisere bruken av spesialpedagogiske midler på studiespesialiserende linjer

fordi man har færre ekstra lærer som man kan sette inn i en klasse som et alternativ til 1-til-1 undervisning.

Videre nevner flere at siden det med dagens tildelingsmodell er en finansiell ulempe å starte opp mange klasser, er det en fare for reduksjoner i bredden på utdanningstilbudet ved den enkelte skole.

Dersom man skulle innført en stykkpris per elev som en parameter i modellen, mener en informant at følgende må hensyntas: Ikke bare se på dagens ressursbruk fordi den er egentlig for lav, greit å ta utgangspunkt i gjennomsnittstall for kombinasjonsskoler for å kalkulere stykkprisen og simuleringene for å fastsette stykkprisen bør gjøres over flere år fordi utdanningssektoren går igjennom en trendsifter.

Ettersom kostnadene per elev varierer mellom utdanningsprogram, bør trolig satsen i en finansieringsmodell også variere mellom ulike utdanningsprogrammer. En informant trekker frem ekstra kostnaden knyttet til yrkesfaglige linjer som følger av at næringslivet krever oppdatert kunnskap inkl. erfaring med nye typer utstyr. Kostnadene har økt særlig den siste tiden grunnet prisøkninger på innsatsfaktorer som trevarer. Mange må også sørge for busstransport for å frakte elevene til sine praksisplasser og leie anleggsområder.

De fleste informanter trekker imidlertid frem at ulike utdanningsprogram har ulike muligheter til å effektivisere driften gjennom felles undervisning på tvers av fag og trinn. Deres innspill på dette drøfter vi i det som følger.

5.3. Insentiver til effektiv driftsøkonomi

Informantene er samstemte om at effektiviseringstiltak i økonomistyringen av en videregående skole stort sett kun er mulig ved å slå sammen undervisning i fellesfag på yrkesfag og at dette kan gjøre store utslag på bruken av midler. Noen skoler med studiespesialiserende linjer slår i tillegg sammen noe undervisning på tvers av trinn/klasser på musikk, dans og drama-linjen. På direkte spørsmål svarer en del informanter fra at de gjør dette når det trengs. I tråd med dette antar en informant at en skole med yrkesfag som ikke tar ut slike stordriftsfordeler i utgangspunktet er veldig godt finansiert.

Noen informanter påpeker imidlertid at det ikke er gitt at man kan gjøre det. Man må alltid gjøre en vurdering om det er pedagogisk forsvarlig fordi elevene på yrkesfag er ofte svakere og hensynet til pedagogisk forsvarlighet som har gjort seg mer gjeldende etter at antall elever per klasse på yrkesfaglige programmer ble økt fra 12 til 15. Videre grunner for ikke å slå sammen klasser som oppgis er begrensninger knyttet til størrelsen på klasserommene

Effektivisering av skoledriften gjennom innsparinger på utgifter til strøm o.l. ses på som uviktig i sammenheng med effektivisering av skoledriften fordi de utgjør en liten andel av de totale utgiftene som i hovedsak er lønn til lærere. En informant understrekte at enkelte skolebygg gir helt andre forutsetninger for å spare energi enn andre, slik at strømkostnader bør ligge utenfor modellen.

På generelt grunnlag mente en informant det er uinteressant med effektiviseringstiltak hvis man ikke får beholde summen man sparer. Derimot burde gevinsten fra sammenslåing av klasser på yrkesfag i noen fag fordeles mellom alle skolene i fylket, siden mulighetene til å gjøre det er så ulikt fordelt.

Dagens system gir insentiver til å ansette høyt kvalifiserte lærere fordi lønnskostnadene kompenseres gradert etter erfaring gjennom ressurstildelingen. Dette virker det imidlertid ikke som om informantene har tenkt over, noe som gir grunn til å tenke at insentivene ikke har påvirket aktørenes handlemønster på dette området. Dersom dette fortsetter, vil en forenklet modell der lønnskostnader kompenseres likt for alle lærere, ikke føre til effektiviseringstiltak gjennom ansettelser av mindre kvalifiserte lærere.

5.4. Spesialundervisning og tildelinger for elevgrupper med tilretteleggingsbehov

Behovet for spesialundervisningsressurser og kompensasjon for elever med lave grunnskolepoeng er eksempler på kriterier i ressurstildelingsmodeller som har som mål å gjøre fordelingen av ressurser mer rettferdig enn en ren elevtallsfordeling. Caseundersøkelsene bekrefter at behovet for spesialpedagogiske midler er svært varierende mellom skolene. Behovet henger ikke kun sammen med størrelsen på skolen; brorparten av de som utløser ekstra bevilgninger går på yrkesfag.

Første spørsmål som det er viktig å adressere i denne sammenhengen er: Hvilke typer elever utløser økt ressursbruk som man tenker det er naturlig å kompensere for i tildelingen til skolene? En informant brukte et nyttig utgangspunkt; det er elevene som ikke klarer å delta i store grupper som er utfordringen. Informantene er opptatt av at dette ikke bare gjelder elever som har fått tildelt ekstraressurser. Oversett elevproblematikk i dagens ressurstildeling som blir nevnt er lengre sykehusopphold, etterslep fra ungdomsskole, fattigdom og dysleksi. Mange psykisk uhelse generelt som en stor utfordring i videregående skole og som er en viktig forklaringsvariabel for økt ressursbehov knyttet til elevmassen.

Empirisk er det ofte påvist en positiv korrelasjon mellom inntakspoeng blant de som søker utdanning og behovet for tilrettelegging av elevgruppen (se blant annet analyser i kapittel 6.2).

En informant ser imidlertid problemet at gode grunnskolepoeng kan være et resultat av spesiell oppfølging i grunnskolen som inntakskontoret og skolen selv ikke alltid blir informert om. Dersom det er tilfellet, er grunnskolepoeng ingen god indikator på ekstra ressursene eleven vil trenge for å fullføre videregående opplæring på en god måte.

Informantene ser også en annen utfordring med dagens system forsterker problemet med oversette behov for ekstra ressurser, nemlig at det ikke finnes gradering av enkeltvedtakene som fattes. Dermed forsterkes skillet mellom de som får ekstra ressurser og de med utfordringer som ikke utløser enkeltvedtak. Noen skoler møter denne utfordringen ved ikke å øremerke disse midlene til elevene som utløser vedtak slik at de kan komme flere elever til gode. Dette er i tråd med ønsket til administrasjonen ved ikke å kreve at tildelingen per skole brukes på de spesifikke elevene slik at det ligger til rette for tilpasninger på skolenivå og dermed bedre ressursutnyttelse.

Nettopp fordi dagens tildeling er svart-hvit, forsterkes i teorien skolenes incentiver til å søke om mer ressurser på bakgrunn av enkeltvedtak i skolen enn strengt tatt nødvendig. Det man ikke umiddelbart vet er om det er mulig for rektor å påvirke beslutningen fylkesadministrasjonens beslutning om enkeltvedtak? Og i så fall, gjør de det? Ifølge en rektor er hvem som kvalifiserer som a-søkere forhåndsdefinert av eksterne og ikke noe som skolen har innflytelse på. En representant fra inntakskontoret mente imidlertid at rektorene kan utnytte muligheten til å skaffe seg ekstra midler. De kan gjøre en egen vurdering som kommer i tillegg til den sakkyndige vurderingen som tilsier at elevene trenger ytterligere oppfølging slik at blir fulldagsassistanse og dermed utløser rett på ekstra bevilgninger. Administrasjonen har ikke oversikt over i hvor stor grad denne muligheten utnyttes, men ser på graden av justeringer i enkeltvedtak fra første- til andre året på videregående som et grovt anslag.

Siden det er en fastsatt pott som fordeles, får det at rektorer prøver å påvirke vurderingsgrunnlaget for spesialundervisningsmidler kun reelle konsekvenser for høyden på ekstra bevilgningene dersom de gjør det i ulik grad/med ulikt hell. Siden svarene vi fikk tyder på at det her er ulik praksis mellom skolene, er det ikke usannsynlig at fordelingen av ekstra ressurser på skolene påvirkes.

I tillegg fører stor variasjon i antall elever med enkeltvedtak fra år til år til en utfordring for små skoler med tanke på å holde på kompetanse for oppfølging av elever med ekstra behov over tid når variasjonen i behovet er svært variabelt over tid, noe som er en følge av dagens ordning. Av den grunn ønsker en informant garantert full-finansiering av avdelinger for elever som i dag utløser ekstraressurser på skolene.

Til sist, er det mange informanter som problematiserer tidspunktet for tildelingen av spesialpedagogiske midler. Selv om søknadsfristen for ekstraressurser i utgangspunktet er relativt tidlig på året, er det vanskelig for skolene å vite nøyaktig hvor mange kroner dette tilsvarer. Ukjente faktorer frem til mai/juni er hvilke elever som får plass på skolen og størrelsen på den totale potten spesialpedagogiske midler som skal fordeles. En skole nevner at denne utfordringen for tiden løses ved å budsjettere med elevtall fra fjoråret, noe som har fungert bra så langt, men som ikke er en ønskelig praksis på sikt.

6. Kvantitative analyser av utgifter og utgiftsbehov

En ny tildelingsmodell vil være basert på flere faktorer og betraktninger. Modellen vil ta inn over seg erfaringer fra andre fylker, betraktninger fra de kvalitative studiene i dette prosjektet, nasjonale gjennomsnittskostnader, men også egne empiriske analyser. Disse empiriske analysene presenteres i dette kapitlet. Analysene er basert på regresjonsanalyser av utgifter per skole. Hensikten med analysene er å danne et grunnlag for å beregne elevsats og klassesats, i tillegg til å analysere behovet for et utvalg av andre kriterier.

Å analysere regnskapene gir et godt grunnlag for å se på utgiftsbehovet til en skole. Samtidig har rektorene i Møre og Romsdal fylkeskommune et budsjettansvar som tilsier at utgiftene over tid ikke skal overstige budsjetttildelingen. Så dersom budsjetttildelingen fra tidligere år ikke reflekterer den enkeltes skoles relative utgiftsbehov, vil analyser av regnskapene heller ikke reflektere dette. Denne rapportens erfaringer fra andre fylkeskommuner og kvalitative analyser vil dermed bidra til å utfylle funnene fra regnskapsanalysene.

Dersom alle skoler hadde vært identiske med tanke på elevtall, elevsammensetning og tilbudsstruktur, ville en tildeling per elev med kun én elevsats være tilstrekkelig. Siden skoler er ulike og elever har ulike behov, er det imidlertid behov for en mer nyansert tildeling.

Regresjonsanalysene har en ganske enkel tolkning. Tallene i tabellene, koeffisientene, tolkes som effekten på utgiftene av en enhets endring i den variabelen som koeffisienten viser til. For eksempel antall elever på studieforbereende; koeffisienten som hører til denne variabelen tolkes som effekten på utgiftene av en ekstra elev på studieforbereende, noe som benyttes som grunnlag for å diskutere elevsatsene. I en regresjon estimeres også et konstantledd. Dette er et ledd som kan tolkes som skolens utgifter dersom alle variablene i analysen er lik 0. Dette kan dermed være et estimat på en eventuell grunntildeling i en ressurstildelingsmodell.

Vi vektlegger resultater som er statistisk signifikante. Det vil si at de er så presist estimert at vi med en høy sannsynlighet kan si at de er statistisk forskjellig fra 0. Flere av koeffisientene vi finner i analysene er ikke statistisk signifikant. Da kan vi ikke med høy sikkerhet si at de er forskjellige fra 0. Signifikans markeres med * i tabellene. Det vil si at resultater med en, to eller tre stjerner betyr at satsene er signifikante. En stjerne innebærer at vi kan være 90 prosent sikre på at satsene er forskjellige fra 0. To stjerner markerer 95 prosent sannsynlighet og tre stjerner indikerer 99 prosent.

6.1. Aktivitetsbasert tildeling

Alle ressurstildelingsmodeller bør ha en vesentlig del av budsjettene som tildeles etter aktivitet. Vi har sett at andelen av budsjettet som tildeles etter aktivitet varierer noe i andre fylkeskommuner. Årsaken til at aktivitetsbasert tildeling utgjør en vesentlig del av modellene, er at det for eksempel vil kreve mer ressurser å drive en skole på 600 elever enn en på 500 elever. Større skoler har mer behov for ressurser enn mindre skoler, alt annet likt.

Tildeling etter aktivitet kan skje på ulike måter. Det kan for eksempel baseres på antall elever, antall klasser eller antall lærere. En kombinasjon av disse kan også være en mulighet.

I videregående opplæring, i motsetning til grunnskolen, er ikke utgiftene per elev like. En elev ved studiespesialiserende har en annen utgift for skolen enn en elev for eksempel ved bygg og anleggsteknikk eller naturbruk. Det er derfor behov for ulike satser for tildeling for ulike utdanningsprogram. Dersom man ser på nasjonale gjennomsnittstall, er imidlertid satsene nokså like mellom en del av programmene som kan gi grunnlag for å slå sammen en del satser og forenkle modellen gjennom det (Iversen og Nyhus 2017).

I dette kapitlet analyserer vi de videregående skolene i Møre og Romsdal sine utgifter i 2020 og 2021. Dette gir ganske få observasjoner i analysen. Det er derfor hensiktsmessig å analysere hvert utdanningsprogram for seg. En fullspesifisert modell med alle elevsatsene inne (og eventuelle andre kriterier) vil ikke gi meningsfulle resultater. Elevtallene og klassetallene er justert slik at de matcher regnskapsår. For regnskapsåret 2020 teller dermed elevtallet fra 2019 med 7/12 og elevtallet for 2020 med 5/12.

Utgiftene som analyseres er en summering av regnskapene per funksjon. Det vil si at både inntekter og utgifter summeres, slik at det blir en netto utgift for skolen.

Siden analysene nedenfor gjennomføres funksjonsvise, vil elevsatsene bli lavere enn endelige satser. Dette er fordi de ikke hensyntar ledelse, fellesfunksjoner og støttefunksjoner. En tildelingsmodell må imidlertid inkludere alle skolens utgifter i sin tildeling.

Konstantleddet i modellene nedenfor gir grunnlag for å diskutere grunntildeling i tildelingsmodellen. Vi gjennomfører analyser både med og uten konstantledd.

6.1.1. Studiespesialisering

For elever ved studiespesialiserende utdanningsprogram er kapasiteten per klasse høyere enn ved yrkesfaglige utdanningsprogram. Det vil si at den relative forskjellen mellom satser for klasser og elevtall mellom studiespesialiserende og yrkesfag vil være ulike. Elevsatsen er

lavere, blant annet fordi det er flere elever per lærer, mens klassesatsen kan likevel være høyere siden det kan være dobbelt så mange elever per klasse.

Tabell 6.1. Beregning av aktivitetssatser for studiespesialiserende utdanningsprogram.

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	65.82*** (1.412)	76.57*** (1.518)			40.98*** (5.131)
Antall klasser			1,759*** (35.23)	1,800*** (25.64)	681.8*** (135.4)
Konstantledd	3,672*** (371.1)		533.7 (482.0)		2,344*** (370.5)
Antall obs.	40	40	40	40	40
R-kvadrert	0.977		0.967		0.983

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Analysene for studiespesialisering er presentert i tabell 6.1. Modellen i kolonne (1) er en modell som predikerer utgiftene til funksjon 521 med et konstantledd og en lineær funksjon av elevtallet. Konstantleddet angir at skolene vil ha en utgift på totalt 3,67 millioner dersom elevtallet er 0, mens kostnaden øker med 65 820 for hver elev som er tilknyttet programmet. I kolonne (2) er konstantleddet utelatt, noe som naturlignok gir en høyere beregnet enhetskostnad knyttet til elevtall.

R-kvadrert er en koeffisient som beskriver hvor mye av variasjonen i utgiftene mellom skoler som er forklart av modellens forklaringsvariabler (her antall elever). Modellen i kolonne (1) har en R-kvadrert tilsvarende 0,977, noe som tilsier at 97,4 prosent av variasjonen av skolenes utgifter er forklart av modellen. I modeller som beregnes uten konstantledd gjengir vi ikke R-kvadrert da disse i utgangspunktet ikke gir mening å se til.

Analysen gir generelt sett grunnlag for en isolert elevsats på i overkant av 76 000 kroner (kolonne 2). Dersom vi inkluderer et konstantledd (beregnet til over 3 millioner kroner) reduseres elevsatsen. Dette støtter en modell med en grunntildeling og elevsats. Vi ser at modellene i kolonne (3) og (4) også gir støtte for en klassesats på omtrent 1,5 millioner kroner. I kolonne (5) har vi inkludert både antall elever og antall klasser som forklaringsvariabler. Selv om disse to elementene som hovedregel er nokså høyt korrelert og dermed ofte vil være problematisk å inkludere samtidig i en modell, estimeres det for studiespesialisering nokså

troverdige estimat, hvor også begge variablene har en statistisk utsagnskraftig effekt. Forklaringskraften til modellene er generelt sett også gode. De få variablene vi har inkludert forklarer 97-98 % av variasjonen i utgifter mellom skolene.

For studiespesialiserende er forklaringsgraden god. Modellene gir støtte for både grunntilskudd, elevtildeling, klassetildeling og en kombinasjon av elev og klasse.

Til slutt har vi også sett på ressursbruken knyttet til studiespesialisering på henholdsvis rene studieforberedende skoler og kombinerte studie- og yrkesfagskoler. Bakgrunnen for en slik analyse er argumentasjon gjennom caseundersøkelsene om at tildelte ressurser til studiespesialisering er for lave i dagens modell. Denne analysen er presentert i tabell 6.2.

Tabell 6.2. Utgift studiespesialisering rene versus kombinerte skoler

	(1)
Elevtall studieforberedende	85.53*** (4.029)
Dummy ren studieforberedende skole	531.8 (1,711)
Interaksjon elevtall og dummy	-14.70*** (5.343)
Observasjoner	40
R-kvadrert	0.977

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Konstantledd er inkludert, ikke rapportert. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Kort oppsummert estimeres en elevsats på delte skoler til å være kroner 85 530, mens den ved de få rene studieforberedende skolene er kroner 70 839 (85,53-14,70). Forskjellen på vel 12 000 er også statistisk utsagnskraftig, noe som støtter opp under argumentasjonen fremført. Disse to variablene indikerer dermed at kombinerte skoler har en høyere ressursbruk målt per elev enn de rene skolene. Dette kan oppnås ved at de frigjør midler som modellen i utgangspunktet knytter til yrkesfaglige tilbud. Samtidig estimeres dummy-variabelen som har verdien 1 for de rene studieforberedende skolene at de i snitt har et konstantledd som er kroner 531 800 høyere enn på de kombinerte skolene. Dette bidrar dermed til å svekke støtten til de fremførte hypotesene. Samtidig er ikke estimatet til dummyvariabelen statistisk utsagnskraftig. I tillegg kan det være andre forhold ved skolene som modellene ikke fanger opp, men som et utgangspunkt gir analysen delvis støtte til hypotesen om at de rene studieforberedende skolene kanskje har et litt mindre økonomisk handlingsrom sammenlignet med kombinerte skoler.

6.1.2. Idrettsfag.

Idrettsfag er på mange måter beslektet med studiespesialiserende, med tanke på klassestørrelse og undervisningsform. Utgiftene tenderer likevel til å være noe høyere for idrettsfag enn studiespesialiserende. Dette skyldes i stor grad deling av klasser i noen fag og også ulikt timetall.

Tabell 6.3. Beregning av aktivitetssatser for idrettsfag.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme
Antall elever	79.01*** (5.663)	79.26*** (2.549)			147.4*** (33.04)
Antall klasser			1,997*** (215.6)	2,076*** (97.59)	-1,796* (813.7)
Konstantledd	33.22 (567.5)		403.3 (710.3)		11.85 (637.7)
Antall obs.	12	12	12	12	12
R-kvadrert	0.938		0.886		0.953

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Vi ser fra tabell 6.3 at det empiriske grunnlaget for en elevsats i idrettsfag er noe høyere enn for studiespesialiserende. Klassesatsen er også litt høyere. Forklaringsgraden til denne enkle modellen er god også i dette tilfellet. Men modellen til høyre hvor vi kombinerer elev- og klassesats, gir imidlertid ikke så hensiktsmessige resultater. Årsaken ligger, som tidligere diskutert, i svært få observasjoner og at antall elever og antall klasser er sterkt korrelerte. Dette gjør at effekten av de ulike variablene gjerne utligner hverandre.

Når vi inkluderer konstantleddet i regresjonen, slår dette ikke signifikant ut. Modellen gir dermed grunnlag for å fordele alle ressurser etter elevtall.

For idrettsfag ser vi dermed at analysene gir grunnlag for både elevtildeling og klassesats, men at en kombinasjon av disse ikke gir mening i analysen. Analysene gir heller ikke grunnlag for et grunntilskudd her.

6.1.3. Bygg og anleggsteknikk

Som nevnt tidligere, vil yrkesfagene ha en høyere elevsats. Dette skyldes hovedsakelig at klassestørrelsen er lavere og at det er en dyrere undervisningsform. Men siden klassestørrelsen er liten, vil klassesatsen også være mindre enn for studiespesialiserende som ofte har dobbelt

så mange elever i klassen. Dette forsterkes dersom undervisning av fellesfag kombineres på tvers av klasser og/eller utdanningsprogram.

Tabell 6.4. Beregning av aktivitetssatser for bygg- og anleggsteknikk.

Økonomisk ramme	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	99.85*** (5.101)	102.4*** (3.969)			82.92* (46.01)
Antall klasser			1,350*** (69.05)	1,366*** (54.91)	230.6 (568.1)
Konstantledd	208.4 (172.6)		94.27 (162.3)		183.6 (153.7)
Antall obs.	18	18	18	18	18
R-kvadrert	0.979		0.973		0.979

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Vi ser fra tabell 6.4 at bygg- og anleggsteknikk har grunnlag for en del høyere elevsats enn de to studieforbereende utdanningsprogrammene analysert ovenfor. Klassesatsen ser vi imidlertid at er en del lavere. Forklaringsgraden på disse enkle modellene er også her veldig god, som betyr at elevtall og klassetall forklarer utgiftsforskjellene mellom skolene svært godt. Heller ikke her ser vi at modell 5 hvor vi kombinerer elevtall og klassetall slår ut i modellen. Dette har samme årsaker som diskutert ovenfor. Konstantleddet er ikke signifikant her og dermed er det ikke noe empirisk grunnlag for et grunntilskudd.

For bygg og anlegg ser vi en modell som forklarer utgiftene godt. Den gir grunnlag for en tildeling både etter elevtall og klasse, men en kombinasjon av disse slår ikke ut på grunn av høy korrelasjon. Modellen gir heller ikke grunnlag for noe grunntilskudd.

6.1.4. Elektro

Elektrofag er beslektet med bygg og anlegg i måten undervisningen er organisert. Offentlig statistikk viser imidlertid at utgiftene her i gjennomsnitt er høyere og vi forventer høyere satser i tabell 6.5.

Tabell 6.5. Beregning av aktivitetssatser for elektrofag.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme
Antall elever	117.8*** (7.413)	114.0*** (4.649)			90.04 (59.68)
Antall klasser			1,676*** (116.7)	1,570*** (70.05)	399.3 (813.7)
Konstantledd	-388.4 (352.9)		-763.1* (364.0)		-497.9 (410.0)
Antall obs.	20	20	20	20	20
R-kvadrert	0.960		0.953		0.961

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Beregningene av utgifter per elev for elektrofag viser en ytterligere økning i forhold til bygg og anleggsteknikk. Klassesatsen er også tilsvarende høyere. Modellen gir ikke empirisk grunnlag for noen grunnbevilgning her og heller ikke kombinasjonen med elev- og klassesats slår signifikant ut. Forklaringsgraden til denne enkle modellen er god også for utgiftsforskjellene mellom skolene i elektrofag.

For elektro ser vi dermed en modell som forklarer utgiftene godt. Den gir grunnlag for en tildeling både etter elevtall og klasse, men en kombinasjon av disse slår ikke ut på grunn av høy korrelasjon. Modellen gir heller ikke grunnlag for noe grunntilskudd.

6.1.5. Design og håndverksfag

Design og håndverk har vært et utdanningsprogram i endring. I denne analysen ser vi design og håndverk sammen med det nye utdanningsprogrammet håndverk, design og produktutvikling og frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign. Som vi ser av analysene bidrar dette til noe mindre presisjon i analysen, særlig når vi ser på antall klasser.

Disse utdanningsprogrammene har som vi ser høyere satser og vi ser at utgiftsfordelingen mellom skoler gir grunnlag for et grunntilskudd, ved at konstantleddet er signifikant. Det estimerte konstantleddet gir grunnlag for et grunntilskudd på 1,5 millioner kroner. Dersom vi tar bort konstantleddet, ser vi en høyere elevsats og klassesats per elev. Kun 10 observasjoner her er tynt grunnlag for å gi konklusjoner og vi ser at forklaringsgraden er noe lavere. Den siste kolonnen viser at heller ikke her får vi særlig meningsfulle resultater hvor vi kombinerer elevtall og klassetall.

Tabell 6.6. Beregning av aktivitetssatser for design og håndverk.

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	111.3*** (19.02)	134.0*** (19.58)			163.0** (64.96)
Antall klasser			1,503*** (348.4)	2,113*** (353.7)	-991.7 (934.2)
Konstantledd	1,500** (548.0)		2,348 (1,434)		1,654** (662.5)
Antall obs.	10	10	10	10	10
R-kvadrert	0.796		0.495		0.839

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Modellen for Design og håndverk viser dermed lavere forklaringsgrad av utgiftsforskjellene mellom skoler enn for andre utdanningsprogram. Forklaringsgraden er likevel tilfredsstillende og analysene gir grunnlag for tildeling etter både klassetall og elevtall, men at kombinasjon av disse ikke slår ut på grunn av høy korrelasjon mellom variablene. Modellen gir grunnlag for et grunntilskudd.

6.1.6. Restaurant og matfag

Også restaurant og matfag tilbys ved flere skoler i Møre og Romsdal.

Restaurant og matfag har satser som er på linje med bygg og anleggsteknikk. Utgiftene per elev estimeres til å være noe i overkant av studiespesialiserende og idrettsfag, men lavere enn de dyreste yrkesfagene. Konstantleddet er signifikant i elevmodellen, noe som gir grunnlag for et lite grunntilskudd i modellen. Dette er lavere enn de fleste andre utdanningsprogrammene. Videre ser vi av R-kvadrert at modellenes forklaringskraft er høy. I modell 5, ser vi også antydning til hvordan en fordeling mellom klasse og elevsats kan slå ut, selv om elevsatsen ikke er signifikant.

Tabell 6.7. Beregning av aktivitetssatser for restaurant og matfag.

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	98.64*** (4.714)	107.2*** (2.831)			34.66 (25.06)
Antall klasser			1,373*** (26.60)	1,427*** (25.27)	898.4** (341.2)
Konstantledd	409.4** (164.2)		192.3 (137.7)		250.1* (133.7)
Antall obs.	14	14	14	14	14
R-kvadrert	0.971		0.979		0.982

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

De estimerte modellene for restaurant og matfag gir dermed grunnlag for tildeling både etter elevsats og classesats og en kombinasjon av disse. I tillegg finner vi grunnlag for et lite grunntilskudd.

6.1.7. Helse og oppvekstfag

Dersom vi studerer offentlig statistikk, ser vi at helse og oppvekstfag er blant yrkesfagene med laveste kostnader og vi forventer dermed resultater på linje med bygg og anleggsteknikk og restaurant og matfag.

Tabell 6.8. Beregning av aktivitetssatser for helse og oppvekstfag.

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	92.34*** (2.633)	93.70*** (1.512)			73.12** (28.87)
Antall klasser			1,271*** (33.41)	1,304*** (24.96)	266.6 (406.5)
Konstantledd	149.3 (197.5)		259.4 (189.5)		161.5 (186.3)
Antall obs.	28	28	28	28	28
R-kvadrert	0.985		0.979		0.985

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Helse og oppvekstfag har beregnede utgifter per elev et sted mellom studiespesialiserende og yrkesfag som restaurant og matfag og bygg og anleggsteknikk. Classesatsen er også noe i

underkant av de to sistnevnte utdanningsprogrammene, med en sats i overkant av en million kroner. Forklaringsgraden er god også her og fra kolonne 5 ser det ut til at elevsatsen slår ut classesatsen. Dette er av samme årsaker som vi har sett tidligere. Ved økte elevtall er sannsynligheten stor for flere klasser og derfor er de to variablene sterkt innbyrdes korrelerte. Resultatene gir ikke grunnlag for noe grunntilskudd, ved at konstantleddet ikke er signifikant.

Det er dermed relativt lave elevsatser for helse og oppvekstfag, men modellen har høy forklaringsgrad. Modellen gir også grunnlag for en classesats på om lag en million kroner, men ikke grunnlag for noe grunntilskudd.

6.1.8. Teknikk og industriell produksjon

Vi ser fra tabell 6.9 nedenfor at mange skoler tilbyr teknik og industriell produksjon. Som vi skal studere senere, er kostnadsnivået her på linje med bygg og anleggsteknikk så vi vil i utgangspunktet forvente nokså like satser for disse to utdanningsprogrammene i en eventuell tildelingsmodell.

Tabell 6.9. Beregning av aktivitetssatser for teknik og industriell produksjon.

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	106.0*** (2.608)	105.9*** (1.776)			127.9*** (21.81)
Antall klasser			1,457*** (61.10)	1,436*** (39.34)	-306.7 (293.0)
Konstantledd	-18.77 (193.5)		-152.6 (284.3)		38.54 (185.1)
Antall obs.	31	31	31	31	31
R-kvadrert	0.978		0.955		0.979

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Teknik og industriell produksjon gir beregnede utgifter i tråd med flere andre yrkesfaglige program. Bygg og anleggsteknikk og restaurant og matfag har tilsvarende utgifter per elev og per klasse. Forklaringsgraden er god også for dette programmet på opp mot 98 prosent. Det ser ut til at ressursbruken forklares best med elevtallet. Men som nevnt tidligere, skal vi ikke legge for mye vekt på kolonne 5 på grunn av høy korrelasjon mellom variablene som gjør at de spiller ut hverandre. I modell 3 og 4 ser vi imidlertid at classesatsene også er signifikant forskjellig fra 0, og i samme størrelsesorden som flere av de andre yrkesfagene (omtrent 1,4 million).

Modellene for teknikk og industriell produksjon har gir grunnlag for tildeling etter både elevtall og klassesatt, men vi finner ikke signifikante grunntilskudd i modellen, som har høy forklaringskraft.

6.1.9. Musikk, dans og drama

Musikk, dans og drama er et studieforbereende fag som varierer mye i utgifter både mellom fylker og skoler. Slik er det også i Møre og Romsdal. Det er en del av utgiftene, særlig på musikk, som for eksempel er drevet av egne avtaler med kommunale kulturskoler. Her forventer vi derfor at elever og klasser forklarer mindre av utgiftene til utdanningsprogrammet. Dette ser vi også fra tabell 6.10 nedenfor. Forklaringskraften er generelt målt til om lag 80 prosent, noe som er betydelig lavere enn hva vi har sett for andre utdanningsprogram i foregående delkapitler.

Tabell 6.10. Beregning av aktivitetssatser for musikk, dans og drama.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme
Antall elever	128.1*** (19.80)	132.9*** (6.726)			-27.63 (106.8)
Antall klasser			2,914*** (397.6)	3,177*** (147.0)	3,524 (2,268)
Konstantledd	477.7 (2,290)		1,103 (2,050)		1,307 (2,611)
Antall obs.	8	8	8	8	8
R-kvadrert	0.784		0.812		0.813

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Elevsatsene og klassesatsene er også en del høyere sammenlignet med hva vi har estimert for mange andre utdanningsprogram. Elevsatsene er på linje med de dyreste yrkesfagene, mens klassesatsene er generelt sett langt høyere. Dette har å gjøre med at klassene på musikk, dans og drama er store og at man må bruke en del delingstimer i mye av undervisningen. Det er også her svært få observasjoner og tynt grunnlag for å fastsette en sats. Det virker likevel utvilsomt at dette utdanningsprogrammet har en del spesifikke utgifter som krever høyere tildeling enn andre studieforbereende program. Forklaringskraften varierer og ingen av modellene har signifikante konstantledd og dermed ikke grunnlag for noe grunntilskudd.

For musikk dans og drama gir regresjonsmodellene grunnlag for tildeling både etter elevtall og klassetall. Satsene er høye, men modellene gir ikke grunnlag for noe grunntilskudd. Elevtall og klasse forklarer en lavere andel av utgiftsforskjellene mellom skolene i Møre og Romsdal.

6.1.10. Medier og kommunikasjon

Tabell 6.11. Beregning av aktivitetssatser for medier og kommunikasjon

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme
Antall elever	81.69*** (21.75)	97.84*** (9.138)			-15.38 (120.2)
Antall klasser			1,880*** (441.2)	2,099*** (173.5)	2,220 (2,652)
Konstantledd	789.2 (873.5)		496.6 (822.4)		469.6 (925.0)
Antall obs.	9	9	9	9	9
R-kvadrert	0.722		0.758		0.759

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Medier og kommunikasjon ser ut til å ha utgifter på linje med en rekke yrkesfaglige utdanningsprogram som vi har sett fram til nå. Det er flere program som ligger i området 80 000 kroner per elev. Det er imidlertid få observasjoner og tidvis noe lavere forklaringsgrad i disse modellene. Klassesatsen er ganske høy, som sannsynligvis skyldes større klasser på dette programmet. Ingen av konstantleddene er signifikante og resultatene i kolonne 5, hvor vi kombinerer elev- og klassesats gir ikke meningsfulle resultater, på grunn av sterk korrelasjon mellom variablene.

Resultatene for medier og kommunikasjon gir grunnlag for tildeling etter elevtall og etter klassetall, men ikke grunnlag for noe grunntilskudd.

6.1.11. Naturbruk

Naturbruk er også et utdanningsprogram som vi gjennom intervjuer og innspill underveis i prosessen, har fått inntrykk av at er spesielle utgifter for den enkelte skole og at særtrekk ved gårdsdrift og undervisning driver utgiftene i ulike retning. Derfor skulle vi forvente lavere forklaringsgrad for de enkle modellene her. Forklaringsgraden er imidlertid kun minimalt lavere enn ved de andre utdanningsprogrammene og elever og klasser forklarer en svært høy andel av utgiftene til naturbruk ved skolene. Noe av dette kan imidlertid skyldes at utgifter til gårdsbruk og annet føres på andre funksjoner enn naturbruk.

Tabell 6.12. Beregning av aktivitetssatser for naturbruk

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme	Økonomisk ramme
Antall elever	164.7*** (11.44)	140.4*** (6.666)			55.30 (93.33)
Antall klasser			3,998*** (167.1)	3,661*** (120.5)	2,664 (2,116)
Konstantledd	-1,437* (649.5)		-786.3* (376.6)		-1,018 (764.3)
Antall obs.	11	11	11	11	11
R-kvadrert	0.971		0.974		0.975

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Naturbruk er imidlertid et mer kostbart utdanningsprogram, med en beregnet sats på rundt 140 000 kroner. Klassesatsen ligger også høyt sammenlignet med andre utdanningsprogram, godt over 3 millioner kroner. Konstantleddene er negative og ikke signifikante. Modellene gir dermed ikke noe grunnlag for grunntilskudd.

Vi vet også at naturbruk er sammensatt med retning innen både skogdrift, landbruk og akvakultur. Normalt er det særlig skolene som har gårdsdrift som vil være dyre å drive. Vi har forsøkt å analysere utgiftsforskjeller knyttet til dette på landsbasis ved å utnytte forskjeller mellom fylkene, men kostnader og elevtall er ikke detaljert nok til at vi får estimert hensiktsmessige kostnadsforskjeller på tvers av de ulike retningene. Selv om de empiriske analysene ikke gir støtte til at det skal være et grunntilskudd knyttet til naturbruk, vet vi at kostnaden med å opprettholde drift ved Gjermundnes er betydelig og at eventuelt bruk av ekstra grunntilskudd knyttet til den skolen kan være et objektivt alternativ til en praksis som i større grad vil ligne på en refusjonsordning.

Det er flere tilnærminger til hvordan tildelinger til drift av ulike opplæringsarenaer innenfor naturbruk skal skje. Trøndelag fylkeskommune har i tillegg til tildelingen i sin ressurstildelingsmodell med grunntilskudd og elevsatser, en refusjonsmodell for alle opplæringsarenaene ved Mære og Skjetlein landbruksskoler som hensyntar både utgifter og inntekter og beregner en nettokostnad ved driften.

Modellene for naturbruk gir grunnlag for ganske høye satser til naturbruk og det samme med klassesatsen, men i snitt ikke noe grunntilskudd. Det vil være behov for ekstra tildelinger til

drift av opplæringsarenaer ved enkelte tilbud, hvor man hensyntar hvilke utgifter og inntekter skolen har knyttet til driften.

6.1.12. Service og samferdsel

Service og samferdsel er også et utdanningsprogram i endring. Vi har slått sammen service og samferdsel med salg service og reiseliv i analysene nedenfor. Som vi ser skaper dette noe støy som gir noe lav forklaringskraft.

Tabell 6.13. Beregning av aktivitetssatser for service og samferdsel

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	125.6*** (15.17)	128.6*** (10.44)			124.6*** (24.03)
Antall klasser			2,079** (817.2)	3,981*** (795.9)	51.34 (797.9)
Konstantledd	253.0 (522.0)		4,948* (2,458)		240.1 (564.8)
Antall obs.	9	9	9	9	9
R-kvadrert	0.891		0.293		0.891

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Fra analysene av service og samferdsel (salg service og reiseliv) ser vi at det estimeres en relativt høy elevsats og en veldig høy classesats. Dette er langt på vei i tråd med nasjonale tall på ressursbruk innen dette utdanningsprogrammet. Det er få skoler også her som gir et noe tynt analysegrunnlag. I modellen for classesats er det grunntilskudd som er signifikant (og stort), mens dette ikke er tilfellet i modellene med en indikator for antall elev inkludert.

En hypotese som er fremmet omkring relativt høye enhetskostnader for utdanningsprogrammet er potensielle reisekostnader knyttet til reiseliv. Dette er imidlertid utgifter skolene får tilskudd til, men en manuell inspeksjon i regnskapsdataene indikerer at regnskapsførte inntekter er nokså lave på aktuell KOSTRA-funksjon. Høye enhetskostnader her kan dermed skyldes at slike tilskudd er regnskapsført på andre KOSTRA-funksjoner.

For service og samferdsel gir regresjonsmodellene grunnlag for tildeling etter elevtall og klassetall, med ganske høye satser. En modell gir også grunnlag for et grunntilskudd.

6.1.13. Kunst, design og arkitektur

Kunst, design og arkitektur er også et ganske nytt utdanningsprogram, som er gitt på få skoler. Datagrunnlaget er dermed ganske tynt.

Tabell 6.14. Beregning av aktivitetssatser for kunst, design og arkitektur

	(1) Økonomisk ramme	(2) Økonomisk ramme	(3) Økonomisk ramme	(4) Økonomisk ramme	(5) Økonomisk ramme
Antall elever	102.4*** (16.35)	76.86*** (4.626)			-1.657 (39.77)
Antall klasser			2,341*** (223.4)	1,886*** (69.39)	2,375** (836.3)
Konstantledd	-1,033 (720.1)		-762.7 (402.0)		-752.8 (536.6)
Antall obs.	8	8	8	8	8
R-kvadrert	0.850		0.939		0.939

Note: Faste 2021-kroner. Tall i 1000 kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Satsene som blir estimert her er omtrent på nivå med de studieforberedende fagene, det vil si en ganske lav elevsats, men noe høyere classesats. Analysene gir ikke grunnlag for noe grunntilskudd. Modell 5 viser at classesatsen slår ut elevsatsen i dette tilfellet. Det er for få observasjoner og for høy korrelasjon mellom variablene til at vi kan få noen fornuftige resultater ut av den modellen. Forklaringskraften varierer noe, men denne enkle modellen forklarer likevel en stor del av variasjonen her.

For kunst, design og arkitektur viser resultatene grunnlag for både en elevtildeling og klassetildeling, med satser omtrent som de studieforberedende programmene, men ikke noe grunntilskudd.

6.1.14. Oppsummerende diskusjon

De funksjonsspesifikke regresjonsanalysene gir en utgift per elev basert på skolegjennomsnitt av regnskapene i Møre og Romsdal fylkeskommune. For alle utdanningsprogrammene finner vi resultater som gir grunnlag for tildeling både etter elevtall og etter klassetall. For et fåtall av analysene gir resultatene også grunnlag for en kombinasjon av klasse- og elevtildeling. Selv om de fleste analysene ikke gir grunnlag for en slik kombinasjon, betyr likevel ikke det at en kombinasjon av elev og klassetildeling ikke er hensiktsmessig.

I noen modeller er også konstantleddene signifikant forskjellig fra 0. I disse modellene finner vi empirisk grunnlag for et grunntilskudd som ikke avhenger av elevtall. Tolkningen av dette leddet, er utgifter på programmet når antall elever og/eller klasser er lik 0. Selv om konstantleddet ikke er signifikant i alle modellene, er det grunnlag for at en samlet modell bør ha et grunntilskudd. Dette vil bli diskutert senere.

Modellenes forklaringskraft er god for samtlige utdanningsprogram. Den er litt lavere i de nyeste programmene og for programmene som er delt opp eller sammenslått. Men gjennomgående forklarer klasser og elevtall en svært høy del av utgiftsforskjellene mellom skolene innenfor alle utdanningsprogram.

Tabell 6.15. En oversikt over ulike elev- og classesatser fra analysene i kapittel 6.1

	(1) Møre og Romsdal	(2) Landet	(3) Satser fra beregningene	(4) Klassesats
515 Fellesutgifter og støttefunksjoner for videregående opplæring	16 732	14 749	.	.
520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør	12 698	15 306	.	.
521 Studiespesialisering	69 919	68 251	76 600	1 800 000
522 Bygg- og anleggsteknikk	100 362	104 968	102 400	1 350 000
523 Elektro og datateknologi	104 670	100 669	114 000	1 570 000
524 Design og håndverk	120 089	114 712	134 000	2 110 000
525 Restaurant- og matfag	108 254	116 070	107 200	1 430 000
526 Helse- og oppvekstfag	87 840	87 985	93 700	1 300 000
527 Idrettsfag	72 335	76 057	79 200	2 080 000
528 Teknologi- og industrifag	99 084	105 039	105 900	1 440 000
529 Musikk, dans og drama	128 203	122 792	132 900	3 177 000
530 Medier og kommunikasjon	90 412	74 178	97 800	2 100 000
531 Naturbruk	114 275	127 437	140 400	3 670 000
532 Service og samferdsel	113 951	111 303	128 600	3 980 000
533 Kunst, design og arkitektur (f.o.m. høst 2016)	66 697	74 933	76 800	1 890 000
534 Håndverk, design og produktutvikling (f.o.m. høst 2020)	5 400	42 788	.	.
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon (f.o.m. høst 2020)	90 120	108 776	.	.
536 Salg, service og reiseliv (f.o.m. høst 2020)	148 571	70 663	.	.
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign (f.o.m. høst 2020)	98 571	91 109	.	.
561 Oppfølgingstjenesten og Pedagogisk psykologisk tjeneste	3 396	3 292	.	.
562 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	20 597	16 542	.	.

Note: Kilde er SSB og egne beregninger.

På samme måte som våre analyser, gir KOSTRA en elevsats basert elevgjennomsnitt, både for fylkeskommunen og for landet som helhet. I tillegg har skolene utgifter som ikke føres på utdanningsprogram. En tildelingsmodell må også hensynta dette. Tabell 6.15 gir en oversikt

over både rapporterte utgifter per bruker (elev) fra KOSTRA knyttet til Møre og Romsdal (kolonne 1), landet som helhet (kolonne 2), samt at kolonnene (3) og (4) angir henholdsvis en elev- og klassesats estimert i dette kapittelet basert på skolevise regnskapsdata for 2020 og 2021.

Vi har sett at flere av satsene ligger på noenlunde samme nivå, mens andre fraviker en del mer. Ovenfor sammenligner vi de beregnede satsene med gjennomsnittskostnader i KOSTRA. Her vil ulikt beregningsgrunnlag gi ulikt nivå på satsene, men relativ rangering mellom de bør være ganske lik.

Inntrykket fra tabellen er at Møre og Romsdal ikke avviker mye fra landsgjennomsnittet og det varierer fra program til program om man ligger høyere eller lavere. De relative variasjonene mellom våre egne beregninger er også gjenkjennbar i sammenligning med KOSTRA. Vi ser også at i KOSTRA er det utdanningsprogram med svært sammenlignbare utgifter per elev.

Tabellen inkluderer også klassesatser. Vi ser at disse varierer en del mellom programmene. Programmene med store klasser har naturligvis en høyere klassesats enn de typiske yrkesfagprogrammene med 12-15 elever i klassen. Det er også en del mindre variasjoner mellom program.

Tabell 6.16. Forslag til nye elev- og klassesatser

Utdanningsprogram	Elevsats	Klassesats
521 Studiespesialisering	72 934	1 800 000
522 Bygg- og anleggsteknikk	108 939	1 450 000
523 Elektro og datateknologi	108 330	1 450 000
525 Restaurant- og matfag	126 268	1 450 000
526 Helse- og oppvekstfag	94 685	1 450 000
527 Idrettsfag	79 311	2 100 000
528 Teknologi- og industrifag	107 961	1 450 000
529 Musikk	142 200	3 500 000
529 Dans og drama	95 300	2 100 000
530 Medier/kommunikasjon	94 021	2 100 000
531 Naturbruk	137 813	1 450 000
533 Kunst/design/arkitektur	78 829	1 800 000
534 Håndverk, design og produktutvikling	113 148	1 450 000
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon	96 294	1 450 000
536 Salg, service og reiseliv	105 276	1 450 000
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	113 148	1 450 000

Hovedsakelig mener vi elevsatser eventuelt kan baseres på offisielle KOSTRA-data, mens aktuelle klassesatser i stor grad følger av de empiriske analysene av skoleutgifter i Møre og

Romsdal analysert i dette kapittelet. Kort oppsummert kan en tildelingsmodell ta utgangspunkt i følgende satser (se kapittel 7.1 for nærmere detaljer).

For foreslåtte elevsatser er det i tatt utgangspunkt i aggregerte KOSTRA-tall for Møre og Romsdal og landet som helhet. Disse er vektet 50/50. En årsak til at vi mener at vekting er fornuftig er at skolene og utdanningsprogramsammensetningen i Møre og Romsdal kan være ulik det man ser for resten av landet. Samtidig kan dagens ressurstildeling ha vært førende for ressursbruken man har sett de siste årene. Slik sett kan det være hensiktsmessig å se mot ressursbruken ellers i Norge når elev- og classesatser settes da det ikke er gitt at dagens prioritering i eget fylke er optimal. Et eksempel er hvis man har enkeltlinjer som skiller seg klart fra landet med hensyn til kapasitetsutnyttning. Da vil en sats basert på eget fylke gi nokså høy sats for aktuelt utdanningsprogram, mens dette i første rekke kan skyldes at man selv har valgt å i større grad enn for landet som helhet kompensere uutnyttet kapasitet. Hvorvidt vektingen mellom Møre og Romsdal og landet i snitt bør være 50/50 er ikke opplagt, men ettersom det i utgangspunktet ikke er betydelige forskjeller vil i praksis ikke en annen vekting gi særlig tydelige omfordelingsvirkninger mellom skolene. Dersom man har som prinsipp at man ønsker en mest mulig objektiv modell, heller dette i retning mot å øke vekten av de nasjonale enhetssatsene.

I stor grad ser det ut til at en hensiktsmessig classesats for yrkesfag er 1,45 millioner, mens den anbefales å være noe høyere for studieforbereende utdanningsprogram. Dette følger av at klassestørrelsen for studieforbereende utdanningsprogram er høyere enn i yrkesfaglige utdanningsprogram, i tillegg til at man delvis slår sammen undervisningen i enkelte fellesfag i yrkesfaglige utdanningsprogram.

6.2. Spesialundervisning og tilrettelegging

Siden elever både på tvers av utdanningsprogram og innenfor utdanningsprogram er ulike og har ulike behov, kan en ren fordeling etter elevsatser gi en urettferdig fordeling. Om elever med større tilpasningsbehov, over tid er tilfeldig fordelt mellom skoler, kan man likevel argumentere for at en rammefordeling etter elever eller klasser vil kunne gi en god fordeling. Dersom disse elevene hopper seg opp på enkelte skoler over tid er det imidlertid behov for en omfordeling. Dette delkapittelet analyserer dette behovet.

Det er flere muligheter til å omfordele. Dersom den største forskjellen ligger *mellom* utdanningsprogram vil ulike elevsatser per program bidra til denne omfordelingen. Men dersom det mellom skoler innenfor *samme* utdanningsprogram er ulike behov, trengs ytterligere

omfordeling. Det vil si at elever har ulike ressursbehov innenfor samme program, både på samme skole og mellom skoler. For eksempel har ikke alle elevene på bygg- og anleggsteknikk det samme ressursbehovet. Noen har behov for ekstra tilrettelegging, mens andre ikke.

I dagens modell fordeles en fastsatt ramme etter et grunntilskudd til hver skole og antall såkalte A-søkere som etter vurdering blir tildelt en ressurs. A-søkere er søkere til videregående opplæring som har enkeltvedtak om rett til spesialundervisning og som søker om fortrinnsrett eller individuell vurdering i inntaket. For en del av disse elevene får skolen, etter en faglig vurdering fra fylkeskommunen, tildelt ressurser. Fordelene med denne tildelingen er at de med størst behov etter en faglig vurdering får ekstra ressurser. Ulempen med tildelingen er at den krever individuell vurdering og kan påvirkes av skolene, i tillegg til at tildelingen ikke er klar før midt i budsjettåret. Tildelingen har også en ressurskrevende saksbehandling. Andre steder er det brukt levekårsforskjeller i områdene rundt skolen eller for eksempel antall elever under et visst antall grunnskolepoeng. Argumentene er da at disse skolene i gjennomsnitt har større tilretteleggingsbehov.

Det er en generell tendens blant både kommuner og fylkeskommuner, at tildelinger til spesialundervisning basert på vedtak reduseres på bekostning av fordeling etter mer objektive kriterier. Dette gjør tildelingen mindre påvirkbar for aktørene i skolen. For fylkeskommuner er et eksempel på slik tildeling antall elever med lave karaktersnitt fra grunnskolen.

Intervjuer med skolene i dette prosjektet og innspill underveis i prosessen, har uttrykt et ønske om at tildelingen skal være klare på et tidligere tidspunkt enn før. Såkalte A-søkere som får tildelt ekstra ressurser er ikke klare før like før sommerferien og dermed blir ikke endelig tildeling klar tidnok til å kunne gjøre tilpasninger blant lærere og andre ansatte. Vi diskuterer dette i lys av resultatene nedenfor.

I analysene i dette kapitlet ser vi bruk av flere typer kriterier. Enkelte er basert på grunnskolepoeng, mens andre er basert på ulike definisjoner knyttet til antallet A-søkere. Tabellen nedenfor oppsummerer de variablene som er benyttet.

Tilrettelegging og spesialundervisning føres på funksjon 562 i regnskapene. I analysene i dette prosjektet skal vi benytte variabler for antall elever med lave grunnskolepoeng, og ulike mål på A-søkerne ved skolene. Nedenfor har vi en korrelasjonsmatrise mellom de ulike variablene som benyttes i analysene, samt samlet forbruk på KOSTRA-funksjonene for spesialundervisning og tilrettelegging.

Tabell 6.17. Deskriptiv statistikk knyttet til antallet A-søkere og elever med lave grunnskolepoeng

Kriterium	Antall i Møre og Romsdal 2021/22
A-søkere med tildelt ressurs	285
A-søkere totalt	505
A-søkere fra grunnskolen	175
Grunnskolepoeng lik 0	353
Grunnskolepoeng 1-30	316

Vi ser fra matrisen under at mange av variablene er innbyrdes sterkt korrelerte. Blant de som har grunnskolepoeng lavere enn 30, er det en stor andel med grunnskolepoeng lik 0 og disse er sterkt korrelert med antall A-søkere. Vi ser sterk korrelasjon mellom både lave grunnskolepoeng, A-søkere og dagens ramme til spesialundervisning og tilrettelegging. Det er i tillegg verdt å merke seg at antall A-søkere fra grunnskolen er veldig sterkt korrelert med antall A-søkere samlet sett. Dagens tildeling er ikke overraskende nesten 100 % korrelert med antall A-søkere som er gitt ressurs, men vi merker oss at denne tildelingen også er svært høyt korrelert med antallet med grunnskolepoeng lik 0. Dette tyder på at en høy andel av elevene med 0 i grunnskolepoeng, også er A-søkere som har blitt gitt ekstra ressurser. Men det er i tillegg andre elever som får ressurser, ikke bare de med grunnskolepoeng lik 0.

Tabell 6.18. Korrelasjonsmatrise grunnskolepoeng og, A-søkere og tildelt ramme 37 for 2021.

	GSK<30	GSK0	GSK 1-30	A- Søkere	A-søkere Grunnskole	Ramme gitt til sp.undervisning og tilrettelegging	A- søkere gitt ressurs	Tildeling til A- søkere med ressurs	Tildeling til minoritets- språklige
GSK<30	1								
GSK0	0,95	1							
GSK 0-30	0,86	0,65	1						
A-søkere	0,94	0,98	0,66	1					
A-søkere grunnskole	0,87	0,96	0,53	0,95	1				
Ramme gitt til sp.undervisning og tilrettelegging	0,90	0,88	0,72	0,92	0,79	1			
A-søkere gitt ressurs	0,91	0,95	0,65	0,98	0,91	0,96	1		
Tildeling til A- søkere med ressurs	0,92	0,95	0,65	0,98	0,90	0,97	0,999	1	
Tildeling til minoritetsspråklige	0,76	0,70	0,68	0,71	0,58	0,75	0,70	0,71	1

Nedenfor presenteres flere analyser basert på ulike mål på grunnskolepoeng og A-søkere. Det er fordeler og ulemper med flere av de mulige kriteriene. Antall grunnskolepoeng har en fordel med at det er et forhåndsbestemt kriterium som ikke kan påvirkes av skolene direkte. Ulempen kan være at det alltid er unntak, hvor elever med gode grunnskolepoeng, også er

ressurskrevende. Men i gjennomsnitt ser vi at det er en klar tendens til at skoler med mange elever som har lave grunnskolepoeng også har høyere utgifter. Antallet med lave grunnskolepoeng er heller ikke klare ved budsjettårets start. Vi vil argumentere for at et godt alternativ er å benytte antall elever med lave grunnskolepoeng som er på skolen ved årets start. Dette vil gi en presis tildeling på vårsemesteret og en litt mindre presis tildeling på høstsemesteret. Korrelasjonsmatrisen ovenfor viser at det er god stabilitet i elevsammensetningen over tid, selv om vi ikke har informasjon om grunnskolepoeng på ulike trinn.

Fordelen med å benytte A-søkere som mottar ressurser er at dette er elever som etter en faglig vurdering har fått tildeling av midler. Dette er derfor sannsynligvis en treffsikker variabel. Ulempen er imidlertid at den ikke er klar før nærmere sommerferien og den krever omfattende saksbehandling. Et alternativ er å bruke antall elever som skolene *søker* inn til å bli A-søkere. Denne er klar mye tidligere på året. Men en klar ulempe her, vil være at skolene vil ha sterke insentiver til å få søkt inn flere elever, da de direkte vil gi uttelling i mer ressurser til skolen. Et tredje alternativ er å bruke A-søkere fra grunnskolen, som i prinsippet ikke påvirkes av skolene selv. Selv om disse søker tidlig på året, vil heller ikke inntaket til skole være klart før nærmere sommerferien. Dersom det er sterkt ønskelig å ha tildelingen klar tidlig, og bruke mindre ressurser på saksbehandling av A-søkere, er en mulighet å bruke historiske tall, for eksempel antall A-søkere fra grunnskolen de to siste årene (dette er de som går VG2 og VG3 for høstsemesteret, og VG1 og VG2 på vårsemesteret), sammen med tall for lave grunnskolepoeng for elever ved skolen i starten av budsjettåret. Vi vil ikke presentere analyser av slike historiske tall, men korrelasjonsmatrisen ovenfor antyder at det er ganske høy stabilitet over år. Bruk av historiske tall *kan* kombineres med justering på høsten for de mest ekstreme tilfellene.

I analysene gir det lite mening å inkludere antall elever med grunnskolepoeng lik 0 sammen med A-søkere. Elever med grunnskolepoeng lik 0 vil i svært mange tilfeller også være A-søkere og det er vanskelig å skille de fra hverandre.

I alle kolonnene i tabell 6.19 analyserer vi utgiftene som skolene har til funksjon 562, som er for tilrettelegging og spesialundervisning. Estimatet på 462 i kolonne (1) tilsier at én A-søker med tildelt ressurs har økt utgiftene innen funksjon 562 med kr 462 000. Estimatet er statistisk utsagnskraftig på 1 prosent nivå.

Modellene i tabellen gir generelt sett grunnlag for tildeling både etter A-søkere som er gitt ressurs og antall elever med lave grunnskolepoeng. Vi så i korrelasjonsmatrisen også at antallet med lave grunnskolepoeng isolert sett har en korrelasjon med tildelingen til spesialundervisning

og tilrettelegging. Siden A-søkere med ressurs ofte har lave grunnskolepoeng, kan antallet med lave grunnskolepoeng justeres for antall ressurskrevende elever for å hindre dobbelttelling. Dette er gjort i tabell 6.19.

Tabell 6.19. Analyser av ramme 37 (tilrettelegging, spesialundervisning og minoritetsspråklige). Tall i 1000 kroner

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A-søkere tildelt ressurs	462,4*** (96,42)					472,4*** (98,44)		
Antall A-søkere totalt			252,3*** (72,78)					252,9*** (75,16)
Antall A-søkere fra grunnskolen				483,1** (202,8)	473,0* (228,4)		476,6** (210,5)	
Antall med GSKP lavere enn 30	5,415 (60,05)				17,98 (106,8)			
Antall med GSKP lik 0		301,2** (116,0)						
Antall med GSKP mellom 1 og 30		134,2* (65,92)				43,51 (29,34)	5,256 (55,47)	-22,09 (113,5)
Antall skoler	21	21	21	21	21	21	21	21
R-kvadrert	0,927	0,826	0,867	0,749	0,749	0,928	0,867	0,749

Note: Tildeling til minoritetsspråklige og en konstantledd er også inkludert i modellene, men ikke rapportert. Regnskapsår er kun 2021. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

I modellene er det imidlertid en tendens til at utgiftsforskjellene mellom skolene tilsier en høyere tildeling etter A-søkere med ressurs enn lave grunnskolepoeng. I analysene forsvinner effekten av elever med lave grunnskolepoeng når vi legger inn antall A-søkere. Vi mener likevel at en kombinasjon av A-søkere med ressurs og antall elever med lave grunnskolepoeng bør inngå i en ressurstildelingsmodell.

En utfordring med A-søkere som får ressurs er som nevnt at de krever mye saksbehandling og ressursene ikke tildeles før sent på året. En analyse som kan svare på dette er å kun inkludere antall A-søkere fra grunnskolen. Vi har sett at antall A-søkere fra grunnskolen er sterkt korrelert med totalt antall A-søkere. En slik analyse vil kunne gi signaler både om at A-søkere fra grunnskolen er en mulig løsning, men også om A-søkere fra ett kull kan være en erstatning for å inkludere alle kull. Det vil si at bruk av historiske tall er en mulighet. Analysene i tabell 6.17 tyder på at å fordele ressurser etter ett kull gir noe mindre presisjon, men vi vet at de er sterkt korrelerte. Skolene kjenner elevene som går på skolen i dag og fylkeskommunen kan tildele ressurser etter antall A-søkere og antall elever med grunnskolepoeng allerede ved opprinnelig budsjettildeling.

Dersom vi sammenligner kolonne 3 og 4 ser vi at både A-søkere totalt og A-søkere fra grunnskolen slår signifikant inn. Siden antallet søkere fra grunnskolen vil være en god del

lavere enn antallet totalt ved skolen er koeffisienten for A-søkere fra grunnskolen større. Vi ser imidlertid at antall A-søkere fra grunnskolen forklarer mindre av variasjonen i utgifter enn A-søkere totalt.

Fra kolonne 2 ser vi at elever med mellom 1 og 30 grunnskolepoeng også har en signifikant påvirkning på utgiftene. En ekstra elev i denne kategorien tilsier økte utgifter med 301 000 kroner i kolonne 2. Sammen med A-søkere som får ressurs tilsier modellen fortsatt en tildeling på 134 000 kroner for en ekstra elev med mellom 1 og 30 grunnskolepoeng.

I alle modellene har vi også lagt inn en kontrollvariabel som måler tildelte utgifter knyttet til minoritetsspråklige elever. Denne koeffisienten har varierende størrelse og med varierende presisjon. Vi vurderer det slik at en tildeling knyttet til minoritetsspråklige kan videreføres med dagens tildelingspraksis. Dette støttes også av tilbakemeldinger fra rektorer, som tilsier at omfanget ikke er klart før sent på året og dermed vanskelig å planlegge.

Tabell 6.20. Analyser av samlet ramme for 2021. Tall i 1000 kroner

	(1)	(2)
Antall elever	85,97***	
studieforberedende	(5,737)	
Antall elever	97,59***	
yrkesfag	(18,20)	
A-søkere med	762,5***	988,7***
ressurs	(224,2)	(247,6)
Antall med GSKP	-17,82	-11,47
lavere enn 30	(130,6)	(164,9)
Tildeling til	3,684	2,808
minoritetsspråklige	(3,097)	(3,823)
Antall klasser		2157***
studieforberedende		(179,7)
Antall klasser		1165***
yrkesfag		(295,8)
Konstant	6095**	5722*
	(2472)	(3067)
Observasjoner	21	21
R-kvadrert	0,985	0,978

Note: Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Tabell 6.20 gjennomfører analyser av den totale rammen til skolene. I disse analysene inkluderer vi i tillegg elevtallene på studieforberedende og yrkesfag som variabler, siden modellen vil tildele den største delen av ressursene etter disse variablene. Modellene kan

anvendes til å beregne en hensiktsmessig vekst til kriteriene som gjelder tilrettelegging og spesialundervisning. I utgangspunktet tilsier disse modellene at slike spesialundervisningsmidler kanskje bør utgjøre så mye som opp mot 20 prosent av rammen som fordeles. Vi vet imidlertid at dette er et høyere nivå enn det som ligger inne i dagens modell, samt at ressursbruken knyttet til KOSTRA-funksjon 562 også er en del høyere enn landssnittet. Disse argumentene trekker dermed i retning av at kriterienes vekt i en tildelingsmodell bør ligge nærmere 14-15 prosent.

6.3. Antall utdanningsprogram, størrelse på utdanningsprogram og småskoletillegg

Vi har tidligere i rapporten diskutert behovet for en grunntildeling eller grunntilskudd per skole. Analysene i kapittel 6.1 ga varierende empirisk grunnlag for dette. Dette er et tilskudd som i utgangspunktet er uavhengig av aktivitet. Det vil dermed utgjøre en større andel av budsjettet for en liten skole enn for en stor skole. Et annet argument for et slikt tilskudd, er at det skal dekke administrasjon og noen støttefunksjoner som må være til stede uavhengig av antall elever.

Det er flere måter å tildele ressurser etter små/stordrifts-ulempen på. Skoler med mange utdanningsprogram vil kunne tenkes å ha mindre mulighet til å effektivisere skoledriften enn skoler med få utdanningsprogram. Antall elever på hvert utdanningsprogram har også betydning for hvor mange elever man fordeler administrasjon og fellesutgifter på. Generell skolestørrelse eller bosettingsmønster har også betydning. I enkelte deler av fylket er det for eksempel argumenter for at skoletilbudet skal være bedre enn hva en økonomisk optimal tilpasning skulle tilsi.

Modellene i tabell 6.21 undersøker hvorvidt skolenes historiske kostnadsstruktur kan fanges opp av ulike mål på utdanningsprogramomfang og kategorisering av skolestørrelse. I modell 1 ser vi klart empirisk utslag på antall utdanningsprogram. Tildelingen er så stor som 1,5 millioner kroner per utdanningsprogram. Vi har også forsøkt å spesifisere dette annerledes, ved å se på ekstra utgifter for skoler med mellom 4 og 6 program, over 4 eller over 7. Vi ser at koeffisientene er positive, som tilsier en ganske betydelig tildeling til skoler med mange program, men estimatene er imidlertid ikke statistisk signifikant. Det estimerte konstantleddet, som i praksis kan være en anbefaling av et grunntilskudds størrelse, varierer også betydelig mellom de ulike spesifikasjonene. I tillegg estimeres heller ikke konstantleddet til å være statistisk signifikant i disse modellene.

Kolonne 4 og 5 erstatter variablene med antall utdanningsprogram med dummyvariabler for de minste skolene, en for skoler under 200 elever og en for skoler under 400 elever. Resultatene indikerer en tildeling på over 5 millioner kroner for skoler under 200 elever, sammen med et ikke-signifikant grunntilskudd på 200 elever.

Siste kolonne har med en variabel som er definert som antall utdanningsprogram dividert med antall elever. Denne skal også måle stordriftsfordelene ved å se på antall utdanningsprogram i forhold til elevtallet. Små skoler kan være kostnadseffektive om man også har få utdanningsprogram. Koeffisienten indikerer nettopp dette, men er ikke signifikant.

Tabell 6.21. Analyse av antall utdanningsprogrammer og mulige småskoletillegg

	(1) Øk. ramme	(2) Øk. ramme	(3) Øk. ramme	(4) Øk. ramme	(5) Øk. ramme	(6) Øk. ramme
Antall utd.prog.	1554** (652,4)					
4-6 utd.prog.		780,7 (2768)				
Over 7 utd.prog.		5259 (5240)				
Over 4 utd.prog.			766,7 (2768)	1246 (2765)	368,1 (2985)	-442,6 (3053)
Færre enn 200 elever				3977 (3009)	8601 (6497)	
Færre enn 400 elever					4346 (5406)	
Antall program/ antall elever						165828 (175385)
Konstant	-1823 (3067)	4311 (3161)	3437 (3041)	737,9 (3638)	-4299 (7254)	-276,1 (4970)
Obs.	42	42	42	42	42	42
R-kvadrert	0,975	0,972	0,972	0,973	0,973	0,972

Note: Antall elever på henholdsvis studieforberedende og yrkesfag er inkludert som kontrollvariabler, men ikke rapportert i tabellen. Faste 2021-kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Samlet sett kan vi se at tabell 6.21 gir grunnlag for tildeling til småskoler eller skoler med uheldig tilbudsstruktur, enten ved et enkelt småskoletillegg, eller ved å kompensere skoler etter antall utdanningsprogram. Dette er likevel en prinsipiell diskusjon om man ønsker å ha små tilbud rundt om på mange skoler eller om man ønsker å kutte ned på små tilbud. Slike tilskudd vil imidlertid bidra til å beholde en desentralisert skolestruktur.

Behovet for pedagogisk ledelse og administrative funksjoner, vil avhenge av antall elever og tilbudsstrukturen ved skolene. Større skoler har større behov for administrasjon enn mindre skoler. Men dette er en typisk del av organisasjonen som vil ha stordriftsfordeler. Tabellen nedenfor gir en spesifisering hvor elevtall opphøyd i en faktor mindre enn 1, fordeler rammen til administrasjon. Ved en slik spesifisering bestemmer elevtallet ressursene til administrasjon, men store skoler får ikke uttelling for alle sine elever og tildelingen per elev er større for små enn for store skoler. Analysene gir grunnlag for en slik tildeling av administrative ressurser.

Tabell 6.22. Analyse av utgiftene til støtte- og fellestjenester og betydningen av skolestørrelse

	(1) Ramme administrasjon	(2) Ramme administrasjon	(3) Ramme administrasjon	(4) Ramme administrasjon	(5) Ramme administrasjon
Elever ^{0,5}	860.9*** (74.28)				
Elever ^{0,6}		394.4*** (32.78)			
Elever ^{0,7}			185.1*** (14.95)		
Elever ^{0,8}				88.34*** (7.005)	
Elever ^{0,9}					42.67*** (3.353)
Konstant	-6,483*** (1,429)	-3,788*** (1,141)	-1,856* (941.7)	-401.0 (799.1)	737.2 (695.0)
Observasjoner	34	34	34	34	34
R-kvadrert	0.817	0.827	0.835	0.842	0.847

Note: Faste 2021-kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

I tillegg til disse analysene, har vi også analysert det såkalte strukturkriteriet i inntektssystemet for kommunene. Dette er et mål på reiseavstand, som beskriver antall kilometer man må reise ut fra kommunesenteret for å oppnå 5000 innbyggere. Denne slår ikke signifikant ut i modellen (ikke rapportert).

6.4. Lønnsforskjeller og redusert undervisningsplikt

I mange ressurstildelingsmodeller, inkluderes en justering for gjennomsnittslønn og antall lærere som kvalifiserer til redusert leseplikt. Det vil si lærere over henholdsvis 57 år og 60 år. Dersom disse lærerne er jevnt fordelt mellom skolene, er det ikke behov for en slik omfordeling. Dersom lærerne hopper seg opp på enkeltskoler over tid, vil det imidlertid være behov for å omfordele midler mellom skolene. Vi kjører gjennom ulike analyser for dette nedenfor. For at

lærere på yrkesfag og studieforbereidende fag kan ha ulikt lønnsnivå er det viktig å kontrollere for elevtallene.

Tabell 6.23. Analyse av gjennomsnittslønn og lærere med redusert leseplikt

	(2) Utgift per elev	(4) Utgift per elev
Gjennomsnittslønn	-0.000431 (0.000291)	
Andel yrkesfag	47.80*** (16.87)	67.40*** (15.86)
Elevtall	-0.0357** (0.0147)	-0.0445*** (0.0157)
Andel lærere over 60 år		32.29 (98.92)
Andel lærere 57 til 59 År		-49.99 (82.53)
Konstantledd	386.0** (172.2)	130.6*** (16.20)
Skole*år	42	42
R-kvadrert	0.574	0.558

Note: Faste 2021-kroner. Standardfeil er angitt i parentes. ***, ** og * angir utsagnskraftig effekt på henholdsvis 10, 5 og 1 prosent nivå.

Resultatene fra disse analysene gir ikke grunnlag for å komplisere modellen for justering av lønn og lærere med redusert leseplikt. Dette tyder på at lærerne er noenlunde fordelt mellom skolene og at en omfordeling ikke er nødvendig.

7. Anbefalinger og oppsummerende diskusjon

Dette kapittelet gir en diskusjon av både overordnede og spesifikke anbefalinger knyttet til en fremtidig finansieringsmodell for de videregående skolene i Møre og Romsdal fylkeskommune. I det første delkapittelet foretar vi en gjennomgang av mulige elev- og classesatser som kan benyttes i en finansieringsmodell. I kapittel 7.2 gjøres det vurderinger knyttet til hvordan tilrettelagt opplæring og spesialundervisning kan håndteres, mens mulige grunntilskudd og metoder for å håndtere smådriftsulemper adresseres i kapittel 7.3. Enkelte skoler har særskilte oppgaver og/eller utgiftsbehov. Dette er forhold som diskuteres kort i kapittel 7.4. I kapittel 7.5 drøfter vi hvordan bygningsmessig drift bør håndteres, mens vi i kapittel 7.6 foretar vurderinger knyttet til utgiftsvariasjoner som følger av ulike arbeidsgiveravgift. Dersom en ny finansieringsmodell gir betydelige endringer i det økonomiske handlingsrommet for enkeltskoler, vil det normalt være ønskelig med en overgangsordning. En mulig løsning knyttet til dette temaet er diskutert i kapittel 7.7, mens kapittel 7.8 gir en overordnet diskusjon av de konkrete modellene som foreslås.

I modellforslagene presenterer vi ulike forslag som vektlegger aktivitet, spesialundervisning og tilrettelegging, samt grunntilskudd og smådriftsulemper. Vektene vi legger her, er i stor grad basert på analyser av regnskapsdata. Skoleeier kan imidlertid ønske å tillegge disse komponentene andre vekter, for eksempelvis å møte nye målsetninger for skolene i Møre og Romsdal. Innenfor modellforslagene, er det enkelt å simulere effekten av ulike vekting av klasser versus elevtall, A-søkere versus grunnskolepoeng og lignende.

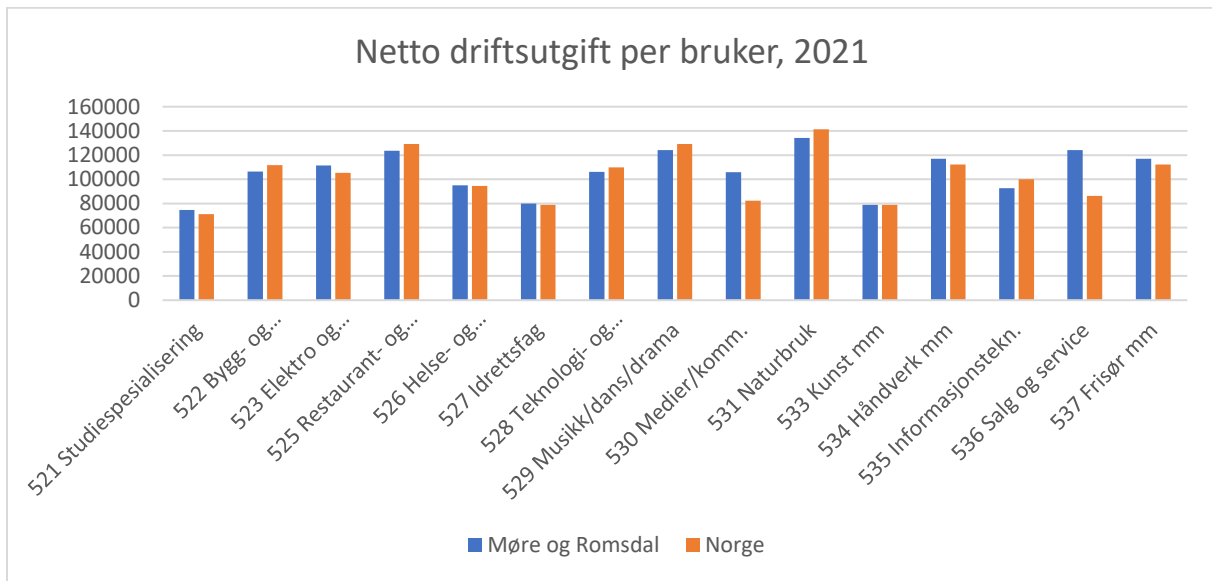
7.1. Elev- og classesatser

Elevsatser

En av de overordnede anbefalingene knyttet til et nytt finansieringssystem i Møre og Romsdal er å knytte hoveddelen av den aktivitetsbaserte rammen til elever og/eller klasser. I dagens system er dette håndtert med egne classesatser. I kapittel 6 er det gjennomført en rekke analyser knyttet til elevsatser og classesatser basert på skolenes regnskapstall for 2020 og 2021. Med hensyn til potensielle elevsatser vil vi imidlertid som hovedalternativ foreslå å basere disse på offentlig tilgjengelig KOSTRA-informasjon spesifisert ved netto driftsutgifter pr bruker.¹

¹ Begrepet «bruker» er i praksis definert som antall elever, men der hvor elevtall fra to år er veid inn med henholdsvis 7/12 fra telling 1/10 året før og 5/12 fra telling 1/10 i rapporteringsåret. Dette er for å ta høyde for at skoleåret starter i august, mens regnskapsåret starter i januar.

Som figur 7.1 viser, er det i hovedsak ikke så svært store forskjeller mellom utgiftsnivået i Møre og Romsdal og snittet for Norge. Vi har imidlertid gjennomført noen justeringer fra de offisielle tallene publisert av SSB. Fra og med høsten 2020 ble det opprettet flere nye utdanningsprogram som ser ut til å ha betydning for de beregnede enhetskostnadene. De nye utdanningsprogrammene som ble gjeldende fra 2020 er 534 Håndverk, design og produktutvikling, 535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon, 536 Salg, service og reiseliv og 537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign. Alle disse nye utdanningsprogrammene er yrkesfaglige program.



Figur 7.1. Netto driftsutgifter per bruker i 2021. Kilde: SSB og egne beregninger

Slik vi leser tallene er det særlig stor usikkerhet knyttet til datakvaliteten for 534 (håndverk mm.) og 537 (frisør mm.). Som et eksempel er i utgangspunktet enhetskostnaden for Møre og Romsdal for 534 beregnet til kr 1 222 i 2021, mens den nasjonale enhetskostnaden er beregnet til kr 47 552. I motsatt tilfelle får et av de utdanningsprogrammene som avvikles (524 Design og håndverk) beregnet en enhetskostnad på kr 232 771 og kr 153 264 for henholdsvis Møre og Romsdal og landet i snitt. Vi har forsøkt å se de ulike utdanningsprogrammene i sammenheng ved å legge sammen utgifter og elever og deretter beregne nye enhetskostnader uten at dette produserer helt troverdige enhetsutgifter. Ettersom tallene først er påvirket fra og med 2020 har vi istedenfor valgt å beregne en 2021-sats på 2019-enhetskostnadene multiplisert med gjennomsnittlig enhetskostnadsøkning for fem andre yrkesfaglige utdanningsprogrammer uten særlige endringer i perioden. Disse er bygg- og anleggsteknikk (F522), elektro og datateknologi (F523), restaurant og matfag (F525, helse- og oppvekstfag (F526) og teknologi- og industrifag

(F528). For disse er veksten i Møre og Romsdal beregnet til vel 1,8 prosent, mens man for landet har sett en vekst på 4,6 prosent. Den beregnede satsen for funksjonene 534 og 537 er dermed satt til kr 117 041 for Møre og Romsdal og kr 112 275 for landssnittet. De andre utdanningsprogrammene virker stort sett å ha troverdige enhetskostnadsberegninger.

Det vil alltid være en avveining av hva som skal brukes som relative kostnadsforskjeller knyttet til den aktivitetsbaserte tildelingen i modeller for videregående skoler. De andre fylkene vi har sett nærmere på benytter alle fire forskjellige prinsipper, men knyttet til eventuelle elevsatser anser vi at det kan være hensiktsmessig å følge prinsippene hos Vestfold og Telemark og Innlandet og anvende aggregerte KOSTRA-tall knyttet til hvert utdanningsprogram. Mens Innlandet kun benytter det nasjonale snittet, benytter Vestfold og Telemark et snitt som også vektet inn relative forskjeller innad i fylket. Figuren over viser at det i stor grad ikke er veldig stor forskjell på Norge og Møre og Romsdal når det kommer til enhetsutgifter. For å være tilpasset de store linjene, noe som også trolig vil dempe utilsiktede konsekvenser av ulik regnskapsføring på funksjon anbefaler vi at nasjonale satser kan vektet inn med 50 prosent vekst, mens enhetsutgiftene for Møre og Romsdal vektet inn med tilsvarende vekt.

Tabell 7.1. Foreslåtte enhetsutgiftsatser til ny modell i Møre og Romsdal

Utdanningsprogram	Sats
521 Studiespesialisering	72 934
522 Bygg- og anleggsteknikk	108 939
523 Elektro og datateknologi	108 330
525 Restaurant- og matfag	126 268
526 Helse- og oppvekstfag	94 685
527 Idrettsfag	79 311
528 Teknologi- og industrifag	107 961
529 Musikk	142 200
529 Dans og drama	95 300
530 Medier/kommunikasjon	94 021
531 Naturbruk	137 813
533 Kunst/design/arkitektur	78 829
534 Håndverk, design og produktutvikling	113 148
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon	96 294
536 Salg, service og reiseliv	105 276
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	113 148

Basert på fylkesregnskapene i 2021 vil vi derfor foreslå satsene gjengitt i tabell 7.1 for relative kostnadsforskjeller mellom ulike utdanningsprogram. Tabellen har imidlertid ett unntak fra å benytte aggregerte KOSTRA-tall direkte. Dette er for musikk, dans og drama. Her foreslår vi at det bør vurderes to satser. De empiriske analysene i kapittel 6 tilsier svært høye elevsatser,

men innspill underveis i prosjektgjennomføringen tilsier imidlertid at det i første rekke er musikk som er særlig ressurskrevende på grunn av instrumentundervisningen. Spesielt gjelder dette Vg1 og Vg2 grunnet mye 1-1-undervisning i disse årene. Siden ikke alle skoler tilbyr både musikk, dans og drama, vil en gjennomsnittssats kun treffe de skolene som tilbyr alle tre programmer på en god måte. Omfanget av elever på musikk er om lag 2/3 både i landet som helhet og i Møre og Romsdal. Gitt at elevsatsen er beregnet til 126 574 samlet sett, sammen med informasjon fra rektorer i prosjektgjennomføringen om at timetallet på musikk er nesten dobbelt så høyt som på studiespesialisering, peker det i retning av satser på 142 200 ($72\,934 \times 1,95$) og 95 300 for henholdsvis musikk og dans/drama.²

Klassesatser

Det viktige med en eventuell klassesatserdeling er å treffe med satsene som benyttes. I kapittel 6.1.14 oppsummeres funnene knyttet til aktivitetsbaserte tilskudd. Med hensyn til studieforbereidende linjer kan det se ut som at en klassesats for de utdanningsprogrammene studiespesialisering og kunst, design og arkitektur bør utgjøre om lag 1,8 millioner. For idrettsfag og medier og kommunikasjon tyder funnene på at utgiftene per klasse er noe høyere, hvor disse estimeres til omkring 2,1 millioner.

For musikk, dans og drama foreslår vi at det bør vurderes to satser. De empiriske analysene i kapittel 6 tilsier en svært høy klassesats. Innspill underveis i prosjektgjennomføringen tilsier imidlertid at det i første rekke er musikk som er særlig ressurskrevende på grunn av instrumentundervisningen. Spesielt gjelder dette Vg1 og Vg2 grunnet mye 1-1-undervisning i disse årene. Siden ikke alle skoler tilbyr både musikk, dans og drama, vil en gjennomsnittssats kun treffe de skolene som tilbyr alle tre programmer på en god måte. Innspill fra aktører i fylket angir at timebehovet nesten er dobbelt så høyt på musikk som for studiespesialisering, noe som skulle tilsi en klassesats på om lag 3,5 million. Det er samtidig ikke opplagt at ressursbehovet knyttet til dans og drama skiller seg vesentlig fra andre studieforbereidende program. En sats for disse to bør dermed kunne være den samme som for henholdsvis idrettsfag og medier og kommunikasjon (2,1 million).

For yrkesfagene er det i utgangspunktet mer utfordrende å sette forskjellige klassesatser ettersom analysene i kapittel 6 for enkelte utdanningsprogram estimerer det vi oppfatter som feilaktige estimat. Dette ser i hovedsak ut til å skyldes endringer i utdanningsprogrammer de siste årene og at telling av henholdsvis utgifter og elever ikke har vært behandlet konsistent i

² Utregning for dans og drama er gitt av $1/3 \cdot (126\,574 - (142.200 \cdot (2/3)))$

regnskapene verken i Møre og Romsdal eller i Norge for øvrig. Dersom man ser til de de litt større yrkesfaglige utdanningsprogrammene uten endringer de siste årene, henholdsvis bygg- og anleggsteknikk, elektro og datateknologi, restaurant og matfag, helse- og oppvekstfag og teknologi- og industrifag, beregnes det i kapittel 6 en klassesats som ligger nært 1,45 millioner for alle disse programmene. Som et utgangspunkt vil vi derfor benytte en felles klassesats på 1,45 millioner for alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Tabell 7.2. Foreslåtte enhetsutgiftsatser knyttet til klassesats

Utdanningsprogram	Sats
521 Studiespesialisering	1 800 000
522 Bygg- og anleggsteknikk	1 450 000
523 Elektro og datateknologi	1 450 000
525 Restaurant- og matfag	1 450 000
526 Helse- og oppvekstfag	1 450 000
527 Idrettsfag	2 100 000
528 Teknologi- og industrifag	1 450 000
529 Musikk	3 500 000
529 Dans og drama	2 100 000
530 Medier/kommunikasjon	2 100 000
531 Naturbruk	1 450 000
533 Kunst/design/arkitektur	1 800 000
534 Håndverk, design og produktutvikling	1 450 000
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon	1 450 000
536 Salg, service og reiseliv	1 450 000
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	1 450 000

De estimerte klassesatsene for yrkesfag kan ved første øyekast se nokså lave ut, men det kan påpekes at særlig to forhold spiller inn når det kommer til forskjellen mellom studieforberedende og yrkesfaglige klassesatser. Dette følger av at klassestørrelsen for studieforberedende utdanningsprogram er høyere enn i yrkesfaglige utdanningsprogram, i tillegg til at man delvis slår sammen undervisningen i enkelte fellesfag i yrkesfaglige utdanningsprogram.

Enhetsutgiftene kommentert ovenfor indikerer imidlertid at det er utgiftsforskjeller også knyttet til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Særlig gjelder dette for naturbruk. Som vi vil argumentere for i kapittel 7.4, er det særlig naturlig at naturbruksskoler tildeles særskilte midler utover eventuelle elev- eller klassesatser ettersom utgiftene varierer betydelig mellom skoler. Dette skyldes at gårdsbrukene og utstyr knyttet til de ulike tilbudene varierer. En finere inndeling med ulike klassesatser bør vurderes i et endelig system, men basert på empiriske analyser er det vanskelig å være sikker om utgiftsforskjellene består av faktiske

kostnadsforskjeller eller om de også delvis kan være et uttrykk av ulik kapasitetsutnyttelse (oppfylling av klasser). I tillegg vil dette også jevne seg ut for de aller fleste skoler da de normalt tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram som både har en relativt høy og lav kostnad.

I dagens tildelingsmodell gjøres det særskilte vurderinger til hva eksempelvis en påbyggingsklasse eller toppidrettstilbud skal telles som, samt hvor mye en klasse med svært få elever i bør gi av uttelling (for eksempel ved at den bør telle som 0,5 klasse). Andre eksempler er at 3-årige utdanninger som undervises over 4 år telles som $\frac{3}{4}$ av aktuelle satser. Vi mener at vurderingene som gjøres i dagens tildelingsmodell knyttet til måling av antall klasser i skolebruksplanen og endelig tilbudsstruktur potensielt kan videreføres på dette punktet, men det avhenger samtidig av hvilken finansieringsmodell som til slutt velges. Dersom vårt hovedforslag til modell følges, vil både antall klasser og elever gi lik uttelling i en tildelingsmodell. Dette betyr at en klasse med halv kapasitetsutnyttelse vil utløse 75 prosent av hva en «full» klasse vil gi dersom det ikke gjøres noe fratrekk for hvordan en klasse telles. Dersom man derimot skulle velge å videreføre en ren klassebasert tildeling, vil det som følge av effektiviserende insentiver trolig være mer behov for å fortsette dagens praksis med hvordan klasser telles. Det er også verdt å nevne at flere av skoleinformantene er skeptiske til at man skal få trekk for lav kapasitetsutnytting da det ikke er de selv som i siste omgang vedtar tilbudsstrukturen.

7.2. Tilrettelagt opplæring og spesialundervisning

I dag tildeler Møre og Romsdal ressurser til spesialundervisning etter antall A-søkere som tildeles ressurser. A-søkerne gjennomgås av fagpersoner og vurderer om de er ressurskrevende nok til at skolene skal tildeles ekstra ressurser for dem. Skolene er imidlertid rammestyrte i den forstand at midlene som fordeles etter A-søkere ikke er øremerket til disse elevene.

I både grunnskolen og videregående skole, har det de siste 10-15 årene vært en utvikling fra tildeling etter saksbehandling og vedtak mot tildeling ut fra mer objektive kriterier. For grunnskolen er det i flere tilfeller, særlig større kommuner, ofte en tildeling etter levekår (Iversen mfl. 2016). Her fordeles en del av ressursene etter variabler slik som innvandring, utdanningsnivå, inntektsnivå, enslige forsørgere og lignende. Det finnes også eksempler på en byer som fordeler noen ressurser etter en levekårsundersøkelse. Tanken bak en slik tildeling, er at ved skoler med lavere utdanningsnivå eller inntekt blant foreldre, eller flere innvandrerbarn, vil ressursbehovet i gjennomsnitt være større. Det er typisk mer behov for tilrettelegging og spesialundervisning.

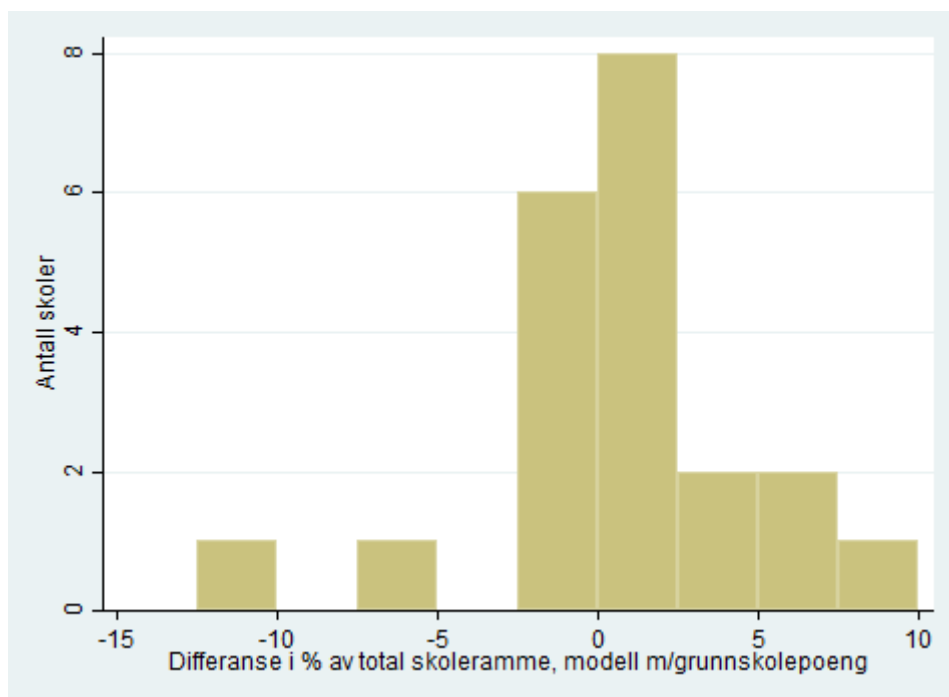
For en fylkeskommune og fordeling til videregående skoler er dette vanskeligere, fordi det er større mobilitet blant søkerne til skolene og man har ikke klart definerte nabolag til hver skole. Måten flere fylkeskommuner har løst dette på er forsøk på å tildele noen ressurser etter antall elever med lave grunnskolepoeng. Ideen her, er at skoler med mange elever som har lave grunnskolepoeng, i gjennomsnitt har større ressursbehov enn skoler med færre slike elever. Det er også etablert en sterk sammenheng mellom levekårskjennetegn og prestasjoner i grunnskolen (Iversen og Nyhus 2017).

Analysene i denne rapporten gir grunnlag for en tildeling blant annet etter både A-søkere og antall elever med lavere enn 30 grunnskolepoeng. Fordelingen mellom disse variablene fremkommer ikke helt tydelig, men vi foreslår en tildeling på 70 prosent etter A-søkere og prosent etter antall med lave grunnskolepoeng. Vektene er basert på en beregning av hvor stor andel av ressursbehovet som hvert kriterium bidrar med hensyn til å forklare ressursbehovet i regresjonsanalyser. Analysene gir også grunnlag for at om lag 14-15 prosent av samlede ressurser kan fordeles ut fra disse kriteriene. Rent empirisk kan vi imidlertid ikke utelukke at aktuelle vekter bør være noe annet, men at funnene i kapittel 6 peker i retning av dette er hensiktsmessige vekter.

En klar ulempe med antall VG1-elever med lave grunnskolepoeng og antallet A-søkere med tildelt ressurs, er at disse tallene ikke klar før utpå våraparten hvert år. Dersom skolene skal tildeles etter faktisk antall A-søkere med innvilget ekstraressurs og antall med lave grunnskolepoeng hvert år, vil ikke endelig tildeling være klar før mot sommerferien slik som tidligere. Men, man vet i stor grad hvilke elever man har og før man legger budsjettet for neste år, vet man hvilke elever man har første halvår og hvilke som starter VG2 og VG3 (bortsett fra de som flytter skoler). Et hovedforslag til modell er å fordele midler etter de elevene man har. Det vil si at man treffer 100 % for første halvår, men kan ha noen feilkilder i tildelingen siste halvår. Dersom det er mange flere A-søkere eller søkere med lave grunnskolepoeng som kommer inn i VG1 på høsten enn som gikk ut fra VG2 og VG3 sammenlignet med andre skoler, kan dette gi en urettferdig fordeling. Dette vil uansett jevne seg ut over tid, siden man for neste budsjettår får godtgjort for eventuelle endringer. Det er en avveining mellom å få en så rettferdig fordeling som mulig og å sikre forutsigbarhet og en enkel modell for skolene. Dette var alle målsetninger for arbeidet med modellen og vi mener at å fordele midlene etter de elevene man har når budsjettet legges, vil gi en god balanse mellom disse målsetningene. For å hindre store skjevheter, kan man imidlertid holde igjen noen midler og gjøre en justering ved skolestart, for skoler som får kraftige endringer.

Vi har også testet ut alternative modeller for tildeling knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning (hoveddelen av dagens ramme 37) med andre kriterier. I kapittel 6.2 ble det blant annet testet ut hvordan henholdsvis variabler basert kun på grunnskolepoeng alene samt ulike definisjoner av A-søkere uten å ta hensyn til kun de som har utløst ekstra ressurs i dagens system.

I de påfølgende avsnittene presenterer vi hvordan konsekvensen av tildeling ville blitt i 2021 dersom 14 prosent av samlet ramme blir ved å tildele etter i) antall elever med grunnskolepoeng lik 0 og antall elever med grunnskolepoeng mellom 1 og 30, ii) antall A-søkere totalt og iii) antall A-søkere kun fra grunnskolen. Disse tre modellene sammenlignes med konsekvensen av å fordele 10 og 4 prosent med henholdsvis dagens A-søkere som har utløst ekstra ressurs og antall elever med grunnskolepoeng lavere enn 30.

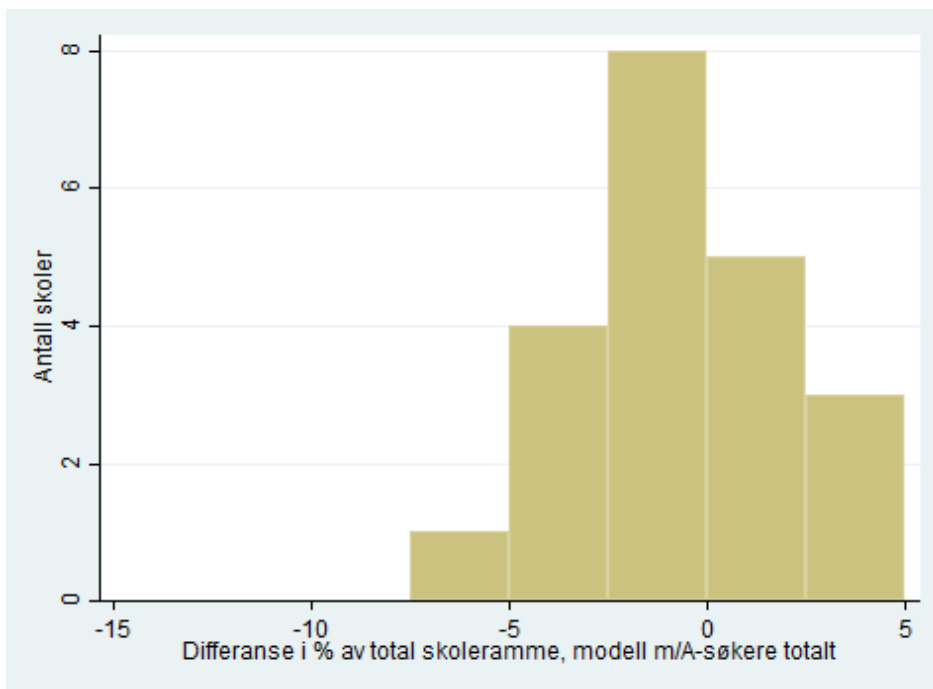


Figur 7.2. Spesialundervisning - differanse i prosent av total skoleramme, modell med kun grunnskolepoeng versus modell med dagens kriterium og elever med lave grunnskolepoeng

I figur 7.2 vises konsekvensen av å gå bort fra en tildeling knyttet til dagens vurdering av A-søkere opp mot en modell som fordeler etter henholdsvis grunnskolepoeng lik 0 og 1-30. Den vertikale aksene (y-aksen) viser antallet skoler, mens den horisontale aksene (x-aksen) angir hvor mye mindre eller mer hver skole får sammenlignet med en modell med A-søkere som utløser ekstra ressurs. Mange av skolene (14 totalt) vil få et avvik på mindre enn 2,5 prosent, men man ser også at konsekvensen for enkeltskoler kan bli svært store. Blant annet er det en skole som ville fått et budsjett som er i overkant av 10 prosent lavere enn sammenlignbar tildeling. Dette

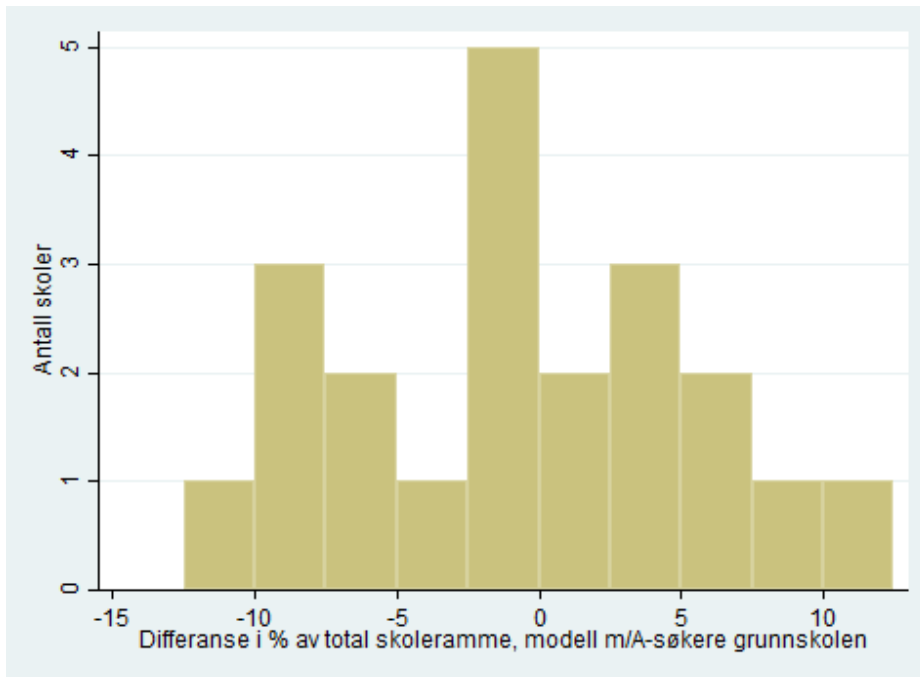
kommer av at skolen i 2021 hadde relativt mange A-søkere med ekstra ressurs, men at antallet elever med lave grunnskolepoeng sett opp mot antallet A-søkere med ressurs er relativt lavt sammenlignet med mange andre skoler. I motsatt retning er det tre skoler som ville fått en vekst i sitt budsjett på over 5 prosent.

I figur 7.3 vises tilsvarende konsekvenser i 2021 av å gå fra en modell som tildeler 10 prosent av rammen bestemt av A-søkere med innvilget ressurs til å gå til en modell som tildeler etter A-søkere totalt. Utslagene er mindre enn hva vi så over for en modell basert kun på grunnskolepoeng, men fortsatt er det en skole som ville ha fått mer enn 5 prosent redusert budsjett. Derimot ser vi relativt små utslag for 13 av skolene. En potensiell ulempe med tildeling etter A-søkere totalt fremfor elever med grunnskolepoeng er at skolene kan få insentiv til å oppfordre eksisterende elever til å sende en A-søknad.



Figur 7.3. Spesialundervisning - differanse i prosent av total skoleramme, modell med kun antallet A-søkere totalt versus modell med dagens kriterium og elever med lave grunnskolepoeng

I figur 7.4 foretar vi tilsvarende sammenligning der hvor den alternative modellen tildeler 14 prosent av samlet ramme etter antallet A-søkere som kommer direkte fra grunnskolen. Motivasjonen for denne modellen er dette kriteriet potensielt vil være mer objektivt enn det diskutert i forrige avsnitt, som var basert på A-søkere totalt. Vi ser imidlertid at dette gir større konsekvenser for tildelingen sett opp mot referansemodellen vi sammenligner med. Med denne modellen er det kun 7 av skolene som får et trekk eller tillegg på mindre enn 2,5 prosent, mens tilfellet for de to andre modellene var henholdsvis 14 og 13 skoler.



Figur 7.4. Spesialundervisning - differanse i prosent av total skoleramme, modell med kun antallet A-søkere fra grunnskolen versus modell med dagens kriterium og elever med lave grunnskolepoeng

Kort oppsummert viser disse analysene at det finnes alternativer til dagens tildelingspraksis av ramme 37 der hvor hele skolerammen potensielt kan bli bestemt mye tidligere enn dagens praksis. I tillegg vil en omlegging medføre langt mindre administrasjon knyttet til vurderingen av hvilke elever som skal utløse ekstra ressurser til skolene. I figurene vist over har vi kun eksemplifisert dette med prosent for å holde skolene og dens elever anonyme, men i reelle tall ser vi at avvikene i gjennomsnitt er mellom 1,15 til 2,4 millioner, med potensielle utslag for enkeltskoler på mange millioner.

Vår vurdering er at dersom fylket skulle gå bort fra særskilte vurderinger av enkeltelevers behov og gå over til modeller som er enklere å administrere og potensielt utarbeidet på et mye tidligere tidspunkt, kan dette komme til å gå bekostning av modellens treffsikkerhet dersom opplevelsen av dagens modell er at dens tildeling til tilrettelegging og spesialundervisning treffer nokså godt. Som vi diskuterer over, er det også flere gode grunner til å gå over til en ny tildelingsmodell knyttet til tilrettelegging og spesialundervisning. Men grunnet faren for litt store endringer for enkeltskoler anser vi det som hensiktsmessig at det eventuelt settes av noen reservemidler for å eventuelt avhjelpe enkeltskoler i tilfeller der ressursbehovet skulle bli vesentlig annerledes enn en ny modell predikerer.

7.3. Grunntilskudd og andre smådriftskompensasjoner

Analysene i denne rapporten og studier av andre fylkeskommuner modeller gir grunnlag for å ha et grunntilskudd i modellen. Grunntilskuddet vil være uavhengig av aktivitet og dermed være like stort både for liten og stor skole og uavhengig av om du har mange elever på studieforbereidende eller yrkesfag. Virkningen av et slikt tilskudd er derfor som et småskoletilskudd, siden det for mindre skoler vil utgjøre en vesentlig større andel av budsjettet.

Analysene i kapittel 6 peker blant annet i retning at det kan være grunnlag for å ha et tilskudd per utdanningsprogram. Også dette tilskuddet er uavhengig av elevtall. Det vil si at skoler med mange utdanningsprogram vil bli kompensert for dette. Argumentene for dette, vil være at å ha flere utdanningsprogram krever mer ledelse og administrasjon og er til hinder for effektiv skoledrift. Ulempen med å inkludere den, vil være at den kan gi økonomiske insentiver til å opprettholde små tilbud og heller fremme konkurranse mellom skoler enn samarbeid, som var en av målsetningene som modellen skulle imøtekomme. På den andre siden vil slike tilskudd som ikke avhenger av elevtall danne grunnlag for å opprettholde en desentralisert skolestruktur, som var en annen av målsetningene.

En ytterligere analyse i kapittel 6 gir grunnlag for en tildeling til fellesfunksjoner og pedagogisk ledelse som gis etter elevtall opphøyd i en lavere faktor enn 1. Dette gjør at store skoler får uttelling for noe mindre andel av elevene enn mindre skoler.

Tabell 7.3 gir et eksempel på konsekvensene av å opphøye antallet elever i henholdsvis 0,8 og 0,6. Dersom elevtallet opprinnelig er 1 000 blir det målte elevtallet 251 og 63 dersom man opphøyer i henholdsvis 0,8 og 0,6. Dette tilsvarer 25 og 6 prosent av opprinnelig elevtall. For en skole med 100 elever vil tilsvarende elevtall bli målt til 40 og 16, eller målt i prosent 40 og 16 av opprinnelig elevtall.

Tabell 7.3. Eksempel på virkningen av å opphøye antall elever i en faktor mindre enn 1

Antall elever	Opphøyd i 0,8		Opphøyd i 0,6	
	Justert elevtall	Andel av opprinnelig antall	Justert elevtall	Andel av opprinnelig antall
1000	251	25 %	63	6 %
500	144	29 %	42	8 %
250	83	33 %	27	11 %
100	40	40 %	16	16 %

For et eksempel der elevtallet opphøyes i 0,8 vil dermed reduksjonen i antall elever være større på store skoler slik at de i praksis vil få en lavere per-elev tildeling enn skoler med færre elever,

alt annet likt. Som eksemplene i tabellen viser er det slik at omfordelingen fra store til små skoler vil avta med størrelsen på det tallet man opphøyer elevtallet i.

Alle disse analysene gir grunnlag for at man bør kompensere noe for småskoler eller smådriftsulemper, men at det kan implementeres på ulike måter.

Ellers mener vi at skoler med flere lokasjoner bør kompenseres for dette. Det er ikke gitt at hver lokasjon bør utgjøre et helt grunntilskudd da enkelte utgifter også vil være felles, men at et halvt grunntilskudd kan være en aktuell løsning. For Møre og Romsdal sin del gjelder dette i dag Ålesund (tidligere Fagerlia videregående skole), da vi mener Fannefjord og UPA ved henholdsvis Romsdal og Borgund bør finansieres særskilt, noe som er diskutert i påfølgende kapittel.

7.4. Særskilte tildelinger

I alle finansieringssystem er det som oftest behov for å ha en særskilt budsjettpost som kan fordeles til enkeltenheter. Det gjøres i andre fylkeskommuner og det gjøres i det nasjonale inntektssystemet som fordeler rammetilskudd mellom fylkeskommunene. I dette delkapittelet går vi kort gjennom en del av elementene vi mener bør ligge utenfor en kriteriebasert inntektsmodell.

Analyser av ressursbruken knyttet til naturbruk og informasjon fra caseundersøkelsene tilsier at kostnader knyttet til driften av gårdsbruk m.m. er elementer det vil være vanskelig å fange opp med objektive kriterier. Slike forhold bør tas høyde for i en ny modell ved at naturbruksskoler, eksempelvis Gjermundnes videregående skole, får tildelt særskilte midler. I kapittel 6.1.11 er det blant annet diskutert hvordan en annen fylkeskommune foretar slike tildelinger. Et alternativ, som også diskuteres i kapittelet, er å på en nokså objektiv måte tillegge Gjermundnes ekstra grunntilskudd.

Borgund og Romsdal har med dagens organisering henholdsvis UPA og Fannefjord underlagt sin skole. Dette er egne avdelinger, som skiller seg fra den generelle undervisningsaktiviteten som gjennomføres på skolene generelt. I dagens system mottar skolene direkte lønnstilskudd for å dekke opp aktuell aktivitet, noe vi mener bør videreføres fremover.

Utover tilbudet ved UPA og Fannefjord, er det også flere skoler som organiserer såkalt alternativ opplæring (AO). AO er et tilbud til elever med rett til spesialundervisning og som har

behov for omfattende tilrettelegging.³ Tilbakemeldinger fra en del informanter tilsier at dette er en aktivitet som ikke skiller seg betydelig fra aktiviteten ved UPA og Fannefjord og at omfanget på skolene generelt har vært stabilt over tid. En tildeling av direkte lønnstilskudd utenfor en kriteriemodell bør dermed også kunne vurderes for AO-aktiviteten med et nytt tildelingssystem. Gitt at dette blir løsningen i en ny modell, er det imidlertid viktig å understreke at tellingen av antall A-søkere, elever med lave grunnskolepoeng eller lignende som eventuelt brukes i en kriteriemodell korrigeres for AO-elever. Dette skyldes at det eventuelt vil følge ekstra ressurser med disse elevene utenfor hovedmodellen. Hvorvidt dette vil gi faktiske omfordelinger eller kun vil være en kompliserende faktor har ikke vi hatt data til å analysere. Enkelte skoleledere har også påpekt at en særskilt tildeling knyttet til AO trolig i første rekke vil gjelde de større skolene.

I dag tildeles midler på ramme 37 også på bakgrunn av minoritetsspråklige. Analysene vi har gjennomført tilsier at vi i liten grad kan predikere dette utgiftsbehovet. Informasjon fra rektorer støtter opp om dette og indikerer at omfang av undervisning til minoritetsspråklige ikke er klart før sent på året og dermed vanskelig å planlegge for. Rektorene presiserer imidlertid at det trolig vil være mulig å foreta en rapportering i starten av oktober, slik at tildeling av ressurser kan skje raskere enn i dag. Rektorene var samtidig mer opptatt av sikkerheten om at ressurser kom, enn at de nødvendigvis kom veldig tidlig på året. Det fremste alternative forslaget til en aktuell modell for tidlig ressurstildeling, går på at skolene får tildeling etter fjorårets omfang og at man dermed vil ligge ett år i etterkant av det reelle utgiftsbehovet i aktuelt skoleår. Rektorene anså ikke det som en stor utfordring å håndtere budsjettmessig. Selv om et alternativ med å benytte fjorårets omfang som kriterium knyttet til årets tildeling, anser vi det like fullt som like hensiktsmessig at dagens tildelingspraksis knyttet til minoritetsspråklige kan videreføres.

Flere av skolene som tilbyr musikk er delvis bundet av egne avtaler med kommunale kulturskoler. Vi mener generelt sett at slike typer enkeltvedtak og forhold også bør håndteres med særskilte tilskudd og ikke som en del av rammen som fordeles med objektive kriterier. Når tjenester kjøpes av eksterne og faktureres fylket sentralt bør dermed også dette gjenspeile seg som trekk i den aktivitetsbaserte tildelingen for aktuelle skoler. Dersom for eksempel 20 prosent av undervisningen på musikk kjøpes av eksterne og faktureres fylkeskommunen, bør skolen få et trekk på 20 prosent av tildeling basert på elev- og/eller classesats.

³ Undervisningen vil tilpasses opplæringen til hver elev, og kan gis normalt både i en egen base eller i små grupper. Deler av opplæringen/undervisningen kan også gjennomføres i ordinære klasser i aktuelt utdanningsprogram, men dette skjer gjerne ved at en miljøveileder bistår eleven.

Det samme kan potensielt gjelde andre særskilte utgiftsbehov, for eksempel dagens avtaler enkelte anleggsteknikksskoler har med entreprenører knyttet til maskinleie. Det bør imidlertid vurderes om slike særskilte tildelinger ikke er fanget opp i elev- eller classesatsen, eventuelt som et alternativ at man reviderer aktuell elev- og/eller classesats. Vi har i denne utredningen forsøkt å gjøre enkelte vurderinger knyttet til utgiftsforskjeller innen forskjellige Vg2-tilbud for det samme utdanningsprogrammet. Dette er gjort ved å laste ned fylkesspesifikke data for elevtall på ulike programmer knyttet til naturbruk og aktuelle utgifter. Det viste seg imidlertid å være vanskelig å påvise treffsikre utgiftsforskjeller mellom for eksempel maritime versus landbrukstilbud innen naturbruk. Dersom det finnes andre utredninger å støtte seg på, bør eventuelle elev- og classesatser revideres i tråd med anbefalinger fra slike. Uansett anses de beløpene som har vært påløpt til dette som svært små i det store bildet, men like fullt viktig for de enkeltskolene det gjelder. Omfanget har til nå vært knyttet til anleggsteknikk.

I gjennomgangen av andre særskilte tildelinger ble det fremmet to andre forhold som kan vurderes. Det første knytter seg til særskilte utgifter som innkjøp og drift av fiskebåter gir (gjelder naturbrukslinjer). Generelt mener vi at utgiftene skal fanges opp i aktuelle elev- og/eller classesatser og at en eventuell omlegging av dette også må ses i forhold til konsesjonsinntektene aktuelle skoler har.

Det andre tilfellet gjelder utgifter enkeltskoler har knyttet til transport av elever. Innspillet følger av at noen skoler må skyssse elever til idrettshaller, da de selv ikke har et hensiktsmessig lokale å benytte (leies normalt eksternt). Da skolelokalene ikke er noe skolen/skoleleder selv i utgangspunktet kan påvirke direkte, mener vi at dette kan anses som en ufrivillig kostnadsulempe. En ordning med at det settes av midler utenfor hovedrammen til transportkostnader bør dermed vurderes. Vi har imidlertid ikke hatt data til å analysere problemstillingen, men det kan virke fornuftig at man fordeler en gitt ekstern ramme på antall klasser eller elever dette gjelder for. Dersom aktuelle avstander varierer mye skolene, bør videre dette tas hensyn til. Men enkelhet knyttet til en slik alternativ tildeling virker hensiktsmessig.

7.5. Bygningsmessig drift

Skolene består av store bygninger som krever renhold og vedlikehold. Vi har sett bort fra alt som omhandler forvaltning drift og vedlikehold, siden dette ansvaret er overtatt av en annen avdeling i fylkeskommunen. For skoler som har leieavtaler og lignende og der dette belastes skolene, bør det inn som en særskilt tildeling, diskutert i delkapitlet ovenfor. Anbefalingen om at dette holdes utenfor hovedrammen som er til fordeling støttes av rektorene vi har snakket

med, samt at vi ser at også andre fylkeskommuner er i ferd med å håndtere eiendomsdrift utenfor en finansieringsmodell i hovedsak ment å fordele midler knyttet til pedagogisk virksomhet.

Vi vil imidlertid påpeke at en tildeling etter historisk forbruk, som gjerne er normalt knyttet til beregnede utgiftsbehov innen bygningsmessig drift, vil dette isolert sett kunne medføre at sektoren bruker mer ressurser enn nødvendig da det ikke ligger insentiver til å minimere areal- og energibruk lokalt da overføringene gjerne vil være basert på historisk bruk. Man kan for eksempel tenke seg en skole som ikke må bruke deler av lokalene eller alle verksteder, men at et valg om å gjøre slike tilpasninger vil medføre mindre overføringer. Skolene er også veldig forskjellig med hensyn til energieffektivitet. Noen skoler disponerer nye bygg, noen disponerer nylig renoverte bygg, mens andre disponerer eldre skolebygg som opplagt er mindre energieffektive. Det er naturlig å tenke seg at det kan være vanskelig å fange opp slike faktorer i en objektiv modell.

7.6. Arbeidsgiveravgift

Skolene er lokalisert i forskjellige kommuner. Ettersom vi i Norge opererer med ulik arbeidsgiveravgift bestemt av kommunetilknytningen er dette kostnader som påvirker skolene ulikt. En modell som fordeler ressurser mellom skoler med elev-, klasse-, skole- og utdanningsprogramkarakteristika må dermed ta høyde for at de totale lønnsutgiftene varierer på bakgrunn av ulik arbeidsgiveravgift. I foreslåtte modeller er dette forsøkt tatt hensyn til ved at skoler lokalisert i kommuner/soner med høyere arbeidsgiveravgiftssats enn fylkessnittet innen videregående opplæring får en tilleggskompensasjon, mens skoler lokalisert i soner med lavere sats enn fylkessnittet får en reduksjon i tildelte satser/midler.

7.7. Overgangsfase

Overgangsfasen fra dagens modell til neste kan være en utfordring, særlig om den gir store konsekvenser på skolenivå. I ulike kommuneproposisjoner har Kommunal- og distriktsdepartementet jevnlig foreslått overgangsordninger i inntektssystemet på bakgrunn av revideringer av systemet. Disse forslagene til overgangsordning kan også anvendes for videregående skoler i Møre og Romsdal. Kort oppsummert går de skisserte ordningene ut på at skoler som får en reduksjon eller økning i overføringer som følge av ny ressurstildelingsmodell og andre tilskudd mv., faser inn reduksjonen/økningen med et likt beløp over en viss tidsperiode.

Hvor lenge en overgangsordning skal vare vil normalt være en funksjon av størrelsen på omfordelingseffektene av en ny modell. Generelt sett mener vi at overgangsordninger bør være

så korte som mulig og at maksimalt to år kan være en hensiktsmessig varighet, selv om man også finner eksempler på overgangsordninger som varer lengre.

Vi vet blant annet at Trøndelag valgte å benytte en lang periode for å tilpasse seg en ny ressursfordelingsmodell av sine skoler. Bakteppet i Trøndelag skiller seg imidlertid fra Møre og Romsdal ved at det der i tillegg var en sammenslåing av to fylker. Dette ga særlige utfordringer og betydelige omfordelinger da fylkene før sammenslåing hadde store forskjeller i prioritering og økonomiske handlingsrom. Dette vil ikke være tilfellet i Møre og Romsdal og en eventuell overgangsordning bør dermed ha kortere varighet enn det som var tilfellet i Trøndelag.

En årsak til at lengre overgangsordninger ofte ikke er ønskelig, er at det alltid skjer endringer i utdanningstilbud, inntak og struktur over år. Det kan dermed være vanskelig å regne seg tilbake til hva en skole ville ha hatt for 4 år siden når det samtidig har vært betydelig endringer i eksempelvis tilbudte utdanningsprogram. Særlig vil dette være lite hensiktsmessig dersom en beregning av hva det gamle systemet ville gitt av midler krever betydelig ressursinnsats for innhenting og bearbeiding av data ved at det må vedlikeholdes to tildelingsmodeller over flere år.

Det siste punktet vil kanskje være av særlig betydning for Møre og Romsdal. I dagens system innhentes det mye data fra skolene, blant annet om gjennomsnittlig lønnsnivå, samt at det gjøres en rekke elevvurderinger knyttet til ekstratildelinger for tilrettelegging og spesialundervisning.

Normalt sett er det vanlig at en beregnet gevinst eller tap knyttet til en overgang til nytt finansieringssystem beregnes med utgangspunkt i gammelt/eksisterende system og det nye systemet med oppdaterte kriteriedata for begge systemer i hele overgangsperioden. Dette vil i utgangspunktet være den foretrukne måten å gjøre en overgang på også i Møre og Romsdal. Men siden dagens modell delvis er ressurskrevende å vedlikeholde og oppdatere, må man vurdere om det ikke bør være en alternativ overgangsordning.

En mulig forenklet løsning til en alternativ overgangsordning vil kunne bestå i at man ganske enkelt vurderer budsjettandelen til hver skole for henholdsvis siste år med gammelt system og første år med nytt system. Dersom en skole for eksempel har 7,3 prosent av budsjetttrammen i det siste året med gammelt system og at denne reduseres til 7 prosent med nytt system, tilsier det at skolen kommer dårligere ut med et oppdatert finansieringssystem. Her er det imidlertid viktig at man også tar høyde for eventuelle endringer i tilbudsstrukturen.

Hvis det for eksempel er slik at aktuell skole har 8 prosent av samlet elevtall i året med gammel tildelingsmodell, men at denne andelen er økt til 8,3 prosent i året med ny tildelingsmodell, tilsier dette at konsekvensen er enda mer betydelig for skolen. Årsaken er at en sammenlignbar budsjettandel med gammel modell er 7,57 prosent ($7,3\% \cdot (8,3/8)$) dersom man justerer for elevandelen. Her er det ikke tatt høyde for kostnadsforskjeller på tvers av utdanningsprogram og elevsammensetning ellers (enhetskostnaden per elev kan gjerne være 40 prosent høyere på enkelte yrkesfag sammenlignet med studieforberedende linjer). Skolen taper dermed en ressurs tilsvarende 0,57 prosent av rammen. Dersom en overgangsperiode skjer over ett år med full effekt fra år to, vil effekten det første året tilsvare en tilleggsoverføring på 0,285 prosent ($0,57\%/2$) av samlet ramme det første året, mens skoler som kommer bedre ut vil måtte vente et år før de får den fulle effekten av ny tildelingsmodell.

Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at en slik sammenligning betinger at elevsammensetningen for de som utløser ekstra ressurser knyttet til tilrettelegging og spesialundervisning (hoveddelen av dagens ramme 37) er lik mellom årene. Dette er en av tildelingene i dagens modell som krever mye ressurser å administrere, i tillegg til at den vil fordele en betydelig andel av rammen. Normalt er det også disse ressursene som gir mest tydelig variasjon i tildelingene over tid da disse gjerne er utløst av store ressursbehov hos enkeltelever. Generelt diskuterer vi ulike alternativ knyttet til en slik tildeling i kapittel 6.2. Dersom dagens praksis knyttet til tildelinger for tilrettelagt opplæring og spesialundervisning videreføres, vil den forenklete praksisen foreslått som overgangsordning fungere fint.

Dersom tildelingsmodellen knyttet til ramme 37 endres vil det være mest riktig å videreføre dagens rapporteringspraksis som en skyggepraksis over overgangsperioden og dermed fortsette å gjøre en vurdering av hvilke A-søkere som ville ha utløst en ekstra ressurstildeling i overgangsperioden. Dersom man ønsker å avvikle disse vurderingene og ikke ønsker å følge en skyggetildeling (vurdering av A-søkere som utløser ekstra ressurser) bør fylket vurdere å sette av midler av rammen til særskilte fordeling knyttet til utgiftsbehovene for tilrettelagt opplæring og spesialundervisning. Vi vil anbefale at sistnevnte praksis følges ettersom dette gir langt mindre administrasjon enn alternativet.

7.8. Foreslåtte tildelingsmodeller

I dette delkapittelet presenterer vi konkrete modellforslag med eksemplifisering av hvordan dette ville slått ut for skolene for regnskapsåret 2021.

Vi har foreslått tre hovedmodeller som fylket kan ta utgangspunkt i når en eventuell ny modell skal vedtas. Tabell 7.4 gir en oversikt over hovedtrekkene i modellforslagene sett bort fra hvordan tilrettelagt opplæring og spesialundervisning bør fordeles.

Tabell 7.4. Oppsummering av modellforslag sett bort fra midler til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Grunntilskudd	4 %	2 %	5 %
Klassebasert tildeling	80 %	38,5 %	38 %
Elevbasert tildeling		38,5 %	38 %
Antall utdanningsprogram		6 %	
Saldering per elev	2 %	1 %	
Saldering per elev^{0,8}			5 %
SUM	86 %	86 %	86 %

Den første modellen er en relativt enkel modell som i hovedsak baserer sin fordeling på en tildeling per klasse, mens grunntilskuddet for smådriftsulemper på en objektiv måte. Siden den i hovedsak tar utgangspunkt i en klassebasert tildeling, er dette modellen som ligner mest på dagens tildelingsmodell i Møre og Romsdal.

To av hovedelementene i nye modell går på hva et eventuelt grunntilskudd og kompensasjon for smådriftsulemper bør være. Overordnede analyser i kapittel 6 tilsier at et grunntilskudd bør være relativt lavt dersom en ny modell hovedsakelig baseres på en ren klassetildeling, mens det kan være noe høyere dersom antall elever inngår som kriterier i fordelingen av en ramme. I modell 1 vil grunntilskuddet være det eneste omfordelende kriterium.

Elev- og classesatser er diskutert i kapittel 7.1. Overordnet har vi brukt utdanningsspesifikke elevsatser basert på KOSTRA-data for Møre og Romsdal og landssnittet, mens classesatsene foreslått i dette kapitlet er mer grovinndelt, med tre ulike satser knyttet til studieforberedende linjene og en sats for de yrkesfaglige klassene. Analyser av samlet ressursforbruk i kapittel 6 indikerer at en samlet vektning av klasse- og elevtildeling bør utgjøre nærmere 80 prosent av den totale rammen som er til fordeling.

Den andre modellen forsøker å kompensere skoler gjennom en tildeling per utdanningsprogram. Da antall utdanningsprogram vil være omfordelende i seg selv som følge av at dette ikke er direkte knyttet opp mot skolestørrelsen, foreslår vi at grunntilskuddet utgjør halvparten av hva som er tilfellet i foreslått modell 1. Et element som taler mot en slik modell, er at den potensielt vil gi insentiver og press knyttet til opprettelse av nye utdanningsprogram ettersom dette vil gi uttelling tildelingsmodellen direkte. Dette kan også gi uheldige virkninger

knyttet til det overordnede målet om at dimensjoneringen av yrkesfagtilbudet skal samsvare med næringslivets og offentlig sektors behov for fagopplært arbeidskraft. I tillegg til at antall klasser fordeler betydelige deler av rammen inkluderes det også en tildeling bestemt av antall elever.

Generelt vil en inkludering av elevsats virke som et insentiv til å effektivisere driften da tomme skoleplasser gir mindre ressurser enn hva en ren klassetildeling vil gi. I foreslått modell vektet elev og klasse likt. Vi kan også påpeke at enkelte skoler ikke vil ha mulighet til å fylle opp klassene med like mange elever som flesteparten av de andre skolene som følge av arealnormer (klasserommene tillater ikke det antallet som ellers antas å være en full klasse). Elevtallet på disse skolene bør telles som en tilnærmet full klasse ved en annen skole. Et tillegg på maksimalt to elever virker som en akseptabel løsning gitt at de for eksempel har en maksimalkapasitet som er 3 plasser mindre enn skolene ellers. Noe trekk kan forsvares da ikke alle elevutgifter følger av for eksempel kun lærerressurser og de i utgangspunktet også får mye av tildelingen basert på en flat classesats.

Det tredje modellforslaget tar utgangspunkt i et grunntilskudd som utgjør 5 prosent. Målt ved en sammenlignbar budsjettildeling i 2021 vil dette utgjort vel 2,5 millioner. Hoveddelen av budsjettet fordeles 50/50 med elevsats og classesats. Som et ekstra utjevnende tillegg i modellen er det tatt inn et kriterium som baserer seg på en avtagende funksjonsform av elevtallet. Denne modellen er trolig den som på en mest objektiv måte med minst mulig utilsiktede konsekvenser tar best høyde for smådriftsulempen og vil derfor være vårt hovedforslag til ny modell.

Andre mulige alternativ kan være å kategorisere skoler etter størrelse og hvordan de oppfyller grupper. En anvendelse av dette vil i stor grad bli basert på skjønn og slike grenser kan potensielt gi store utslag fra ett år til det neste fra enkeltskoler dersom de eksempelvis går fra å være akkurat under en grense (få ekstramidler fordi de er en liten skole) til at de det neste året får noen flere elever og dermed mister store ressurser.

I praksis er det både i dagens tildelingsmodell og mest sannsynlig også i en fremtidig tildelingsmodell at det vil være ressurser knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning som vil variere mest mellom skolene. I dagens tildelingsmodell er dette fordelt mellom skolene basert på såkalte A-søkere som sentralt blir vurdert til å oppfylle krav om en ekstra ressurstildeling, som i praksis inngår som frie midler for skolene. I tillegg ligger det inne et grunnbeløp til hver skole.

Tabell 7.5 gir en oppsummering av hovedmodellene vi har lagt til grunn som mulige alternativer knyttet til å fordele hoveddelen av dagens ramme 37. Vi har gjennomført en rekke ulike analyser og finner generelt at antall elever med lave grunnskolepoeng kan være en hensiktsmessig indikator å inkludere, slik også andre fylker har i sine tildelingsmodeller i dag. Modell 1 er det ene hovedforslaget som ikke vil gi så store endringer fra dagens system. Her er det tatt utgangspunkt i at den største delen fordeles etter særskilte vurderinger av A-søkerne som i dag, mens en mindre andel av budsjettet fordeles etter antallet elever med lave grunnskolepoeng.

Analyser og generelle vurderinger av ressursbruken hos skolene i 2021 indikerer at om lag 14-15 prosent av samlet ressursbruk bør tilskrives A-søkere med ekstra ressurs og elever med lave grunnskolepoeng, hvor disse to kriteriene i vårt modellforslag 1 vektes inn med ca. 70 prosent for A-søkere og 30 prosent for lave grunnskolepoeng. Ettersom disse to variablene er høyt korrelerte er det vanskelig å anslå en nøyaktig vekt i empiriske analyser, så fordelingen 70/30 kan også vurderes mer nøye i fylkets arbeid med en eventuell endelig modell. 14-15 prosent av utgiftene er også i utgangspunktet noe lavere enn hva fylket setter av i budsjettet for ramme 37 i dag. Dette er ikke ensbetydende med at vi anslår et lavere utgiftsbehov, da det mer er et uttrykk for at elev- og classesatser også fanger opp deler av det predikerte ressursbehovet. I tillegg har Møre og Romsdal et nokså høyt utgiftsnivå knyttet til KOSTRA-funksjon 562 sett opp mot resten av landet.

Tabell 7.5. Oppsummering av modellutprøvinger knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
A-søkere med innvilget ekstraressurs (dagens ordning)	10 %			
Grunnskolepoeng under 30	4 %			
Grunnskolepoeng lik 0		10 %	0 (1) %	0 (1) %
Grunnskolepoeng 1-30		4 %	0 (3) %	0 (3) %
A-søkere totalt			14 (10) %	
A-søkere fra grunnskolen				14 (10) %

Note: Inkludering av lave grunnskolepoeng kan også vurderes som kriterium i modell 3 og 4, ved å redusere vekten til aktuelt A-søker-kriterium.

Den store fordelingen med modell 1 er at den trolig vil være best egnet til å skjerme de elevene med størst ressursbehov ettersom det gjøres særskilte enkeltvurderinger. Selv om man allerede praktiserer denne ordningen i dag samt at rektorene generelt sett virker nokså fornøyd med hvordan denne ordningen tildeler midler, er det også forhold ved modellen som oppleves problematisk. Særlig knytter det seg til at inntaket ikke er klart før sent i juni, noe som gir usikkerhet for skolene ettersom hver A-søker med tildelt ressurs utløser nokså betydelige

ressurser. En motforestilling mot ordningen er også at den er svært krevende å administrere og at det dermed brukes nokså store ressurser samlet sett på å gjøre alle vurderinger som kreves. I tillegg er det fremmet bekymringer om at ordningen gjerne ikke er helt objektiv gjennom at det trolig er skoler som er flinkere enn andre til å få elever klassifisert slik at de utløser ekstra ressurser.

Modellene 2-4 er mulige alternativer til modell som kan fordele midler knyttet til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning. Modell 2 tar utgangspunkt kun i elever med lave grunnskolepoeng. Blant annet ser vi i kapittel 6 at antall A-søkere med tildelt ressurs er høyt korrelert med antall elever med lave grunnskolepoeng (særlig grunnskolepoeng lik 0). Slik sett vil grunnskolepoeng-kriterier potensielt være en måte å fordele disse ressursene på en mer effektiv og objektiv måte enn hva tilfellet er med dagens praksis. Dette kapittelet inkluderer også en rekke analyser av sammenhengen mellom utgifter til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning og mulige kriterier. Vi har studert konsekvensene av en slik omlegging fra modell 1 til henholdsvis modellene 2, 3 og 4 i kapittel 7.2. Selv om modellen vil slå ut nokså likt for en stor del av skolene virker det imidlertid slik at konsekvensene av å velge modell 3 fremfor modell 2 og 4 gir de minste maksimalavvikene fra modell 1. Det er eksempelvis kun én skole som i 2021 ville fått et avvik på mer enn 5 prosent av sitt skolebudsjett med modell 3, mens antallet ville vært 4 og 10 ved henholdsvis modellene 2 og 4.

Dersom fylket og skolene skulle velge en større omlegging av midlene tiltenkt til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning, tilsier våre beregninger at modellen som kun tar utgangspunkt i A-søkere totalt (modell 3) er den som har de minste konsekvensene for enkeltskoler sammenlignet med hovedalternativet i modell 1.

De empiriske analysene i kapittel 6 gir ikke støtte til at elever med lave grunnskolepoeng skal inkluderes som kriterium dersom det benyttes A-søkere totalt. Samtidig ser vi at disse variablene er korrelerte, noe som kan gi empiriske utfordringer med å skille de reelle effektene fra hverandre i en analyse av vel 20 skolars utgifter. Slik sett vurderer vi det som hensiktsmessig at det også kan inkluderes kriterier som måler lave grunnskolepoeng i en endelig modell. I vårt forslag er det tatt utgangspunkt i at elever uten oppgitte grunnskolepoeng (grunnskolepoeng lik 0) teller inn med 1 prosent, da dette kriteriet er særlig høyt korrelert med antall A-søkere, mens elever med grunnskolepoeng mellom 1-30 kan inkluderes med en vekt på 3 prosent. Det siste kriteriet kan tenkes at i noe større grad enn de to førstnevnte fanger opp elever med lavere behov

for ekstra ressurser og oppfølging, noe vil trolig også innbefatter elever som ikke utløser ekstra ressurser med dagens enkeltvurdering av kun A-søkere.

Det siste hensynet knyttet til fordeling av midler til tilrettelagt opplæring og spesialundervisning, er forutsigbarhet. I de foreslåtte modellene vil kriterier knyttet til de som går videre til Vg2 og Vg3 gi en viss stabilitet i tildelinger over tid. Men dersom nye Vg1-elever skiller seg tydelig fra forrige års elever, slik det måles med lave grunnskolepoeng og/eller A-søkere, vil dette kunne betydelige endringer i tildelt ramme fra ett år til et annet. En mulig løsning er å garantere en viss minimumstildeling basert på for eksempel minst 70 prosent av fjorårets ramme knyttet til tilrettelegging og spesialundervisning. En slik ordning vil i så fall trolig måtte finansieres med at de med stort predikert behov får en lavere ramme enn hva kriteriene tilsier.

Sett opp mot dagens finansieringsmodell, vil alle de tre foreslåtte modellene være forenklinger og potensielt mer objektive modeller. Dette følger av at det i dagens modell blant annet er egne modeller knyttet til utgiftsbehovet for enkeltstående støtte- og fellestjenester. I vårt forslag til ny modell er i hovedsak hele rammen til skolene analysert som en helhet og modellene fordeler dermed i praksis både ressurser til pedagogisk aktivitet og støtte- og fellestjenester objektivt og enkelt basert på elev- og utdanningsprogramsammensetningen på hver skole.

Analyser av gjennomsnittslønn og lærere med redusert leseplikt m.m. peker i retning til at slike hensyn ikke er nødvendig å ta for å på en god måte fordele ressurser mellom skolene. Det vil være en ytterligere forenkling og gi mindre administrativt arbeid med utarbeidelsen av budsjettet enn hva tilfellet er i dag.

Som vi diskuterer i kapittel 7.6, vil alle foreslåtte modeller ta hensyn til at skolene har ulike utgifter knyttet til arbeidsgiveravgift.

Referanser

Iversen, J.M.V., Bonesrønning, H. og Nyhus, O.H. (2016) *Spesialundervisning i storbyene*. SØF-rapport 04/16

Iversen, J.M.V., og Nyhus, O.H. (2017) *Ressurstilodelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune*. SØF-rapport 02/17.

Vedlegg A – Intervjuguide

Innledning

Informasjon om prosjektet

Informanten(e) forteller litt om sin egen skole og elever

- Fordeler og ulemper ved dagens modell

Hva tenker du om overføringer per elev til skolene og ikke per klasse?

Administrativt ressursbruk ved å følge opp dagens modell?

Gir dagens modell incentiver til effektiv ressursbruk?

- Ressurskrevende egenskaper ved skolene

Hvilke elever utløser økt ressursbruk?

Er det noe av spesialundervisning som kunne vært gjort innen tilrettelagt opplæring (eksempelvis ville mindre 1-1 vært ansvarlig)?

Sammensetningen av lærerne lønnsmessig. Hvem bestemmer lønna til lærerne?

Frihet til å ansette assistenter?

- Oppfatning om hvor mye en modell skal fordele og hvor mye som bør ligge sentralt og fordeles ut fra «løpende» behov

Hva synes man om en fordeling basert på mer objektive kriterium?

- Ulikheter i tilbudsstruktur mellom skolene i fylket.

Hvordan er din skole kontra gjennomsnittet av andre skoler i fylket mht. antall elever, antall klasse, utdanningsprogram. Hvilke program er særlig dyre å drifte?

I hvor stor grad undervises fellesfag på tvers av linjer?

Hva er forskjellen i undervisningsbehovet på ulike linjer?

- Særegenhet ved skolene i fylkeskommunen

Skolestørrelse?

Hvor stor er skoleeiendommen? Trenger man å bruke alt? Gir eiendommen noen føringer for antall elever i hver klasse?

Er vaktmester ansatt på skolen eller drift i fylket? Kunne de tenkt seg en annen løsning?

- Annet

Regler for opprettelse av klasser. Hva er de og hvilke konsekvenser får de?