

Analyse av tjenstedata i skolen

Randaberg kommune, 2024



INNHOOLD

Oppdraget	4
Sammendrag	5
Kommunedirektørens kommentar.....	6
1.1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn, formål og oppbygging av rapport	7
1.2 Metode	7
2 Relativt lave skoleutgifter	8
2.1 Innledning	8
2.2 Økonomiske indikatorer	8
2.3 Utgiftsbehov.....	10
2.4 Samlede nettoutgifter til grunnskole.....	10
2.5 Utgifter til undervisning.....	13
2.5.1 Detaljerte regnskapstall	15
2.6 Skolelokaler	16
2.7 Skolefritidsordning.....	17
2.8 Oppsummering.....	19
3 Kostnadsdrivere	20
3.1 Innledning	20
3.2 Skolestruktur.....	20
3.2.1 Alle er 10-trinnskoler.....	20
3.2.2 Store skoler.....	20
3.3 Ordinær undervisning, spesialundervisning og særskilt språkopplæring	21
3.3.1 Lærertetthet i ordinær undervisning.....	21
3.3.2 Andel elever med spesialundervisning.....	22
3.3.3 Årstimer til spesialundervisning.....	23
3.3.4 Elever med særskilt norskopplæring	24
3.4 Lønn og ansiennitet.....	25
3.5 Oppsummering.....	25

4	Forskjeller på kostnadsnivå i Randaberg-skolene	27
4.1	Innledning	27
4.2	Økonomiske forskjeller.....	28
4.2.1	Overordnet kostnadsforskjell	28
4.2.2	Vikarbruk.....	29
4.2.3	Lønnsutgifter	30
4.2.4	Administrasjonsressurser.....	31
4.2.5	SFO.....	32
4.3	Oppsummering.....	33
	Vedlegg	35
	Definisjon av økonomiske indikatorer	35
	Detaljerte regnskapstall	37

OPPDRAGET

<p>Bestilling</p> <p>Kontrollutvalget i Randaberg kommune bestilte 25.04.2023 en forvaltningsrevisjon om analyse av tjenestedata i skolen.</p>	<p>Problemstillinger</p> <ul style="list-style-type: none">• Hva er hovedårsaken til kostnadsveksten i Randabergskolen de siste årene?• Hvorfor har skolene i Randaberg ulikt kostnadsnivå?• Hva er de viktigste årsakene til at Randaberg bruker mer ressurser enn sammenlignbare kommuner på skole?
<p>Formål</p> <p>Formålet med prosjektet er å analysere tjenestedata innenfor skole for å identifisere kostnadsdrivere.</p>	

Undersøkelsen er ledet av senior forvaltningsrevisor Linn Christin Bakken i samarbeid med Bjørn Sæbø, leder for forvaltningsrevisjon, og forvaltningsrevisor Håvard Aarvik-Hansen. Arbeidet og rapporten er kvalitetssikret av statsautorisert revisor Tore Kristensen.

SAMMENDRAG

Prosjektet Analyse av tjenstedata i skolen skulle egentlig se på årsakene til den angivelige kostnadsveksten i Randbergskolen de siste årene. Inntrykket blant deler av kommuneadministrasjonen og flere politikere var at kostnaden for å drive de tre skolene i Randberg ligger over nivået på skoler i sammenlignbare kommuner.

Undersøkelsen har gitt funn som går i motsatt retning av de opprinnelige problemstillingene. Randbergskolen er ikke blitt dyrere å drive – den er blitt billigere. Det viser seg at effektivisering og budsjettkutt de siste årene har gitt lavere kostnader, til tross for at skolestrukturen ligger fast og til tross for at lærerne på skolene både er eldre og har høyere utdanning enn i kommunene vi har sammenlignet med.

I undersøkelsen har vi ikke gått konkret inn på kvaliteten, men det er et interessant funn at Randbergskolen har høye lønninger, samtidig som dette indikerer en stabil og erfaren lærerstab. Skolene i kommunen har også få ufaglærte lærere. Dette er signaler om kvalitet.

Skolestruktur har vært et hett tema i Randberg de siste årene. Våren 2023 vedtok kommunestyret at den nokså unike strukturen der alle kommunens skoler er kombinerte barne- og ungdomsskoler skal opprettholdes. Det er plausibelt at strukturen kan ha gjort det lettere å effektivisere.

Både Harestad og Grødem har hatt en økning i vikarbruk siden 2021. Dette er kostbart, og kan muligens forklare noe av kostnadsøkningene siden 2021. Goa har på sin side hatt en kraftig nedgang i utgifter til vikarlønn.

Hovedinntrykk

- Randbergskolen bruker ikke lenger mer penger enn sammenlignbare kommuner. Tvert imot: I 2023 hadde skolene lavere kostnader pr. elev til undervisning enn Gjesdal, Klepp, Sandnes og Stavanger.
- Kostnadene til skole har økt, men ikke i nærheten av like mye som i de andre kommunene. Kommunen har relativt lave utgifter til SFO. Bare Gjesdal ligger lavere.
- Det er få elever med spesialundervisning, men mange undervisningstimer per elev for de som har spesialundervisning.
- Harestad og Grødem har økt vikarbruken siden 2021.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

I all hovedsak tenker vi rapporten kan stå som den står og den gir som før nevnt en grundig analyse av område skole og tjenestedata på skoleområdet.

Avsnittet hvor dere uttrykker bekymring for at skolene i kommunen har lav lærertetthet innenfor den ordinære undervisningen ønsker vi å kommentere og ønskes omformulert.

Dere skriver "det kan oppstå en negativ spiral hvis stram økonomi øker behovet for spesialundervisningen fordi lærertettheten blir svekket. Vi anbefaler å følge nøye med på hvordan lærernormen etterleves."

Dette avsnittet ser ut til å gå utenfor det opprinnelige mandatet. Mandatet fokuserer på kostnadsdriverne i Randabergskolen, årsakene til variasjoner i kostnadsnivå mellom skolene, og hvorfor Randaberg bruker mer ressurser på skole enn sammenlignbare kommuner. Anbefalingen om å følge nøye med på lærertetthet og lærernormen og bekymringen om en potensiell negativ spiral knyttet til spesialundervisning og økonomiske innstramminger er ikke direkte knyttet til de spesifikke spørsmålene mandatet stilte.

Samtidig vet vi fra et faglig perspektiv at sammenhengen mellom økning i spesialundervisning i skolesektoren ofte har andre og mer sammensatte årsaker enn i strammere økonomi. Mange kommuner har hatt vedvarende høye tall på antall elever som har mottatt spesialundervisning til tross for god kommune og skoleøkonomi.

Perspektivet kan være relevant for en bredere forståelse av skolesektorens utfordringer, men hører mer hjemme i en kvalitetsvurdering eller risikoanalyse av utdanningstilbudet enn i en ren kostnadsanalyse. Dette fokuset på lærertetthet og spesialundervisning går derfor utover mandatets opprinnelige rammer. Selv om analysen peker på viktige utfordringer rundt lærertetthet og spesialundervisning, skaper det usikkerhet at metoden for dette ikke er tydelig beskrevet. Slike løse antakelser kan ha utilsiktede konsekvenser og burde støttes av et mer solid datagrunnlag for å sikre pålitelige anbefalinger.

1.1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN, FORMÅL OG OPPBYGGING AV RAPPORT

Bakgrunnen for denne undersøkelsen er vedtaket kontrollutvalget i Randaberg foretok 25. april 2023. Kontrollutvalget gikk inn for å bestille et utkast til prosjektmandat der Rogaland Revisjon IKS ble bedt om å se på tjenstedata i skolen. Kommuneadministrasjonen i Randaberg har hatt en antakelse om at skolene i kommunen drives “betydelig dyrere enn sammenlignbare kommuner”, slik det ble uttrykt på kontrollutvalgsmøtet.

Til kontrollutvalgsmøtet i juni 2023 forelå et utkast til prosjektmandat, der Rogaland Revisjon anbefalte å utarbeide en undersøkelse – og ikke en ordinær forvaltningsrevisjon. I en forvaltningsrevisjon bruker vi revisjonskriterier, som er elementer som inneholder krav eller forventninger vi vurderer funnene våre opp imot. I en undersøkelse vil det være lavere formkrav siden vi ikke bruker revisjonskriterier. Ellers bruker vi metodene som er vanlige i en forvaltningsrevisjon.

Et viktig argument for å foreta en eksplorativ undersøkelse – der vi skal prøve å skaffe bedre forståelse for hvordan Randabergskolen fungerer – er at det ikke finnes et ferdigtegnet kart å navigere etter. Det har vært lansert noen hypoteser i forkant, men i en undersøkelse som dette er det naturlig å lete bredt etter forklaringer.

Undersøkelsene (se også metodeavsnittet) viser at premissene som problemstillingene bygger på, er feil. Det blir blant annet spurt om hva som er de viktigste årsakene til at Randaberg bruker mer ressurser enn sammenlignbare kommuner på skole. Her viser våre gjennomganger at Randaberg ikke lenger bruker mer enn andre kommuner på skole. Kommunen bruker minst av alle på undervisning i 2023. Funnene som er gjort vil styre organiseringen av denne rapporten. Etter å ha sett nærmere på Randabergs ressursbruk på skole, vil vi ta for oss kostnadsdrivere og kostnadsvekst, og til slutt undersøke hvorfor skolene Goa, Grødem og Harestad har ulikt kostnadsnivå.

De tre skolene i Randaberg er alle kombinerte barne- og ungdomsskoler, og skolene er fordelt på fire bygninger.

1.2 METODE

Datainnsamlingen er delt i to – en sonderings- og analysefase og en hovedfase. I den første fasen har vi hentet inn nøkkeltall og informasjon fra flere ulike kilder, som Framsikt/KOSTRA (kommune-stat-rapportering), Statistisk sentralbyrå, Grunnskolens informasjonssystem (GSI samler inn data som gir informasjon til skoleeiere, statsforvalterne, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet), kommunens regnskap og andre nøkkeltall.

I sonderings- og analysefasen har vi spisset rapporten inn mot områder der vi har avdekket forskjeller mellom skolene og/eller kommunene. I denne fasen har vi også intervjuet nøkkelpersoner i kommuneadministrasjonen og på skolene.

SSB har utarbeidet KOSTRA-grupper for å gjøre det lettere å sammenligne KOSTRA-data på tvers av kommuner. Gruppene er basert på kommunens folkemengde og økonomiske rammebetingelser.

Randaberg er plassert i KOSTRA-gruppe 7. Dette er gruppen for kommuner mellom 10.000 og 19.999 innbygger, og som har lave frie disponible inntekter per innbygger.

I undersøkelsen vår sammenligner vi Randaberg kommune med Gjesdal og Klepp, som også inngår i KOSTRA-gruppe 7. Vi sammenligner også Randaberg med Stavanger og Sandnes, fordi intervjuene tyder på at Randaberg i større grad sammenligner seg med disse to kommune (konkurranse om arbeidskraften) enn med Gjesdal og Klepp.

2 RELATIVT LAVE SKOLEUTGIFTER

2.1 INNLEDNING

Den tredje problemstillingen vår dreier seg om hva som er de viktigste årsakene til at Randaberg kommune bruker mer ressurser til skole enn sammenlignbare kommuner.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at premisset for denne problemstillingen er feil: Randaberg kommune bruker ikke lenger mer enn sammenlignbare kommuner på skolesektoren. Snarere tvert imot. I 2023 hadde Randabergskolen de laveste utgiftene forbundet med undervisning, sammenlignet med andre kommuner i distriktet og KOSTRA-gruppen.

En viktig årsak til dette ser ut til å være tiltak som er iverksatt for å effektivisere driften, som er en del av den pågående omstillingsprosessen i Randabergskolen. I 2023 ble det satt i verk tiltak for å effektivisere og omstille driften for totalt 43 millioner kroner innen helse og velferd og oppvekst (tilsvarende 3 prosent reduksjon i driftsnivået i hele organisasjonen).

I økonomiplanen 2024-2027 kommer det frem at antall elever vil gå drastisk ned fra 2025. Dette vil påvirke dimensjoneringen av skoletilbudet i Randaberg kommune.

Resten av dette kapittelet går med til å underbygge vår konklusjon om at Randaberg kommune har relativt lave skoleutgifter.

2.2 ØKONOMISKE INDIKATORER

I KOSTRA brukes det flere ulike økonomiske indikatorer. De vanligste er:

- Brutto driftsutgifter – viser **totale** driftsutgifter per tjenesteområde eller totalt¹.
- Korrigerte brutto driftsutgifter – viser driftsutgifter til **egen tjenesteproduksjon**². Brukes for å beregne produktivitetsindikatorer, det vil si hva det koster å produsere en enhet av tjenesten. Utgifter til private skoler, brukerbetaling, salg, inntekter og refusjon fra andre er ikke med.
- Netto driftsutgifter – viser de totale driftsutgiftene fratrukket bundne eller tjenesterelaterte driftsinntekter³. Brukes for å beregne prioriteringsindikator, det vil si mål på hvordan de frie driftsinntektene er prioritert.
- Netto driftsutgifter korrigert for elever i private skoler – beløpet som trekkes i rammetilskuddet legges til netto utgift for funksjon 202. Beløpet hentes fra grønt hefte – et vedlegg til statsbudsjettet som viser fordelingen av rammetilskuddet til hver enkelt kommune og fylkeskommuner etter objektive kriterier.

Netto driftsutgifter justert for utgiftsbehov – viser netto driftsutgifter justert for kommunen sitt utgiftsbehov⁴. I vår økonomiske analyse er det netto driftsutgifter og netto driftsutgifter justert for utgiftsbehov som brukes.

¹ Brutto driftsutgifter viser de **totale** driftsutgiftene (artsserie 0 til 4) inklusive avskrivninger, eksklusive finansutgifter. Brutto driftsutgifter brukes som utgiftsbegrep for sum driftsutgifter per funksjon/tjenesteområde eller totalt.

Brutto driftsutgifter per funksjon eller tjenesteområde er definert slik:

Aktuell(e) funksjon(er), artene [(010..480 + 590) – (710 + 729)]

² Brutto driftsutgifter viser de **totale** driftsutgiftene (artsserie 0 til 4) inklusive avskrivninger, eksklusive finansutgifter. Brutto driftsutgifter brukes som utgiftsbegrep for sum driftsutgifter per funksjon/tjenesteområde eller totalt.

Brutto driftsutgifter per funksjon eller tjenesteområde er definert slik:

Aktuell(e) funksjon(er), artene [(010, 480 + 590) – (710 + 729)]

³ Netto driftsutgifter viser de totale driftsutgiftene fratrukket bundne eller tjenesterelaterte driftsinntekter (artsserie 6 til 8). Netto driftsutgifter uttrykker dermed hvor stor del av bruttoutgiftene som finansieres med frie driftsinntektene (inntektene som ikke er bundne eller relaterte til tjenesten). Dette benyttes som grunnlag for å beregne prioriteringsindikatorer, det vil si mål på hvordan de frie driftsinntektene er prioritert.

Netto driftsutgifter er definert slik:

Aktuell(e) funksjon(er), artene [(010, 480 + 590) – (600..890)]

⁴ Viser netto driftsutgifter justert for kommunens utgiftsbehov.

Utgiftsbehov tar hensyn til ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene som smådriftsulemper, lange reiseavstander, og forskjeller som ulike sammensetning i befolkningen (eksempelvis høy andel barn og unge gir et høyt utgiftsbehov til barnehage og grunnskole).

2.3 UTGIFTSBEHOV

Ved sammenligning av flere ulike kommuner justeres tallene ofte for utgiftsbehovet.

Utgiftsbehovet er statens beregning av kommunens utfordringer på det aktuelle tjenesteområdet i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom en kommune har over 100 % betyr det at kommunen har høyere behov sammenlignet med gjennomsnittet i landet, under 100 % betyr lavere behov.

Utgiftsbehovet skal fange opp ulik befolknings sammensetning, sosiodemografiske forhold og bosettingsmønster. Kommunene kompenseres/trekkes for slike kostnadsforskjeller gjennom inntakssystemets kostnadsnøkler. Dette er objektive kriterier som kommunen ikke kan påvirke.

Tabell 1 Utgiftsbehov, delkostnadsnøkler for grunnskole

	Randaberg	Gjesdal	Klepp	Sandnes	Stavanger	Kostra- gruppe 7
Innbyggere 6-15 år (92 %)	116,6 %	134,3 %	121,7 %	117,6 %	106,1 %	108,2 %
Basiskriteriet (1 %)	93,9 %	96,2 %	52,9 %	13,0 %	7,4 %	78,6 %
Reiseavstand innen sone (2 %)	14,6 %	151,4 %	49,4 %	72,9 %	47,9 %	103,1 %
Reiseavstand til nabokrets (2 %)	75,6 %	129,8 %	78,1 %	96,7 %	73,3 %	111,8 %
Innvandrere 6-15 år (3 %)	108,0 %	130,0 %	98,4 %	136,1 %	135,1 %	96,5 %
Utgiftsbehov grunnskole	113,5 %	133,9 %	118,2 %	115,7 %	104,1 %	107,4 %

Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024

Utgiftsbehovet til grunnskole påvirkes mest etter hvor mange innbyggere 6-15 år det finnes i kommunen.

2.4 SAMLEDE NETTOUTGIFTER TIL GRUNNSKOLE

Tabellen nedenfor viser netto driftsutgifter til grunnskole, utgiftsbehovet til grunnskole og netto driftsutgifter justert for utgiftsbehov.

Tabell 2 Netto driftsutgifter til grunnskole (202, 215, 222 og 223), per innbygger, 2023

	Netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter, justert for utgiftsbehov	Netto driftsutgifter, justert for utgiftsbehov og korrigeret for elever i private skoler
Randaberg	18 319	16 135	16 415

Gjesdal	20 748	15 491	15 874
Klepp	19 501	16 503	16 878
Sandnes	18 222	15 755	16 533
Stavanger	16 868	16 210	16 907
Kostragruppe 7	18 390	17 116	17 600

Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024

Tabellen viser at det er Gjesdal kommune som har høyest enhetskostnader til grunnskole før vi justerer for utgiftsbehovet. De har også det høyeste behovet for grunnskole (hovedsakelig knyttet til en høy andel barn mellom 6-15 år).

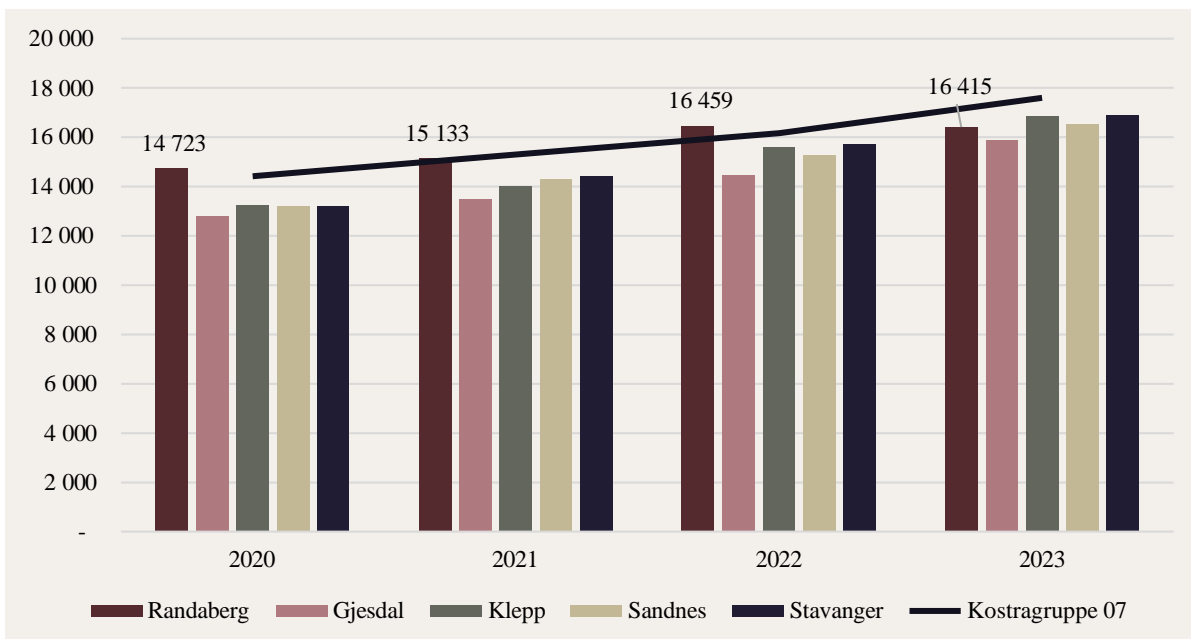
Justert for utgiftsbehov ser vi at Gjesdal har de laveste enhetskostnadene blant sammenligningskommunene. Det samme gjelder dersom vi i tillegg korrigerer for elever i private skoler⁵.

Randaberg kommune har de nest-laveste enhetskostnadene, justert for utgiftsbehov. Kostnadene er omtrent like, men de andre kommunene har hatt en mye høyere vekst i kostnader.

Den mest presise utgiftsindikatoren er netto driftsutgifter korrigert for elever i private skoler og justert for utgiftsbehov. Dette illustreres i figuren under.

Figur 11 Utvikling i netto driftsutgifter for grunnskole (funksjon, 202, 215, 222 og 223), justert for utgiftsbehov og korrigert for elever i private skoler (202)

⁵ Korrigeringen for privatskoler sikrer at en kommune med mange elever i private skoler ikke får lave enhetskostnader til grunnskole sammenlignet med kommuner som har få elever i private skoler. Randaberg har få elever i private skoler, og blir dermed trukket lite i rammetilskuddet. I Stavanger har en mange elever i private skoler, og trekket er derfor betydelig høyere. Dette medfører at enhetskostnaden per innbygger til grunnskole øker med over 1.000 kroner dersom man korrigerer for elever i private skoler. Av tabellen ser vi at Gjesdal har lavest enhetskostnader også korrigert for elever i private skoler.



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024

Figuren viser at Randaberg har hatt lavere utgiftsvekst enn de andre kommunene. Fra å ha klart høyest kostnad, er det i 2023 bare Gjesdal som har lavere enhetskostnader.

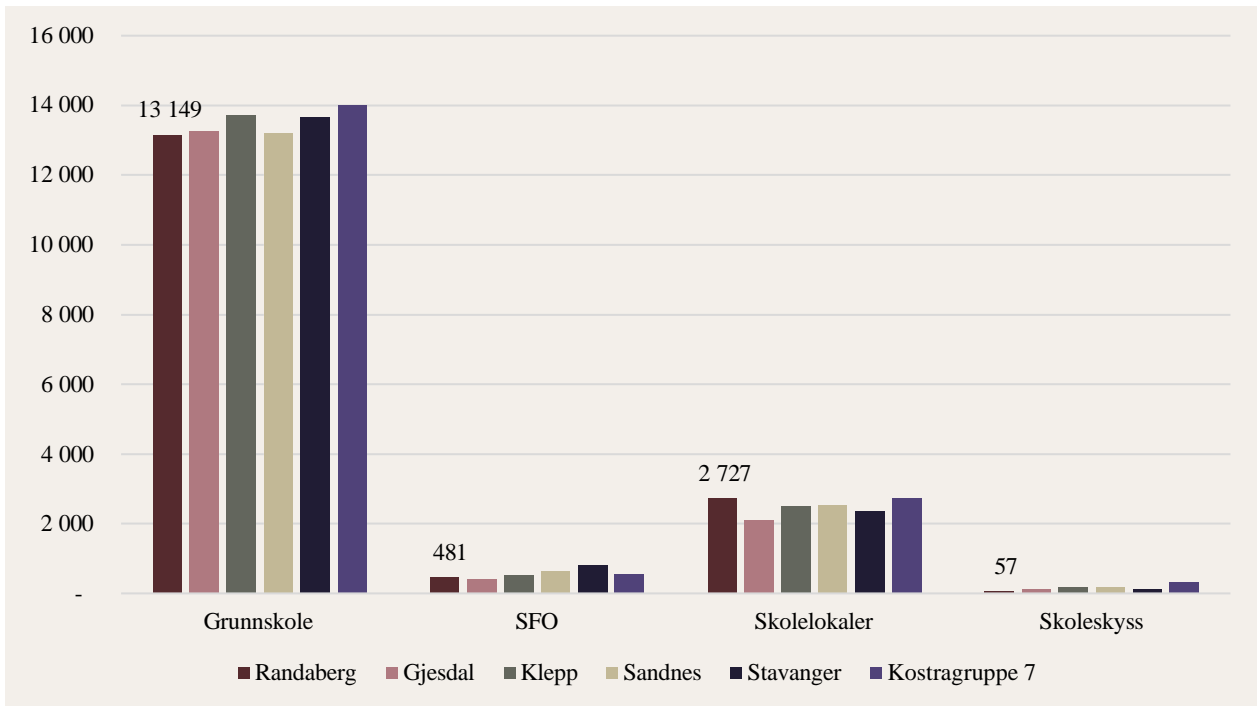
Både tabellen og figuren under illustrerer Randaberg kommunes behovskorrigerede utgifter til skole, fordelt på delindikatorerne grunnskole (undervisning), SFO, skolelokaler og skoleskyss.

Tabell 3 Netto driftsutgifter per funksjon justert for utgiftsbehov, 2023, per innbygger

	Randaberg	Gjesdal	Klepp	Sandnes	Stavanger	Kostrar- gruppe 7
202 Grunnskole	13 149	13 278	13 708	13 186	13 654	13 996
215 SFO	481	394	511	653	796	548
222 Skolelokaler	2 727	2 095	2 495	2 533	2 341	2 728
223 Skoleskyss	57	106	166	160	116	328

Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024, funksjon 202 er i tillegg korrigert for elever i private skoler.

Figur 2 Netto driftsutgifter per funksjon justert for utgiftsbehov, 2023, per innbygger



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024, funksjon 202 er i tillegg korrigert for elever i private skoler.

Vi ser at Randaberg kommune er lavest på utgifter til grunnskole (primært utgifter knyttet til undervisning) og på skoleskyss, mens kommunen er høye på utgifter til skolelokaler.

Vi går nærmere inn på de tre delfunksjonene i avsnittene under. Vi dropper å gå nærmere inn på skoleskyss, men bare slår fast her at Randaberg kommune bruker lite ressurser på skoleskyss. Kommunen er liten i areal, noe som medfører at få elever har behov for skyss.

2.5 UTGIFTER TIL UNDERVISNING

I denne delen ser vi nærmere på utgiftene forbundet med funksjon 202, det vil si grunnskole. Denne funksjonen omfatter blant annet all undervisning, delingstimer, spesialundervisning, vikarer, administrasjon på den enkelte skole, PPT og undervisningsmateriell osv. Derfor bruker vi begrepene undervisning og grunnskole om hverandre når vi omtaler denne funksjonen.

Tabellen nedenfor viser netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år og per elev i kommunal grunnskole. For å ikke korrigere for antall innbyggere to ganger har vi benyttet netto driftsutgifter uten justering for utgiftsbehov (92 % av justeringen er på grunnlag av andel innbyggere 6-15 år).

Tabell 4 Netto driftsutgifter til grunnskole, 2023

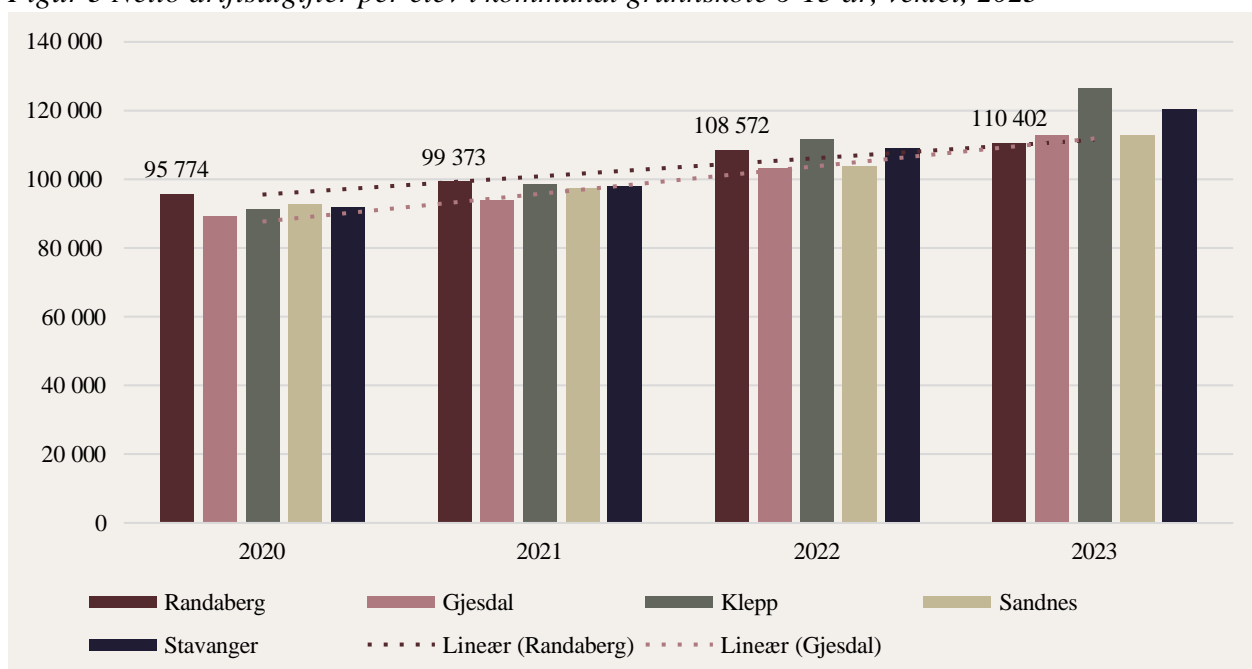
	Randaberg	Gjesdal	Klepp	Sandnes	Stavanger
Netto driftsutgifter, per innbygger 6-15 år	106 364	106 868	113 423	103 740	110 042
Netto driftsutgifter, per elev i kommunal grunnskole 6-15 år, vektet	110 402	112 879	126 563	112 816	120 450
Netto driftsutgifter, per innbygger 6-15 år, korrigert for elever i private skoler	108 676	110 035	116 615	110 240	115 957

Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

Når vi bruker netto driftsutgifter per elev i kommunal grunnskole er det Randaberg kommune som ligger lavest. Per innbygger 6-15 år ligger Sandnes lavere.

Formålet for dette prosjektet er å finne kostnadsdrivere i kommunale skoler. Derfor vil vi i det videre ikke benytte indikatorer som tar hensyn til elever i private skoler. Vi velger å bruke faktiske kostnader kommunene har, og deler på antall elever i kommunale skoler, vektet⁶.

Figur 3 Netto driftsutgifter per elev i kommunal grunnskole 6-15 år, vektet, 2023



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

Figuren viser den samme tendensen som over. Randaberg kommune hadde den høyeste kostnaden per elev i 2020, mens bildet har snudd i 2023. I 2020 lå kostnaden per elev i

⁶ Vektet grunnlagstall som brukes som nevner i økonomiske indikatorer som sees i forhold til elevtall. Pga. at elevtallet er registrert per 01.10. for skoleåret, er elevtallet i indikatoren justert/vektet til å samsvare med regnskapsåret i forholdet 7/12 for elevtallet i fjor og 5/12 for elevtallet i år.

Randaberg 6690 kroner høyere enn per elev i Gjesdal. I 2023 lå utgiftene per elev i Randaberg 2477 kroner lavere enn i Gjesdal.

2.5.1 DETALJERTE REGNSKAPSTALL

I vedleggsdelen finnes fullstendig detaljerte regnskapstall per elev i kommunal grunnskole vektet. Under har vi tatt med de mest sentrale indikatorene for analysen.

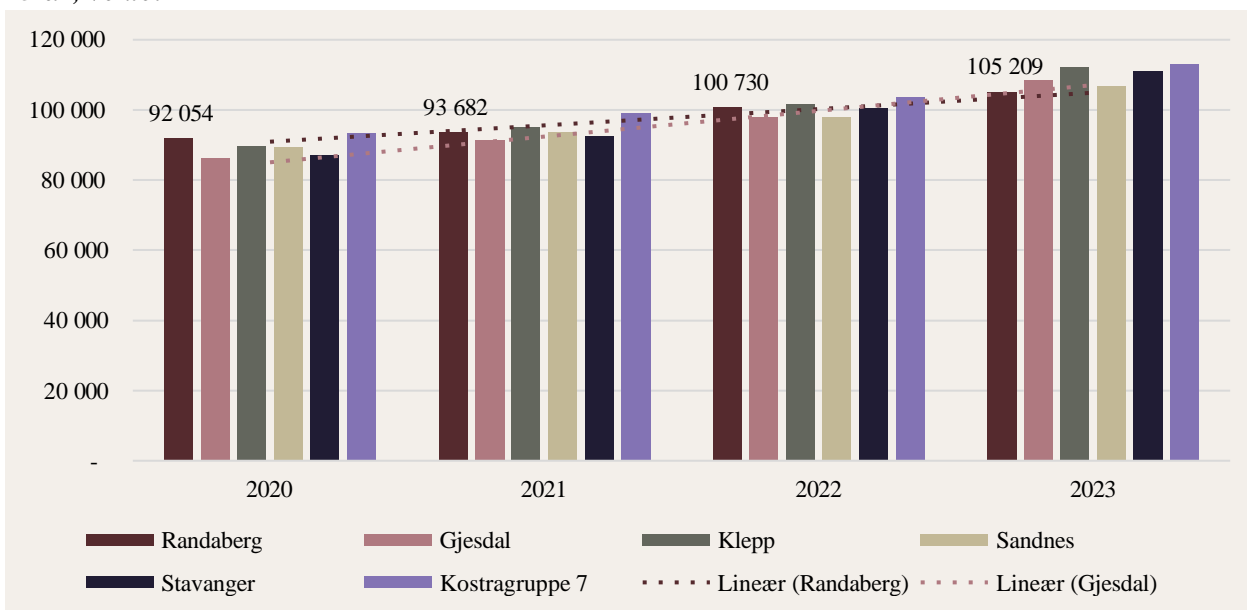
Tabell 5 Netto driftsutgifter til grunnskole, detaljerte regnskapstall 2023, per elev vektet

	Randaberg	Gjesdal	Klepp	Sandnes	Stavanger
Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon	105 209	108 602	112 232	106 616	111 061
Driftsutgifter til undervisningsmaterieell	1 986	1 269	1 520	1 664	2 331
Driftsutgifter til inventar og utstyr	458	257	829	1 025	1 121

Kilde: KOSTRA tabell 12367 og 12245, reviderte tall per 17.06.2024.

Lønn er den viktigste utgiftsdriveren i grunnskolen. I 2023 hadde Randaberg de laveste lønnskostnadene når sykelønnsrefusjonen var trukket fra. Reduserte lønnsutgifter er den viktigste årsaken til utgiftsreduksjonen i Randaberg de siste årene. Dette illustreres i figuren under.

Figur 4 Utvikling i lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon per elev i kommunal grunnskole 6-15 år, vektet



Kilde: KOSTRA tabell 12245, reviderte tall per 17.06.2024.

Veksten i lønnsutgifter har vært lavere i Randaberg enn andre steder. Fra 2020 til 2023 økte lønnsutgiftene i Randaberg med 14,3 %, mens de økte med 25,8 % i Gjesdal. Høyest vekst var det i Stavanger (27,6 %).

2.6 SKOLELOKALER

Under funksjon 222, skolelokaler, skal alle utgifter som er direkte bygningsrelaterte føres, det vil si utgifter til forvaltning av bygg og anlegg, drift (herunder renhold) og vedlikehold av bygg og anlegg, samt utgifter til påkostning og nyinvesteringer. Avskrivninger⁷ på bygningene og anleggene inngår også i byggfunksjonen.

I analysen av netto driftsutgifter til skolelokaler velger vi å benytte enhetskostnader per innbygger i kommunen. Tabellen under viser at Randaberg kommune har de høyeste utgiftene forbundet med skolelokaler.

Tabell 6 Netto driftsutgifter til skolelokaler, per innbygger, 2023

	Netto driftsutgifter til skolelokaler (222), per innbygger	Herav avskrivninger til skolelokaler (222), per innbygger	Andel avskrivninger i prosent
Randaberg	3 097	1 003	32 %
Gjesdal	2 806	900	32 %
Klepp	2 948	1 310	44 %
Sandnes	2 930	1 450	50 %
Stavanger	2 436	851	35 %
Kostragruppe 7	2 929	1 112	38 %

Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

Randaberg hadde i 2023 høyest kostnader til skolelokaler blant sammenligningskommunene, og de høyeste avskrivningene per innbyggere. Avskrivninger til skolelokaler blir påvirket av størrelsen på investeringene i skolelokaler i den enkelte kommunen. Når vi ser hvor stor andel av netto driftsutgifter til skolelokaler som går til avskrivninger, ligger Randaberg lavest, sammen med Gjesdal.

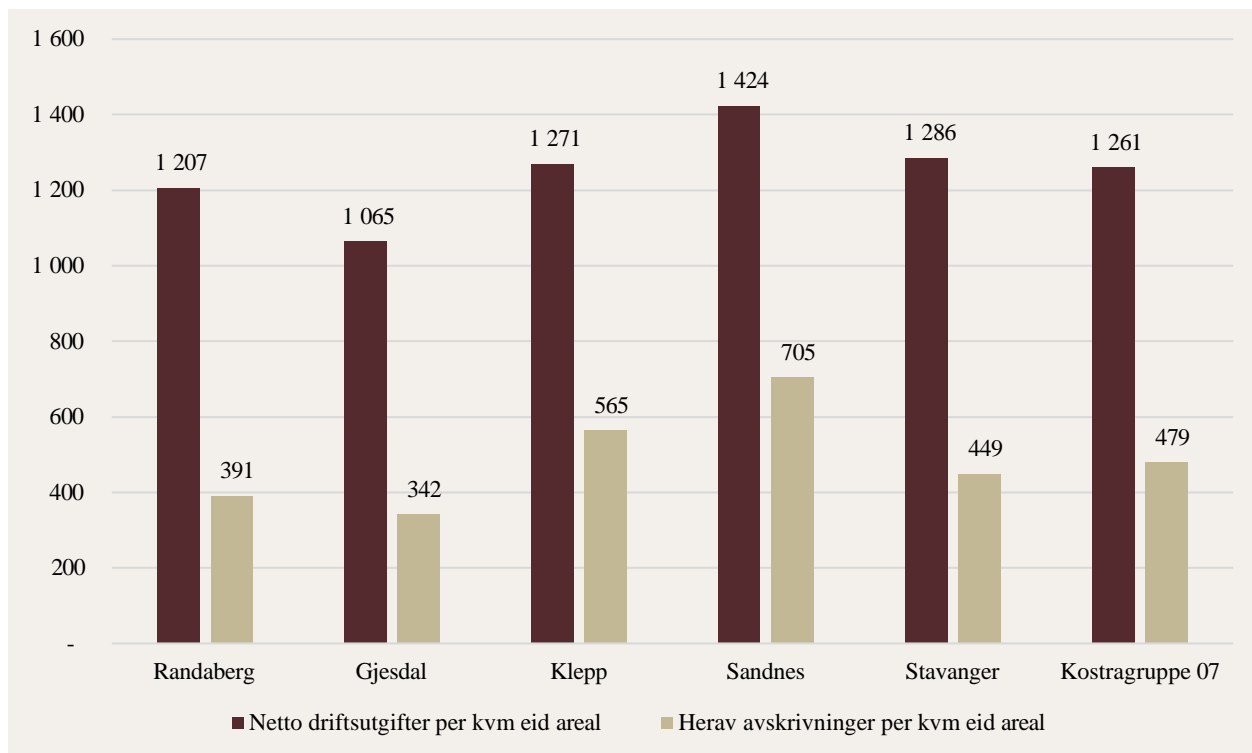
Avskrivningene til Randaberg har blitt redusert fra 16,5 millioner i 2022 til 11,8 millioner i 2023. Årsaken til reduksjonen er at en tomt ved den nye skolen på Harestad ble feilavskrevet, og at man i regnskapet for 2023 har reversert avskrivningen med 4 millioner kroner⁸. Denne reverseringen vil påvirke avskrivningene spesielt i 2023. Fra 2024 antar man at avskrivningene vil være på om lag samme nivå som i 2022. Kort fortalt betyr dette at avskrivningene før 2023 var for lave, mens avskrivningene for 2023 var for høye og at dette vil normaliseres i 2024. Analysen av akkurat disse tallene for 2023 blir derfor noe misvisende.

⁷ Det vil si avskrivninger i henhold til forskrift 7.6.2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. § 3-4. «Avskrivningene skal starte senest året etter at anleggsmidlet er anskaffet». For skolelokaler kan avskrivningsperioden ikke være lenger enn 40 år, jfr. § 3-4 bokstav e. Avskrivninger føres på art 590.

⁸ Årsrapport Randaberg kommune 2023

Figuren under netto utgifter til skolelokaler og avskrivninger per kvadratmeter. I 2023 er det bare Gjesdal som har lavere enhetskostnader enn Randaberg. Randaberg har høyest kostnader, men lavest per kvadratmeter, med andre ord et stort antall kvadratmeter per elev.

Figur 5 Netto driftsutgifter til skolelokaler (222) og avskrivninger per kvm eid skolelokale, 2023



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024

2.7 SKOLEFRITIDSORDNING

Alle kommune skal ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for elever på 1.-4. trinn, og for elever med særskilte behov på 1.-7. trinn.

SFO er ikke en del av grunnskoleopplæringen og skal være et frivillig tilbud. SFO er regulert i opplæringsloven § 13-7. Og retten til et godt og trygt skolemiljø (kapittel 9A i opplæringsloven) gjelder også for SFO.

Fra skoleåret 2020-21 ble det innført en statlig ordning med redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt som har barn på 1. og 2. trinn. I tillegg ble SFO for elever på 5.-7. trinn med særskilte behov gratis fra skoleåret 2020-21⁹.

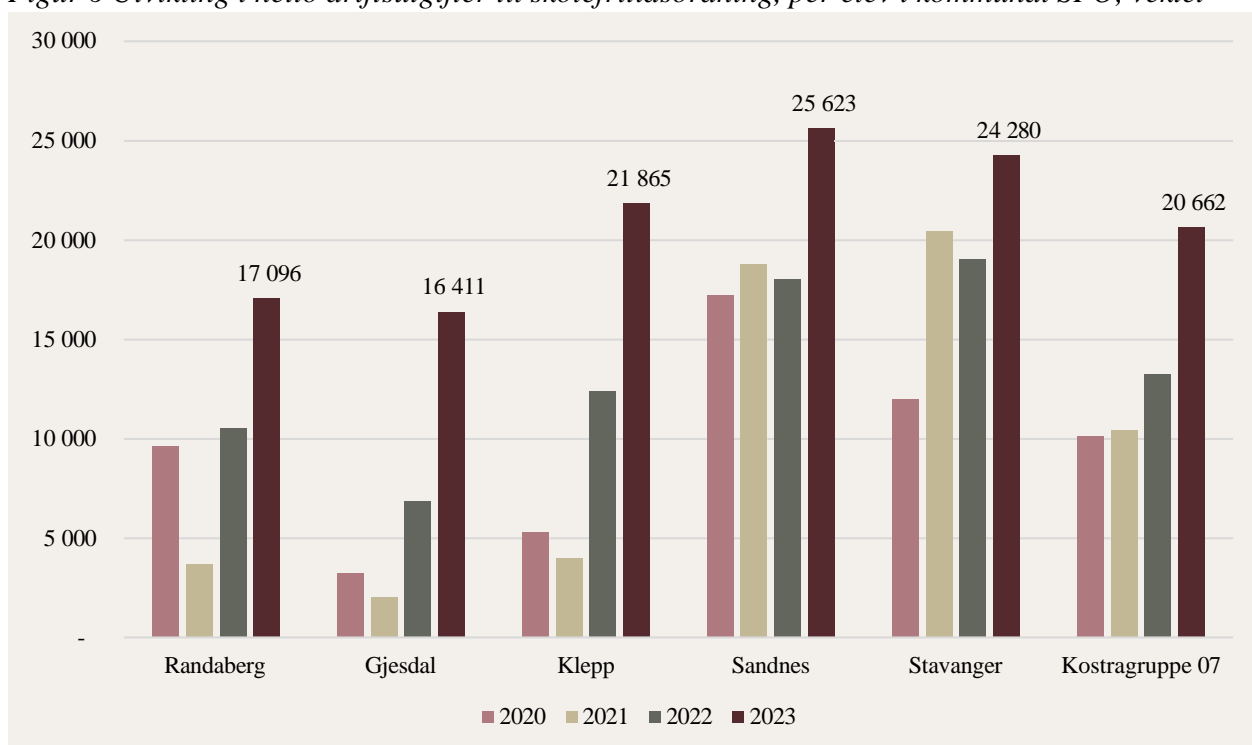
Fra skoleåret 2021-22 kom en nasjonal rammeplan for skolefritidsordningen. Målet med rammeplanen er at barna skal få et godt tilbud, ikke at skolefritidsordningen skal være mest mulig lik alle steder.

⁹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/fakta-om-grunnskolen/sfo/>

Fra høsten 2022 ble det innført 12 timers gratis SFO per uke på 1. trinn. Dette ble utvidet til også å gjelde 2. trinnet fra høsten 2023. Kommuner kan også søke tilskudd for elever på 1. trinn fra lavinntektsfamilier som ønsker å utvide deltidsplassen til gratis heltidsplass.

De statlige endringene i foreldrebetaling for SFO viser godt igjen som økning i antall barn som benyttet kommunal SFO¹⁰. Fra 2020 til 2023 er det en økning i antall elever i SFO på nesten 19 %.

Figur 6 Utvikling i netto driftsutgifter til skolefritidsordning, per elev i kommunal SFO, vektet



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024

Randaberg har relativt lave kostnader til SFO, bare Gjesdal ligger lavere. Utviklingen viser tydelig innføringen av makspris fra 2022 til 2023. Brukerbetalingene økte fra 2020 til 2021 på tross av innføring av redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt som har barn på 1. og 2. trinn.

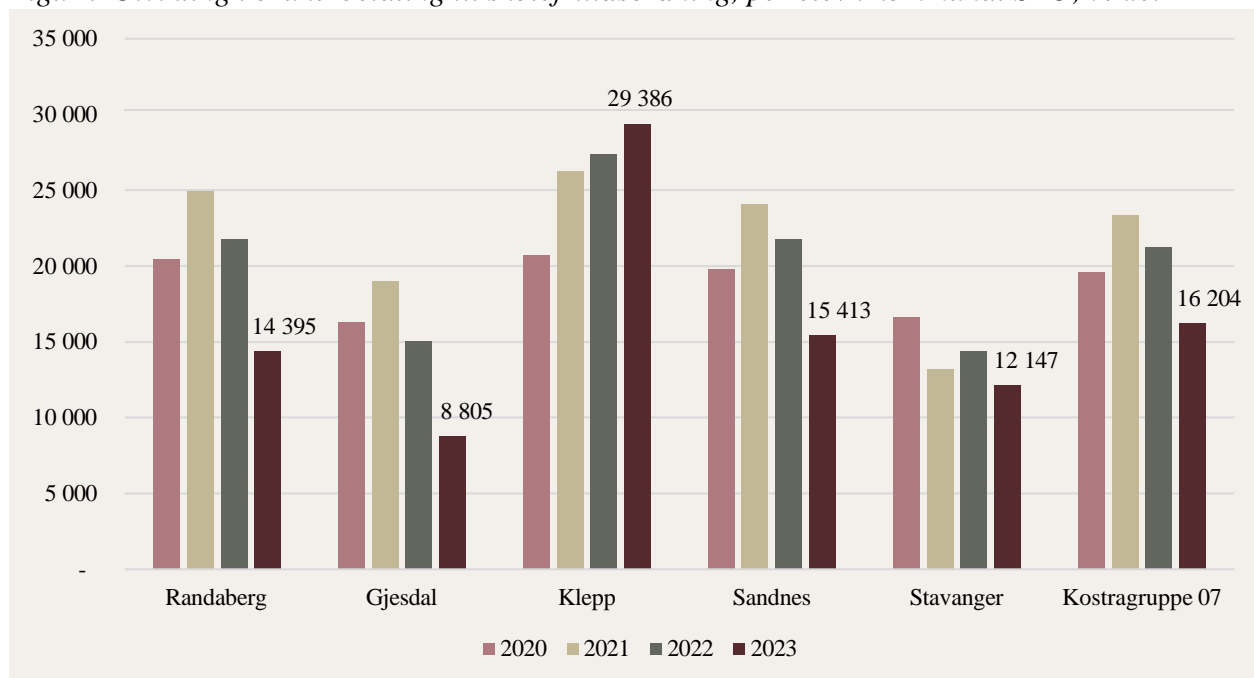
Hovedårsaken til at kostnadene har steget fra 2021 til 2023 kan skyldes regjeringens innføring av gratis 12-timersplass for 1.klassinger høsten 2022. Ordningen ble utvidet til å også gjelde 2.trinn fra og med august 2023.

En annen grunn til at kostnadene har steget fra 2021 til 2023 skyldes at lønnsutgiftene for SFO i Randaberg økte kraftig fra 2021 til 2022 (25,7 %). Fra 2022 til 2023 økte lønnsutgiftene marginalt, mens brukerbetalingene sank drastisk som følge av statlige føringer.

¹⁰ Randaberg kommune har ingen privat SFO, og vi har derfor kun fokusert på kommunal SFO.

I figuren under ser vi nærmere på utviklingen i brukerbetalingen. Den viser at brukerbetalingen per elev er kraftig redusert fra 2021 til 2023. Samtidig viser figuren at Randaberg har høyere brukerbetaling per elev enn Gjesdal og Stavanger, men lavere enn Klepp, egen KOSTRA-gruppe og Sandnes. Klepp kommune har desidert høyest brukerbetaling per elev blant sammenligningskommunene, og har også hatt en kraftig vekst i brukerbetalingen.

Figur 7 Utvikling i brukerbetaling til skolefritidsordning, per elev i kommunal SFO, vektet



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

2.8 OPPSUMMERING

Randaberg kommune bruker ikke lenger mer ressurser på skolesektoren enn sammenlignbare kommuner. I 2023 hadde Randabergskolen de laveste utgiftene forbundet med undervisning. En viktig forklaring til dette ser ut til å være tiltak som er iverksatt for å effektivisere driften, som er en del av den pågående omstillingsprosessen i Randabergskolen.

Randaberg kommune er lavest på utgifter til undervisning og skoleskyss, men høye på utgifter til skolelokaler, sammenlignet med andre kommuner. Tallgjennomgangen viser videre at skoleutgiftene fra 2020 til 2023 har økt mindre i Randaberg enn andre steder.

3 KOSTNADSDRIVERE

3.1 INNLEDNING

I denne delen ser vi på hva som er viktige kostnadsdrivere i skolen. Vi fremhever sentrale kostnadsdrivere der Randaberg kommune ligger høyere enn andre kommuner.

Et viktig poeng i den forbindelse er at rektorene kun styrer over driften til ordinær undervisning og SFO. Skoleskyss og skolelokaler ligger utenfor rektors kontroll, selv om vi kort går inn på utviklingen i utgiftene til skolebygg helt til slutt i dette kapittelet.

3.2 SKOLESTRUKTUR

3.2.1 ALLE ER 10-TRINNSSKOLER

Randaberg kommune har valgt en skolestruktur som er ulik de omkringliggende kommunene. Alle skolene har 1.-10. trinn. Randaberg har (i likhet med Klepp) ingen private skoler. Selv om Randaberg ikke har egne private skoler, er det Randaberg-elever som går i private skoler i andre kommuner¹¹.

Det er ikke lenge siden skolestrukturen i Randaberg var oppe til politisk debatt. Kort fortalt var det to hovedalternativer for hvordan skolestrukturen skulle se ut i fremtiden. Den ene modellen var å omgjøre skolene til to barneskoler og en ungdomsskole. Den andre modellen var å beholde 1-10-skoler ved Grødem og Goa, og 1-7-skole ved Harestad. Dette innebar at ungdomsskolevene ved Harestad ble fordelt på de to andre skolene.

Begge alternativene innebar å rive den gamle delen av Harestad skole for å spare driftskostnader. Dette forslaget møtte sterk motstand fra foreldregruppa ved skolen, og i mars 2023 vedtok kommunestyret å beholde den eksisterende strukturen.

Intervjuene tyder på at skolestrukturdebatten i Randaberg har hatt negative konsekvenser for skolene, spesielt for Harestad skole, som opplevde stor turnover i påvente av den politiske beslutningen. Skoleledelsen mener støyen har ført til at de har flere ufaglærte lærere enn tidligere.

3.2.2 STORE SKOLER

Randaberg kommune har relativt få skoler i forhold til elevtall, noe som betyr store skoler. Dette illustreres under.

Tabell 7 Antall innbygger og elever, 2023

¹¹ Kommunen får derfor et tillegg for elever i private skoler. Tillegg for elever i private skoler beregnes av staten. Beløpet som trekkes i rammetilskudd legges til netto utgift på funksjon 202 grunnskole. Oversikten finnes i grønt hefte.

	Randaberg	Gjesdal	Klepp	Sandnes	Stavanger
Antall innbyggere 6-15 år	1 613	1 998	2 903	11 579	18 263
Antall elever i kommunal grunnskole	1 561	1 926	2 587	10 679	16 749
Antall elever i kommunal grunnskole, vektet	1 554,0	1 891,6	2 601,6	10 647,5	16 684,8
Antall elever i private grunnskoler	0	65	0	628	1 734
Elever per kommunal grunnskole	520	321	287	344	342

Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

Skolestørrelse er den viktigste kostnadsdriveren i grunnskolen. Store skoler gir vanligvis lavere utgifter til grunnskole per elev. Randaberg har tre kommunale grunnskoler, og gjennomsnittlig 520 elever per skole. Dette er høyt sammenlignet med de andre sammenligningskommunene. Gjesdal har seks kommunale grunnskoler, og 321 elever i snitt per skole. Klepp har ni skoler, og gjennomsnittlig 287 elever per skole. KOSTRA-gruppe 7 har bare 247 elever per skole.

Et element som kan spille inn er at Randaberg ikke har egne ungdomsskoler. Ungdomsskolene har ofte færre elever per skole.

3.3 ORDINÆR UNDERVISNING, SPESIALUNDERVISNING OG SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

3.3.1 LÆRERTETTHET I ORDINÆR UNDERVISNING

Gruppestørrelse er et mål på lærertetthet i skolen, det vil si forholdet mellom elevtimer og lærertimer, jfr. Udir.no. Gruppestørrelse er ikke det samme som klassestørrelse. Det skiller mellom gruppestørrelse 1 og 2:

- Gruppestørrelse 1 er definert som *forholdet mellom det totale antallet elevtimer og det totale antallet lærertimer.*
- Gruppestørrelse 2 er definert som *forholdet mellom elevtimer minus timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, og ordinære undervisningstimer pluss oppdeling til samiske språkalternativer og andre målformer.* Gruppestørrelse 2 er et estimat på antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Det er gruppestørrelse 2 som brukes i forhold til lærernormen.

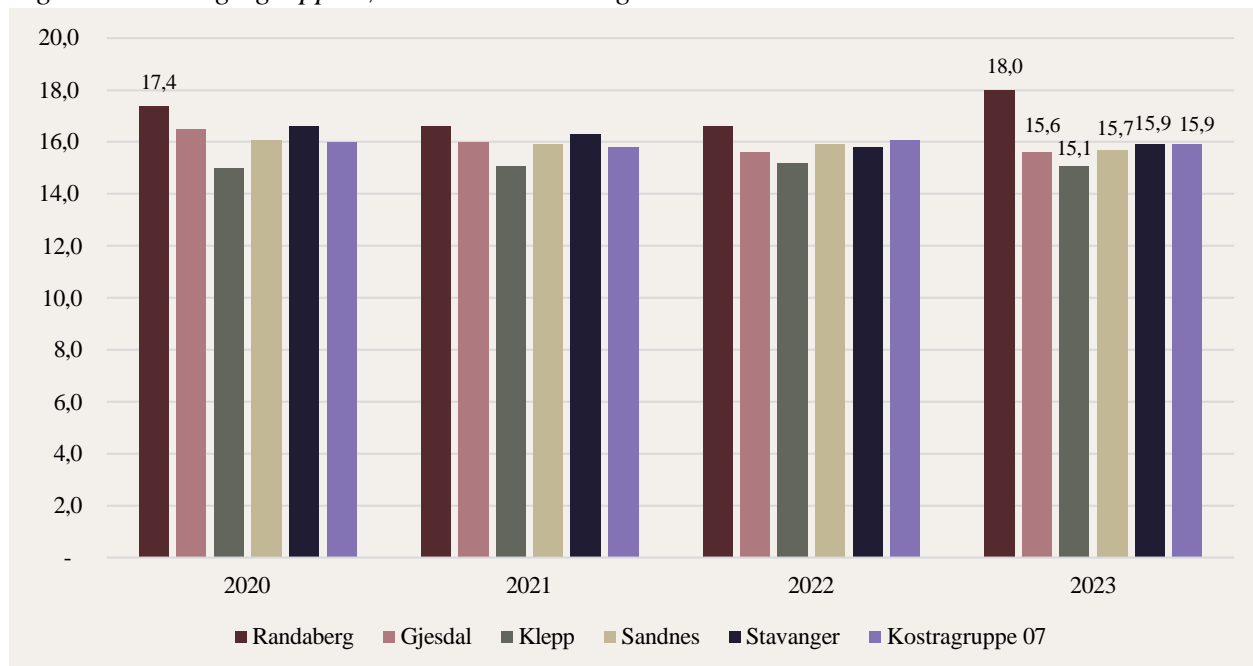
Lav gruppestørrelse betyr at det er få elever per lærer, motsatt vil en høy gruppestørrelse bety mange elever per lærer. Lav gruppestørrelse *kan* være et uttrykk for bedre kvalitet sammenlignet med høy gruppestørrelse, spesielt innen matematikk og norsk på de laveste trinnene (kilde: «Evaluering av Norm for lærertetthet» som NIFU gjennomfører på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet). Gruppestørrelse sier også noe om produktiviteten i grunnskolen.

Endring i gruppestørrelse kan skyldes:

- endring i elevtimer. Færre elevtimer/elever og samme antall lærere vil gi lavere gruppestørrelse.
- endring i lærertimer. Flere lærertime/lærere på samme elevtall vil gi lavere gruppestørrelse.

Lærernormen kom i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2018, jfr Innst. 2 S (2017-2018). Fra og med høsten 2019 er målet at det skal være én lærer per 15 elever i 1.-4. klasse og én lærer per 20 elever i 5.-10. klasse. Normen er på skolenivå og beregnes som forholdstallet mellom lærer og elever i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2).

Figur 8 Utvikling i gruppestørrelse 2 – elever i grunnskolen



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

Randaberg hadde 18,0 elever per lærerårsverk i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2) i 2023. Dette er en økning fra 2021 og 2022 da gruppestørrelse 2 var 16,6 elever per lærerårsverk. Randaberg ligger klart høyest av sammenligningskommunene. Lavest er Klepp kommune som hadde 15,1 elever per lærerårsverk i 2023.

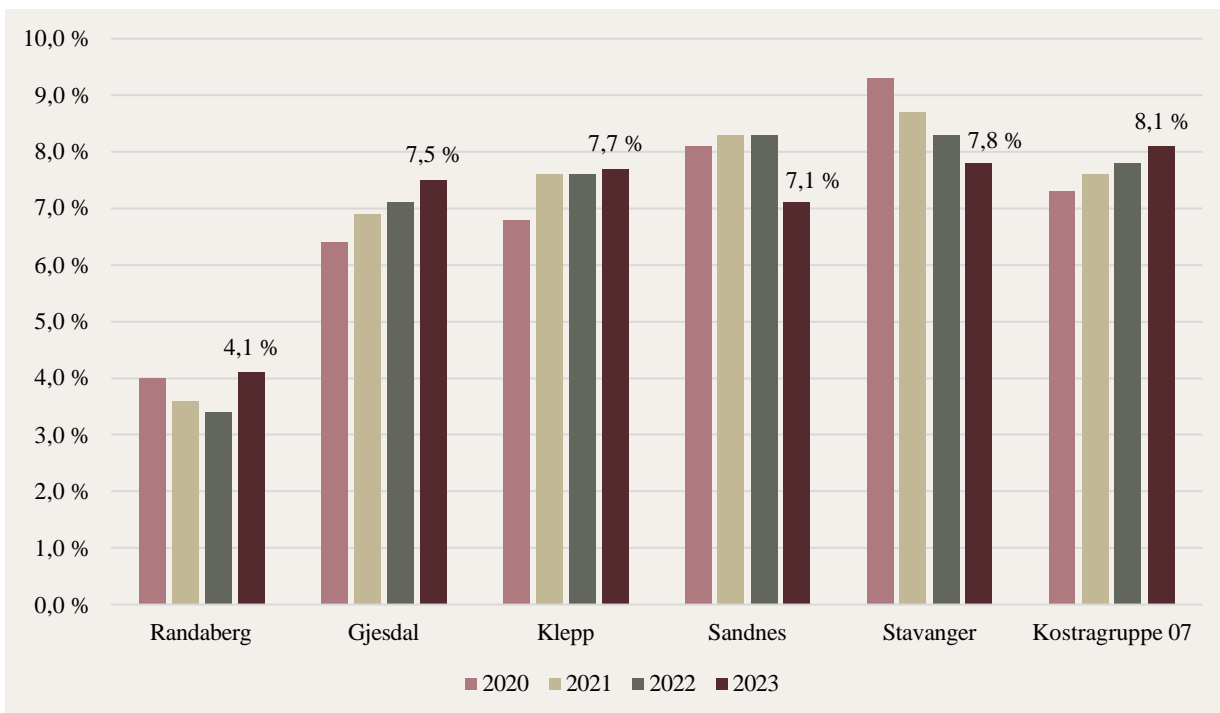
Andel lærertimer som går til ordinær undervisning er redusert fra 82,2 % i 2022 til 78,2 % i 2023 for Randaberg. Dette skyldes økning i antall lærertimer totalt er redusert med 2,5 %, og at antall lærertimer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring har økt med henholdsvis 18,6 % og 19,7 % (medfører da en høyere andel lærertimer). Antall lærere i Randabergskolen er blitt redusert fra 2022 til 2023. Vi kommer nærmere inn på årsaker til økningen i læretimer.

Intervjuene tyder videre på at nedbemanning og streng stillingskontroll har ført til en generell lærermangel i skolene.

3.3.2 ANDEL ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING

Sammenlignet med andre har Randaberg kommune få elever med spesialundervisning, men mange undervisningstimer per elev. Dette illustreres i de to neste figurene.

Figur 9 Utvikling i andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning

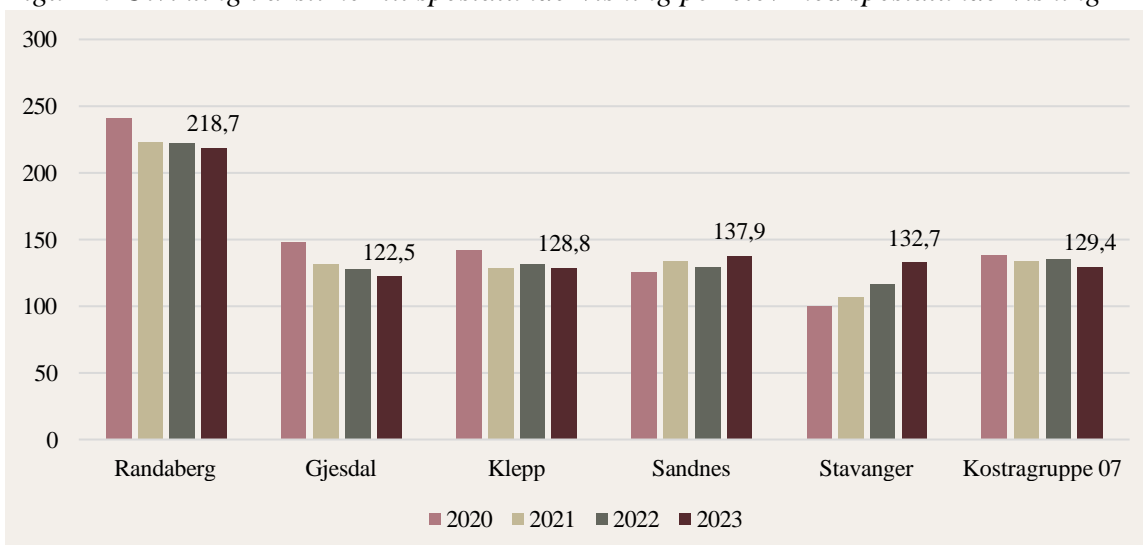


Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

3.3.3 ÅRSTIMER TIL SPESIALUNDERVISNING

Vi ser at det har vært en liten reduksjon i det gjennomsnittlige årstimetallet til spesialundervisning per elev, men Randaberg ligger fortsatt langt over de andre kommunene.

Figur 10 Utvikling i årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

I 2023 var det bare Stavanger som brukte en større andel av lærertimene totalt til spesialundervisning (16,5 %). Randaberg brukte 16 % av lærertimene til spesialundervisning. Dette var en økning fra 13,2 % i 2022. Økningen skyldes både flere elever med

spesialundervisning, som medførte flere lærertimer til spesialundervisning, og en reduksjon i lærertimer totalt for kommunen.

I intervjuene pekes det på at en lav andel elever med spesialundervisning er et uttrykk for en ønsket utvikling. Dette er også i tråd med nasjonale føringer, som sier at skolene i størst mulig grad skal tilrettelegge for elevene innenfor rammen av den ordinære opplæringen.

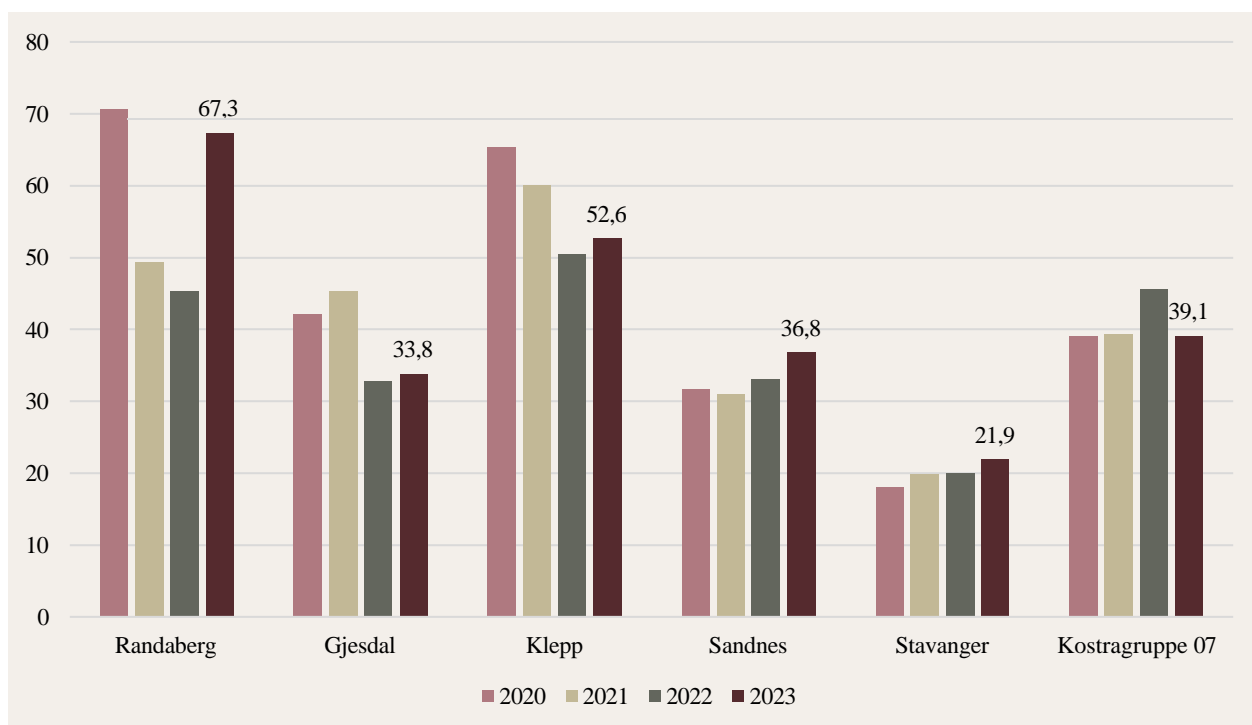
Rektorene tror behovet for spesialundervisning vil øke når økonomien blir strammere og lærertettheten i den ordinære undervisningen reduseres. Det pekes på at rammebetingelsene for å løse skolenes oppdrag innenfor den ordinære undervisningen svekkes, noe som kan føre til flere henvisninger til PPT.

Færre elever får særskilt norskopplæring i Randbergskolen i 2023, men ressursene (årstimer) har økt kraftig.

3.3.4 ELEVER MED SÆRSKILT NORSKOPPLÆRING

Antall elever med særskilt norskopplæring har blitt redusert fra 93 elever til 75 elever i 2023 i Randberg. Samtidig har antall årstimer til særskilt norskopplæring økt kraftig. Dette har medført en økt andel av årstimer totalt som går til særskilt norskopplæring

Figur 11 Utvikling i årstimer til særskilt norskopplæring per elev med særskilt norskopplæring



Kilde: Framsikt, reviderte tall per 17.06.2024.

3.4 LØNN OG ANSIENNITET

Lønn er den viktigste utgiftsdriveren i grunnskolen. I 2023 hadde Randaberg de laveste lønnskostnadene når sykelønnsrefusjonen var trukket fra, sammenlignet med en rekke andre kommuner. Reduserte lønnsutgifter er den viktigste årsaken til utgiftsreduksjonen i Randaberg de siste årene.

Vi får opplyst fra kommunalsjef oppvekst at Randabergskolen har en høy andel lektorer sammenlignet med andre kommuner, noe som gir høyere kostnader. Det pekes videre på at det er relativt liten utskifting av lærere.

Samtidig har Randabergskolen få ufaglærte lærere. Ufaglærte lærere har vanligvis lavere lønn enn faglærte lærere og lektorer. En gjennomgang av GSI, grunnskolenes informasjonssystem, bekrefter dette: Tall for skoleåret 2023/2024 viser følgende:

- I Randabergskolen ble 15,2 årsverk utført av assistenter mens 137,6 årsverk ble utført av undervisningspersonale. Dette innebærer at det 10 prosent av årsverkene ble utført av assistenter¹².
- I Gjesdalskolen ble 36,3 årsverk utført av assistenter mens 177,4 årsverk ble utført av undervisningspersonale. Dette innebærer at det 17 prosent av årsverkene ble utført av assistenter¹³.

Til tross for disse forholdene har altså Randaberg kommune lavere lønnskostnader forbundet med grunnskole enn Gjesdal kommune.

Randaberg har totalt sett lave kostnader til lønn, men altså høy snittlønn per lærer. Dette kan knyttes opp mot at Randaberg har en lavere lærertetthet, slik som det ble vist i kapittel 3.3.1. Samtidig indikerer det en stabil og erfaren lærerstab.

3.5 OPPSUMMERING

Skolestruktur. Høyt antall elever per skole gir som regel stordriftsfordeler i form av bedre rammebetingelser for en effektiv drift.

¹² Her ser vi bort fra årsverk utført av annet personale, som skolebibliotekar og kontorteknisk personal.

¹³ Her ser vi bort fra årsverk utført av annet personale, som skolebibliotekar og kontorteknisk personal.

Selv om Randaberg har store skoler, er det ikke en direkte sammenheng mellom skolestørrelse og de lave kostnadene per elev i 2023, ettersom skolestrukturen har ligget fast.

Men stordriftsfordelene kan ha gitt skolene og kommunen bedre forutsetninger for å redusere driften og gjennomføre omstillingen.

Spørsmålet om ti-trinnskoler versus delt grunnskole er et komplekst og omfattende tema som har vært mye debattert i norsk skolepolitikk. Det finnes ikke et enkelt svar på hva som er best eller mest effektivt, fordi svaret avhenger av en rekke faktorer og kan variere fra skole til skole og kommune til kommune. Vi skal ikke gå inn i alle disse faktorene. Men et viktig argument for en delt grunnskole er blant annet at lærerne kan spesialisere seg på barne- eller ungdomstrinnet, som kan bidra til økt kompetanse. Et viktig argument for ti-trinnskoler er en mer sømløse overgang fra barne- til ungdomstrinnet – elever blir kjent med lærere og medelever over en lengre periode, noe som kan bidra til en bedre overgang og et tryggere og mer stabilt læringsmiljø.

Det er likevel liten tvil om at den politiske beslutningen om å beholde den gamle delen av Harestad skole, har bidratt til å redusere administrasjonens muligheter til å spare driftskostnader.

Samtidig kan det være verdt å nevne at beslutninger om skolestruktur handler om mer enn økonomi. Noen ganger vil hensynet til lokalmiljøet og elevenes reisevei veie tyngre.

Undervisning. Lærertettheten i den ordinære undervisningen har blitt redusert de siste årene i Randabergskolen. I 2023 hadde Randaberg den klart laveste lærertettheten innenfor den ordinære undervisningen, sammenlignet med en rekke andre kommuner, dvs. flest elever per lærer.

Samtidig har det vært en økning i andelen læretimer forbundet med spesialundervisning og særskilt norskopplæring. I 2023 var det færre elever som fikk særskilt norskopplæring i Randabergskolen, men ressursene (årstimer) har økt kraftig.

Randaberg kommune har en lav andel elever med spesialundervisning. Dette er et uttrykk for en ønsket utvikling, og er i tråd med nasjonale føringer. Hver spesialundervisningselev i Randaberg får i gjennomsnitt langt flere timer enn spesialundervisningselever i andre kommuner. Det er imidlertid ikke uvanlig at det er en høy andel spesialundervisningstimer per elev dersom andelen elever med spesialundervisning er lav.

Men tallene fra Randaberg betyr at hele 16 prosent av lærerressursene går med til å gi spesialundervisning til 4 prosent av elevene. Det betyr at kommunen bruker 4,5 ganger så mange læretimer på en spesialundervisningselev som på en «vanlig» elev.

Selv om det er relativt få ufaglærte i skolen i dag, tyder intervjuene at på at en stadig større del av undervisningen utføres av denne gruppen. Dette gjelder spesielt på småskoletrinnet ved Harestad skole.

Derfor mener vi at det er grunn til å ta rektorenes bekymringer på alvor og følge med på utviklingen fremover. Rektorene tror behovet for spesialundervisning vil øke dersom strammere

økonomi fører til at lærertettheten reduseres. De tror dette vil kunne føre til flere henvisninger til PPT og flere med spesialundervisning.

Dersom dette skjer, vil det kunne utfordre kommunen og skolene på to måter. Det kan føre til at en enda større del av ressursene går med til spesialundervisning, noe som vil redusere lærertettheten i den ordinære undervisningen ytterligere, og som vil kunne øke behovet for spesialundervisning ytterligere.

For kommunen er det avgjørende å forsøke å forhindre at man kommer inn i en slik negativ spiral, og sikre god opplæring for alle elever.

Lønn og ansiennitet. Gjennomgangen tyder på at Randaberg kommune har flere eldre lærere og færre yngre lærere, sammenlignet med Gjesdal kommune. Og fremfor alt har Randaberg kommune en langt lavere andel ufaglærte i undervisningen, sammenlignet med Gjesdal. Dette fører til en høyere snittlønn per lærer. Til tross for dette har altså Randaberg lavere lønnsutgifter til lærere enn Gjesdal kommune. Gjennomgangen tyder på at dette først og fremst skyldes en lavere lærertetthet i Randaberg.

4 FORSKJELLER PÅ KOSTNADSNIVÅ I RANDABERGSKOLENE

4.1 INNLEDNING

I dette kapittelet undersøkes følgende problemstillinger:

- *Hva er hovedårsaken til kostnadsutviklingen i Randabergskolen de siste årene?*
- *Hvorfor har skolene i Randaberg ulikt kostnadsnivå?*

Ulike aspekter ved driften av skolene som kan tenkes å være kostnadsdrivende granskes. Dette gjelder blant annet vikarutgifter, administrasjonsressurser og SFO.

4.2 ØKONOMISKE FORSKJELLER

4.2.1 OVERORDNET KOSTNADSFORSKJELL

De intervjuede fra Harestad skole, samt kommunalsjef for oppvekst i kommunen, har nevnt at rektorene kun rår over funksjon 202. Denne funksjonen «gir en oversikt over kommunens kostnader knyttet til grunnskoleopplæring per elev i kommunale skoler».¹⁴ Dette omfatter alle kostandene knyttet til undervisningen i kommunen. Det omfatter også kostnader til administrasjon, PP-tjenester for skole og driftskostnader knyttet til undervisning. Utgifter til SFO, skoleskyss, skolebygg og voksenopplæring inngår ikke i denne funksjonen. At rektorene kun rår over det som denne funksjonen omfatter, betyr at de har begrenset mulighet til å styre ressursene for å optimalisere driften av skolene.

I intervjuer med kommuneledelsen er vi blitt anbefalt å bruke vektet antall elever for å få et mest mulig korrekt bilde av kostnadene pr. elev. Det ble påpekt at det er viktig å bruke netto drift pr funksjon delt på antall elever i skolen – ikke antall innbyggere. Det er denne metoden vi har benyttet oss av i våre figurer som sammenligner de ulike skolene i Randaberg.

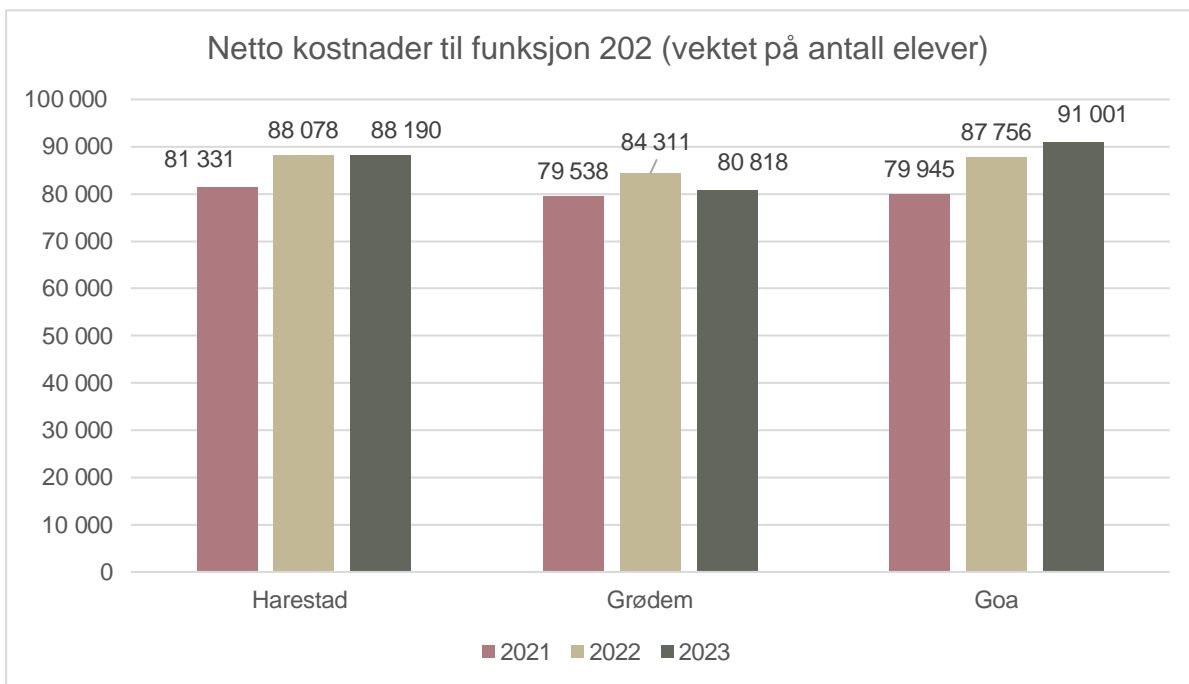
Kostnader til ATO på Harestad og Introbasen på Grødem er i figurene nedenfor holdt utenfor. Dette er for å gi et bedre sammenligningsgrunnlag.

Overordnet oversikt – funksjon 202

Ved å ta utgangspunkt i KOSTRA-funksjon 202 og sammenligne alle Randaberg-skolene, kan dette gi et veldig grovt, overordnet bilde av kostnadsforskjeller mellom skolene.

Figur 13 *Netto kostnader funksjon 202 (vektet på antall elever)*

¹⁴<https://www.ks.no/asss-hjem/toppmeny-header/om-datagrunnlaget/asss-indikatorbeskrivelser/grunnskole-asssindikatorbeskrivelser/>



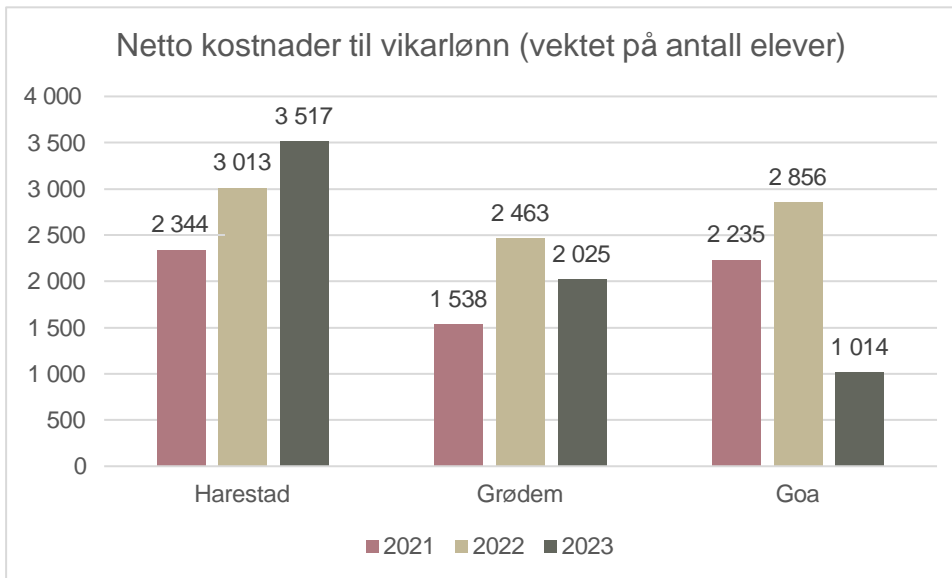
Figuren over viser alle kostnader ført på KOSTRA-funksjon 202 vektet på antall elever ved skolene for hvert enkelt år. Som figuren over viser, har alle Randabergskolene hatt en økning i kostnader som skal føres på funksjon 202 siden 2021. Grødem skole har riktignok mindre kostnader siden i fjor.

Dette gir som nevnt kun et overordnet bilde. I de påfølgende delkapitlene vil vi gå nærmere inn på ulike aspekter ved kostnadsforskjellene.

4.2.2 VIKARBRUK

Sykefravær og vikarbruk var et tema i samtlige intervjuer med skoleledelsen ved de ulike skolene. Utstrakt bruk av vikarer kan være kostbart, og det er derfor viktig at en setter søkelys på å holde sykefravær på et lavt nivå. Ifølge kommunalsjef for oppvekst er det en stor kollektiv oppmerksomhet på sykefraværsoppfølging.

Figur 14 Netto kostnader til vikarlønn (vektet på antall elever)



Netto kostnader brukt på vikarlønn ved Harestad skole vektet på antall elever, har hatt en stigende økning de siste årene. Ved Goa skole er kostnadsnivået gått kraftig ned fra 2022 til 2023. Grødem skole opplevde en økning fra 2021 til 2022 og en liten nedgang fra 2022 til 2023.

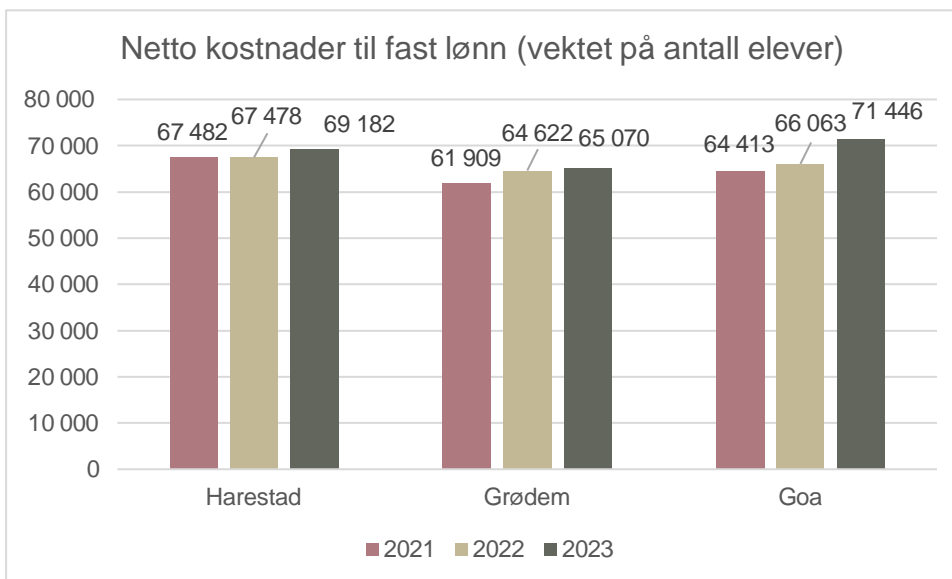
Fra intervju med skoleledelsen ved Grødem skole fremgikk det at de hadde inntrykk av at sykefraværet har gått opp etter pandemien. Dette gjaldt både korttids- og langtidssykefravær. De understreket samtidig at de jobber aktivt med å få ned sykefraværet.

Ved Harestad skole påpekte skoleledelsen at noen ansatte har hatt mye overtid, og at dette har vært foretrukket fremfor å hente inn ufaglærte lærere. Dette har vært av hensyn til ivaretagelse av opplæringslovens § 9 a, som sier at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Stillingskontroll medførte at de ikke fikk lyse ut stillinger. En periode måtte en dermed dekke opp uke for uke.

Ifølge skoleledelsen ved Goa skole kuttet de ut vikarbruk for å beholde ansatte i 2023. De har mest bruk av vikarer for miljøarbeidere. De har også valgt å prioritere vikar til 1. klasse.

4.2.3 LØNNSUTGIFTER

Figur 15 Netto kostnader fast lønn (vektet på antall elever)



Figuren over gir et overblikk over de faste lønnsutgiftene til de ulike skolene. Goa har hatt den største økningen i faste lønnsutgifter vektet på antall elever. Det er plausibelt å anta at dette er knyttet til en økning av ansatte.

Lønnsutgiftene når dette er vektet på antall elever har også økt ved Harestad og Grødem.

Tabell 8 *Kostnader til fast lønn i prosentvis økning*

	Prosentvisøkning fra 2021-2022	Prosentvisøkning fra 2022-2023
Goa	2,56 %	8,14 %
Grødem	4,38 %	0,69 %
Harestad	0 %	2,52 %

Tabellen over viser den prosentvise økningen i kostnader til fast lønn for 2021 til 2022 og 2022 til 2023.

4.2.4 ADMINISTRASJONSRESSURSER

En undersøkelse Telemarksforskning utførte i 2021, viser at skolene i Randaberg ikke brukte mer til skoleledelse enn andre kommuner. Både Goa og Grødem hadde likt antall årsverk innen skoleledelse som sammenlignbare skoler i KOSTRA-gruppe 7, mens Harestad lå under.

Alle Randaberg-skolene har rektor, inspektør og merkantil ressurs.

Randaberg kommune har også få ansatte i sin skolestab. Det er to rådgivere i skolestab og to i tverrfaglig team. Kommunen har heller ikke egen skolesjef. Det er kommunalsjefen for oppvekst som har ansvaret for hele oppvekstfeltet – inkludert skolene.

I intervju med ansatte ved skolestaben i kommunen, ble det også nevnt at Randaberg har kuttet ned på mange ulike funksjonstillinger ute i skolene. Dette gjelder for eksempel rollene som hovedlærer, trinnleder, avdelingsleder, osv.

4.2.5 SFO

Fra flere av intervjuene var ressursbruken og organiseringen innen skolefritidsordningen et tema.

De siste årene har det blitt gjennomført en rekke statlige føringer som har hatt en innvirkning på kommunenes skolefritidsordning.

Høsten 2022 innførte regjeringen gratis 12-timersplass på første trinn.¹⁵ Ordningen ble utvidet til å også gjelde 2. trinn fra august 2023.¹⁶ Mellom 2021 og 2022 har det på nasjonalt nivå vært en økning i antall elever som benytter seg av SFO på 12,5 %.¹⁷ Kommunene blir kompensert for dette, men flere SFO-er i landet oppgir at de har fått trangere budsjetter etter at gratis-tilbud ble innført.¹⁸

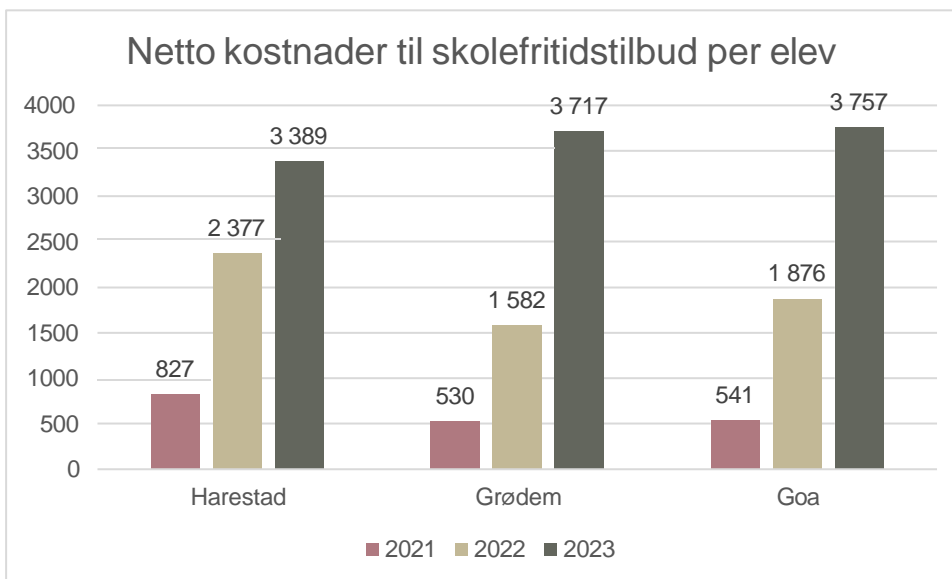
Figur 16 *Netto kostnader til skolefritidstilbud per elev, 2021-2023*

¹⁵ <https://www.utdanningsnytt.no/gratis-sfo-har-fort-til-trangere-budsjetter/371806>

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/60-000-elever-far-billigere-sfo-og-7000-barn-far-gratis-barnehage/id2984316/>

¹⁷ <https://www.utdanningsnytt.no/aks-budsjett-sfo/antallet-elever-i-sfo-fortsetter-a-oke/383687>

¹⁸ <https://www.utdanningsnytt.no/gratis-sfo-har-fort-til-trangere-budsjetter/371806>



Som figuren over illustrerer, har samtlige av Randaberg-skolene opplevd en betydelig økning i midler avsatt til skolefritidsordningen.

I intervjuer framholdes det at Goa skole har opplevd en økning i antall elever på SFO etter innføringen av makspris. Dette har ført til en belastning på ressursene, fordi de må håndtere flere elever med samme antall ansatte som før.

Grødem har hatt en økning i antall ansatte som følge av økningen i antall elever på SFO etter innføringen av makspris. De fikk ikke kompensert for manglende foreldrebetaling før i januar 2023, noe som gjorde det vanskelig å balansere budsjettet.

Harestad skole har ikke spesifikt nevnt kostnadsøkning i SFO på grunn av manglende foreldrebetaling etter innføringen av makspris.

Skolestab legger til at det har vært utfordringer med feilbudsjettering i forhold til innteksttap i SFO etter innføringen av makspris. Dette har gjort det vanskelig å ha oversikt over økonomien på SFO. Det har vært mange runder med økonomiavdelingen for å få klarhet i kompensasjonen, legger kommunalsjef oppvekst til.

Ifølge intervjuene skyldes kostnadsøkningen i SFO manglende foreldrebetaling etter innføringen av makspris, og at strammere budsjetter gjør det vanskelig å organisere SFO-tilbudet på en tilfredsstillende måte. Dette har ført til utfordringer med bemanning, økonomi og oppfølging av elever med spesielle behov.

4.3 OPPSUMMERING

Kostnadsvekst. Noe av kostnadsveksten ved Grødem og Harestad kan forklares av økte kostnader knyttet til vikarbruk. Statlige føringer med gratis SFO til 1.- og 2.- klassinger kan også ha hatt en betydning – til tross for kompensasjonsordningen. Ved Goa har en de siste årene sett

en økning i utgifter til fast lønn, når dette er vektet på antall elever ved skolen. Det er plausibelt å anta at dette er knyttet til en økning av ansatte. Dette er med på å forklare kostnadsveksten ved skolen de siste årene.

Både Harestad og Grødem har hatt en økning i vikarbruk siden 2021. Dette er kostbart, og kan muligens forklare noe av kostnadsøkningene siden 2021.

Goa har på sin side hatt en kraftig nedgang i utgifter til vikarlønn.

Kostnadsnivå. Normalt ville nok kostnadsnivået ved en skole vært i sammenheng med størrelsen på den. Større skoler vil ha stordriftsfordeler som de små skolene ikke har. Dette er nok tilfelle for å forklare at Goa er dyrest i drift. Samtidig er Harestad, som er den største av skolene, den med nest høyest kostnader vektet på antall elever (ved å måle øvrig drift utenom ATO). Dette kan muligens knyttes til levekårssituasjonen blant elevene ved Randaberg-skolene, uten at vi kan konkludere fullstendig. Fra intervju med kommunalsjef for oppvekst fremgår det at det er gjennomført en undersøkelse av foreldrene til elevene ved de ulike skolene sitt utdanningsnivå. Goa og Grødem hadde et ganske likt nivå, mens elevene ved Harestad hadde i snitt foreldre med et lavere utdanningsnivå enn ved de to andre skolene.

VEDLEGG

DEFINISJON AV ØKONOMISKE INDIKATORER

Brutto driftsutgifter

Brutto driftsutgifter viser de **totale** driftsutgiftene (artsserie 0 til 4) inklusive avskrivninger, eksklusiv finansutgifter. Brutto driftsutgifter brukes som utgiftsbegrep for sum driftsutgifter per funksjon/tjenesteområde eller totalt.

Brutto driftsutgifter per funksjon eller tjenesteområde er definert slik:

$$\text{Aktuell(e) funksjon(er), artene [(010..480 + 590) - (710 + 729)]}$$

Korrigerte brutto driftsutgifter

Korrigerte brutto driftsutgifter viser driftsutgiftene til **egen tjenesteproduksjon** (artsserie 0 til 2) inklusive merverdiavgift og avskrivninger, fratrukket sykelønnsrefusjon og kompensasjon for merverdiavgift. Korrigerte brutto driftsutgifter brukes som grunnlag for å beregne **produktivitetsindikatorer**, det vil si mål på hva det koster å selv produsere en enhet av tjenesten.

Korrigerte brutto driftsutgifter er definert slik:

$$\text{Aktuell(e) funksjon(er), artene [(010..285 + 429 + 590) - (710 + 729)]}$$

Korrigerte brutto driftsutgifter tar **ikke** med utgifter til eksterne tjenesteleverandører. Det vil si at utgifter til private skoler ikke er inkludert. Indikatoren tar heller ikke med brukerbetalinger, salg, inntekter og refusjoner fra andre.

Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter viser de **totale** driftsutgiftene fratrukket bundne eller tjenesterelaterte driftsinntekter (artsserie 6 til 8)¹⁹. Netto driftsutgifter uttrykker dermed hvor stor del av bruttoutgiftene som finansieres med frie driftsinntektene (inntektene som ikke er bundne eller

¹⁹ Statstilskudd til private skoler: Dette er tilskudd gitt av staten til private grunnskoler som et alternativ til de offentlige skolene.

Brukerbetaling: Inntekter fra foreldrebetaling for SFO (skolefritidsordningen) eller andre tjenester som ikke er gratis.

Gebyrer: For eksempel gebyrer for utleie av skolelokaler eller andre skolerelaterte fasiliteter.

Øremerkede tilskudd: Spesifikke tilskudd fra staten eller andre kilder som er øremerket for bestemte formål, som spesialundervisning eller skoleutviklingsprosjekter.

relaterte til tjenesten). Dette benyttes som grunnlag for å beregne **prioriteringsindikatorer**, det vil si mål på hvordan de frie driftsinntektene er prioritert.

Netto driftsutgifter er definert slik:

$$\text{Aktuell(e) funksjon(er), artene [(010..480 + 590) - (600..890)]}$$

Netto driftsutgifter justert for utgiftsbehov

Viser netto driftsutgifter justert for kommunens utgiftsbehov.

Utgiftsbehov tar hensyn til ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene som smådriftsulemper, lange reiseavstander, og forskjeller som ulike sammensetning i befolkningen (eksempelvis høy andel barn og unge gir et høyt utgiftsbehov til barnehage og grunnskole).

Netto driftsutgifter korrigert på elever i private skoler

Andel innbyggere som går i private skoler varierer en del mellom kommunene. Dersom man ikke korrigerer for dette, vil kommuner med mange elever i private skoler få lave utgifter til skole per innbygger. Kommunen kan ha høye utgifter per elev i den kommunale grunnskolen, men lav andel av elevene.

Vi har, som Framsikt, lagt til grunn beløpet som trekkes i rammetilskuddet. Oversikt finnes i grønt hefte.

DETALJERTE REGNSKAPSTALL

Tabell 8 Netto driftsutgifter til grunnskole, detaljerte regnskapstall 2023, per elev vektet

	Randaberg	Gjesdal	Klepp	Sandnes	Stavanger
Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon	105 209	108 602	112 232	106 616	111 061
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon, totalt	6 249	5 519	7 822	6 726	12 454
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, totalt	4 261	3 433	11 181	2 739	3 095
Overføringsutgifter ekskl. mva-utgift	-133	-67	-	310	380
Avskrivninger	218	1 215	2 097	416	532
Brukerbetalinger	130	-	1	-	-
Andre salgs- og leieinntekter	37	181	450	172	2 390
Refusjoner fra andre offentlige virksomheter ekskl. sykelønnsrefusjon	4 534	5 144	5 867	3 256	4 200
Refusjon fra andre (D)	476	500	451	293	132
Salg til særbedrifter	-	-	-	-	-
Overføringsinntekter uten krav til motytelse, i drift	225	-	-	271	349

Kilde: KOSTRA tabell 12367, foreløpige tall per 15.02.2024