

**Produktivitet og resultater i grunnskolen i
Sarpsborg kommune: en analyse ut fra
KOSTRA-tall for 2006**

Arve Negaard

**Høgskolen i Østfold
Oppdragsrapport 2007:4**

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold har en godkjenningsordning for publikasjoner som skal gis ut i Høgskolens Rapport- og Arbeidsrapportserier.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Østfold.
(E-post: postmottak@hiof.no)

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2007:4

© Forfatterne/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-231-4

ISSN: 1504-5331

Innhold

Innhold.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Oppdrag og mandat	3
1.2 Bakgrunn og problemstilling.....	3
1.3 Metode, kilder og oppbygging av rapporten.....	4
1.4 Sammendrag	5
2 Utvalg av KOSTRA-data som grunnlag for analysen	9
2.1 KOSTRA modellen	9
2.2 Presentasjon av KOSTRA-dataene	10
2.3 Internregnskap og eksternregnskap, arter, tjenester og funksjoner	10
2.4 Uklare grenser mellom funksjoner og områder	12
2.5 Utbetalinger, utgifter og kostnader	13
2.6 Brutto utgifter, korrigerte brutto utgifter og netto utgifter.....	14
2.7 Prioritering.....	16
2.8 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Prioritering.....	17
2.9 Dekningsgrad	19
2.10 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Dekningsgrad.....	20
2.11 Produktivitet/enhetskostnader	20
2.12 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Produktivitet/enhetskostnader	22
2.13 Effektivitet.....	24
2.14 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Kvalitet	28
3 Hvilke kommuner er det mest relevant å sammenligne Sarpsborg kommune med?	29
3.1 Bruk og misbruk av KOSTRA-tallene.....	29
3.2 Sammenlignbare kommuner – kommunegruppe 13 i KOSTRA.....	30
3.3 Sammenlignbare kommuner ut fra andre indikatorer på ressursbehov og forventede resultater i grunnskolen.....	33
3.3 Årsaker til at elever presterer ulikt.....	33
3.4 Utdanningsnivået i befolkningen	38
3.5 Levekår.....	40
3.6 Levekårskategorier som kan være relevante for elevenes forutsetninger for læring og innsats i grunnskolen.....	42
4 Kostnadsnivået i grunnskolen i Sarpsborg.....	47
5 Kostnader til lokaler og skyss	51
6 Kostnader til grunnskoleundervisning	55
6.1 Elevere i kommunale grunnskoler og i spesialskoler	55
6.2 Beregning av kostnader til grunnskoleundervisning i vanlige grunnskoler og spesialskoler per elev	56
6.3 Kostnader til inventar, utstyr og undervisningsmateriell.....	58
6.4 Lønnskostnader per årsverk	59

6.6 Lønnskostnader - Sammensetningen av årsverk og elever per årsverk Skoleårene 2006-2007 og 2005-2006	62
6.7 Sammenligning av personaldata fra GSI og PAI registeret.....	66
6.8 KOSTRA nøkkeltall for lønnskostnader per elev	67
7 Forholdet mellom elever og årsverk i undervisning	71
7.1 KOSTRA nøkkeltall for elever per årsverk	71
7.2 Årsaker til at det er færre elever per årsverk i undervisningsstillinger i grunnskolen i Sarpsborg.....	72
8 Spesialundervisning	77
8.1 Lovregulering av tilpasset opplæring og spesialundervisning.....	77
8.2 Lokale variasjoner i tolkningen av retten til spesialundervisning	78
8.3 KOSTRA nøkkeltall for spesialundervisning	79
8.4 Konklusjon for spesialundervisning.....	81
9 Språkopplæring for språklige minoriteter	83
9.1 Omfanget og finansieringen av språkopplæring for språklige minoriteter	83
9.2 Innvandring i Norge	84
9.3 Innvandring til Østfold og Sarpsborg.....	90
9.5 Grunnskoleelever som får særskilt norskopplæring	92
9.6 Grunnskoleelever som får morsmålsopplæring	93
9.7 Konklusjon for språkopplæring for minoriteter.....	95
10 Karakterer og grunnskolepoeng som resultatindikatorer.....	97
10.1 Beregning av gjennomsnittlige karakterer og grunnskolepoeng	97
10.2 Det statistiske grunnlaget for beregningene av gjennomsnittskarakterer og utforming av analysen av gjennomsnittskarakterene.....	98
10.3 Variasjoner i karaktergivning.....	100
10.4 Lærernes standard for karaktersetting.....	101
10.5 Sammenligning av gjennomsnittskarakterer fra skoleåret 2005-2006 .	101
10.6 Hovedresultat fra sammenligningen av gjennomsnittskarakterer fra skoleårene 2002-2003 til 2005-2006. Konklusjon	105
Litteratur og andre kilder.....	109
Vedleggsliste	111

1 Innledning

1.1 Oppdrag og mandat

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Sarpsborg kommune.

Sarpsborg kommune, ved seksjonsleder for seksjon oppvekst, ga i brev av 25. mai 2007 Høgskolen i Østfold, Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag, i oppdrag å lage en analyse av de foreløpige KOSTRA-tallene 2006 for grunnskoleområdet i Sarpsborg kommune.

Dekan Eva L. Björk ved Høgskolen i Østfold, ga høgskolelektor Arve Negaard i oppdrag å utarbeide analysen.

Jeg vil gjerne takke alle som har hjulpet meg i dette arbeidet. Amanuensis Nils Ingar Arvidsen ved Høgskolen i Østfold, har kontrollert manuskriptet og gitt nyttige kommentarer. Rådgiver Paul Tuseth hos fylkesmannen i Østfold har gitt råd og veiledning om bruk og tolkning av statistikken på hjemmesidene til Grunnskolens informasjonssystem GSI og Utdanningsdirektoratet. Ansatte i Sarpsborg kommune har bidratt med nødvendig informasjon etter hvert som vi har gravd oss stadig dypere ned i materien. Eventuelle feil og mangler er mitt ansvar.

1.2 Bakgrunn og problemstilling

Seksjonsleder for seksjon oppvekst i Sarpsborg peker på at bakgrunnen for bestillingen er at det i tidligere analyser har fremkommet indikasjoner på at grunnskolen i Sarpsborg har større kostnader knyttet grunnskoleopplæring generelt og til lærerlønn spesielt, enn det en finner i sammenlignbare kommuner. Samtidig gir de gjennomsnittlige grunnskolepoeng for avgangselever fra grunnskolen i Sarpsborg kommune en indikasjon på at resultatet av grunnskoleopplæringen kan være lavere enn det en finner i andre kommuner, som Sarpsborg har sammenlignet seg med.

Ved bestillingen i mai 2007 var Sarpsborg kommune allerede i gang med forarbeidene til budsjett 2008 og handlingsprogram 2008-2011. Kommunen ønsker å benytte denne analysen som ett element i grunnlagsarbeidet for budsjettet og handlingsprogrammet. Derfor ble det satt en forholdsvis kort tidsramme for utarbeidningen av analysen.

En foreløpig rapport ble presentert den 22. juni 2007 for rådmannen i Sarpsborg, kommunesjef ressurs, plan og utvikling og seksjonsleder for seksjon oppvekst. Den foreløpige rapporten var, basert på de ureviderte KOSTRA-tallene 2006 per 30. mars 2007 på nivå 2, grunnskoleopplæring, både for vanlig tilpasset opplæring og

spesialundervisning. Den endelige rapporten er basert på de endelige KOSTRA-tallene 2006 per 26. juni 2006.

Oppdraget gjelder ikke en analyse av KOSTRA-tallene for spesialundervisning for barn under skolepliktig alder, skolefritidsordning, voksenopplæring og kommunale kultur- og musikkskoler.

Oppdraget gjelder

- en vurdering av de gjennomsnittlige grunnskolepoengene i Sarpsborg kommune, sett i forhold til elevgrunnlaget i Sarpsborg kommune og kommuner som er sammenlignbare ut fra elevsammensetningen.
- en analyse av produktiviteten i grunnskolen i Sarpsborg, det vil si de gjennomsnittlige kostnadene per elev per år, sett i forhold til sammenlignbare kommuner.

1.3 Metode, kilder og oppbygging av rapporten

Rapporten er et dokumentstudium, basert på åpne data og analyser hentet fra internett, og data levert fra Sarpsborg kommune og SSB.

Dokumentstudiene er supplert med intervjuer av ansatte i administrasjonen i Sarpsborg kommune og åtte andre kommuner som Sarpsborg er sammenlignet med.

Blant de viktigste åpne kildene er SSB's og KRD's hjemmesider med KOSTRA tallene, hovedveilederen og de faglige veiledningene til KOSTRA, SSB's levkårsindeks og befolkningsstatistikk, relevante notater og rapporter fra SSB som kommenterer og analyserer statistikken fra grunnskoleområdet.

Rapporten bygger videre på statistikk fra GSI og Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannens tilstandsrapport 2006 for grunnopplæringen og Utdanningsspeilet til Utdanningsdirektoratet, data fra Sarpsborg kommune og KS, Læringslabbens rapport 4/2006 samt litteratur og rapporter som supplerer dette materialet.

Rapporten er bygget opp slik at den først avklarer hva som skal undersøkes (kapittel 2), så hvilke kommuner det er mest hensiktsmessig å sammenligne Sarpsborg med (kapittel 3), før den tegner det brede bildet av kostnadene på grunnskoleområdet (kapittel 4). Deretter brytes disse tallene ned, slik at det blir mulig å kartlegge hvilke områder som bidrar til økte kostnader og hvilke som ikke gjør det. Først rettes oppmerksomheten mot skolelokaler og skyss (kapittel 5) og så mot undervisning i grunnskoler og spesialskoler (kapittel 6). Forholdet mellom elever og årsverk har en sentral plass i analysen av kostnadsnivået i undervisningen (kapittel 7). Innen dette området peker spesialundervisning, særskilt

norskopplæring og morsmålsopplæring seg ut som viktige årsaker til merforbruket. Disse områdene blir drøftet i kapitlene 8 og 9. Rapporten avsluttes med en analyse av resultatene fra grunnskolen slik de blir målt i grunnskolepoengene (kapittel 10).

1.4 Sammendrag

Rapporten viser at nøkkeltallene i KOSTRA for grunnskoleområdet kan være mer villedende enn veiledende i forhold til de spørsmålene rapporten søker svar på. Korrigerte brutto driftsutgifter og flere av nøkkeltallene som bygger på dem, kan variere ut fra hvordan tjenesteytingen er organisert. De er avhengige av i hvilken grad tjenesteytingen skjer:

- I kommunale grunnskoler eller i kommunale spesialskoler
- I kommunale virksomheter eller i kommunale selskaper
- I kommunen eller ved kjøp av tjenester fra andre.

For å begrense den første feilkilden, er funksjon 202 grunnskole og funksjon 214 spesialskoler sett i sammenheng i rapporten. For å begrense den andre, er Sarpsborg sammenlignet med kommuner som organiserer drift av skolebygg i kommunale virksomheter og ikke i kommunale selskap. For å begrense den tredje, er korrigerte brutto driftsutgifter supplert med netto driftsutgifter i analysen.

KOSTRA tallene kan være til nytte hvis de blir supplert med informasjon fra andre kilder, som GSI og eksterntregnskapene til kommunene.

Når Sarpsborg skal sammenligne seg med andre kommuner, anbefales det at den velge kommuner med om lag samme størrelse, det vil si kommuner innen kommunegruppe 13 i KOSTRA. Men blant disse kommune anbefales at den sammenligner seg med kommuner med en befolkningssammensetning med hensyn til utdanning og inntekt som ligner på Sarpsborgs, og ikke kommuner som skiller seg mest fra Sarpsborg som Oppegård, Asker og Bærum. I denne rapporten er Sarpsborg sammenlignet med de åtte kommunene; Halden, Fredrikstad, Ringsaker, Nedre Eiker, Sandefjord, Porsgrunn, Skien og Rana.

I regnskapsåret 2006 hadde Sarpsborg kommune korrigerte brutto driftsutgifter per elev i grunnskolen på kr 71.926. Det var kr 4190 eller 6,2 % høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Merutgifter til skolelokaler alene utgjorde 3,5 %, eller mer enn halvparten av dette. Tallmaterialet gir ikke grunnlag for å si i hvilken grad dette skyldes flere m² per elev eller høyere kostnader per m². Skolekyssen bidro bare med 0,4 % i merutgifter.

De resterende 2,3 % ligger i grunnskoleundervisningen. Hovedårsakene er flere individuelt tildelte timer til særskilt norsk-, morsmål- og spesialundervisning. Deretter kommer flere timer til ordinær undervisning og feilføring av utgifter som skulle vært ført på sentraladministrasjonen. Sarpsborg har litt lavere utgifter til inventar, utstyr og undervisningsmaterieell enn gjennomsnittet for de åtte kommunene og litt færre ansatte per elev innen administrasjon og ledelse. Sarpsborg hadde heller ikke høyere utgifter per årsverk i undervisningsstillinger enn landsgjennomsnittet. Skjematisk kan hovedresultatet av analysen av merforbruket fremstilles slik:

Tabell 1.1		
Hovedtall for merforbruket i grunnskolen i Sarpsborg 2006		
	kr/elev	%
Korr. brutto driftsutg./elev 2006 - Gj.snitt for 8 kommuner	67 736	100,0
Korrigerede brutto driftutgifter/elev 2006 - Sarpsborg	71 926	106,2
Differanse Gjennomsnitt 8 kommuner - Sarpsborg	4 190	6,2
Fordelingen av merutgifter på funksjoner:		
222 Skolelokaler	2 364	3,5
222 Skyss	251	0,4
202 Inventar, utstyr, undervisningsmaterieell	- 107	-0,2
202 Feilføring lønn	675	1,0
202 Lønn, individuelt tildelte timer m.v.	1 007	1,5
214 Spesialskoler	0	0,0

Merforbruket til skolelokaler er det grunn til å undersøke nærmere. Merforbruket til grunnskoleundervisning i 2006 i Sarpsborg er slik man kan forvente ut fra befolkningsstrukturen i Sarpsborg, med en gjennomsnittlig lav utdanning og lav inntekt og en sterkt økende innvandrerbefolkning.

De gjennomsnittlige grunnskolepoengene i Sarpsborg i 2006 var 41,40. Det er 2,24 poeng lavere enn landsgjennomsnittet, og 1,25 poeng lavere enn i de åtte kommunene. Tallmaterialet indikerer imidlertid at lærerne i Sarpsborg sannsynligvis har en strengere bruk av karakterskalaen enn landsgjennomsnittet. Korrigeres tallene for de beregnede forskjellene i elevbakgrunn og bruk av karakterskalaen, har Sarpsborg ikke lenger lavere gjennomsnittlige grunnskolepoeng enn landsgjennomsnittet.

Ut fra befolknings sammensetningen i Sarpsborg og det politiske målet at grunnskolen ikke lenger skal bidra til å bevare og forsterke sosiale forskjeller, men

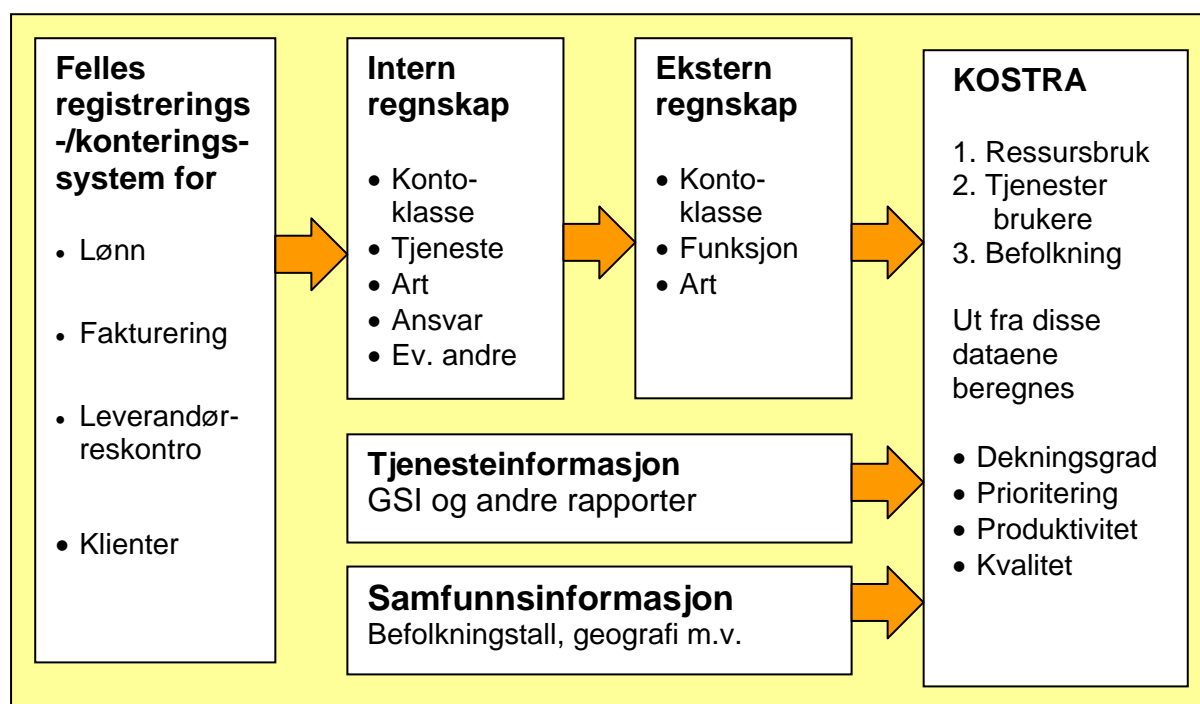
tvert imot bidra til sosial utjevning, har grunnskolen i Sarpsborg store utfordringer i årene som kommer.

2 Utvalg av KOSTRA-data som grunnlag for analysen

2.1 KOSTRA-modellen

KOSTRA er utviklet som et nasjonalt informasjonssystem med sikte på å gi relevant, pålitelig og samordnet styringsinformasjon for stat og kommune. Rapporteringssystemene på de enkelte fagområdene som GSI, eksisterer fortsatt, men de er tilpasset hverandre og regnskapssystemet. Modellen nedenfor viser hvordan KOSTRA henter data fra tre kilder, kommunale regnskap, tjenesterapporter og generell samfunnsinformasjon. Disse kildene gir informasjon om ressursbruk, som måles både i kroner og antall årsverk, omfanget av tjenester og brukere, og befolkningstall.

Figur 2.1 KOSTRA-modellen Kilde: Hansen og Negaard 2006



Gjennom KOSTRA har dataene fra regnskap, tjenesteinformasjon og samfunnsinformasjon blitt sammenlignbare, registreringstidspunktene har blitt samordnet og de samme enhetene ligger til grunn for registreringene. Dermed kan tallene brukes til å lage beregninger av produktivitet, dekningsgrader og prioriteringer. Utgifter per elev per år eller antall elever per årsverk, sier noe om *produktiviteten* i grunnskolen. Antall elever i SFO i forhold til antall innbyggere mellom 6 og 9 år sier noe om *dekningsgraden* for SFO. Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, i forhold til kommunens samlede netto driftsutgifter eller omfanget av målgruppen, sier noe om kommunestyrets *prioritering* av kommunens

fritt disponible driftsinntekter. I tillegg gir de utdypende KOSTRA-dataene en viss informasjon om kvaliteten i tjenesteytingen.

Begrepene produktivitet, effektivitet, kvalitet, prioritering og dekningsgrader står sentralt i denne analyse av grunnskolen. Begrepene kan defineres på ulike måter, og det er ikke selvsagt at KOSTRA-dataene faktisk gir indikasjoner som er relevante og pålitelige nok på de ulike områdene. Nedenfor blir de kommentert nærmere.

2.2 Presentasjon av KOSTRA-dataene

KOSTRA-dataene blir presentert av SSB på internett på <http://www.ssb.no/kostra/>. Tallene er inndelt i fire hovedgrupper:

- Nivå 1 Utvalgte nøkkeltall
- Nivå 2 Detaljerte nøkkeltall
- Kvalitet
- Nivå 3 Grunnlagsdata og detaljerte data for egne sammenstillinger

På nivå 2, detaljerte nøkkeltall, er tallene delt i tre hovedgrupper som gir indikasjoner på kommunens prioritering, dekningsgrader og produktivitet/enhetskostnader.

Kvalitetsindikatorerne for grunnskoleundervisningen, som gjennomsnittlige grunnskolepoeng, overgang til videregående skole og antall elever per datamaskin, er oppgitt både under nivå 2 detaljerte nøkkeltall og kvalitet.

Denne rapporten bygger i hovedsak på data fra nivå 2 detaljerte nøkkeltall, område D Grunnskoleopplæring, og nivå 3 grunnlagsdata og detaljerte data.

2.3 Internregnskap og eksternregnskap, arter, tjenester og funksjoner

Regnskaper skal gi styringsinformasjon til beslutningstakere, og må utformes ut fra brukernes informasjonsbehov. Kommunestyret og kommunens administrative ledelse har normalt behov for en mer detaljert og tilpasset styringsinformasjon enn staten. Derfor har Sarpsborg og de fleste andre kommuner både et internregnskap som ivaretar kommunens eget behov for styringsinformasjon, og et eksternregnskap som ivaretar statens behov. For kommunen er for eksempel fordeling av oppgaver og ressurser på ulike ansvarsområder vesentlig.

For staten er det uvesentlig hvordan kommunen har organisert administrasjonen internt så lenge kommunen sørger for at den får utført de oppgavene staten har pålagt den. Staten er derfor ikke interessert i et regnskap fordelt på interne

ansvarsområder i kommunen. For staten er kommunenivået det laveste nivået i ansvarslinjen som har interesse.

For staten er det vesentlig at kommunenes tjenesterapportering og regnskapsrapportering følger den samme standardiserte inndelingen, slik at det er mulig å sammenligne kommuner og beregne resultater på de enkelte tjenesteområdene både for kommunegrupper, for regioner og på landsbasis. Regnskap og rapporter skal derfor utformes slik at dataene kan legges inn i eksternregnskap og eksternrapporter som er bygget opp likt for alle kommuner i hele landet. Eksternregnskapet har to hoveddimensjoner, art og funksjon.

Artene viser hvilke typer inntekter og utgifter regnskapstallene omfatter, så som lønn og sosiale utgifter, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon, kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, overføringer til og fra kommunen m.v. Artskontoplanen for eksternregnskapene er gjengitt i vedlegg 1.

Eksternregnskapet er også inndelt i funksjoner som omfatter beslektede tjenester, jevnfør vedlegg 2. Tjenesterapporteringen er bygget opp etter samme funksjonsinndeling som regnskapet, slik at det blir mulig å kombinere tall fra regnskapet og tjenesterapportene for å beregne produktivitet/enhetskostnader.

Funksjonene på området for grunnskoleopplæring er

- 202 Grunnskole
- 213 Voksenopplæring
- 214 Spesialskoler
- 215 Skolefritidstilbud
- 222 Skolelokaler og skyss
- 383 Musikk- og kulturskoler

Denne rapporten bygger i hovedsak på dataene innen funksjon 202 Grunnskole, 214 Spesialskoler og 222 Skolelokaler og skyss.

Sarpsborg kommune har ingen spesialskoler, i regnskapet inngår Tunhaug spesialskole som en avdeling ved Kruseløkka skole. All spesialundervisning i kommunen skjer i egne grupper eller integrert i vanlig undervisning i de regulære grunnskolene. Det er derfor ikke regnskapsført utgifter eller inntekter på funksjon 214 spesialskoler. Når en skal sammenligne Sarpsborg med andre kommuner som har egne spesialskoler med egne regnskaper, må en imidlertid ta med funksjon 214 i beregningene, for å få et best mulig grunnlag for sammenligningen.

Rapporten går ikke nærmere inne på tallene for funksjonene 213 Voksenopplæring, 215 Skolefritidstilbud og 383 Musikk- og kulturskoler.

2.4 Uklare grenser mellom funksjoner og områder

I tillegg til funksjonene som er nevnt ovenfor, viste det seg vanskelig å trekke skarpe og entydige skillelinjer mellom funksjon 120 Administrasjon og funksjonene på områder som grunnskoleopplæring. Det har skjedd en del opprydning de senere årene, og i enkelte kommuner kan reduksjonen i kostnader til administrasjon og økingene i kostnader til tjenesteområder som grunnskoleopplæring, kommunehelse og pleie og omsorg, delvis skyldes slike justeringer (Negaard 2005). Regnskapstallene for Sarpsborg indikerer at noe slikt også kan være tilfelle i Sarpsborg. Dataene i tabellene nedenfor er hentet fra årsrapportene til Sarpsborg kommune og KOSTRA. Den viser utgifter i 1000 kr og hvilken andel utgiftene utgjorde av kommunens samlede utgifter.

	2003		2004		2005		2006	
	1000kr	%	1000kr	%	1000kr	%	1000kr	%
Årsrapport 04, 05 og 06	90 211	4,9	98 174	5,1	145 994	7,2	108 433	5,0
KOSTRA nivå 3	99 111		94 588		136 056		97 962	

En generell kompensasjonsordning for merverdiavgift som ble innført fra 1. januar 2004, kan føre til brudd i tidsserien fra 2003 til 2004 i ulike regnskapsbegreper. Ordningen vil kunne innebære en viss reduksjon i driftsutgiftene fra 2003 til 2004, men ikke for perioden fra 2004 og fremover. Dette forbeholdet gjelder for alle tabellene med regnskapstall i rapporten.

Tabell 2.1 viser at det har vært betydelige svingninger i utgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter. Endringene fra 2004 til 2005 og fra 2005 til 2006 er så store at de neppe lar seg forklare av de faktiske endringene i driften som er vedtatt i kommunens økonomiplaner og budsjetter alene.

Tabellen viser også at føringene i internregnskapet avviker noe fra føringene i eksterntregnskapet, men at hovedtendensen er den samme i begge regnskapene.

Det er grunn til å tro at noe av endringene i regnskapstallene, både i internregnskapet og eksterntregnskapet, kommer av at regnskapsføringen er endret i perioden. Det virker som om skillet mellom hva som skal føres under administrasjon, styring og fellesutgifter, og hva som skal føres under de forskjellige funksjonsområdene, så som grunnskoleområdet, kan ha blitt forandret underveis. Reduksjoner på området for administrasjon, styring og fellesutgifter vil i så tilfelle gi øking på områder som utgiftene er overført til.

Tabell 2.2 viser først regnskapstallene for grunnskoleområdet, hentet fra tabellen over utgifter til tjenesteområdene i årsrapportene til Sarpsborg kommune. I raden

under vises de tilsvarende tallene fra KOSTRA nivå 3. Den er beregnet som summen av korrigerede brutto driftsutgifter for grunn- og spesialskoler, skolefritidstilbud, skolelokaler og skyss, kommunale kultur og musikkskoler, samt brutto driftsutgifter for grunnskoleopplæring for voksne. Det vil si alle funksjonene innen grunnskoleområdet.

Tabell 2.2. Utgifter til grunnskoleopplæring i Sarpsborg i 1000 kr. Prosentandel av de samlede utgiftene for Sarpsborg kommune. Kilde: Årsrapport 2004, 2005 og 2006 for Sarpsborg kommune og KOSTRA nivå 3

	2003		2004		2005		2006	
	1000kr	%	1000kr	%	1000kr	%	1000kr	%
Årsrapport 04, 05, 06	475 260	25,6	492 142	25,6	504 626	25,0	549 607	25,4
KOSTRA nivå 3	499 138		508 477		538 950		595 148	

Også denne tabellen viser store endringer fra det ene året til det neste, og forskjeller mellom KOSTRA tallene og tallene fra årsrapportene. Men også her følger endringene noenlunde det samme mønsteret begge steder. Det er en beskjeden vekst fra 2003 til 2004. Fra 2004 til 2005 viser KOSTRA tallene en sterkere vekst enn årsrapportene, men fra 2005 til 2006 viser begge en betydelig øking i utgiftene.

Tallene gir ikke indikasjoner på at økingen i de administrative utgiftene fra 2004 til 2005 helt eller delvis skyldes en overføring av utgifter fra grunnskole til administrasjon. Vi finner ikke en tilsvarende reduksjon på grunnskoleområdet.

Men tallene kan indikere at noe av forklaringen på reduksjonen i de administrative utgiftene på over 30 mill. kr, eller over 25 %, fra 2005 til 2006, kan ligge i økingen i utgiftene til grunnskoleområdet, som er på 45 mill kr eller 8,9 % ut fra årsrapporten og 56 mill kr eller 10,4 % ut fra KOSTRA-tallene.

Veksten i utgiftene til grunnskoleopplæring fra 2005 til 2006 kan altså delvis skyldes regnskapstekniske forhold. Men det er antagelig andre forhold som er hovedårsaken til det forholdsvis høye kostnadsnivået i grunnskoleopplæringen i Sarpsborg gjennom mange år. Vi undersøker det nærmere i kapittel 4-6.

2.5 Utbetalinger, utgifter og kostnader

Både i bedriftsøkonomien og kommuneøkonomien skilles det mellom utbetalinger, utgifter og kostnader. Utbetalinger er pengestrømmen ut av enheten. Utbetalinger kan skje enten forskuddsvis, ved transaksjonen eller på etterskudd.

Utgifter er vederlaget for varer og tjenester, og i kommuneøkonomien også godtgjøringer uten motytelse. Utgifter har man når transaksjonen finner sted.

Utgifter til kjøp av varer trenger ikke å bety noen verdiforringelse. Varene kan selges igjen og gi en inntekt som tilsvarer utgiften eller gi fortjeneste.

Forbruk av varer og tjenester innebærer derimot en verdiforringelse. Både i kommuneøkonomien og bedriftsøkonomien defineres kostnader som forbruk av ressurser, målt i kroner (Hansen og Negaard 2006). Kostnaden har man når produksjonsfaktorene forbrukes. Det kan skje over flere regnskapsperioder som ved anskaffelsen av anleggsmidler, og verdiforringelsen regnskapsføres som avskrivninger. Produksjonsfaktorene kan selvfølgelig også forbrukes i den samme perioden som de ble anskaffet. I arbeidskraftintensiv produksjon, slik man finner i kommunene, er det i stor grad tilfelle.

Når vi skal beregne produktiviteten i en bestemt periode, er vi verken interessert i utbetalingene eller utgiftene, men i kostnadene som er knyttet til aktiviteten i perioden. Skal vi sammenligne produktiviteten i grunnskoleopplæringen i den samme kommune over flere år, eller i flere kommuner det samme året, er vi interessert å vite forbruket av ressurser per elev.

I det kommunale regnskapssystemet er begrepet kostnad ennå ikke definert. Men denne mangelen er søkt kompensert ved at det er tatt inn bestemmelser om regnskapsføring av avskrivninger på investeringer, jevnfør kommuneloven med forskrifter. Avskrivningene gir et grovmasket bilde av forbruket av investeringene.

Forutsetter en at driften innen grunnskoleopplæring er forholdsvis stabil og arbeidskraftintensiv, slik at driftsutgiftene på artsnivå gir et tilstrekkelig presist bilde av forbruket i løpet av regnskapsåret, og at avskrivningene gir et tilstrekkelig presist bilde av forbruket av det man har anskaffet for mer varig bruk, da kan driftsregnskapets utgifter korrigeret for avskrivninger gi et tilstrekkelig presist bilde av forbruket eller kostnaden i regnskapsperioden.

I KOSTRA inngår avskrivninger i beregningen av driftsutgiftene, mens investeringsutgiftene ikke gjør det. På den måten har man forsøkt å lage regnskapstall som i rimelig grad gir et bilde av kostnadstallene som skal legges til grunn for å beregne produktivitet.

2.6 Brutto utgifter, korrigerede brutto utgifter og netto utgifter

KOSTRA dataene omfatter tre ulike beregninger av kommunes driftsutgifter, som gir informasjon om ulike sider ved kommunens aktivitet. Når en skal vurdere ressursinnsatsen på et område, må en skille mellom beregninger i KOSTRA som er basert på brutto driftsutgifter, korrigerede brutto driftsutgifter, netto driftsutgifter og driftsutgifter.

- Brutto driftsutgifter viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger, korrigert for dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter, internkjøp mv.
- Korrigerte brutto driftsutgifter viser de samlede driftsutgiftene ved kommunens *egen* tjenesteproduksjon inkludert utgifter til merverdiavgift og avskrivninger, korrigert for dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter, internkjøp mv.
- Netto driftsutgifter viser hvilken del av brutto driftsutgifter som må finansieres av kommunens frie inntekter. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgiftene inklusive avskrivninger, etter at driftsinntekter som øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende driftsutgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.
- Utgifter eller driftsutgifter viser utgiftene på en enkelt art eller en artsgruppe. Et eksempel på bruk av driftsutgifter er nøkkeltallet "Driftsutgifter til undervisningsmateriell, per elev i grunnskolen", som en finner i KOSTRA nivå 2, D Grunnskoleopplæring, Produktivitet/enhetskostnad, linje 062. Telleren i denne beregningen er utgiftene i funksjon 202 på art 105.

Den viktigste forskjellen mellom brutto driftsutgifter og korrigerte brutto driftsutgifter, er at korrigerte brutto driftsutgiftene ikke omfatter utgifter til kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon (artene 300-380). Skillet er laget for å gi informasjon om den tjenesteproduksjon kommunen selv utfører.

Skillet mellom det kommunen produserer selv og det som produseres av andre fungerer imidlertid ikke helt etter hensikten. Kommunene organiserer tjenestene ulikt, særlig når det gjelder drift av lokalene som brukes i grunnskoleopplæringen. Enkelte kommuner kjøper tjenester fra egne interkommunale selskaper og kommunale foretak. Disse utgiftene inkluderes ikke i korrigerte brutto driftsutgifter. Disse kommunene får dermed lavere korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, enn de ville fått dersom disse utgiftene var medregnet også hos dem. Oslo endret sin regnskapsføring i 2004 og 2005, og Drammen i 2005, slik at korrigerte brutto driftsutgifter for funksjon 222 skolelokaler og skyss i grunnskolen blir redusert. (Utdanningsspeilet 2006:22, St. prp. nr 39 (2006-2007)).

Skillet mellom det kommunen produserer selv og det som produseres av andre gir heller ikke det beste utgangspunktet for sammenligning av produktiviteten og effektiviteten i forskjellige kommuner. Spørsmålet om en kommune for eksempel skal kjøpe elevplasser ved en spesialskole i en annen kommune, eller organisere denne undervisningen selv, er et spørsmål om hva alternativene koster og hvilke effekter de har for elevene og andre som er berørt. I en vurdering av produktiviteten i grunnskolen i en kommune må også kostnadene til kjøp av slike plasser med i beregningen. Avgrensningen av korrigerte brutto driftsutgifter til det

kommunen produserer selv, medfører at disse kostnadene ikke kommer med i beregningen. En kommune som legger ned en avdeling for spesialundervisning og kjøper tjenester fra en annen kommune til de samme elevene og med den samme kostnaden, vil altså få en reduksjon i sine korrigerede brutto driftsutgifter tilsvarende denne kostnaden. Det kan være misvisende når en sammenligner tall for forskjellige kommuner.

Problemet forsterkes av at KOSTRA tallene ikke omfatter brutto driftsutgifter for alle funksjoner. Tabellen nedenfor viser at for funksjonene 202 Grunnskole og 222 Skolelokaler og skyss, er brutto driftsutgifter ikke er oppgitt. For funksjonen 213 Voksenopplæring er det ikke oppgitt korrigerede brutto driftsutgifter.

Tabell 2.3			
Funksjoner og driftsutgifter på grunnskoleområdet i KOSTRA			
Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter	Korrigerede brutto d.u.
202 Grunnskole	x		x
213 Voksenopplæring	x	x	
214 Spesialskoler	x	x	x
215 Skolefritidstilbud	x	x	x
222 Skolelokaler og skyss	x		x
383 Musikk- og kulturskoler	x	x	x

Korrigerede brutto driftsutgifter er likevel de regnskapstallene som kan gi det mest relevante og pålitelige bildet av kommunens kostnader til funksjonene 202 Grunnskole og 222 Skolelokaler og skyss, men bør brukes med forsiktighet. En sammenligning med netto driftsutgifter kan være nyttig i enkelte tilfeller.

2.7 Prioritering

Økonomistyring i kommunene bygger på loven om ressursknapphet. Ønsket om å bruke ressurser overgår de ressursene som er tilgjengelige. Det er knapphet på ressurser. Økonomistyring er å fordele begrensede ressurser til konkurrerende formål. Når politiske organ som kommunestyret prioriterer bruken av ressurser, må de vurdere ulike formål mot hverandre, både med hensyn til omfanget av tjenesteytingen og standardkravene for den. Innenfor det som bestemt i lov og forskrifter, må kommunestyret ta stilling til hvilke grupper som skal få tjenester, hva som er god nok tjenesteyting og hvilke ressurskrav det medfører.

Administrasjonen skal sørge for at bevilgningene anvendes til de formålene som de er bevilget til. Det hjelper lite at regnskapet viser et mindreforbruk i forhold til vedtatt budsjett, hvis formålene ikke er ivaretatt som forutsatt.

Prioritering av ressurser til grunnskolen skjer normalt på flere nivåer. Selv om det er statens bestemmelser i lov og forskrifter og kommunale politiske vedtak som

fastsetter mål og ressursrammer for grunnskolen, er dette ofte rammevedtak som overlater et betydelig handlingsrom til administrasjonen og brukerne selv. I grunnskolen har staten, gjennom lov og læreplaner, satt usedvanlig detaljerte krav til opplæringen. Likevel har lærerteamet på en skole fortsatt en betydelig pedagogisk frihet, og elevenes rett til medvirkning er lovfestet.

Prioritering skjer ofte gjennom en kombinasjon av relativt åpne rammevedtak for hvilke tjenester som skal ytes, og presise budsjettvedtak som setter grenser for kvantitet og kvalitet på tjenesteytingen. Selv innen tjenester som innbyggerne har en lovfestet rettighet til, kan kostnadene sette rammer for hvilken standard på tjenestene innbyggerne faktisk har rett til. Det gjelder ikke bare for grunnskolen, det gjelder også for helsetjenestene. I pasientrettighetslovens § 2-1, er retten til nødvendig helsehjelp begrenset av en kost–nytte vurdering ut fra nytten til den enkelte pasienten. I tredje avsnitt er dette prinsippet vedtatt:

Retten til helsehjelp gjelder bare dersom pasienten kan ha forventet nytte av helsehjelpen, og kostnadene står i rimelig forhold til tiltakets effekt.

2.8 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Prioritering

De fleste KOSTRA-tallene for prioritering innen grunnskoleopplæring (vedlegg 5 og 6), gir et bilde av hvordan kommunen fordeler sine frie disponible inntekter til ulike formål, uten å gi et bilde av den samlede ressursinnsatsen, og uten å gi et bilde av forholdet mellom behov og ressursinnsats, som er et sentalt element i prioritering.

Det forutsettes her at det er en balanse mellom utgifter og inntekter, de utgiftene som ikke er dekket av direkte inntekter, er dekket av frie disponible inntekter.

Fremstillingen av netto driftsutgifter på et område i forhold til de samlede netto driftsutgiftene, viser hvor stor andel av de fritt disponible ressursene som går til dette formålet, og det kan være nyttig informasjon i seg selv. Men en endring i disse forholdstallene kan ha flere årsaker:

- Kommunens samlede driftsutgifter er konstant, men andelen finansert gjennom netto driftsinntekter har økt, fordi de direkte inntektene har blitt redusert tilsvarende, eller omvendt.
- Kommunens samlede driftsutgifter er redusert, men andelen finansiert gjennom netto driftsinntekter har økt, fordi de direkte inntektene har blitt redusert enda mer.
- Kommunens samlede driftsutgifter har økt, men andelen finansert gjennom netto driftsinntekter er redusert, fordi de direkte inntektene har økt enda mer.

Forholdet mellom brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter på det enkelte tjenesteområdet kan variere på samme måte. Videre kan variasjonene på det enkelte område og for kommunen som helhet være forskjellige. Det er mulig at de direkte inntektene for kommunen som helhet øker, samtidig som de blir redusert på grunnskoleområdet. Forholdet mellom netto driftsutgifter for kommunen som helhet og for grunnskoleområdet vil i dette tilfellet si lite om hvordan kommunen driver økonomistyring, men hvordan den fordeler begrensede inntekter til konkurrerende formål.

Det trenger ikke å være samsvar mellom endringer i netto driftsutgifter på den ene siden og brutto driftsutgifter og korrigerede brutto driftsutgifter på den andre. Netto driftsutgifter finansieres av frie disponible inntekter. Når den delen av av utgiftene som finansieres av frie disponible går opp, går altså netto driftsutgifter opp. Men hvis den delen av utgiftene som finansieres av direkte driftsinntektene reduseres samtidig, vil brutto driftsutgifter (BDU) og korrigerede brutto driftsutgifter (KBDU) enten gå opp, holde seg uendret eller går ned, ut fra hvor mye finansieringen gjennom direkte inntekter endrer seg i forhold til frie disponible inntekter. Tabell 2.4 gir en skjematisk fremstilling av hvordan BDU og KBDU endrer seg når finansieringen gjennom direkte og frie disponible inntekter endrer seg.

Tabell 2.4 Endringer i KBDU og BDU		Frie disponible inntekter		
		opp	uendret	ned
Direkte drifts inntekter	opp	opp	opp	opp, uendret, ned
	uendret	opp	uendret	ned
	ned	opp, uendret, ned	ned	ned

KOSTRA-tallene for prioritering, beregnet ut fra netto driftsutgifter, er ikke et egnet redskap for å analysere produktivitet og effektivitet i grunnskolen. Disse dataene er mindre relevante i denne undersøkelsen enn beregninger basert på korrigerede brutto driftsutgifter. KOSTRA-tallene for netto driftsutgifter, kan likevel være til nytte som et supplement og korrektiv til korrigerede brutto driftsutgifter, fordi netto driftsutgifte også omfatter utgifter til tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon.

Nedenfor følger kommentarer til de enkelte KOSTRA-tallene nivå 2, Grunnskoleopplæring, under Prioritering.

KOSTRA-tallene nummer 002-010 viser netto driftsutgifter til områder som vanlig grunnskole, spesialskole m.v. i prosent av de samlede netto driftsutgiftene.

KOSTRA-tallene for prioritering nummer 011, 014, 015, 017-021 viser netto driftsutgifter til ulike formål i grunnskolen, per innbygger i kommunen. Siden antallet grunnskoleelever kan variere mye i forhold til antall innbyggere i alt, er disse tallene lite egnet i sammenligninger av Sarpsborg med andre kommuner.

KOSTRA-tallene for prioritering nummer 022-027 viser netto driftsutgifter til grunnskolen per innbygger 6-15 år, det vil si i forhold til målgruppen. Siden så godt som alle innbygger 6-15 år er grunnskoleelever i kommunale grunnskoler, kan disse tallene gi supplerende informasjon i analysen.

KOSTRA-tall nummer 031 viser brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring per innbygger. Det er heller ikke relevant i denne sammenhengen, mens nummer 032, timer til spesialundervisning i prosent av anall lærertimer totalt, kan gi nyttig informasjon om hva som er kosnadsdrivende.

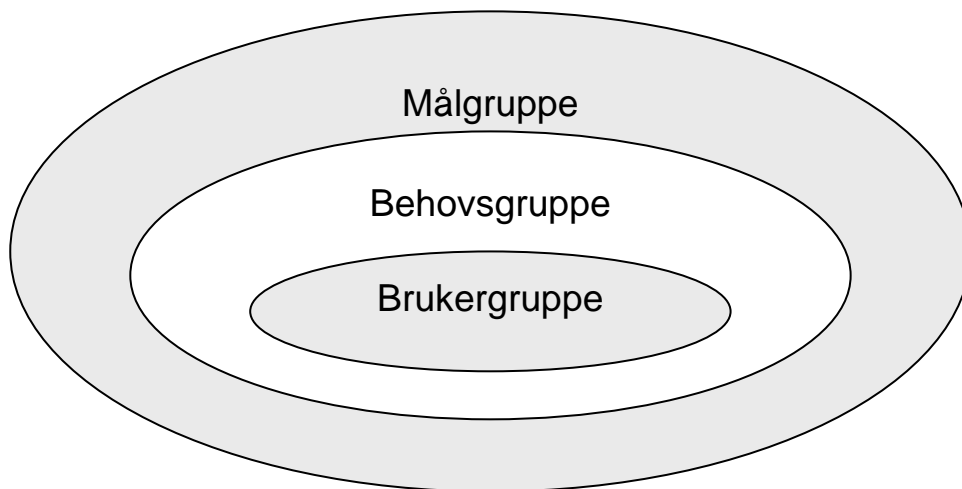
2.9 Dekningsgrad

Når vi vurderer dekningsgrader skiller vi mellom dekningsgrad i forhold til målgruppe, behovsgruppe og brukergruppe.

Målgruppen for grunnskolen er barn og unge mellom 6 og 15 år. Siden grunnskoleopplæring er obligatorisk for denne aldersgruppen, er samsvaret høyt mellom målgruppen, de som har behov for opplæringen og grunnskoleelevene som faktisk bruker kommunens opplæringstilbud. I Sarpsborg kommune går om lag 98% av aldersgruppen 6-15 år i kommunale grunnskoler, og andelen har vært stabil i mange år.

Men innenfor elevgruppen er det undergrupper med spesielle behov, så som elever med behov for spesialundervisning, og elever med annet morsmål enn norsk som har rett til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring. Målgruppen for spesialundervisning i grunnskolen er fortsatt alle barn og unge mellom 6 og 15 år, men her er behovsgruppen vesentlig mindre. Det er heller ikke alltid mulig å gi et tilbud til alle som kan ha behov for det. Ressursene må prioriteres og de som har størst behov må gå foran de som ikke har et så stort behov. Det er heller ikke alltid mulig å nå frem til de elevene som har spesielle behov. En liten brukergruppe kan komme av at behovsgruppen ikke er godt nok kartlagt. Forholdet mellom målgruppe, behovsgruppe og brukergruppe er illustrert i figuren nedenfor, som viser at brukergruppen er en del av behovsgruppen, som igjen er en del av målgruppen.

Figur 2.1 Målgruppe, behovsgruppe og brukergruppe



I Sarpsborg har om lag 4 % av elevene spesialundervisning. 6,9 % av elevene får morsmålsopplæring og 8,3 % får særskilt norskopplæring, og her har både behovsgruppen og brukergruppen endret seg betydelig de siste årene. Andelen elever som får særskilt norskopplæring i Sarpsborg er fordoblet de siste seks årene. Beregningene av dekningsgrader som ligger til grunn for prioriteringer i planer og budsjetter gjelder altså helt ned til spørsmålet om hvilke grupper som det er forutsatt at skal være brukere av en tjeneste og de ulike deltjenestene som inngår i den.

På områder der brukergruppen er liten og målgruppen stor, er det av vesentlig betydning om en foretar beregningene av dekningsgrad i forhold til målgruppe, behovsgruppe eller brukergruppe.

2.10 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Dekningsgrad

Linje 034-044 handler om hvilken andel av elevene i grunnskolen som går i kommunale grunnskoler, på hvilket klassetrinn de går, hvilken andel som får særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring, spesialundervisning og skyss, samt antall elever per datamaskin. Det er tall som både kan si noe om dekningsgrader og ressursbehov. Disse dataene blir brukt i analysen.

Linje 045-049 handler om SFO og linje 050-053 om voksenopplæringen. De er ikke tatt med i vedlegg 5 og 6, og er heller ikke brukt i rapporten.

2.11 Produktivitet/enhetskostnader

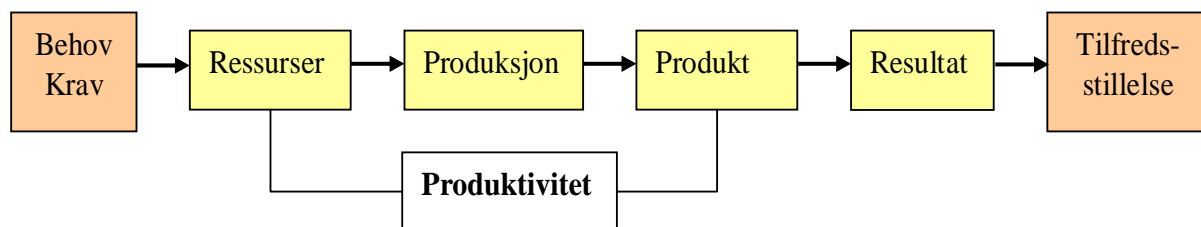
Vi skal analysere produktiviteten i grunnskolen i Sarpsborg. Kostnadene knyttet til grunnskoleundervisning per elev per år er en beregning av produktiviteten i grunnskolen. Produktivitet er en kvantitativ størrelse. Høy produktivitet betyr at

man får produsert et stort omfang tjenester innen en gitt ressursramme, eller at man bruker lite ressurser på å produsere et bestemt omfang av tjenester.

Figuren nedenfor tar utgangspunkt i at kommunal tjenesteyting kan fremstilles som en verdikjede. Den begynner med et politisk vedtak om hvilke behov og krav som skal tilfredsstilles, og hvilke ressurser som skal benyttes for å tilfredsstille disse kravene. Ressursene blir brukt i en produksjonsprosess som gir et produkt, det vil si en vare eller en tjeneste. Denne produksjonen og dette produktet gir et resultat for de ulike interessentene som i større eller mindre grad tilfredsstillere deres krav, forventninger og behov.

I dette bildet viser produktiviteten forholdet mellom de ressursene som ble forbrukt i produksjonen og de produktene som ble produsert.

Figur 2.2 Verdikjeden og produktivitet Kilde: Hansen og Negaard 2006



Ressursforbruket måles i kroner eller årsverk. Produktene som ble produsert måles i enheter tilpasset det enkelte område, så som grunnskoleelev per år. Spørsmålet om produktiviteten i grunnskolen er høy eller lav, er et relativt spørsmål. Spørsmålet om produktiviteten i en grunnskole i løpet av ett skoleår er tilfredsstillende, er ikke bare avhengig av ressursinnsats fra skolens side per elev, men også av andre forhold som forventningene til hva elevene skal lære, og elevenes forutsetninger for å lære. Skal man svare på spørsmålet om i hvilken grad produktiviteten er tilfredsstillende, må man med andre ord vurdere produktiviteten i relasjon til effektiviteten, som vi kommer tilbake til nedenfor.

Når man sammenligner en virksomhet med den selv over tid for å måle utviklingen av produktiviteten, eller når man sammenligner forskjellige virksomheter og avdelinger med hverandre, må man passe på at det man sammenligner er sammenlignbart.

Selv om grunnskolen er den samme over hele landet, detaljregulert gjennom bestemmelser i lov og læreplan, kan elevgrunlaget ved to skoler eller i to kommuner være så ulikt at de i liten grad er sammenlignbare. En fådelt skole har normalt høyere kostnader per elev, enn en fulldelt skole med to paralleller. Selv om kommunestyret har en begrenset styring med bosetningsmønsteret i kommunen,

kan det i større grad styre skolestrukturen. En skolestruktur der en opprettholder fådelte skoler eller fulldelte skoler med få elever på hvert trinn, kan være resultat av bevisste politiske valg.

Selv om det er gode grunner til at produktiviteten er forskjellig i sammenlignbare grunnskoler og sammenlignbare kommuner, er det likevel på sin plass å måle produktivitet for å se hvor store forskjellene er. Det er som regel en grense for hvor stor forskjellen i ressursbruk kan være mellom to relevante alternativer. Det bør være en rimelig sammenheng mellom økt ressursbruk og økt nytte. Velger man rammevilkår som reduserer produktiviteten, bør man vite hva det koster.

Samtidig er det en vesentlig forskjell mellom en kommune og en bedrift. Kommunen velger ”markedssegment”, den velger ikke hvilke ”kunde grupper” eller brukere den skal betjene. Kommunen skal yte tjenester til de som bor og oppholder seg i kommunen, og elevgrunlaget og elevenes forutsetninger for læring kan variere betydelig fra kommune til kommune. Kommunen kan ikke ”velge bort” kostnadskrevene elever, likevel kan det være både nyttig og nødvendig å vite hva opplæringen av alle elevene koster, også de kostnadskrevene.

2.12 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Produktivitet/enhetskostnader

KOSTRA nivå 2 Grunnskoleopplæring, Produktivitet/enhetskostnader har en rekke beregninger som kaster lys over produktiviteten i grunnskolen. Samtlige beregninger kan brukes til å sammenligne Sarpsborg med seg selv over tid, men ikke alle er like godt egnet til å sammenligne Sarpsborg med andre kommuner.

Elever med spesialundervisning er normalt vesentlig mer ressurskrevende enn andre elever. Kommunene organiserer opplæringen ulikt, noen følger hovedregelen om at alle elever skal ha et skoletilbud i vanlig grunnskole, andre samler de mest ressurskrevende spesialundervisningselevne i egne spesialskoler. Dermed reduseres de gjennomsnittlige kostnadene i vanlig grunnskole. Tabellen nedenfor viser i hvilken grad de fire store byene i Østfold har valgt ulike løsninger. Tallene er hentet fra KOSTRA nivå 3.

2006 Opprettede tall per 26.06.07	Antall elever i alt	Antall elever i kommunale grunnskoler	Antall elever i spesial-grupper	Antall elever med spesial-undervisning	Antall elever i spesial-skoler
Sarpsborg	6400	6395	46	258	5
Halden	3522	3522	24	188	:
Moss	3423	3401	14	121	22
Fredrikstad	9188	9143	62	470	45

Tabell 2.5 viser at Sarpsborg hadde 5 elever i egne spesialskoler i 2006, det er elevene på avdeling Tunhaug på Kruseløkka skole. Moss og Fredrikstad hadde henholdsvis 22 og 45 elever i spesialskole. Tallet for Halden er ikke oppgitt, skoleåret 2004-2005 var det en elev. Forskjellene er så store at det får betydning for beregning av de gjennomsnittlige kostnadene for funksjon 202 Grunnskole. Det bidrar til å øke de beregnede kostnadene i Halden og Sarpsborg sammenlignet med Moss og Fredrikstad på en misvisende måte.

Går vi til KOSTRA nivå 2 grunnskole, ser vi at noen beregninger bare er basert på regnskapstallene for funksjon 202 Grunnskole. Tabellen nedenfor viser hvilke funksjoner som ligger til grunn for de relevante KOSTRA-beregningene av produktivitet i grunnskoleopplæringen. Den viser også at enkelte av beregningene er basert på data fra Grunnskolens Informasjonssystem GSI.

	Grunn-skole	Spesial-skoler	Skole-lokaler og skyss	GSI
Funksjon nummer	202	214	222	
Korr. brutto driftsutg. til grunnskole, per elev	X		X	
Korr. brutto driftsutg. til grunnskoleundervisning, per elev	X			
Korr. brutto driftsutg. til skolelokaler og skyss, per elev			X	
Lønnsutgifter til grunnskole, per elev	X		X	
Brutto driftsutgifter til spesialskoler, per elev		X		
Korr. brutto driftsutg. til grunn- og spesialskoler, per elev	X	X	X	
Driftsutgifter til inventar og utstyr, per elev i grunnskolen	X			
Driftsutgifter til und.materiell, per elev i grunnskolen	X			
Leie av lokaler og grunn, per elev i grunnskolen			X	
Elever per årsverk				X
Herav elever per undervisningsrelatert årsverk				X
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1. til 7. årstrinn				X
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8. til 10. årstrinn				X
Driftsutgifter til skoleskyss, per elev som får skoleskyss			X	

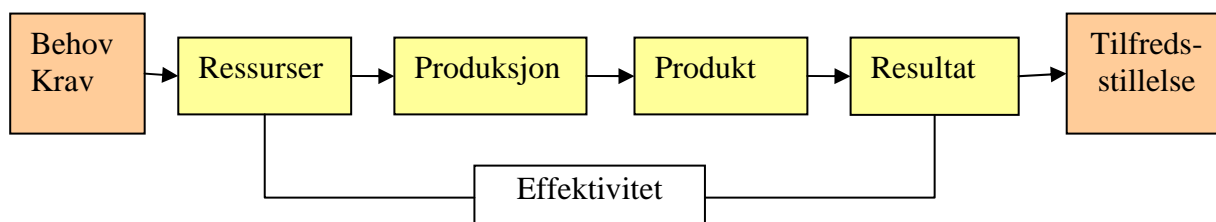
Tabellen viser at skal en sammenligne produktiviteten i Sarpsborg med kommuner som har egne spesialskoler, bør en bruke 060 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler per elev, fremfor 055 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev.

Beregningene som bygger på årsverkstall og elevtall fra Grunnskolens Informasjonssystem GSI kan gi nyttig supplerende informasjon til regnskapstallene. Regnskapene viser at Sarpsborg har høye gjennomsnittlige kostnader til grunnskoleopplæring. Det kan komme av at Sarpsborg har et høyere lønnsnivå enn andre kommuner for ansatte i grunnskolen. Og det kan komme av at Sarpsborg har et høyt antall årsverk i forhold til elevtallet. Etter at vi har avklart hvilke kommuner det er mest hensiktsmessig å sammenligne Sarpsborg med, skal vi gå nærmere inn på denne problemstillingen.

2.13 Effektivitet

Når vi måler effektivitet, går vi ett skritt videre i verdikjeden. Vi spør ikke bare etter omfanget av det vi har produsert, slik vi gjør når vi måler produktivitet. Vi spør etter hvilket resultat eller hvilken effekt produksjonen gir. Når vi måler effektivitet, måler vi forholdet mellom ressursinnsatsen og det resultatet produksjonen gir, slik figuren nedenfor illustrerer:

Figur 2.3 Verdikjeden og effektivitet Kilde: Hansen og Negaard 2006



Når man undersøker effektiviteten, kan det være hensiktsmessig å dele analysen i to. Først undersøker man produktiviteten og kartlegger ressursinnsats for de enkelte prioriterte enhetene, slik som kostnad per grunnskoleelev per år. Så undersøker man i hvilken grad opplæringen av disse grunnskoleelevene har gitt de forventede resultater. I hvilken grad har de lært ferdigheter som lesing og regning, og i hvilken grad har de utviklet kunnskaper og holdninger som forutsatt i opplæringsloven og læreplanen? Så sammenligner man resultatgrad med ressursforbruk.

Høy effektivitet i kommunesektoren krever altså både høy grad av tilfredsstillelse av politisk prioriterte krav og lavt ressursforbruk. Høy produktivitet innebærer at ressursforbruket per enhet er lavt, men ikke nødvendigvis at kravene og behovene blir tilfredsstilt. Den skolen som bruker færrest ressurser per elev, har høyest produktivitet, men ikke nødvendigvis høyest effektivitet i forhold til elevenes og samfunnets behov.

Høy produktivitet er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for høy effektivitet. Legges det ensidig vekt på høy produktivitet kan det føre til at effektiviteten forringes. God tjenesteyting er ofte avhengig av at tjenesteyter og bruker har tilstrekkelig tid sammen. Dobles antall elever i en gruppe for spesialundervisning, vil nok produktiviteten økes, men effekten av opplæringen kan bli sterkt redusert. Når behovet er større enn ressursene, blir spørsmålet hva som er godt nok, og hvordan produktiviteten kan økes innen rammen av det som er godt nok.

Siden kommunesektoren har andre formål og sikter mot andre resultater enn private selskap, får også effektivitetsbegrepet et annet innhold i kommunesektoren. Ut fra det som er skrevet ovenfor, er det tre dimensjoner i fastsettingen av effektivitet i kommunesektoren:

1. Prioritering
I hvilken grad ressursene styres mot de politisk prioriterte formålene og målgruppene. I hvilken grad styres ressursene innen målgruppene mot de prioriterte behovsgruppene og innen behovsgruppene mot de prioriterte brukerne?
2. Produktivitet
Forholdet mellom forbruk av ressurser og omfanget av produkter, gjerne beregnet som ressursforbruk per produsert enhet.
3. Kvalitet
I hvilken grad de iboende egenskapene i resultatet tilfredsstiller brukernes og samfunnets krav og behov.

Kostnadseffektivitet og formålseffektivitet

Når vi spør etter effektivitet, skiller vi mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.

Når vi spør om hvilke resultater en oppnår med en gitt ressursinnsats, da spør vi etter formålseffektiviteten. Ressursinnsatsen er konstant, mens resultatene og graden av måloppnåelse og oppfyllelse av formålet kan variere. I kommunesektoren er formålseffektivitet en kvalitativ størrelse.

Med kvalitet i arbeidslivet menes vanligvis i hvilken grad produktenes iboende egenskaper oppfyller krav, forventninger og behov fra kunder og brukere, og produksjonens evne til å oppfylle krav, forventninger og behov fra andre interessenter. Jevnfør Norsk Standard ISO 9000:2000 punkt 3.1.1. og 3.1.2. De grunnleggende kravene til grunnskolen finner en som nevnt i Opplæringsloven og Læreplanverket for kunnskapsløftet.

Når vi spør om hvilke ressurser som forbrukes for å oppnå et gitt resultat, da spør vi etter kostnadseffektivitet. Resultatet som skal ivareta formålet og målene for produksjonen, er konstant, mens ressursinnsatsen kan variere.

Beskrivelse og måling av effektivitet

Det kritiske punktet i kartlegging av effektivitet i kommunesektoren, er knyttet til det å beskrive eller måle i hvilken grad brukernes og samfunnets behov er tilfredsstilt. Denne informasjonen kan som nevnt hentes gjennom rapporter fra sakkyndige, og fra kvalitetssystemer basert på systematiske undersøkelser som kartlegger effektene. Det er knyttet faglige problemer med å få frem relevant og pålitelig informasjon på dette området.

Kravene til grunnskolen er mange og komplekse. Det er nødvendig å ha mange tanker i hodet samtidig, og søke løsninger som skal ivareta mange formål, selv om de ulike målene kan være i konflikt med hverandre.

Grunnskolens formål og mål er definert i Opplæringsloven og læreplanen, og blir presisert gjennom kommunale vedtak og faglige vurderinger fra skolen og lærerne. Opplæringen skal være tilpasset elevenes behov og elevene har en lovfestet medbestemmelsesrett.

Grunnskolen er obligatorisk, den skal gi tilpasset opplæring til alle barn og unge i landet. Forventningene til hva det enkelte barn og den enkelte ungdommen skal lære, skal tilpasses den enkeltes mulighet til å lære.

Læreplanverket for kunnskapsløftet peker på at skolen skal bidra til å utvikle elevenes holdninger, kunnskaper og ferdigheter på alle skolens fagområder, både på kort og lang sikt. Den skal være allmenndannende og forberede på arbeidslivet. Den skal utvikle elevenes kreative evner og sosiale ferdigheter, evnen til å søke mening og til å samarbeide. Den skal bidra til å gjøre elevene miljøbevisste og til hele, integrerte mennesker.

Karakterer på standardiserte prøver forteller noe om hvilke kunnskaper og ferdigheter elevene har innen områdene for prøvene. Men standardiserte prøver er ikke et egnet redskap for resultatmåling på alle de områdene der skolen skal levere resultater.

På mange av resultatområdene ovenfor, er det ikke mulig å måle resultatene av skolens virksomhet direkte. Men man kan likevel få et rimelig klart bilde ved å gå mer indirekte til verks og bruke flere indikatorer på resultatoppnåelse.

Valg av indikatorer kan få betydning for fremtidens resultater. Det som ledelsen legger vekt på når den skal undersøke resultatet av de ansattes arbeid, det blir som

regel oppfattet som viktig både av de ansatte og omgivelsene. Indikatorene kan fungere som nye mål. De målene som ledelsen fastsatte i utgangspunktet, kan få en helt underordnet betydning. Dersom indikatorene avspeiler bare noen av de fastsatte målene, eller andre mål enn de fastsatte, kan det skje en målforskyving fra de fastsatte målene og over mot indikatorene.

Göteborg er antagelig den kommunen i Norden som har lengst erfaring med systematisk registrering, offentliggjøring og bruk av resultater fra grunnskolen. Da kommunen utviklet sin form for balansert målstyring på 1990-tallet, var den seg bevisst at bare noen få indikatorer kunne virke målforskyvende på en uheldig måte. Skulle man først begynne å måle resultater, måtte man gå bredt ut.

Kommunen fastsatte fire hovedområder for sin resultatmåling; elever og foreldre, medarbeidere og utvikling, oppdrag og økonomi, samt virksomhet og prosesser. Innen hvert hovedområde benytter kommunen fra tre til syv delområder der resultatene kartlegges gjennom spørreundersøkelser og annen form for datainnsamling. På hovedområdet elever og foreldre undersøkes graden av trivsel, tillit, nærvær og ulykker/skade. For medarbeiderne undersøkes trivsel, kompetanse, utviklingsplaner, utskiftingstakt og fravær. Innen oppdrag og økonomi kartlegges kostnader per elev og forholdstallet mellom lærere og elever og elever og datamaskiner. Innen virksomhet og prosesser kartlegges skolens arbeid med normer og verdier, elevvurderinger av skolens arbeidsform, lærervurderinger av elevene gjennom normerte prøver, og en registrering av hvor stor andel av elevene som kommer inn på videregående skole, og som fortsetter i videregående skole etter ett år. Man har med andre ord søkt å dekke et så bredt spekter av grunnskolens ulike oppgaver som mulig.¹

¹ <http://www.balansen.goteborg.se/> lesedato 23.05.2007

2.14 KOSTRA-tall, nivå 2, Grunnskoleopplæring, Kvalitet

KOSTRA-tallene for kvalitet i grunnskolen omfatter følgende kvalitetsindikatorer:

- Gjennomsnittlige grunnskolepoeng²
- Andel elever som går i videregående skole ett år etter at de sluttet i grunnskolen
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1. til 7. årstrinn
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8. til 10. årstrinn
- Antall elever per datamaskin
- Andel av 6 åringer som fortsetter i SFO andre året
- Andel ansatte med lærerutdanning, førskoleutdanning eller fagutdanning i barne- og ungdomsarbeiderfaget (SFO)

Andel elever som går i videregående skole ett år etter at de har sluttet i grunnskolen forteller noe om hvor godt grunnskolen har forberedt elevene på videre opplæring.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse forteller mer om hvor stor ressursinnsatsen er og konsekvensene av skolestrukturen enn om resultatene av opplæringen. Også antall elever per datamaskin forteller mer om ressursinnsats enn resultater.

Andel av 6 åringer som fortsetter i SFO andre året gir indikasjoner på hvor tilfreds barn og foreldre er med dette tilbudet. Andel ansatte i SFO med relevant fagutdanning kan gi indikasjoner på en av flere forutsetninger for at SFO skal kunne gi et kvalitativt godt tilbud. Vi skal ikke gå nærmere inn på SFO i denne rapporten.

KOSTRA-datene for kvalitet er ennå ikke ferdig utviklet, og gir ikke et tilfredsstillende bilde av i hvilken grad grunnskolen faktisk ivaretar sitt formål og når sine mål.

I forbindelse med analysene av produktiviteten i grunnskolen i Sarpsborg, vil vi se nærmere på forholdet mellom antall elever og antall årsverk i grunnskolen.

Vi vil også analysere de gjennomsnittlige grunnskolepoengene i Sarpsborg og sammenlignbare kommuner.

² Beregningen av grunnskolepoeng er beskrevet i avsnitt 10.1

3. Hvilke kommuner er det mest relevant å sammenligne Sarpsborg kommune med?

3.1 Bruk og misbruk av KOSTRA-tallene

KOSTRA legger til rette for at kommunene kan sammenligne seg med seg selv over tid som grunnlag for å vurdere om de utvikler seg i ønsket retning. Disse sammenligningene kan være nyttige og nødvendige, men er ikke alltid tilstrekkelige til å få et kritisk blikk på egen virksomhet. Da vil en sammenligning med tilsvarende kommuner kunne gi nyttigere informasjon.

Siden kommunene ikke opptrer på et marked der det er flere tilbydere som konkurrerer om kjøpere, kan de ikke bruke markedsmekanismen til å sammenligne seg med andre. Men de kan likevel sammenligne seg med hverandre, og KOSTRA er utviklet for å gjøre den enklere å foreta slike sammenligninger.

Norske kommuner har lang tradisjon for å sammenligne seg med sine nabokommuner, men det er ikke alltid det er nabokommunene som har de mest sammenlignbare forutsetningene for kommunal drift. Av og til finner en de kommunene som det er mest hensiktsmessig å sammenligne seg med på helt andre kanter av landet. KOSTRA har foretatt en grovsortering av alle kommuner, slik at de kommunene som det er mest hensiktsmessig å sammenligne ut fra befolkningstall og økonomi, er plassert i samme gruppe.

KOSTRA opererer med gjennomsnittsberegninger. Bak det samme gjennomsnittstallet kan det skjule seg store variasjoner fra sted til sted. Tabell 3.1 nedenfor viser karakterresultatene i to grunnskoleklasser. I begge klassene er gjennomsnittskarakteren 3,5. Men i den ene klasser har de fleste elevene en karakter på midten av skalaen, i den andre er klassen delt i to hovedgrupper som ligger i hver sin ende av skalaen. De to klassene er åpenbart svært ulike, og lærerne i de to klassene har helt ulike utfordringer, men gjennomsnittsberegningen gir et inntrykk av at de er helt like.

	Antall elever	
Karakter	Klasse A	Klasse B
6	6	2
5	4	3
4	2	7
3	1	6
2	5	4
1	6	2
Sum elever	24	24
Snitt karakter	3,5	3,5

Gjennomsnittsberegningene i KOSTRA indikerer hvilke områder som den politiske og administrative ledelsen bør se nærmere på, men de gir ikke de endelige svarene. Og dataene på de enkelte områdene må ofte sees i sammenheng, slik at de kan belyse hverandre gjensidig, og avskjære unødvendige feiltolkninger.

Gjennomsnittsberegningene i KOSTRA gir i hovedsak indikasjoner på produktivitet, og ikke på effektivitet. KOSTRA-tall gir i begrenset grad informasjon om i hvilken grad grunnskolene ivaretar sitt formål overfor elever og foresatte, og i hvilken grad de er inkluderende og helsefremmende arbeidsplasser. KOSTRA tall må derfor vanligvis suppleres med annen informasjon, som vurderinger fra elever og foresatte, HMS-rapporter, rapporter om Inkluderende Arbeidsliv og faglige vurderinger av grunnskolen.

Vurderes kommunenes grunnskoler ensidig ut fra KOSTRA tallene, kan det gi en målforskyving i forhold til vedtatte mål og formål for grunnskolen. Dersom KOSTRA tallene brukes som mer enn indikatorer som må suppleres med annen informasjon, kan tallene virke mer villedende enn veiledende.

3.2 Sammenlignbare kommuner – kommunegruppe 13 i KOSTRA

Kommuneledelsens oppgaver og handlingsrom er dels avhengig av

- antall innbyggere,
- demografiske, sosiale og geografiske forhold som påvirker omfanget av kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og
- hvilke inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket.

I KOSTRA er kommunene inndelt etter folketall, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter. I hver dimensjon er kommunene delt i tre grupper, lav, middels og høy, slik at det i utgangspunktet blir 27 hovedkategorier i alt. Men ikke alle gruppene er tatt i bruk, og det er skilt ut tre tilleggsgrupper. I gruppen for kommunene med høyt folketall er Oslo skilt ut som egen gruppe, det samme er Bergen, Trondheim, Stavanger. Blant de minste kommune er de ti små kraftkommunene, som til sammen har mindre enn 10 000 innbyggere, og usedvanlig store frie disponible inntekter, skilt ut, av hensyn til gjennomsnittsberegningene i KOSTRA.

Kommunene er delt etter folkemengde i små kommuner med færre enn 5000 innbyggere, mellomstore med 5000 til 19 999 innbyggere, og store kommuner med 20 000 eller flere innbyggere. Sarpsborg er en av 39 store kommunene i gruppe 13.

I motsetning til de små og mellomstore kommunene, er ikke de store kommunene delt etter de to andre kriteriene, bundne kostnader og frie disponible inntekter.

Fordelingen ut fra disse kriteriene fremgår likevel i grunnlagsmaterialet for KOSTRA, SSB rapport 2006/8 om gruppering av kommuner i KOSTRA.

Tallene i tabellen nedenfor er hentet fra tabell 2.5 i SSB rapport 2006/8. Jevnfør vedlegg 7. De 39 kommunene i gruppe 13 fordeler seg slik på de tre variablene i de to andre hoveddimensjonene:

Tabell 3.2 Kilde: SSB rapport 2006/8 Gruppering av kommuner i KOSTRA		Bundne kostnader per innbygger		
		høy	middels	lav
Frie disponible inntekter	høy	0	0	0
	middels	0	0	18
	lav	0	4	17

Som en ser av tabellen, er det liten spredning i denne gruppen, alle de 39 kommunene er fordelt på de tre alternativene nederst til høyre i tabellen. Men forskjellen mellom lav og middels grad av frie disponible inntekter er likevel ikke uten betydning når en skal sammenligne kommuner. Sarpsborg er en av de 17 kommunene med lave bundne kostnader og lave frie disponible inntekter. Også blant kommunene med lave frie disponible inntekter er Sarpsborg en av kommunene med lavest frie disponible inntekter (SSB rapport 2006/8).

De 39 kommunene i gruppe 13 er:

Figur 3.1 Kilde: SSB					
Kommunegruppe 13 i KOSTRA					
Nr	Navn	Nr	Navn	Nr	Navn
0101	Halden	0501	Lillehammer	0906	Arendal
0104	Moss	0502	Gjøvik	1001	Kristiansand
0105	Sarpsborg	0602	Drammen	1102	Sandnes
0106	Fredrikstad	0604	Kongsberg	1106	Haugesund
0213	Ski	0605	Ringerike	1149	Karmøy
0217	Oppegård	0625	Nedre Eiker	1247	Askøy
0219	Bærum	0626	Lier	1502	Molde
0220	Asker	0701	Horten	1504	Ålesund
0230	Lørenskog	0704	Tønsberg	1702	Steinkjer
0231	Skedsmo	0706	Sandefjord	1804	Bodø
0235	Ullensaker	0709	Larvik	1833	Rana
0403	Hamar	0805	Porsgrunn	1901	Harstad
0412	Ringsaker	0806	Skien	1902	Tromsø

I rapporten ”Vurdering av effektiviteten i Sarpsborg kommunes grunnskoleopplæring” opererer Læringslabben men en litt annen sammensetning av kommunegruppe 13. De har på den ene siden lagt til Nøtterøy kommune fra kommunegruppe 10 og kommunene Trondheim, Bergen og Stavanger fra kommunegruppe 14 inn i gruppe 13. På den annen side er kommunene Bodø, Rana, Harstad og Tromsø utelatt fra kommunegruppe 13. Endringene er ikke begrunnet. I denne rapporten er KOSTRA-gruppe 13 lagt til grunn for den videre analysen.

De 39 kommunene i kommunegruppe 13 har mange likhetstrekk, men med hensyn til ressursbehov og forventede resultater i grunnskolen er det også ulikheter. Beregningen av bundne kostnader i KOSTRA er forholdsvis grovmasket og omfatter følgende faktorer (SSB-rapport 2006/8:22):

- Befolkning 6-12 år
- Befolkning 13-15 år
- Barn 6-15 år med grunn og hjelpestønad (behov for spesialundervisning)
- Gjennomsnittsavstand til sonesenter
- Gjennomsnittsavstand til nabokrets
- Småkommuneindikator 0-2000
- Småkommuneindikator 0-5000

De to siste faktorene er ikke relevante i gruppe 13.

I denne rapporten legger vi grovsorteringen i KOSTRA til grunn, og velger de kommunene som vi sammenligner Sarpsborg med i kommunegruppe 13. Vi skal se nærmere på hvilke andre faktorer som det er relevant å legge vekt på, når en innen gruppe 13, skal finne de kommuner som det er mest relevant å sammenligne Sarpsborg med.

3.3 Sammenlignbare kommuner ut fra andre indikatorer på ressursbehov og forventede resultater i grunnskolen

Kostnadene til grunnskolen er blant annet avhengig av hvilke forutsetninger det er i kommunen til å oppnå læringsresultater, og hvilke ambisjoner en har til grunnskolens læringsresultater. Hvis ambisjonen er at grunnskolen skal være så rimelig som mulig, er det relevant å legge ensidig vekt på hvilke kommuner som har lave korrigerede brutto driftsutgifter per elev. Hvis det er en politisk ambisjon at grunnskolen skal gi et vesentlig bidrag både i forhold til den enkelte elevs utvikling og den generelle samfunnsutviklingen, vil det være rimelig å velge ut de kommunene der forutsetningene for læring er sammenlignbare. Fortsatt kan man også legge vekt på at driften både skal være kostnadseffektiv og formåls effektiv. I denne rapporten er det siste perspektivet lagt til grunn.

3.3 Årsaker til at elever presterer ulikt

I SSB rapport 205/33 Skolebidragsindikator, drøfter Torbjørn Hægeland med flere hvilke faktorer som påvirker elevenes avgangskarakterer fra grunnskolen. De har utviklet en ”skolebidragsindikator” som indikerer i hvilken grad resultatene skyldes elevenes forutsetninger og skolens bidrag. Skolebidragsindikatoren ønsker å gi svaret på hva resultatforskjellene mellom skoler ville ha vært, dersom de hadde et tilsvarende elevgrunnlag.

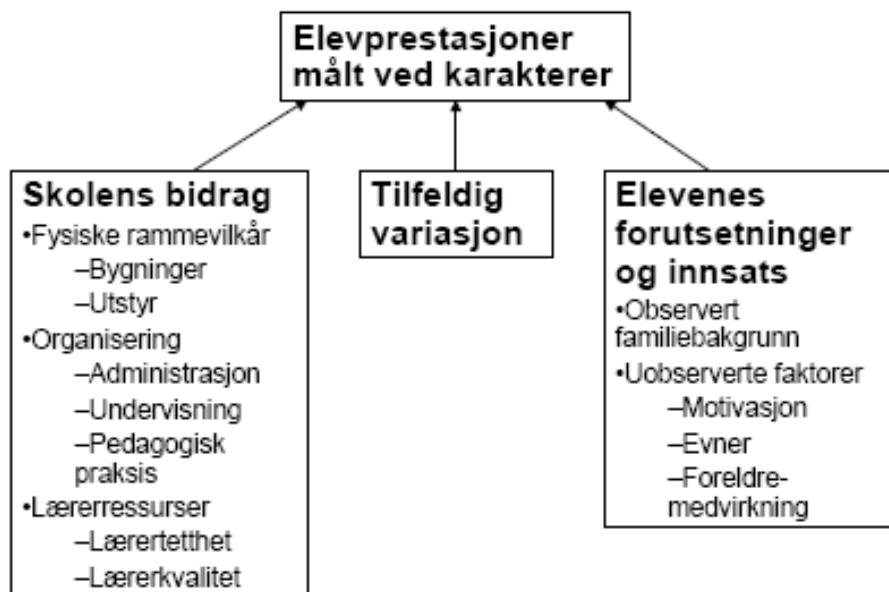
Rapporten peker uttrykkelig på at avgangskarakterene ikke gir informasjon om elevenes kompetanse på områder som deres samarbeidsevne og sosiale kompetanse, som kan ha stor betydning for elevene senere i livet og er høyst relevant i en samlet vurdering av elevenes læringsutbytte ved den enkelte skole.

Selv om avgangskarakterenes relevans i forhold til skolens formål kan problematiseres, har de likevel en så viktig sosial funksjon at det er grunn til å spørre hva som påvirker variasjonen i avgangskarakterer blant elever i tiende klasse. SSB rapport 2005/33 er bygd på modellen som er gjengitt i sitatet nedenfor.

”1.1. Hva skaper resultatforskjeller mellom skoler?

De fleste studier av variasjoner i skoleprestasjoner, vår egen inkludert, bygger mer eller mindre eksplisitt på et teoretisk tankeskjema som vist i Figur 1.1.

Figur 1.1. Faktorer bak karaktervariasjonen blant 10. klasseelever



Fra dette tankeskjemaet følger det at gjennomsnittresultat på skolenivå grovt sett kan tilskrives tre hovedfaktorer:

- Skolens bidrag til læring
- Elevenes forutsetninger
- Tilfeldig variasjon

De to siste faktorene ligger utenfor skolens kontroll. Den enkelte skole kan styrke sitt eget bidrag, selv om handlingsrommet for rektorer og lærere begrenses av rammer og ressurser som skoleiere og sentrale myndigheter fastsetter. Skolene som skårer høyest, gir ikke nødvendigvis det beste bidraget til læring. Det kan skyldes fordelaktig elevsammensetning eller tilfeldigheter. På samme måte er det langt fra opplagt at skoler med svake resultater gir elevene et dårlig læringsutbytte.”

Ut fra analyser av samvariasjon mellom avgangselevenes karakterer og observerbar familiebakgrunn, har de utviklet en modell for beregning av hvilke endringer i karakterene en kunne forvente dersom elevenes observerbare familiebakgrunn tilsvarte landsgjennomsnittets.. Modellen omfatter disse variablene:

- Demografiske opplysninger, kjønn, fødselskvartal og fødselsår
- Foreldrenes utdanning, grunnskole, videregående skole, høyere utdanning nivå 1 og 2

- Familiestruktur, gift, samboer, skilt, separert, ugift, søskenforhold mv.
- Innvandrerbakgrunn, land, fødeland, alder ved eventuell innvandring
- Familieøkonomi, innekst og formue siste ti år
- Trygdeforhold, arbeidsledighet, uførhet, sosialhjelp siste ti år

Ved hjelp av denne modellen har Utdanningsdirektoratet gjennomført en beregning av gjennomsnittlige grunnskolepoengene med og uten justering for skolebidragsindikatoren, for avgangselevne i grunnskolen i Sarpsborg for skoleårene 2002-2003 og 2003-2004. Beregningen er basert på data fra SSB.³

Tabell 3.3 Kilde: Sarpsborg kommune Gjennomsnittlige grunnskolepoeng, skolenivå, skoleårene 2002-2003 og 2003-2004, med og uten korreksjon for skolebidragsindikatoren						
	Kruseløkka	Tindlund	Valaskjold	Sandbakken u	Hafslund u	Varteig
Grunnskolepoeng karaktergjennomsnitt	41,8	42,0	42,2	40,6	42,0	41,5
Grunnskolepoeng, skolebidragsindikator	43,5	43,0	42,9	41,7	44,0	42,4
Endring	1,7	1,0	0,7	1,1	2,0	0,9

Tabell 3.3 viser at om vi korrigerer resultatene ut fra det man vet om elevgrunlaget ved skolene med ungdomstrinn i Sarpsborg, ville samtlige skoler i Sarpsborg fått høyere gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Økingen ville variere fra 0,9 poeng ved Varteig skole til 2,0 poeng på Hafslund ungdomsskole.

Tabell 3.4 Kilde: Sarpsborg kommune og KOSTRA Gjennomsnittlige grunnskolepoeng, skole og land, skoleårene 2002-2003 og 2003-2004, med og uten korreksjon for skolebidragsindikatoren						
	Kruseløkka	Tindlund	Valaskjold	Sandbakken u	Hafslund u	Varteig
Grunnskolepoeng karaktergjennomsnitt	41,8	42,0	42,2	40,6	42,0	41,5
Grunnskolepoeng, skolebidragsindikator	43,5	43,0	42,9	41,7	44,0	42,4
Landsgjennomsnitt	43,75	43,75	43,75	43,75	43,75	43,75
Differanse	-0,25	-0,75	-0,85	-2,05	+0,25	-1,35

³ E-melding fra seksjonsleder oppvekst i Sarpsborg kommune av 11. mai 2007

I tabell 3.4 er de gjennomsnittlige grunnskolepoengene for skoleårene 2002-2003 og 2003-2004 ved skolene i Sarpsborg sammenstilt med gjennomsnittet for hele landet.

Det vil normalt være knyttet en viss usikkerhet til slike beregninger, men for Sarpsborg er utslagene så entydige at det er grunn til å tro at elevsammensetningen hadde en merkbar innvirkning på de gjennomsnittlige grunnskolepoengene til avgangselevne i skoleårene 2002-2003 og 2003-2004.

I den grad det er grunn til å tro at utslaget av skolebidragsindikatoren for Sarpsborg kommune har endret seg fra perioden 2002-2004 til 2006, er det grunn til å tro at utslaget har blitt større. Levekårsindeksen indikerer at levekårsproblemene har økt i Sarpsborg i denne perioden, og befolkningsstatistikken viser en øking i antall innvandrere, sammenlignet med landsgjennomsnittet.⁴

Sammenligner en tallene i tabellen ovenfor for skolene i Sarpsborg korrigert med skolebidragsindikatoren, med tallene for hele landet, ser en at avvikene ikke lenger er så betydelige. Én skole ligger 0,25 poeng over gjennomsnittet for hele landet og de andre ligger fra 2,05 til 0,25 karakterpoeng under.

Tallene indikerer at skal man utvikle en politikk som øker de gjennomsnittlige grunnskolepoengene i Sarpsborg, krever det en politikk, som både retter oppmerksomheten mot skolens bidrag og mot elevenes forutsetninger for innsats og læring. Man må arbeide med faktorer som har betydning for elevenes læring, først og fremst hvordan man kan unngå at skolen reproducerer sosiale forskjeller og hvordan man kan oppnå at skolen gir elever fra familier med lav utdanning og inntekt bedre mulighet til å oppnå gode skolerestater. Men man må også arbeide med elevenes forutsetninger og levekår, så som det generelle utdanningsnivået i kommune, familieøkonomi, trygdeforhold og innvandrerbakgrunn. Det er en krevende og langsiktig oppgave, som involverer både skolepolitikk, sosialpolitikk, næringspolitikk og boligpolitikk.

Det er også nødvendig å se nærmere på hvilken betydning faktorer i elevenes bakgrunn har på karakterresultatene deres, slik at en kan sette inn de politiske tiltakene der en kan forvente størst virkning.

Folk flest kan beskrives ved hjelp av flere av de faktorene som ligger til grunn for skolebidragsindikatoren. Hvis en elev er en ikke-vestlig innvandrer med foreldre som har lav eller ingen formell utdanning, er arbeidsledige, fattige og lever av sosialhjelp, så er det et spørsmål om det er landbakgrunnen eller de øvrige faktorene som har størst innvirkning på karakterresultatene. I SSB rapport 2005/33

⁴ Levekårsindeksen for 2002 var 7,3, for 2003 7,1, for 2004 7,1 og for 2006 7,9. Kilde: SSB. Økingen av antall innvandrere er behandlet i kapittel 9.

er samspillet mellom de ulike faktorene analysert. De gjennomsnittlige grunnskolepoengene er blant annet beregnet ut fra foreldrenes landbakgrunn og deres utdanning og økonomi.

Tabellen nedenfor viser en sammenligning av resultater til barn av foreldre som har fullført videregående utdanning, og foreldre som har lav eller ingen formell utdanning, er arbeidsledige, fattige og lever av sosialhjelp. Innen disse to gruppene viser tabellen resultatene for alle elever i landet og for elever som er ikke-vestlige innvandrere.

Tabell 3.5 Kilde SSB rapport 2005/33				
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng ut fra foreldrenes landbakgrunn og utdanning og inntekt		Foreldrenes utdanning og inntekt		
		Lav utd. og inntekt	Videregående	Alle
Foreldrenes landbakgrunn	Alle	34,45	43,93	43,75
	Ikke-vestlige	34,40	43,87	39,44

Tabellen viser at det er en sterk samvariasjon mellom foreldrenes utdanning, arbeidsforhold og økonomi på den ene siden og barnas gjennomsnittlige grunnskolepoeng på den andre. (Vi må minne om at dette er gjennomsnittsberegninger, også innen denne gruppen er det store variasjoner. Man kan ikke slutte fra landsgjennomsnitt ned til små grupper og enkeltindivider). Foreldrenes landbakgrunn har forholdsvis liten betydning. Elevene fra ikke-vestlige land ligger litt lavere enn gjennomsnittet i samme gruppe for hele landet. Men elever fra ikke-vestlige land der foreldrene har utdanning på videregående skoles nivå eller over, ligger for eksempel høyere enn gjennomsnittet for Sarpsborg kommune.

Når elever som er ikke-vestlige innvandrere samlet sett har forholdsvis lave gjennomsnittlige grunnskolepoeng, er det grunn til å tro at det i større grad har sammenheng med faktorer som at mange kommer fra familier med lav utdanning, høy arbeidsledighet og lav inntekt, enn deres landbakgrunn. Det har betydning for valg av politisk strategi. Folks levekår kan en kommune gjøre noe med, hvilket land innbyggerne kommer fra kan kommunen derimot i liten grad styre.

Tallene indikerer at det vil være mest hensiktsmessig for Sarpsborg å sammenligne egen grunnskole, med kommuner som har liknende samfunnsmessige forutsetninger, for å finne frem til dem som har utviklet gode løsninger på de utfordringene Sarpsborg står ovenfor.

I årsrapportene for Sarpsborg er kommunen sammenlignet med ”den femte beste” kommunen i kommunegruppe 13. Av tallene ser det ut som om man har satt likhetstegn mellom det å ha lave kostnader med det å være best, uten hensyn til hvilken befolknings sammensetning kommunene har, og uten hensyn til hvilke resultater de oppnår ut fra sitt formål. I denne rapporten er det lagt til grunn at

formålet ikke er å bruke minst mulig penger på grunnskole, men å bruke de tilgjengelige ressursene mest mulig kostnadseffektivt og formålseffektivt.

Når Sarpsborg likevel har valgt å sammenligne seg med en av de kommunene som har lavest kostnader, kan det ha en sammenheng med at kostnaden per elev i grunnskolen i Sarpsborg er høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13, og resultatene målt ved gjennomsnittlige grunnskolepoeng tilsynelatende lave. I denne situasjonen er det forståelig at den politiske og administrative ledelsen leter etter kommuner som holder et lavere kostnadsnivå. Denne rapporten tar imidlertid utgangspunkt i at det kan være mer hensiktsmessig også å ta hensyn til hvilke kommuner som har en liknende befolknings sammensetning og så undersøke hvilke løsninger de har funnet frem til.

I avsnittene som følger vil vi sammenligne Sarpsborg med de andre kommunene i kommunegruppe 13 ut fra:

- Utdanningsnivå i befolkningen
- Levekår og inntektsnivå

3.4 Utdanningsnivået i befolkningen

De to følgende tabellene er hentet fra SSB og viser utdanningsnivået i kommunene i kommunegruppe 13. Den første kolonnen viser hvor mange prosent av befolkningen over 16 år som har grunnskole som høyeste utdanning, den andre viser prosentandelen med videregående som høyeste utdanning og den tredje prosentandelen med universitets- og høgskoleutdanning som høyeste utdanning.

I tabellen er kommunene sortert ut fra kolonnene som viser andelen med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning. Kommunene er sortert ut fra synkende prosentandeler, slik at de kommunene som kommer høyest opp er de der flest innbyggere har grunnskole som høyeste utdanning.

Tabell 3.6 Kilde: SSB

**Personer 16 år og over, etter utdanningsnivå og bostedskommune 2005.
Kommunegruppe 13. Sortert etter prosent med grunnskole som høyeste
utdanning. Synkende tall.**

	Prosent av befolkningen		
	Grunnskolenivå	Videregående skole- nivå	Universitets- og høgskole- nivå
I alt hele landet	31,6	43,7	24,8
0412 Ringsaker	39,0	44,3	16,7
0625 Nedre Eiker	38,9	44,3	16,7
0105 Sarpsborg	37,8	44,7	17,6
1833 Rana	37,7	43,6	18,7
0605 Ringerike	35,8	44,6	19,6
0101 Halden	35,5	44,5	19,9
1149 Karmøy	35,5	48,0	16,5
0106 Fredrikstad	35,2	43,5	21,3
0806 Skien	34,5	45,1	20,4
1247 Askøy	34,0	46,4	19,6
0104 Moss	33,9	43,3	22,8
0502 Gjøvik	33,7	44,8	21,6
0235 Ullensaker	33,5	46,3	20,2
0805 Porsgrunn	33,4	46,3	20,3
0602 Drammen	33,1	43,3	23,5
0709 Larvik	32,7	47,3	20,0
0231 Skedsmo	31,9	44,0	24,2
0706 Sandefjord	31,6	46,9	21,5
1901 Harstad	31,4	44,8	23,8
1102 Sandnes	31,2	44,6	24,2
0230 Lørenskog	30,9	43,4	25,7
1702 Steinkjer	30,6	48,1	21,4
0906 Arendal	30,3	46,2	23,5
0403 Hamar	30,1	42,1	27,8
1902 Tromsø	30,0	38,2	31,8
0626 Lier	29,8	43,3	27,0
0701 Borre	29,4	46,6	24,1
1804 Bodø	29,4	42,5	28,1
1504 Ålesund	28,8	46,2	25,0
0704 Tønsberg	28,3	43,8	27,9
1106 Haugesund	28,3	47,1	24,5
0213 Ski	27,7	44,2	28,2
1502 Molde	27,2	43,9	28,9
1001 Kristiansand	26,8	45,7	27,5
0604 Kongsberg	26,2	44,4	29,4
0501 Lillehammer	26,1	42,8	31,0
0217 Oppegård	22,8	42,5	34,7
0220 Asker	19,7	38,3	41,9
0219 Bærum	18,5	37,1	44,4

Tabellen tegner et entydig bilde. Sarpsborg er en av de kommunene i kommunegruppe 13 som har størst andel av befolkningen med grunnskole som høyeste utdanningsnivå (37,8 %). Sarpsborg har også færre innbyggere med høyere utdanning (17,6 %) enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for kommunegruppe 13. Når det gjelder videregående skoles nivå ligger Sarpsborg litt over gjennomsnittet og denne gruppen omfatter litt under halvparten av befolkningen over 16 år.

Tabell 3.6 viser at variasjonen mellom kommunene er stor. Det er lite hensiktsmessig å sammenligne karakterresultatene i Sarpsborg med kommuner som Oppgård, Asker og Bærum, som alle har en befolkning der mer enn 34 % har høyere utdanning og under 23 % har grunnskole som høyeste utdanning.

Sarpsborg bør heller lete etter sammenlignbare kommuner i den øverste delen av tabellen. Her kan man forvente å finne kommuner med et sammenlignbart utgangspunkt for virksomheten i grunnskolen.. Ikke bare karakterresultatene, men også kostnadsbildet og skolens arbeidsformer er avhengig av elevenes forutsetninger for innsats. Jevnfør modellen på side 34.

3.5 Levekår

SSB utarbeider en levekårsindeks for Styringshjulet for helse og sosialtjenestene i kommunene. Indeksens formål er å belyse forskjeller mellom kommuner i utbredelsen av sosiale problemer. Indeksen er basert på de syv kategoriene sosialhjelp, dødelighet, uføretrygd, atferingspenger, vold, arbeidsledighet og overgangsstønad. Beregningen bygger på forutsetningen at dess flere innbyggere som mottar sosialhjelp, dess høyere dødelighet osv, dess lavere er levekårene i kommunen. I hver kategori rangeres kommunene og deles inn i ti like store grupper, som får verdier fra en til ti. Kommuner med verdi en i sosialhjelp hører hjemme blant kommuner med færrest sosialhjelpsmottakere, kommuner med verdi ti har flest. Indeksen er gjennomsnittsverdien for de syv kategoriene. Hver kategori teller likt ved beregningen.

I kommentarene til tabellen peker SSB på indeksen må brukes med forsiktighet, både fordi den ikke tar hensyn til geografiske forskjeller, og fordi alle kategoriene teller likt. SSB fremholder at for mange representerer arbeidsledighet det største levekårsproblemet.

De to tabellene nedenfor viser de syv kategoriene som ligger til grunn for beregningen av indeksen i 2006, samt indeksene for 2006 og 2000. Den åttende kategorien utdanning, er ikke tatt med, fordi den ikke er med i beregningen av indeksen, og fordi de foregående tabellene gir et mer presist bilde på dette området.

Tabell 3.7 Kilde: SSB Levekårsindeks fra Helse- og sosialhjulet

Levekårsindeks for kommunegruppe 13 - sortert etter Indeks 2006. Kilde: SSB

Kommune	Indeks 2006	Indeks 2000	Sosialhjelp	Dødelighet	Uføretrygd	Attføringspenger	Vold	Arbeidsledige	Overgangsstønnad
0806 Skien	8,3	8,3	8	7	8	9	9	8	9
0906 Arendal	8,1	7,7	9	8	9	9	9	6	7
1833 Rana	8,0	7,7	9	4	6	9	10	9	9
0701 Horten	7,9	7,7	7	8	9	7	8	7	9
0706 Sandefjord	7,9	7,6	8	8	8	8	6	9	8
0105 Sarpsborg	7,9	7,7	9	7	9	7	6	9	8
0805 Porsgrunn	7,7	8,1	8	7	6	9	8	9	7
0106 Fredrikstad	7,6	7,4	9	7	7	7	7	9	7
0101 Halden	7,4	7,3	9	7	7	6	7	8	8
0104 Moss	7,3	7,6	9	8	8	5	8	8	5
0709 Larvik	7,1	7,1	8	5	9	8	9	4	7
1001 Kristiansand	7,1	7,3	8	5	7	7	8	8	7
0625 Nedre Eiker	7,1	6,1	9	8	6	9	6	6	6
0704 Tønsberg	7,0	6,7	6	6	7	8	7	8	7
0602 Drammen	7,0	6,9	8	7	5	8	8	9	4
1901 Harstad	6,9	7,4	3	6	4	8	9	9	9
1106 Haugesund	6,7	6,7	8	6	5	3	9	8	8
1702 Steinkjer	6,7	7,0	6	5	6	9	5	8	8
0403 Hamar	6,6	6,7	9	4	7	7	6	7	6
0502 Gjøvik	6,1	7,6	8	7	8	7	3	4	6
1902 Tromsø	6,1	6,9	6	5	3	9	9	5	6
0605 Ringerike	6,1	6,1	5	6	7	7	7	4	7
0412 Ringsaker	6,1	6,1	7	8	8	5	6	4	5
1804 Bodø	5,6	6,6	5	6	2	5	9	6	6
1504 Ålesund	5,3	5,4	6	3	2	5	7	8	6
0231 Skedsmo	5,1	4,3	5	7	3	4	7	7	3
0604 Kongsberg	5,0	4,1	7	3	4	6	6	6	3
1247 Askøy	5,0	6,1	4	4	4	5	6	7	5
0230 Lørenskog	5,0	3,3	7	5	2	4	7	8	2
1103 Stavanger	4,9	5,1	7	5	2	3	7	7	3
1149 Karmøy	4,7	4,9	2	5	6	3	5	5	7
0235 Ullensaker	4,6	4,4	6	7	2	3	5	5	4
0213 Ski	4,1	3,4	4	4	3	4	6	5	3
0626 Lier	4,0	4,3	5	4	3	4	3	4	5
1102 Sandnes	3,9	4,3	3	3	2	4	5	6	4
1502 Molde	3,7	4,6	4	1	3	5	6	2	5
0501 Lillehammer	3,6	4,6	5	3	4	2	3	4	4
0217 Oppegård	2,9	2,7	2	3	2	2	6	3	2
0219 Bærum	2,6	2,4	3	2	2	1	5	3	2
0220 Asker	2,6	2,4	3	2	2	1	5	3	2
Gjennomsnitt	6,1	6,1	6,5	5,5	5,3	5,9	6,9	6,5	5,9

Fordelingen av kommunene ut fra levekårsindeksen sammenfaller i stor grad med fordelingen av kommuner ut fra utdanning. Sarpsborg er høyt oppe på lista som en av kommunene der befolkningen har store levekårsproblemer.

Tabellen nedenfor viser at beregningene kan skjule lokale variasjoner. Ytterpunktene er Sentrum i Sarpsborg med en indeks på 9,1 og Varteig med en indeks på 5,0. Bare en kommunedel viser en forbedring i indeksen fra år 2000 til 2006, de andre viser forverring, og gjennomsnittet for hele kommunen viser en forverring av indeksen fra 7,7 til 7,9. Indeksen indikerer med andre ord at levekårene i Sarpsborg er i ferd med å bli dårligere, sammenlignet med andre kommuner.

Tabell 3.8 Kilde: SSB Levekårsindeks fra Helse- og sosialhjulet, Sarpsborg

Levekår i kommunedeler i Sarpsborg 2006 Kilde: SSB

Kommune	Indeks 2006	Indeks 2000	Sosialhjelp	Dødelighet	Uføretrygd	Attføringspenger	Vold	Arbeidsledige	Overgangsstønad
0105 Sarpsborg	7,9	7,7	9	7	9	7	6	9	8
Sentrum (Sarpsborg)	9,1	8,9	10	10	10	7	7	10	10
Varteig (Sarpsborg)	5,0	3,7	3	4	5	6	2	6	9
Skjeberg (Sarpsborg)	7,7	7,7	7	8	8	8	7	8	8
Tune (Sarpsborg)	6,9	5,9	7	5	8	7	6	8	7
Hafslundsøy (Sarpsborg)	6,3	7,0	5	2	9	8	5	9	6

3.6 Levekårskategorier som kan være relevante for elevenes forutsetninger for læring og innsats i grunnskolen

SSB peker på at alle kategoriene i levekårsindeksen ikke er like relevante når en skal vurdere befolkningens levekår. Det er også tilfelle når en skal vurdere faktorer som påvirker grunnskoleelevers forutsetninger for læring og innsats i skolen.

I avsnittet om skolebidragsindikatoren viste vi hvordan elever med foreldre som er arbeidsledige, fattige eller lever av sosialhjelp, har betydelig lavere grunnskolepoeng til avgangseksamen i grunnskolen enn gjennomsnittet for alle elevene. I tabellen nedenfor har vi begrenset beregningene av indeksen til de kategoriene som sier noe om dette, sosialhjelp, uføretrygd, attføringspenger, overgangsstønad og arbeidsledige. Den nye indeksen er gjennomsnittet av verdiene i disse kategoriene. Kategoriene vold og dødelighet er utelatt i denne beregningen.

Tabellen er sortert etter synkende indekstall for 2006.

Tabell 3.9 Kilde: SSB, bearbeidet
Levekårsindeks, indikatorer for familieøkonomi

Tilpasset indeks for gruppe 13 – synkende tall for Indeks 2006

Kommune	Indeks 2006	Sosial-hjelp	Uføretrygd	Attføringspenger	Arbeids-ledige	Overgangs-stønad
0105 Sarpsborg	8,4	9	9	7	9	8
0806 Skien	8,4	8	8	9	8	9
1833 Rana	8,4	9	6	9	9	9
0706 Sandefjord	8,2	8	8	8	9	8
0906 Arendal	8,0	9	9	9	6	7
0106 Fredrikstad	7,8	9	7	7	9	7
0701 Horten	7,8	7	9	7	7	9
0805 Porsgrunn	7,8	8	6	9	9	7
0101 Halden	7,6	9	7	6	8	8
1001 Kristiansand	7,4	8	7	7	8	7
1702 Steinkjer	7,4	6	6	9	8	8
0403 Hamar	7,2	9	7	7	7	6
0625 Nedre Eiker	7,2	9	6	9	6	6
0704 Tønsberg	7,2	6	7	8	8	7
0709 Larvik	7,2	8	9	8	4	7
0104 Moss	7,0	9	8	5	8	5
0602 Drammen	6,8	8	5	8	9	4
0502 Gjøvik	6,6	8	8	7	4	6
1901 Harstad	6,6	3	4	8	9	9
1106 Haugesund	6,4	8	5	3	8	8
0605 Ringerike	6,0	5	7	7	4	7
0412 Ringsaker	5,8	7	8	5	4	5
1902 Tromsø	5,8	6	3	9	5	6
1504 Ålesund	5,4	6	2	5	8	6
0604 Kongsberg	5,2	7	4	6	6	3
1247 Askøy	5,0	4	4	5	7	5
1804 Bodø	4,8	5	2	5	6	6
0230 Lørenskog	4,6	7	2	4	8	2
1149 Karmøy	4,6	2	6	3	5	7
0231 Skedsmo	4,4	5	3	4	7	3
0626 Lier	4,2	5	3	4	4	5
0235 Ullensaker	4,0	6	2	3	5	4
0213 Ski	3,8	4	3	4	5	3
0501 Lillehammer	3,8	5	4	2	4	4
1102 Sandnes	3,8	3	2	4	6	4
1502 Molde	3,8	4	3	5	2	5
0217 Oppegård	2,2	2	2	2	3	2
0219 Bærum	2,2	3	2	1	3	2
0220 Asker	2,2	3	2	1	3	2
Gjennomsnitt	6,0	6,5	5,3	5,9	6,5	5,9

Rekkefølgen varierer noe i forhold det vi fant for fordeling etter foreldrenes utdanning og levekår etter indeksen for helse og sosial. Men hovedmønsteret er det

samme. Sarpsborg er blant kommune med høyest indekstall i gruppe 13, her har den det høyeste indekstallet av alle kommunene. I den andre enden av skalaen finner en fortsatt kommuner som Oppegård, Bærum og Asker.

I tabellen nedenfor er dataene fra tabell 3.7 og 3.9 kombinert. Tabell 3.10 viser rekkefølgen kommunene har i de to tabellene og summen av de to plasseringene.

Tabell 3.10 Sammenlignbare kommuner			
Kommune	Rekkefølge		Sum rekkefølge
	Grunnskole høyeste utd.	Levekår tilpasset	
0105 Sarpsborg	3	1	4
1833 Rana	4	3	7
0806 Skien	9	2	11
0106 Fredrikstad	8	6	14
0625 Nedre Eiker	2	13	15
0101 Halden	6	9	15
0805 Porsgrunn	14	8	22
0706 Sandefjord	18	4	22
0412 Ringsaker	1	22	23
0605 Ringerike	5	21	26
0104 Moss	11	16	27
0906 Arendal	23	5	28
0502 Gjøvik	12	18	30
0709 Larvik	16	15	31
0602 Drammen	15	17	32
1702 Steinkjer	22	11	33
0701 Borre/Horten	27	7	34
1149 Karmøy	7	29	36
1247 Askøy	10	26	36
0403 Hamar	24	12	36
1901 Harstad	19	19	38
0704 Tønsberg	30	14	44
1001 Kristiansand	34	10	44
0235 Ullensaker	13	32	45
0231 Skedsmo	17	30	47
1902 Tromsø	25	23	48
0230 Lørenskog	21	28	49
1106 Haugesund	31	20	51
1504 Ålesund	29	24	53
1102 Sandnes	20	35	55
1804 Bodø	28	27	55
0626 Lier	26	31	57
0604 Kongsberg	35	25	60
0213 Ski	32	33	65
1502 Molde	33	36	69
0501 Lillehammer	36	34	70
0217 Oppegård	37	37	74
0220 Asker	38	39	77
0219 Bærum	39	38	77

Tabell 3.10 viser at når en slår sammen rangeringen av kommuner i tabellene 3.7 og 3.9, finner man Sarpsborg i den enden av skalaen som har flest innbyggere med lav utdanning og lav inntekt, og kommuner som Oppegård, Asker og Bærum helt i den andre enden.

Sarpsborg har tidligere sammenlignet sin grunnskole med Oppegård kommune. Statistikken viser at elevenes familiebakgrunn med hensyn til utdanning og økonomi i de to kommunene er så forskjellige, at det er liten grunn til å velge Oppegård som sammenligningsgrunnlag.

I denne rapporten er Sarpsborg sammenlignet med de åtte kommunene som ligger nærmest i tabell 3.10, Halden, Fredrikstad, Ringsaker, Nedre Eiker, Sandefjord, Porsgrunn, Skien og Rana, samt gjennomsnittet for gruppe 13.

Disse åtte kommunene har samtidig organisert drift og vedlikehold av skolebygninger gjennom vanlige kommunale virksomheter.⁵ Regnskapene viser at de i liten eller ingen grad kjøper slike tjenester fra kommunale foretak, kommunale selskap eller andre. Jevnfør tabell 3.11 nedenfor som viser regnskapstallene for funksjon 222, art 190 Leie av lokaler og grunn, art 370 Kjøp av tjenester fra andre (private), art 375 Kjøp fra IKS der kommunen er deltaker, art 380 Kjøp fra egne foretak og bedrifter som fører særregnskap. Alle tall er for regnskapsåret 2006.⁶

Tabell 3.11 Kilde: SSB				
Funksjon 222, kjøp av tjenester, 1000 kr, 2006				
	Art 190	Art 370	Art 375	Art 380
Halden	6 791	2	0	0
Sarpsborg	3 503	41	0	0
Fredrikstad	1 717	129	0	1
Ringsaker	836	373	8	0
Nedre Eiker	2 867	14	282	0
Sandefjord	613	0	0	0
Porsgrunn	1 185	0	0	0
Skien	2 399	0	0	0
Rana	612	0	0	0

Selv om Sarpsborg i andre sammenhenger også kan ha nytte av å sammenligne seg med bykommuner som Ringerike med Hønefoss, Moss, Arendal og Gjøvik, bør de åtte kommunene som er valgt, være tilstrekkelig som sammenligningsgrunnlag for resultater og kostnader i grunnskolen i Sarpsborg.

⁵ Informasjon fra de åtte kommunene over telefon den 27. august 2007

⁶ Tallene i tabell 3.11 ligger ikke i KOSTRA, men er levert fra SSB for denne rapporten.

4 Kostnadsnivået i grunnskolen i Sarpsborg

Tabellen nedenfor viser korrigerede brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler per elev, jevnfør definisjonene i avsnitt 2.6.

Indikatorene er beregnet ut fra de samlede driftsutgifter til kommunens egen tjenesteproduksjon av undervisning i grunnskolen (funksjon 202), skolelokaler og skyss (funksjon 222) og spesialskoler (funksjon 214).

Tabell 4.1 Kilde: KOSTRA nivå 2											
Driftsutgifter til grunn- og spesialskoler per elev, funksjon 202, 214 og 222, 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Korrigerede brutto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per elev	71926	68850	65081	66987	63240	67630	65984	70393	73721	67736	64550
Differanse fra Sarpsborg	0	-3076	-6845	-4939	-8686	-4296	-5942	-1533	1795	-4190	-7376
Netto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per innbygger 6-15 år	66772	65460	60647	62043	60339	63998	62276	64953	68634	63544	62404
Differanse fra Sarpsborg	0	-1312	-6125	-4729	-6433	-2774	-4496	-1819	1862	-3228	-4368

Indikatorene viser at kostnadsnivået i grunnskolen i Sarpsborg er høyt. Tabellen viser at både i forhold til korrigerede brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter så er driftsutgiftene per elev til grunn- og spesialskoler i Sarpsborg høyere enn for gjennomsnittet av alle kommuner i kommunegruppe 13 og for gjennomsnittet av de åtte kommunene Sarpsborg er sammenlignet med i denne rapporten.

Avviket er større i forhold til kommunegruppe 13, enn i forhold til de åtte kommunene Sarpsborg er sammenlignet med. Det er ikke uventet. De åtte kommunene har et elevgrunnlag som i større grad samsvarer med Sarpsborgs enn det en finner i kommunegruppe 13 som helhet.

Vi ser at de to kommunene blant de åtte som ligger nærmest Sarpsborg med hensyn til utdanning og familieøkonomi, Rana og Skien, også har et kostnadsnivå som ligger nærmest Sarpsborg. De korrigerede brutto driftsutgiftene per elev per år for Rana kommune ligger kr 1795 høyere enn Sarpsborgs, og for Skien ligger de kr 1533 lavere.

Gjennomsnittet til de åtte kommunene Sarpsborg er sammenlignet med, er 4190 kr per elev per år lavere målt ut fra korrigerede brutto driftsutgifter. Det tilsvarer 6,2 % av gjennomsnittet av korrigerede brutto driftsutgifter for de åtte. Gjennomsnittet for de åtte er kr 3228 per elev per år lavere, målt ut fra netto driftsutgifter. Det er disse

avvikene vi skal undersøke nærmere i rapporten. I det følgende skal vi gå nærmere inn på de enkelte kostnadsområdene.

I kapittel 1 pekte vi på at kostnadsøkningen i grunnskoleopplæringen og kostnadsreduksjonen innen administrasjon, styring og fellesutgifter i Sarpsborg kommune fra 2005 til 2006, til en viss grad kan skyldes regnskapstekniske endringer. I denne sammenhengen er det interessant å se om forholdet mellom driftsutgiftene til grunnskole i Sarpsborg kommune og kommunene i kommunegruppe var det samme i 2005 som i 2006. Dersom kostnadene i Sarpsborg i 2005 var like mye høyere i forhold til de andre kommunene, kan ikke forskjellen forklares med regnskapstekniske endringer fra 2005 til 2006 i Sarpsborg kommune. Tabell 4.2 nedenfor viser de samme tallene som tabell 4.1, men for regnskapsåret 2005.

Tabell 4.2 Kilde: KOSTRA nivå 2											
Driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per elev, funksjon 202, 214 og 222, 2005											
Opprettede tall per 26.06.2006	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per elev	66387	62661	61057	62852	61159	64686	62937	66401	72079	64229	61916
Differanse fra Sarpsborg	0	-3726	-5330	-3535	-5228	-1701	-3450	14	5692	-2158	-4471
Netto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per innbygger 6-15 år	61941	58582	56547	57071	58894	61133	59590	60853	67417	60011	58861
Differanse fra Sarpsborg	0	-3359	-5394	-4870	-3047	-808	-2351	-1088	5476	-1930	-3080

Tabell 4.2 viser at forskjellene i driftsutgifter til grunnskolen mellom Sarpsborg og gjennomsnittene for kommunegruppe 13 og de åtte kommunene, var lavere i 2005 enn i 2006. Det gjelder alle tallene.

Kommunegruppe 13 hadde korrigerte brutto driftsutgifter som var kr 7376 lavere enn Sarpsborgs i 2006, men bare kr 4471 lavere i 2005. De tilsvarende tall for netto driftsutgifter var kr 4368 i 2006 og kr 3080 i 2005.

De åtte utvalgte kommunene hadde korrigerte brutto driftsutgifter som var kr 4190 lavere enn Sarpsborgs i 2006, men bare kr 2158 lavere i 2005. De tilsvarende tallene for netto driftsutgifter var kr 3228 i 2006 og kr 1930 i 2005.

Skjematisk kan forskjellene i driftsutgifter mellom Sarpsborg og de kommunene den er sammenlignet med, fremstilles slik det gjort i tabell 4.3. Det er disse forskjellene vi skal undersøke årsakene til.

Tabell 4.3				
Differanse i driftsutgifter mellom Sarpsborg og kommunegruppe 13 og Sarpsborg og åtte valgte kommuner				
	Kommunegruppe 13		Åtte kommuner	
	KBDU	NDU	KBDU	NDU
2005 i alt	4471	4368	2158	1930
2006 i alt	7376	3080	4190	3228

Tallene indikerer altså at det kan være regnskapsmessige forhold i Sarpsborg som helt eller delvis forklarer økingen i kostnadsnivået i grunnskolen i Sarpsborg kommune fra 2005 til 2006. Men det kan være flere årsaker til at kostnadsnivået i Sarpsborg har endret seg i forhold til de andre kommunene fra 2005 til 2006 og ligger på det nivået som det gjør. Det kan ha sammenheng med:

- Elevgrunnet, både antall elever og elevenes forutsetninger for læring
- Bosetningsmønsteret og skolestrukturen
- Lokale politiske mål for grunnskolens opplæring
- Arbeidsformer og personaltettheten i opplæringen
- Regnskapstekniske forhold

Endres elevtallet, kan også utgiftene per elev endres. Spørsmålet her blir om Sarpsborg kommune har hatt en vesentlig endring i elevtallet som skiller den fra de andre kommunene.

Også elevenes forutsetninger for læring har innvirkning på kostnadsnivået. Det er ikke noe klart skille mellom ”normalelever” og ”spesialundervisningselever”, elevenes forutsetninger for læring er fordelt langs en glideskala fra dem som i stor grad kan arbeide selvstendig til dem som trenger løpende individuell oppfølging fra lærere og assistenter. Hvis elevene i gjennomsnitt har et forholdsmessig stort behov for løpende individuell oppfølging, og grunnskoleopplæringen tilfredsstiller dette behovet, blir kostnadene per elev forholdsvis høye.

Spredd bosetning gir enten mange små skoler eller høye utgifter til skyss, og begge deler fører til økte kostnader.

Det er en sammenheng mellom elevenes forutsetninger for læring, de lokale målene for grunnskolen, personaltettheten og kostnadsnivået i grunnskolen. Er elevenes forutsetninger for læring forholdsvis lave, og man ønsker å bruke skolen til å bryte negative sosiale mønstre med lav utdanning og lav inntekt, vil det normalt kreve stor personaltetthet og høye kostnader. Men stor personaltetthet er ikke tilstrekkelig. Det vil også være nødvendig å føre en bevisst, målrettet

opplæring på en faglig høyt nivå, med et reflektert forhold til ulike arbeidsformer og former for ressursinnsats. Det trenger ikke å være noen motsetning mellom det å føre en slik politikk. og det å drive grunnskolen kostnadseffektivt og formåleffektivt. Tvert imot, fordi ressursene som står til disposisjon for kommunen er begrensede, er det nødvendig å drive effektivt for å nå slike ambisiøse mål.

I arbeidet med å utvikle en formåleffektiv skole, kan det være nyttig og nødvendig å gjennomføre både en analyse av ulike arbeidsformer og en analyse av

- de ulike kostnadsstedene (ansvarsdimensjonen i regnskapet),
- hva slags ressurser man bruker (artsdimensjonen i regnskapet),
- hvilke deler av grunnskoleundervisningen som er kostnadsbærere og kostnadsdrivende,
- forholdet mellom betalbare og ikke-betalbare kostnader, og
- forholdet mellom kostnader og inntekter.

I denne analysen går vi ikke nærmere inn på variasjonen mellom skolene, vi ser på grunnskolen i Sarpsborg under ett. I det videre arbeidet anbefales det å gjennomføre en analyse også ut fra ansvarsdimensjonen i regnskapene.

I rapporten skal vi se nærmere på i hvilken grad forskjellene skyldes kostnadsnivået til

- Skolelokaler og skyss
- Inventar, utstyr og undervisningsmateriell
- Undervisning
 - Lønnsnivå per årsverk
 - Personaltetthet
- Elevgrunnlag
 - Endringer i elevtallet og sammensetning av elevgruppen

5 Kostnader til lokaler og skyss

Tabell 5.1 viser korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, funksjon 222.

Tabell 5.1 Kilde KOSTRA nivå 2 Skolelokaler og skyss, funksjon 222, 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per elev	13882	10795	11204	11521	10415	10715	9897	12366	13223	11267	11509
Differanse i forhold til Sarpsborg	0	-3087	-2678	-2361	-3467	-3167	-3985	-1516	-659	-2615	-2373
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger 6-15 år	12373	9404	10055	11333	10167	9801	9770	11917	12638	10636	11643
Differanse i forhold til Sarpsborg	0	-2969	-2318	-1040	-2206	-2572	-2603	-456	265	-1737	-730

Tabell 5.1 viser at i 2006 hadde Sarpsborg korrigerte brutto driftsutgifter per elev til skolelokaler og skyss som var kr 2373 høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og 2615 høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den blir sammenlignet med. Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss lå kr 730 over gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og kr 1737 over gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Sammenligner en Sarpsborg med de åtte kommunene, indikerer tabellen at de høye korrigerte brutto driftsutgiftene til grunnskole i Sarpsborg i 2006, for en stor del skyldes høyere driftsutgifter til skolelokaler og skyss. Over 60 % av differansen mellom korrigerte brutto driftsutgifter for 2006 til grunn- og spesialskoler i Sarpsborg og de åtte kommunene, skyldes høyere utgifter til skolelokaler og skyss i Sarpsborg. De tilsvarende tallene for netto driftsutgifter er vel 50 %.

Sammenligner vi Sarpsborg med hele kommunegruppe 13, er andelen noe lavere, henholdsvis 32 % og 24 %, og sammenligner vi de tilsvarende regnskapstallene for 2005 blir bildet annerledes, slik det fremgår av tabell 5.2 nedenfor.

**Tabell 5.2 Kilde KOSTRA nivå 2
Skolelokaler og skyss, funksjon 222, 2005**

Opprettede tall per 26.06.2006	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per elev	11609	8735	10216	10314	10395	10801	8584	11584	12540	10396	10562
Differanse i forhold til Sarpsborg	0	-2874	-1393	-1295	-1214	-808	-	-25	931	-1213	-1047
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger 6-15 år	10657	7517	9085	10079	10217	9961	8367	11007	11837	9759	11050
Differanse i forhold til Sarpsborg	0	-3140	-1572	-578	-440	-696	-	350	1180	-898	393

Tabell 5.2 viser at i 2005 hadde Sarpsborg korrigerte brutto driftsutgifter per elev til skolelokaler og skyss som var kr 1047 høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og 1213 høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den blir sammenlignet med. Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss lå kr 393 *under* gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og kr 898 over gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Tabellene 5.1 og 5.2 viser at forskjellen mellom Sarpsborg og gjennomsnittet for de andre kommunene var gjennomgående mindre i 2005 enn i 2006. Endringene i Sarpsborg fra 2005 til 2006 er så store, sett i forhold til andre kommuner, at det kan være grunn til å undersøke nærmere hvorfor kostnadsnivået for skolelokaler og skyss har økt fra 2005 til 2006 i Sarpsborg.

Tabell 5.3 bygger på tabellene 4.3, 5.1 og 5.2, og viser hvilken andel forskjellene mellom driftsutgifter til skolelokaler og skyss i Sarpsborg og andre kommuner, utgjør av de samlede forskjellene i driftsutgifter til grunn- og spesialskoler. Tabell 5.3 viser at i forhold til de åtte kommunene, utgjør differansen i driftsutgifter til skolelokaler og skyss i 2006 62,4 % av den samlede differansen i korrigerte brutto driftsutgifter og 53,8 % av differansen i netto driftsutgifter. For 2005 var andelene 56,2 % og 46,5 %.

Tabell 5.3 viser med andre ord at en betydelig del av det høyere utgiftsnivået til grunnskolen i Sarpsborg, kan forklares med høyere driftsutgifter til skolelokaler og skyss.

Tabell 5.3				
Differanse i driftsutgifter mellom Sarpsborg og kommunegruppe 13 og Sarpsborg og åtte valgte kommuner				
	Kommunegruppe 13		Åtte kommuner	
	KBDU	NDU	KBDU	NDU
Diff. Sarpsborg – 8 kom 2006 i alt	7376	3080	4190	3228
Diff. Sarpsborg – 8 kom 2006 lokaler og skyss	2373	730	2615	1737
Differanse skolelokaler og skyss i prosent av differanse i allt	32,2	23,7	62,4	53,8
Diff. Sarpsborg – 8 kom 2005 i alt	4471	4368	2158	1930
Diff. Sarpsborg – 8 kom 2005 lokaler og skyss	1047	-393	1213	898
Differanse skolelokaler og skyss i prosent av differanse i allt	23,4	-9,0	56,2	46,5

I hvilken grad skyldes de høyere driftsutgiftene i Sarpsborg utgifter til skolelokaler eller utgifter til skyss? Tabell 5.4 viser driftsutgifter til skoleskyss i 2006.

Tabell 5.4 Kilde: KOSTRA nivå 2											
Skyss, funksjon 222, art 170, 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	Gj.snitt 8 kommuner	KG13 Gj.snitt
Driftsutgifter til skoleskyss, per innbygger 6-15 år	1486	1969	919	2468	397	821	678	1059	1573	1236	962
Differanse i forhold til Sarpsborg	0	483	-567	982	-1089	-665	-808	-427	87	-251	-524
Andel av samlet differanse for skolelokaler og skyss prosent	0,0	-15,6	21,2	-41,6	31,4	21,0	20,3	28,2	-13,2	9,6	22,1
Andel elever i grunnskolen som får skoleskyss, prosent	22,6	23,9	10,9	36,2	1,4	7	5,1	15,1	26,1	16	13,7
Driftsutgifter til skoleskyss, per elev som får skoleskyss	6662	8249	8570	6964	29537	12115	13543	7295	6031	11538	7228

Tabell 5.4 viser at for tre av de åtte kommunene som Sarpsborg er sammenlignet med, er driftsutgiftene til skoleskyss, målt per innbygger i grunnskolealder, *høyere* enn i Sarpsborg kommune. Gjennomsnitt for de åtte kommunene ligger bare kr 251 under driftskostnadene i Sarpsborg, og utgjør bare 9,6 % av den samlede differansen i driftsutgifter til skolelokaler og skyss. I sammenligningen med kommunegruppe 13 er andelen av den samlede differansen for skolelokaler og skyss mellom Sarpsborg og de åtte kommunene, noe høyere, men likevel bare på 22 %. De høyere kostnadene til skolelokaler og skyss i Sarpsborg kommune,

sammenlignet med de andre kommunene, må altså i hovedsak forklares med høyere utgifter til drift og vedlikehold av skolelokaler.

Tabell 5.3 viser at Sarpsborg har høyere utgifter til funksjon 222, enn både kommunegruppe 13 og de åtte kommunene den er sammenlignet med. Sarpsborg kommune har både høyere korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter.

Tabell 5.1 og 5.2 viser at de korrigerte brutto driftsutgiftene for funksjon 222 har økt mer fra 2005 til 2006 i Sarpsborg enn i gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Tallmaterialet gir ikke grunnlag for å si noe om årsaken til at Sarpsborg har et høyere utgiftsnivå og en sterkere kostnadsvekst på dette området enn de åtte kommunene den er sammenlignet med. Tallmaterialet gir ikke informasjon om i hvilken grad dette skyldes flere m² per elev eller høyere kostnader per m². Nøkkeltallene for grunnskole i KOSTRA nivå 2 mangler nøkkeltallene for m²/elev slike man har i tilsvarende nøkkeltall for barnehage. Disse forhold bør undersøkes nærmere.

Tabellen viser for øvrig at Sarpsborg har forholdsvis mange elever som får skoleskyss, og forholdsvis lave utgifter per elev som får skoleskyss.

6 Kostnader til grunnskoleundervisning

6.1 Elevere i kommunale grunnskoler og i spesialskoler

Før en sammenligner regnskapstallene for grunnskoleundervisning, må en vite i hvilken grad skolestrukturen i grove trekk er sammenlignbar. Tabell 6.1 viser at skolestrukturen i Sarpsborg på noen punkt likner mye på den i de andre kommunene, mens den på andre punkt skiller seg ut.

Tabell 6.1 Kilde: KOSTRA nivå 2 Elever i vanlige grunnskoler og i spesialskoler 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Andel elever i kommunens grunnskoler, av kommunens innbyggere 6-15 år	98,7	99,8	98,1	97,9	97,4	96,3	98,9	96,2	99,8	98,1	97,2
Elever per kommunal skole	291	271	315	167	297	301	230	245	236	258	271
Antall elever ved spesialskoler i forhold til alle elever i vanlig grunnskole, prosent	0,1	0	0,5	..	0,4	..	0,1	1,5	..	0,3	0,5
Brutto driftsutgifter til spesialskoler, per elev, 1000 kr	0	2413	996	..	703	..	3454	782	..	1044	1053

Både i Sarpsborg og i de andre kommunene går så godt som alle elever i kommunale grunnskoler. Det bidrar til at tallene er sammenlignbare.

Det gjennomsnittlige antall elever per skole varierer fra 167 i Ringsaker til 315 i Fredrikstad, med Sarpsborg noe over gjennomsnittet med 291 elever per skole. Tallene indikerer altså ikke at det er skolestrukturen som er årsak til kostnadsforskjellene i undervisningen, selv om gjennomsnittstall kan skjule store lokale variasjoner. Også Sarpsborg har små og fådelte skoler. Skoleåret 2006-2007 hadde Agnalt 1-7 skole 12 elever på fem trinn, Jelsnes 1-7 skole hadde 77, Navstad 1-4 skole hadde 60 og Ullerøy 1-4 skole hadde 66 elever.

Når det gjelder organiseringen av spesialundervisning, viser tabell 6.1 at det er forskjeller. Sarpsborg har integrert så godt som alle sine elever i vanlig grunnskole og har ingen elever i egne spesialskoler, men kjøper noen få plasser hos andre. Noen av de kommunene Sarpsborg sammenlignes med har elever i egne

spesialsaker. For Sarpsborgs er det bare 0,1 % av alle elever som er i spesialsaker, mens det for kommegruppe 13 er 0,5 % og for de åtte kommunene er 0,3 %. Tabellen viser at brutto driftsutgifter for elever ved spesialsaker i gjennomsnitt ligger så høyt at disse ulikhetene f r en viss betydning.

Skal man sammenligne Sarpsborgs kostnader til grunnskoleundervisning, kan KOSTRA-tallene for grunnskoleundervisning bli noe misvisende, fordi de bare omfatter funksjon 202 og ikke undervisning i spesialsaker, som er i funksjon 214.

6.2 Beregning av kostnader til grunnskoleundervisning i vanlige grunnskoler og spesialsaker per elev

KOSTRA-tallene på nivå 1 og 2 omfatter ikke driftsutgifter til grunnskoleundervisning i grunn- og spesialsaker per elev samlet. De omfatter driftsutgifter til undervisning i vanlige grunnskoler per elev, men ikke driftsutgifter til undervisning i spesialsaker foredelet på alle elevene i kommunen. De omfatter bare brutto driftsutgifter per elev i spesialsaker. Driftsutgifter til undervisning i grunn- og spesialsaker fordelt på alle elevene i kommunen, lar seg likevel beregne ut fra KOSTRA-tallene på nivå 2.

I tabell 4.1 har vi gjengitt driftsutgifter til grunn- og spesialsaker per elev. Den omfatter funksjon 202, 214 og 222 og er beregnet ut fra antall elever i vanlige grunnskoler pluss spesialsaker. I tabell 5.1 har vi gjengitt driftsutgifter til skolelokaler og skyss per elev. Den omfatter funksjon 222 og er beregnet ut fra antall elever i kommunale skoler samlet. Elevdataene er hentet fra GSI, og her omfatter kommunale skoler både vanlige kommunale grunnskoler og kommunale spesialsaker. Tallene er med andre ord sammenlignbare. Trekker man driftsutgifter per elev for funksjon 222 fra driftsutgifter per elev for funksjon 202, 214 og 222 samlet, f r man driftsutgifter per elev for funksjon 202 og 214 samlet. Det er gjort i tabell 6.2 nedenfor.

Tabell 6.2 Kilde: KOSTRA nivå 2**Kostnader til grunnskoleundervisning i vanlige grunnskoler og spesialskoler 2006**

Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Korrigerte brutto driftsutgifter til und. pr elev	58044	58055	53877	55466	52825	56915	56087	58027	60498	56469	53041
Differanse fra Sarpsborg	0	11	-4167	-2578	-5219	-1129	-1957	-17	2454	-1575	-5003
Netto driftsutgifter til und. pr elev	54399	56056	50592	50710	50172	54197	52506	53036	55996	52908	50761
Differanse fra Sarpsborg	0	1657	-3807	-3689	-4227	-202	-1893	-1363	1597	-1491	-3638

Vi ser at også driftsutgiftene til grunnskoleundervisning, funksjon 202 og 214, er en årsak til at de samlede kostnadene er høyere i Sarpsborg enn i gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og de åtte kommunene. Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning i Sarpsborg kommune ligger vel kr 5000 høyere per elev enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13, men bare kr 1575, eller 2,8 %, høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene vi sammenligner den med. For de to kommunene som ligner mest på Sarpsborg med hensyn til elevenes familiebakgrunn, Skien og Rana, har Skien korrigerte brutto driftsutgifter til undervisning som ligger likt med Sarpsborg, Rana ligger kr 2454 *over* Sarpsborg. Halden ligger også likt med Sarpsborg.

I tabell 4.1, så vi at Sarpsborgs korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskolen samlet i 2006 var 6,2 % høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den er sammenlignet med. Av dette utgjør merutgifter til skolelokaler 3,5 %, skyss 0,4 % og undervisningen 2,3 %.

Når det gjelder netto driftsutgifter, ligger Sarpsborg kommune kr 3638 over gjennomsnittet for kommune 13, kr 1491 eller 2,8 % over gjennomsnittet for de åtte kommunene, kr 1363 over Skien og kr 1597 under Rana. Vi merker oss at hovedmønsteret er det samme for netto driftsutgifter som for korrigerte brutto driftsutgifter, men forskjellene er dels jevnet ut og dels andre, både når det gjelder Sarpsborg og kommunene den er sammenlignet med og når det gjelder de andre kommunene innbyrdes. Noe av forskjellen mellom korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter er som nevnt at netto driftsutgifter omfatter alle driftsutgifter, også kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, som kjøp av plasser ved spesialskoler i andre kommuner, og at direkte inntekter som øremerkede statlige tilskudd, er trukket fra. Begge disse forholdene kan bidra til

forskjellene mellom netto driftsutgifter og korrigerede brutto driftsutgifter for funksjon 202 grunnskole og funksjon 214 spesialskole.

Tabell 6.3 nedenfor omfatter de samme tallene som tabell 6.2 men for 2005.

Tabell 6.3 Kilde: KOSTRA nivå 2												
Kostnader til grunnskoleundervisning i vanlige grunnskoler og spesialskoler 2005												
Opprettede tall per 26.06.2006	Sarpsborg		Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Korrigerede brutto driftsutgifter til und. pr elev	54778	53926	50841	52538	50764	53885	54353	54817	59539	53833	51354	
Differanse fra Sarpsborg	0	-852	-3937	-2240	-4014	-893	-425	39	4761	-945	-3424	
Korrigerede netto driftsutgifter til und. pr elev	51284	51065	47462	46992	48677	51172	51223	49846	55580	50252	47811	
Differanse fra Sarpsborg	0	-219	-3822	-4292	-2607	-112	-61	-1438	4296	-1032	-3473	

Tabell 6.3 viser at i 2005 hadde Sarpsborg korrigerede brutto driftsutgifter per elev til undervisning som var kr 3424 høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og 945 eller 1,8 % høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den blir sammenlignet med. Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss lå kr 3473 over gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og kr 1032 eller 2,0 % over gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Tabellene 6.2 og 6.3 viser at forskjellen mellom Sarpsborg og gjennomsnittet for de andre kommunene var gjennomgående mindre i 2005 enn i 2006. Også her kan det være grunn til å undersøke nærmere hvorfor kostnadsnivået har økt fra 2005 til 2006 i Sarpsborg.

At kostnadsnivået til undervisning per elev i Sarpsborg er noe høyere enn i de åtte kommunene vi sammenligner den med, kan både komme av høyere kostnader til inventar, utstyr og materiell, og høyere kostnader til lønn per elev. Vi skal undersøke begge deler.

6.3 Kostnader til inventar, utstyr og undervisningsmateriell

Tabell 6.4 viser driftsutgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell i vanlig grunnskole, basert på funksjon 202, artene 200 og 105.

Tabell 6.4 Kilde: KOSTRA nivå 2 Inventar, utstyr og undervisningsmateriell, 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Driftsutgifter til inventar og utstyr, per elev i grunnskolen	932	253	709	1532	441	1906	932	1277	986	1005	833
Driftsutgifter til undervisningsmateriell, per elev i grunnskolen	1247	1463	1266	1275	1482	1322	1300	1173	971	1282	1263
SUM	2179	1716	1975	2807	1923	3228	2232	2450	1957	2286	2096
Differanse fra Sarpsborg	0	-463	-204	628	-256	1049	53	271	-222	107	-83

Tabell 6.4 viser at Sarpsborg kommunes driftsutgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell per elev i 2006 er helt gjennomsnittlige. De ligger kr 83 høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og kr 107 lavere enn for gjennomsnittet for de åtte kommunene. Fire av de åtte kommunene har høyere driftsutgifter enn Sarpsborg, fire har lavere.

Disse driftsutgiftene gir med andre ord ingen forklaring på hvorfor kostnadsnivået i Sarpsborg avviker fra de kommunene den er sammenlignet med.

6.4 Lønnskostnader per årsverk

I vurderingen av effektivitet i Sarpsborg kommunes grunnskoleopplæring, skriver Læringslabben: "Sarpsborg har høyere lønn per lærer, justert for utdanning, enn andre kommuner i gruppe 13." (Rapport 4/2006:11-12). Vi skal undersøke om denne beskrivelsen også har gyldighet for lønnsnivået i 2006.

Læringslabben angir ikke noen kilder som dokumenterer utsagnet, og de kildene som ellers er referert i rapporten, bekrefter det heller ikke. Vi skal undersøke nivået på lønnsutgiftene til undervisningspersonell i grunnskolen i Sarpsborg, ut fra opplysninger fra Sarpsborg kommune, lønnstatistikk fra Kommunenes Sentralforbund og statistikk om årsverk og elevtall fra Grunnskolens Informasjonssystem.

KS er kommunenes arbeidsgiverorganisasjon og forhandlingspart overfor de kommunalt ansattes arbeidstakerorganisasjoner. Medlemmene har overført til KS retten til å forhandle og inngå bindende avtaler om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i kommunal sektor.

Lønnskostnadene i funksjon 202 grunnskole, omfatter lønn til administrasjon og ledere ved skolene, lønn til undervisningspersonell og lønn til andre som assistenter, kontorpersonell og personell i skolebibliotekjenesten. Tabell 6.9 i neste hovedavsnitt viser at om lag 80 % av alle årsverk i grunnskolen er undervisningspersonell. Skal høyere gjennomsnittlige lønnskostnader per årsverk være årsak til høyere gjennomsnittlige kostnadene til grunnskoleundervisning, må det etter all sannsynlighet være lønnskostnadene til undervisningspersonell som trekker gjennomsnittskostnaden oppover.

Kode	Benevnelse	0 år	4 år	8 år	10 år	16 år
7960	Lærer uten godkj. utd	232 300	237 300	246 800	269 300	xxx
7961	Lærer	278 500	297 500	304 800	313 000	349 400
7962	Adjunkt	295 500	312 000	322 200	332 500	365 800
7963	Adjunkt (m. tilleggsutd)	300 100	322 200	336 600	345 800	375 600
7965	Lektor	308 900	329 400	349 900	366 300	401 200
7966	Lektor (m. tilleggsutd)	319 100	339 700	360 200	378 000	419 500

Tabell 6.5 viser et stort lønsspenn for undervisningspersonalet, fra lærer uten godkjent utdanning med under fire års ansiennitet med en minstelønn på kr 232 300 til lektor med tilleggsutdanning med en minstelønn på kr 419 500. Fordelingen av undervisningspersonalet på de forskjellige utdanningskategoriene og ansiennitetsgruppene vil med andre ord ha betydning for lønnsutgiften per månedsværk for undervisningspersonalet. Tabell 6.6 nedenfor viser hvordan antall ansatte i undervisningsstillinger i grunnskolen i Sarpsborg kommune fordelte seg på disse kategoriene per juli 2007. Tabellen omfatter alle som får utbetalt månedslønn, både fast ansatte og ansatte i lengre vikariater. Antall ansatte er derfor noe høyere her enn i de andre tabellene som ikke omfatter vikarer.

Kode	Benevnelse	0 år	4 år	8 år	10 år	16 år	Sum
7960	Lærer uten godkj. utd	1	1	0	2	2	6
7961	Lærer	2	2	0	15	102	121
7962	Adjunkt	7	45	15	70	164	301
7963	Adjunkt (m. tilleggsutd)	3	20	28	49	111	211
7965	Lektor	0	0	0	0	0	0
7966	Lektor (m. tilleggsutd)	0	1	0	5	12	18
	SUM antall ansatte	13	69	43	141	391	657

Tabell 6.6 viser at hovedtyngden av de ansatte er lærere og adjunkter med mer enn 10 års ansiennitet. 60 % av de ansatte har mer enn 16 års ansiennitet. Sarpsborg kommune opplyser at både utdanningsnivå og ansiennitet har økt de siste tiårene.

Spørsmålet er om denne utviklingen er enestående for Sarpsborg, eller om Sarpsborg følger en nasjonal trend. Har de samlede kostnadene per årsverk, ut fra høyere utdanning, økt ansiennitet og lokale tillegg, økt mer i Sarpsborg og gitt et kostnadsnivå som lå høyere enn i andre kommuner i 2006? Det spørsmålet kan en sammenligning av de faktiske gjennomsnittlige lønnsutgiftene per månedsverk gi en indikasjon på.

Kommunenes Sentralforbund (KS) henter inn personalstatistikk hver måned fra kommuner, fylkeskommuner og bedrifter som er medlemmer. Denne statistikken samles i PAI-registeret (Personal Administrativt Informasjonssystem) og omfatter faktisk utbetalt lønn.

Dataene i tabell 6.7 nedenfor er hentet fra PAI-registeret. Den viser gjennomsnittlig månedlig utbetalt lønn til undervisningspersonell i grunnskolen, fra 1.12.2005 til 1.2.2006, for kommunegruppe 13 i KOSTRA, Sarpsborg kommune og Fredrikstad kommune.

Fredrikstad kommune er valgt som et korrektiv, fordi kommunen har forholdsvis lave kostnader per elev til grunnskolen sammenlignet med Sarpsborg og de andre kommunene vi sammenligner Sarpsborg med. Samtidig er Fredrikstad en nabokommune til Sarpsborg. Kommunene har et overlappende arbeidsmarked og begge ligger i om lag den samme avstanden fra høgskoler og universitet som utdanner undervisningspersonell. Det er grunn til å tro at tilgangen på undervisningspersonell er forholdsvis lik i de to kommunene.

Tabell 6.7 viser antall ansatte og antall årsverk i undervisningsstillinger i grunnskolen, og gjennomsnittlig lønn per månedsverk, fordelt på grunnlønn, faste og variable tillegg, variabel overtid, og summen av de tre.

Tabell 6.7 Kilde:KS PAI registeret						
Gjennomsnittlig lønn per månedsverk i 2006 til undervisningsstillinger i grunnskolen						
Kommune	Antall ansatte	Antall årsverk	Gjennomsnittlig lønn per månedsverk 2006			
			Grunn-lønn	Faste og variable tillegg	Variabel overtid	SUM
Sarpsborg	612	554	28 920	1 158	384	30 462
Fredrikstad	809	720	28 795	1 831	160	30 786
Kom gr. 13	16 986	14 972	29 157	1 426	136	30 719

PAI-registeret viser at den samlede gjennomsnittlige lønna per månedsverk varierte lite i 2006, og at Sarpsborg hadde en gjennomsnittlig lønn per månedsverk på kr 30 462, som lå litt *under* gjennomsnittet både for Fredrikstad og kommunegruppe 13 i KOSTRA. Variasjonene er små, både når det gjelder grunnlønn, faste og variable tillegg, samt variabel overtid.

Dataene fra PAI-registeret viser at utsagnet om at Sarpsborg har høye lønnsutgifter per elev, fordi Sarpsborg har høye gjennomsnittlige lønnsutgifter per årsverk i undervisningsstillinger, ikke har gyldighet for regnskapsåret 2006.

Vi skal nå undersøke om årsaken til at Sarpsborg har høyere utgifter til grunnskoleundervisning per elev enn andre kommuner, ligger i at Sarpsborg har færre elever per årsverk. Så lenge kostnadene per årsverk er om lag de samme, gir færre elever per årsverk høyere kostnader per elev.

6.6 Lønnskostnader - Sammensetningen av årsverk og elever per årsverk Skoleårene 2006-2007 og 2005-2006

Lønnskostnaden er det aller tyngste kostnadsområdet i grunnskolen, og består av lønnskostnader både til ledere og administrasjon ved den enkelte skole, undervisningspersonalet, og andre ansatte som assistenter, kontorpersonalet og personalet i skolebibliotekene. Ledelsen har normalt den høyeste gjennomsnittslønna, men også undervisningspersonalet er forholdsvis høyt lønnet, sammenlignet med annet personale i grunnskolen og i kommunen for øvrig.

Vi begynner analysen av lønnskostnadene med en oversikt over antall årsverk totalt, hvordan de er fordelt på de tre hovedkategoriene for ansatte, samt antall elever per årsverk. Spørsmålene vi søker svar på er om Sarpsborg har flere ansatte per elev enn andre kommuner totalt, og om den har flere ansatte per elev i stillingsgrupper med høy gjennomsnittlig lønn.

Skoleåret 2006-2007 utgjør 5/12 av budsjett- og regnskapsåret 2006, skoleåret 2005-2006 utgjør 7/12. Vi se nærmere på tallene for de to skoleårene og sammenligne dem.

Tabell 6.8 viser antall årsverk i alt i Sarpsborg og de åtte kommunene som vi sammenligner den med. Tabell 6.9 viser hvordan årsverkene er fordelt i prosent mellom de tre hovedkategoriene administrasjon og ledelse, undervisning og andre.

Tallene er hentet fra Grunnskolens informasjonssystem GSI for skoleåret 2006-2007. Telledato var i oktober 2006. Tallene fra GSI i dette kapittelet omfatter kommunale grunnskoler, kommunale spesialskoler og kommunens sentrale ressurser. Verken Sarpsborg eller noen av de åtte kommunene har interkommunale skoler. Statlige, fylkeskommunale og private grunnskoler er holdt utenfor, siden de ikke er finansiert av kommunene.

Navn	Årsv i alt	Adm og ledere	Und. pers	Andre
Sarpsborg	668	49	537	83
Fredrikstad	898	71	722	105
Halden	391	24	297	70
Ringsaker	460	37	374	50
Nedre Eiker	297	23	243	31
Sandefjord	574	41	451	82
Porsgrunn	411	37	331	43
Skien	659	57	540	63
Rana	393	30	309	54
Gj.snitt 8 kommuner	510	40	408	62

Navn	Årsv i alt	Adm og ledere	Und pers	Andre
Sarpsborg	100,0	7,3	80,3	12,4
Fredrikstad	100,0	7,9	80,4	11,7
Halden	100,0	6,3	75,8	17,9
Ringsaker	100,0	8,0	81,1	10,9
Nedre Eiker	100,0	7,7	81,8	10,5
Sandefjord	100,0	7,1	78,6	14,4
Porsgrunn	100,0	9,0	80,7	10,4
Skien	100,0	8,6	81,8	9,5
Rana	100,0	7,7	78,5	13,8
Gj. snitt 8 kommuner	100,0	7,8	80,0	12,2

Tabellene viser at om lag 80 % av alle stillingene, både i Sarpsborg og i gjennomsnittet for de åtte kommunene, er stillinger for undervisningspersonal. De viser at Sarpsborg har lavere andel årsverk i stillinger for administrasjon og ledelse enn gjennomsnittet for de åtte kommunene. Hovedpoenget i denne sammenhengen er at fordelingen av årsverk mellom disse stillingskategoriene ikke kan forklare et høyere kostnadsnivå i Sarpsborg.

Men hvordan er antall årsverk i forhold til antall elever i kommunale grunnskoler? Har Sarpsborg mange årsverk i forhold til antall elever, eller få elever i forhold til antall årsverk? Tabell 6.10 gir et bilde at antall elever i kommunale grunnskoler per årsverk.

Navn	Elever i alt	Elever pr årsv i alt	Elever pr årsv adm og ledere	Elever pr årsv und. pers	Elever pr årsv andre ansatte
Sarpsborg	6399	9,57	130,49	11,93	77,33
Fredrikstad	9192	10,24	130,03	12,74	87,29
Halden	3522	9,00	143,93	11,87	50,20
Ringsaker	4345	9,44	118,01	11,63	86,73
Nedre Eiker	2972	9,99	129,90	12,22	94,92
Sandefjord	5410	9,43	133,32	12,00	65,63
Porsgrunn	4367	10,64	118,57	13,18	102,70
Skien	6484	9,84	114,28	12,02	103,00
Rana	3536	8,99	116,78	11,45	65,38
Gj.snitt 8 kommuner	4 979	9,70	125,60	12,14	81,98

Tabell 6.10 viser at Sarpsborg hadde litt færre elever per årsverk enn gjennomsnittet for de åtte kommunene. Forskjellen mellom 9,57 elever per årsverk og 9,70 utgjør 1,34 %. Forskjellen mellom korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning i Sarpsborg kommune og gjennomsnittet for de åtte kommunene var på 2,8 %. Forskjellen i prosent for netto driftsutgifter var den samme, 2,8 %. Jevnfør tabell 6.2 ovenfor med kommentarer. Det at Sarpsborg hadde færre elever per årsverk, innebærer at Sarpsborg hadde en høyere personaltetthet i forhold til elevtallet i forhold til de åtte kommunene vi sammenligner med. Det kan forklare noe av forskjellen i kostnader per elev til grunnskoleundervisning mellom Sarpsborg og de åtte kommunene, men ikke alt. Rangeres Sarpsborg og de åtte kommunene etter antall elever per årsverk i alt, er det fire kommuner som har flere elever per årsverk enn Sarpsborg og fire som har færre. Sarpsborg har medianverdien.

Sarpsborg hadde færre elever per årsverk både for undervisningspersonalet og for andre ansatte. Men for ansatte i administrasjon og ledelse hadde Sarpsborg litt flere elever per årsverk enn gjennomsnittet for de åtte kommunene. Så lenge kostnadene per årsverk var om lag de samme, gir som nevnt færre elever per årsverk høyere kostnader per elev. Tallene indikerer altså at i den grad årsaken til at Sarpsborg hadde høyere kostnader til grunnskoleundervisning skyldes høyere personaltetthet, skyldes det ikke flere ansatte i administrasjon og ledelse, men flere ansatte i undervisning.

Når det gjelder andre ansatte viser tabellen at Sarpsborg kommune hadde om lag 5,7 % færre elever per årsverk i forhold til gjennomsnittet for de andre kommunene, men at variasjonen kommunene i mellom er stor. Halden kommune hadde høyest personaltetthet for andre ansatte med 50,2 elever/årsverk og Skien hadde lavest personaltetthet med 103,0 elever per årsverk. Andre ansatte utgjorde bare 12,2 % av alle ansatte for gjennomsnittet av de åtte kommunene. Tallene for andre ansatte kan indikere i hvilken grad kommunene har bygget opp mer tverrfaglige team i grunnskolen, der undervisningspersonalet er supplert med andre personalgrupper.

Tabell 6.10 indikerer at Sarpsborg har styrt personalinnsatsen i grunnskolen slik at det er forholdsvis mange årsverk i direkte opplæringsarbeid og forholdsvis få i administrasjon og ledelse.

Tabellene 6.11 og 6.12 viser de samme tallene som tabellene 6.8 og 6.10, men for skoleåret 2005-2006.

Navn	Elever	Årsv i alt	Adm og ledere	Und pers	Andre
Sarpsborg	6363	665,06	50,79	530,37	83,90
Fredrikstad	9233	903,32	68,50	731,51	103,31
Halden	3556	384,03	23,32	297,82	62,89
Ringsaker	4336	449,40	36,24	366,14	47,02
Nedre Eiker	3016	297,49	22,76	241,48	33,25
Sandefjord	5366	572,53	40,26	447,48	84,79
Porsgrunn	4333	397,92	36,56	327,54	33,82
Skien	6548	724,81	56,83	537,35	130,63
Rana	3597	425,56	30,53	332,28	62,75
Gj.snitt 8 kom.	4998	519,38	39,38	410,20	69,81

Navn	Elever i alt	Elever pr årsv i alt	Elever pr årsv adm og ledere	Elever pr årsv und pers	Elever pr årsv andre ansatte
Sarpsborg	6363	9,57	125,28	12,00	75,84
Fredrikstad	9233	10,22	134,79	12,62	89,37
Halden	3556	9,26	152,49	11,94	56,54
Ringsaker	4336	9,65	119,65	11,84	92,22
Nedre Eiker	3016	10,14	132,51	12,49	90,71
Sandefjord	5366	9,37	133,28	11,99	63,29
Porsgrunn	4333	10,89	118,52	13,23	128,12
Skien	6548	9,03	115,22	12,19	50,13
Rana	3597	8,45	117,82	10,83	57,32
Gj.snitt 8 kom.	4998	9,63	128,03	12,14	78,46

Tabell 6.12 viser samme tendens som tabell 6.10. Antall elever per årsverk i alt i Sarpsborg skoleåret 2005-2006 ligger 0,62 % lavere enn i gjennomsnittet for de åtte kommunene, mens det var 1,34 % lavere skoleåret 2006-2007. For regnskapsåret 2006 har Sarpsborg 0,92 % færre elever per årsverk. Antall elever per årsverk i undervisningsstillinger i Sarpsborg skoleåret 2005-2006 var 1,15 % lavere enn det tilsvarende gjennomsnittstallet for de åtte kommunene, mens det var 1,73 % lavere skoleåret 2006-2007. Antall elever per årsverk i Sarpsborg kommune har ikke endret seg fra skoleåret 2005-2006 til skoleåret 2006-2007.

Gjennomsnittet for de åtte kommunene har gått litt opp. Det er ikke bare selve elevtallet som kan ha betydning for ressursbehovet, men også sammensetningen av elevene. Vi skal komme tilbake til dette spørsmålet i kapittel 7, 8 og 9.

Tallene for skoleårene 2005-2006 og 2006-2007 viser at for regnskapsåret 2006 hadde grunnskolen i Sarpsborg litt større personaltetthet enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den er sammenlignet med, men forskjellen er så liten at den bare

kan forklare litt under halvparten av forskjellen i driftsutgifter mellom Sarpsborg og gjennomsnittet for de åtte kommunene.

6.7 Sammenligning av personaldata fra GSI og PAI registeret.

Vi har sett at verken kostnadene til inventar, utstyr, undervisningsmateriell, lønn per årsverk eller antall årsverk gir en fullstendig forklaring på merforbruket i Sarpsborg til grunnskoleundervisning. Før vi går videre må vi kontrollere om registreringen av årsverk som tabellene 6.8 - 6.12 bygger på er korrekt.

Dataene i tabell 6.7 er hentet fra PAI-registeret, som bygger på kommunenes lønns- og regnskapssystem. De viser at Sarpsborg i 2006 i gjennomsnitt hadde 612 ansatte i undervisningsstillinger med til sammen 554 årsverk.

Dataene i tabellene 6.8 og 6.11 er hentet fra GSI, som bygger på rapporter fra de enkelte skolene. De viser at Sarpsborg hadde 530 årsverk i undervisningsstillinger skoleåret 2005-2006 og 537 årsverk skoleåret 2006-2007, i gjennomsnitt 532 årsverk i budsjett- og regnskapsåret 2006. Forskjellen mellom 554 og 532 årsverk har sin forklaring.

Dataene i PAI registeret er hentet fra kommunenes lønns- og regnskapssystemer. PAI registeret bygger på hvilke *stillinger* de ansatte er tilsatt i og får sin lønn ut fra. En inspektør tilsatt i hel stilling, kan ha deler av stillingen sin i undervisning, men får likevel lønn i hel stilling som inspektør. En lærer ansatt i hel stilling kan ha deler av stillingen som kontaktlærer for elevrådet eller sosiallærer og dermed fylle en funksjon som pedagogisk leder. Læreren får lønn i hel stilling som lærer og et fast tillegg for de administrative funksjonene.

Dataene i GSI viser hvilke *funksjoner* de ansatte fyller. GSI viser blant annet antall årsverk til funksjoner som sosiallærer og kontaktlærer som en del av ressursen til administrasjon og pedagogisk ledelse. Kategoriene i PAI og GSI er med andre ord ikke sammenlignbare.

Selv om deler av undervisningspersonalets årsverk brukes i administrative funksjoner, og deler ledelsens stillinger brukes i undervisning, er summen av årsverk for ledelse og undervisning den samme, uansett om tar utgangspunkt i stillinger eller funksjoner. Summerer man alle årsverkene i ledelse og undervisning i grunnskolen, blir tallene i PAI registeret og GSI sammenlignbare.

Ut fra tallene i tabell 6.8 og 6.11 som bygge på GSI, hadde Sarpsborg i gjennomsnitt 583 årsverk til sammen i administrasjon, ledelse og undervisning i grunnskolen regnskapsåret 2006. Ut fra PAI registeret hadde Sarpsborg i gjennomsnitt 585 årsverk til sammen i administrasjon, ledelse og undervisning i grunnskolen regnskapsåret 2006. Antall årsverk ut fra GSI avviker fra PAI

registeret med bare 2 årsverk eller 0,3 prosent. Tallene er med andre ord nesten sammenfallende.

Forskjellen mellom GSI og PAI dataene på 0,3 % kan komme av at GSI bare har én telledato hvert år, mens PAI baserer seg på registreringer hver måned. GSI dataene er mer grovmasket enn PAI registeret.

De to registrene utarbeides forholdsvis uavhengig av hverandre. PAI bygger på dataene i kommunens lønns- og regnskapssystem, som blir kontrollert av administrasjonen, lønsmottakerne og kommunerevisjonen. GSI dataene registreres av administrasjonen ved den enkelte skole og kvalitetssikres av kommunens sentrale administrasjon. Det er ikke noen systematisk kvalitetssikring og revisjon av GSI dataene eller tjenstedataene i KOSTRA, slik det er for regnskapene. Det er en svakhet. I denne sammenhengen fungerer imidlertid PAI dataene fra regnskapssystemet som en kvalitetssikring av personaldataene fra GSI. Vi har altså tre delkonklusjoner så langt:

- PAI registeret og GSI samsvarer når det gjelder antall årsverk til administrasjon, ledelse og undervisning i grunnskolen i Sarpsborg.
- PAI registeret indikerer at Sarpsborg ikke har høyere kostnader per årsverk i undervisningsstillinger enn gjennomsnittet for de andre kommunene i kommunegruppe 13 og Fredrikstad kommune, som er den av de åtte kommunene som har med lavest lønnsutgifter per elev, jevnfør tabell 6.13 nedenfor.
- GSI indikerer at Sarpsborg har litt flere årsverk per elev i grunnskolen enn gjennomsnittet for de åtte kommunene, men ikke nok til å forklare hele forskjellen i korrigerte brutto driftsutgifter for grunnskoleundervisning.

6.8 KOSTRA nøkkeltall for lønnskostnader per elev

Tabell 6.13 viser nøkkeltallet i KOSTRA for lønnsutgifter i grunnskolen per elev.

Tabell 6.13 Kilde: KOSTRA nivå 2, Grunnskole 2006											
Lønnsutgifter per elev i grunnskolen											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Lønnsutgifter til grunnskole, per elev	56784	53265	46872	53143	51834	52938	50467	53128	61443	52886	49771

Tabellen viser på den ene siden at lønnsutgifter til grunnskole per elev er 7,4 % høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene, og 14,1 % høyere

gjennomsnittet for kommunegruppe 13. Avvikene er så store at man må gå ned i detaljene for å finne en forklaring på dem.

Vi må igjen minne om at det er feilkilder i beregningen av lønnsutgifter per elev. Lønnsutgiftene er bare beregnet ut fra lønnsutgifter i funksjon 202, som gir de kommunene som har egne spesialskoler, som Fredrikstad, noe lavere lønnsutgifter per elev enn det man ville fått dersom også funksjon 214 spesialskoler var medregnet. Siden utgiftene til grunnskole og spesialskole til sammen ligger høyere i Sarpsborg enn i gjennomsnittet for de åtte kommunene, er det imidlertid grunn til tro at også lønnsutgiftene ligger høyere i Sarpsborg. Denne feilkilden gir med andre ord ikke hele forklaringen.

Lønnsutgiftene omfatter alle lønnsarter (art 010-099), både fast lønn, lønn til vikarer, ekstrahjelp og overtid samt sosiale utgiftene som pensjon, forsikringer og arbeidsgiveravgift, med fradrag for refusjon sykepenger (art 710).

Dataene fra PAI registeret i tabell 6.7 viser at Sarpsborg ikke har høyere utgifter per årsverk til grunnlønn, faste og variable tillegg og overtid enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og Fredrikstad kommune. Tallene på disse områdene varierer tvert imot forholdsvis lite og kan ikke forklare forskjellene i lønnsutgifter per elev.

GSI registeret, supplert med PAI registeret, viser at elever per årsverk i Sarpsborg i alt, heller ikke kan forklare hele forskjellen, selv om antall elever per årsverk i undervisningsstillinger er lavere. Fortsatt må det være andre årsaker for at hele forskjellen skal være forklart.

Arbeidsgiveravgiften var på 14,1 % i 2006 i Sarpsborg og syv av de åtte kommunene som inngår i sammenligningen. Rana hadde en arbeidsgiveravgift på 5,1 %⁷, men er likevel den kommunen som har den høyeste lønnsutgiften per elev i 2006 av Sarpsborg og de åtte kommunene. Arbeidsgiveravgiften er med andre ord ikke årsak til forskjellene i lønnsutgifter per elev.

Forhold som kan forklare forskjellene er ulikheter i pensjonsutgifter og forsikringer, lønnsutgifter til vikar og ekstrahjelp, refusjon sykelønn og regnskapstekniske forhold. Vi skal se nærmere på det siste alternativet.

Kommunal og regionaldepartements hovedveileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i KOSTRA regnskapsåret 2006, fastsetter at på funksjon 202 skal det føres lønn for administrasjon på den enkelte virksomhet/skole. Lønn til dem som leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse, skal føres på funksjon 120. Lønn

⁷ Skatteetatens opplysninger om arbeidsgiveravgift URL: www.skatteetaten.no Lesedato 20.08.2007

til faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til ledere som føres på funksjon 120, følger i utgangspunkt sin leder og skal plasseres på funksjon 120. Jevnfør vedlegg 8.

Seksjonsleder oppvekst i Sarpsborg kommune opplyser at lønnsutgiftene til ansatte innen faglige stabsfunksjoner og merkantile støtte- og stabsfunksjoner innen kommuneområdet ressurs, plan og utvikling, seksjon oppvekst, administrasjon av grunnskolen, er ført på funksjon 202 i eksterntregnskapet i 2006. Det er en feilføring. Dette er ansatte i stabs- og støttefunksjoner for den sentrale ledelsen i kommunen, og lønnsutgiftene deres skulle ha vært ført på funksjon 120.

Disse administrative stillingene har andre stillingsbenevnelser enn dem som finnes i hovedtariffavtalens kapittel 4, underkapittel 4c Undervisningsstillinger i skolen⁸. Feilføringen kommer derfor ikke frem i PAI registerets oversikt over antall ansatte og årsverk i administrasjon, ledelse og undervisning i grunnskolen.

Seksjonsleder oppvekst i Sarpsborg kommune opplyser at de feilførte lønnsutgiftene i 2006 på artene 010-099 på funksjon 202, utgjorde i alt kr 4.305.024⁹.

Det gjennomsnittlige elevtallet i grunnskolen i Sarpsborg regnskapsåret 2006, beregnes med 7/12 av elevtallet skoleåret 2005-2006 og 5/12 av elevtallet 2006-2007, og er på 6378 elever. Jevnfør tabell 7.2.

Feilføringen av lønnsutgiftene på funksjon 202 i 2006 er ut fra dette kr 675 pr elev. De samlede merutgiftene til grunnskoleundervisning i vanlige skoler og spesialskoler per elev, i forhold til gjennomsnittet for de åtte kommunene, var kr 1575 ut fra korrigerede brutto driftsutgifter og kr 1491 ut fra netto driftsutgifter. Jevnfør tabell 6.2.

Korrigert for feilføringen, vil Sarpsborg ha lavere korrigerede brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter enn tre av de åtte kommunene den er sammenlignet med. Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning per elev vil bare ligge 1,6 % høyere enn gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Analysen viser to hovedårsaker til at Sarpsborg har noe høyere korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning per elev enn gjennomsnittet for de åtte kommunene:

- Feilføring av lønnsutgifter på funksjon 202
- Færre elever per årsverk i alt

⁸ Kilde KS URL www.ks.no Hovedtariffavtalen 2006-2008

⁹ Utskrift av Sarpsborg kommunes regnskap kontonummer 1.50 funksjon 202 per 06.09.07

Den resterende delen, som ikke skyldes feilføring og færre elever per årsverk, kan skyldes andre deler av lønnsutgiftene, som høyere utgifter til vikar og ekstrahjelp, eller pensjon og forsikringer. I sammendraget er den regnet inn som en del av lønnsutgiftene. Den kan også skyldes regnskapstekniske forhold, og ligger innenfor den usikkerhetsmarginen som en alltid må regne med i slike analyser.

7 Forholdet mellom elever og årsverk i undervisning

7.1 KOSTRA nøkkeltall for elever per årsverk

Analysen i kapittel 6 viser at Sarpsborg har færre elever per undervisningsstilling enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den er sammenlignet med, selv om forskjellen når det gjelder elever per årsverk i alt var noe mindre.

Hvordan man skal vurdere situasjonen med færre elever per undervisningsårsverk og eventuelle tiltak som bør settes inn, vil i stor grad være avhengig av hva som er årsaken til denne situasjonen. Vi skal først se nærmere på hvor store disse forskjellene er, og så undersøke nærmere årsaken til at Sarpsborg har færre elever per årsverk til undervisning enn i de åtte kommunene den er sammenlignet med.

Tabell 7.1 viser KOSTRA nøkkeltall for forholdet mellom antall elever og antall årsverk i grunnskolen regnskapsåret 2006.

Tabell 7.1 Kilde KOSTRA nivå 2, Grunnskole 2006											
Forholdet mellom elever og årsverk i grunnskolen											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Elever per årsverk	10,7	9,9	11,9	10,8	11,4	10,5	12,0	12,8	10,0	11,2	11,7
Herav elever per undervisningsrelatert årsverk	12,0	11,9	13,1	11,8	12,5	12,0	13,2	13,6	11,4	12,4	13,0
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	12,8	14,1	14,7	13,6	14,7	13,7	13,4	14,3	13,2	14,0	14,4
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	14,7	14,3	16,3	15,8	14,6	15,6	16,1	17,6	15,7	15,8	16,1

De to øverste radene, elever per årsverk og elever per undervisningsrelaterte årsverk, indikerer at Sarpsborg har et høyere forbruk av årsverk per elev enn gjennomsnittet for de åtte kommunene. Men for begge nøkkeltallene er det feilkilder. Beregningene er basert på antall elever og årsverk i kommunale grunnskoler, elever og årsverk i kommunale spesialskoler er ikke medregnet. Beregningsmåten svekker påliteligheten til disse to nøkkeltallene.

Den gjennomsnittlige gruppestørrelsen er beregnet på en annen måte. Den tar utgangspunkt i antall timer lærerne underviser. Lærertimene beregnes ved å summere opp lærertimer fra ramme B i GSI og inkluderer alle lærertimer i kommunale skoler unntatt finsk og morsmålsundervisning. Det betyr at den

omfatter ordinære lærertimer, samt individuelt tildelte timer til spesialundervisning, samisk, tospråklig fagopplæring, norsk som andrespråk og tegnspråk.

Også når det gjelder den beregnede gjennomsnittlig gruppestørrelsen, har grunnskolen i Sarpsborg grupper med færre elever enn både gjennomsnittet for de åtte kommunene og de aller fleste av dem. Men GSI tallene for skoleåret 2006-2007 indikerer som nevnt ovenfor at den samlede personalinnsatsen ikke er vesentlig større, den er bare i større grad kanalisert mot undervisningsoppgaver.

Det kan være mange grunner til at en kommune har færre elever per undervisningsårsverk enn kommuner den sammenligner seg med. Årsaken kan ligge i selve skolestrukturen. Hvis en stor del av elevene går i fådelte skoler, eller fulldelte skoler med få elever på hvert trinn, blir det få elever per årsverk i den ordinære undervisningen. Gruppedeling som ikke følger av selve skolestrukturen bidrar til det samme. Årsaken kan også ligge i individuelt tildelte timer, som timer til spesialundervisning, norsk som andrespråk, morsmålsundervisning m.v..

7.2 Årsaker til at det er færre elever per årsverk i undervisningsstillinger i grunnskolen i Sarpsborg

Store endringer i elevtallet kan være årsak til at forholdet mellom antall elever og antall årsverk endres. Øker elevtallet uforutsett mye og sterkt, kan det bli nødvendig med krisetiltak som gir økt ressursbruk per elev. Øker elevtallet mindre og jevnere, plasseres ofte nye elever inn i den gitte skole-, klasse- og stillingsstrukturen, uten at antall årsverk nødvendigvis økes tilsvarende. Reduseres elevtallet, beholdes av og til den gitte strukturen en tid i håp om at trenden skal snu. Tabell 7.2 viser elevtallet i kommunale grunnskoler og kommunale spesialskoler i Sarpsborg og de åtte kommunene fra skoleåret 2002-2003 til skoleåret 2006-2007.

Tabell 7.2 Kilde: GSI									
Kom. grunn- og spes.skoler. Endringer i elevtallet fra 2002-2003 til 2005-2006									
Skoleår	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana
2002-2003	6025	3540	8761	4294	2931	5319	4358	6554	3541
2003-2004	6242	3583	8920	4305	2995	5376	4397	6582	3595
2004-2005	6319	3558	9057	4282	2998	5353	4372	6556	3575
2005-2006	6363	3556	9233	4336	3016	5366	4333	6548	3597
2006-2007	6399	3522	9192	4345	2972	5410	4367	6484	3536
Endring 02/03-06/07	374	-18	431	51	41	91	9	-70	-5
Endring i prosent	6,2	-0,5	4,9	1,2	1,4	1,7	0,2	-1,1	-0,1

Tabell 7.2 viser at elevtallet har økt i alle de ni kommunene, med unntak av Halden og Skien. Elevtallet har økt mest i Sarpsborg med 6,2 %, men likevel forholdsvis

jevnt og kontrollerbart. Endringene i elevtallet er neppe forklaringen på at det er færre elever per årsverk i Sarpsborg enn i gjennomsnittet for de åtte kommunene.

Sarpsborg har en forholdsvis lav utflytting og innflytting, men differansen mellom dem er høy, og den høye netto innflyttingen skyldes i stor grad netto innflytting av innvandrere.

Tabell 7.3 og 7.4 viser summen av antall undervisningstimer i kommunale grunnskoler, kommunale spesialskoler og i kommunens sentrale ressurs for skoleåret 2006-2007.

Tabell 7.3 viser antall elever, antall enheter, antall timer til ordinær undervisning og antall timer til individuelt tildelte timer som spesialundervisning, norsk som andrespråk m.v. På grunnlag av disse tallene er det beregnet antall elever per enhet, antall lærertimer per elev i alt, antall lærertimer per elev til ordinær undervisning, og antall lærertimer til spesialundervisning m.v. per elev.

Tallet for antall enheter er korrigert ut fra hvilke enheter som faktisk er organisert som selvstendige skoleåret 2006-2007. Tunhaug spesialskole i Sarpsborg er ikke medregnet fordi den inngår som en avdeling i Kruseløkka ungdomsskole. Enheten SPT og skoleprosjektene i Skien kommune er heller ikke medregnet fordi elevene også her er registrert på andre skoler. Kommunens sentrale ressurs er heller ikke tatt med som enhet i noen av kommunene, med samme begrunnelse.

Tabell 7.3 viser antall elever per enhet, antall timer til ordinær undervisning og antall timer til individuelt tildelte timer som spesialundervisning, norsk som andrespråk m.v.

Tabell 7.3 Kilde: GSI									
Lærertimer pr elev. Kommunale grunnskoler og spesialskoler 2006-2007									
Navn	Antall enheter	Antall elever	Elever pr enhet	Lærertimer i alt	Lærertimer pr elev	Ordinære	Ordinære pr elev	Spes und mv	Spes und mv pr elev
Sarpsborg	22	6399	291	363461	56,8	265945	41,6	97516	15,2
Fredrikstad	30	9192	306	469518	51,1	336014	36,6	133504	14,5
Halden	13	3522	271	187610	53,3	144077	40,9	43533	12,4
Ringsaker	26	4345	167	230243	53,0	189128	43,5	41115	9,5
Nedre Eiker	10	2972	297	151873	51,1	117586	39,6	34287	11,5
Sandefjord	18	5410	301	289239	53,5	215289	39,8	73950	13,7
Porsgrunn	19	4367	230	233465	53,5	191995	44,0	41470	9,5
Skien	28	6484	232	347478	53,6	254736	39,3	92742	14,3
Rana	15	3536	236	203535	57,6	156105	44,1	47430	13,4
Gj.snitt 8 kom.	20	4979	255	264120	53,3	200616	41,0	63504	12,3
Diff Sarpsb. - gj.snitt 8 kom	2,1	1421	36	99341	3,5	65329	0,6	34012	2,9

Tabell 7.3 viser at når det gjelder timer til ordinær undervisning, ligger Sarpsborg med 41,6 timer per elev nesten helt på gjennomsnittet for de åtte kommunene. Tabellen indikerer at skolestrukturen og den ordinære undervisningen i liten grad bidrar til et høyere antall undervisningstimer og kostnadsnivå per elev i Sarpsborg. Skoler som Agnalt, Jelsnes, Ullerøy og Navestad er få og små og balanseres av store skoler som gir utslag i gjennomsnittet for hele kommunen. Dette bekreftes av de grovmaskede tallene for skolestrukturen som viser at Sarpsborg med et gjennomsnitt på 291 elever per skoleenhet, ligger over gjennomsnittet for de åtte kommunene den er sammenlignet med.

Når det gjelder individuelt tildelte timer viser tabellen derimot at Sarpsborg har 15,2 lærertimer per elev, mot 12,3 for gjennomsnittet for de åtte kommunene. Det er 2,9 lærertimer per elev, eller 23,6 % mer enn gjennomsnittet for de åtte, og medfører at det samlede antall lærertimer per elev i Sarpsborg er på 56,8 eller 6,7 % høyere enn gjennomsnittet for kommunene den er sammenlignet med. Ingen av de andre kommunene har ett høyere antall individuelt tildelte timer per elev enn Sarpsborg.

Tabell 7.4 viser de forskjellige formene for individuelt tildelte timer, og hvor mange lærertimer per elev det er tildelt på hvert område både for Sarpsborg og de åtte kommunene den er sammenlignet med.

Tabell 7.4 Kilde: GSI										
Individuelt tildelte undervisningstimer per elev										
Skoleåret 2006-2007										
Navn	Antall elever	Sum spes und mv. i alt	Spesial undervisning.	Særskilt norsk	Morsmål	Tospråk	Tilrettelagt morsmål.	Samisk	Finsk	Tegnspråk
Sarpsborg	6399	15,2	9,5	2,6	0,6	2,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Fredrikstad	9192	14,5	10,1	2,9	0,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Halden	3522	12,4	8,0	2,2	0,2	1,8	0,1	0,0	0,0	0,0
Ringsaker	4345	9,5	6,5	2,2	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Nedre Eiker	2972	11,5	8,5	2,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Sandefjord	5410	13,7	10,0	2,0	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Porsgrunn	4367	9,5	5,6	2,1	0,4	1,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Skien	6484	14,3	9,9	2,6	0,8	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Rana	3536	13,4	11,0	1,1	0,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,1
Gj.snitt 8 kom.	4979	12,3	8,7	2,1	0,4	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diff Sarpsb. - gj.snitt 8 kom	1421	2,9	0,8	0,4	0,2	1,3	0,2	0,0	0,0	0,0

Tabell 7.4 viser at Sarpsborg hadde 0,8 lærertimer mer per elev enn gjennomsnittet for de åtte kommunene til spesialundervisning og 2,1 lærertimer per elev mer til særskilt norskundervisning, morsmålsundervisning, tospråklig undervisning og

særskilt tilrettlagt morsmålsopplæring der kommunen ikke kan tilby morsmålsopplæring.

Vi har funnet disse årsakene til at Sarpsborg har færre elever per årsverk, eller flere lærertimer per elev:

- Hovedårsaken er individuelt tildelte timer til elever med annet morsmål enn norsk.
- Deretter ligger årsaken i individuelt tildelte timer til spesialundervisning.
- Timer til den ordinære undervisningen kan i liten grad forklare merforbruket.

I de neste to kapitlene skal vi gå nærmere inn på ressursene til spesialundervisning og undervisning til fremmedspråklige elever.

8 Spesialundervisning

8.1 Lovregulering av tilpasset opplæring og spesialundervisning

Retten til spesialundervisning er hjemlet i Opplæringslovens § 5:

§ 5-1. Rett til spesialundervisning

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

Retten til spesialundervisning er omstridt og lovens bestemmelser på dette punktet ble sist endret i 2005. Etter bestemmelsene i Opplæringslovens § 1-2, har alle elever rett til tilpasset opplæring ut fra sine egne evner og forutsetninger. Dersom kommunene oppfyller dette kravet, ville alle elever kunne få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen og behovet for spesialundervisning ville falle bort.

Søgnen utvalget foreslo i sin innstilling i 2003 at kravet om tilpasset opplæring for alle skulle bli forsterket i opplæringslovens § 1-2, og at bestemmelser om spesialundervisning skulle utgå. Jevnfør NOU 2003:16 "I første rekke".

Regjeringen Bondevik II la frem et forslag i St.meld. nr. 30 (2003-2004) ut fra prinsippet "ja takk – begge deler". Den alminnelige tilpassede opplæringen skulle styrkes, slik at færre elever får behov for spesialundervisningen, men spesialundervisningen skulle beholdes og forbedres.

Debatten om spesialundervisningen har fortsatt etter lovendringen i 2005. I juni 2007 nedsatte kunnskapsminister Øystein Djupedal et bredt sammensatt utvalg som blant annet har fått i mandat foreta en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i grunnskolen. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. juli 2009¹⁰.

¹⁰ Pressemelding nr 37-07 fra KRD, Kilde Odin, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/pressemeldinger/2007/Vil-sikre-at-alle-som-trenger-det-far-sp.html?id=475668>, lesedato 22.08.2007

8.2 Lokale variasjoner i tolkningen av retten til spesialundervisning

Slik opplæringsloven er utformet, er det klart at alle elever har krav på tilpasset opplæring, men det er uklart og overlatt til lokalt faglig skjønn å avgjøre hvilke elever som rett til spesialundervisning.

Gjennomsnittsberegninger kan som nevnt virke mer tilslørende enn avklarende. For å imøtekomme dette problemet, er nøkkeltallene i KOSTRA utstyrt med tilleggsinformasjon som viser antall kommuner nøkkeltallene bygger på og variasjonen i opplysningene. Tabell 8.1 viser variasjonsbredden for hvor mange elever som får spesialundervisning i de enkelte kommunene.

Tabell 8.1 Kilde KOSTA nivå 2 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 2006	
Antall observasjoner	437
Minimumsverdi	0,0
10 prosentil	3,7
1. Kvartil	5,1
Median	6,8
3. Kvartil	8,7
90 Prosentil	11,1
Maksimumsverdi	22,9

Tabell 8.1 viser at nøkkeltallet i KOSTRA bygger på data fra 437 kommuner. I den kommunen som har færrest elever med spesialundervisning, er det ingen som får spesialundervisning. I den kommunen som har flest elever med spesialundervisning, er det 22,9 % av alle elevene som får spesialundervisning. Andelen varierer med andre ord fra ingen, til mer enn hver femte elev.

For å beregne median og kvartiler, sorterer man kommunene etter hvor stor andel av elevene som er tildelt spesialundervisning i stigende rekkefølge. Den kommunen som blir liggende i midten, som kommune nummer 219, har medianverdien. I mediankommunen fikk 6,8 % av elevene spesialundervisning.

Så deles de sorterte kommunene i fire like store grupper, eller fire kvartiler. I den første kvartilen, den første firedelen, er det 5,1 % eller færre elever som fikk spesialundervisning. I den andre kvartilen er det mellom 5,1 % og 6,8 %, i den tredje kvartilen mellom 6,8 % og 8,7 %, og i den fjerde mellom 8,7 % og 22,9 %.

For å gi et enda mer presist bilde av spredningen, har man tatt med at de 10 % av kommunene med lavest andel, tildeler ressurser til 3,7 % av elevene eller færre, mens 90 % av kommunene tildeler ressurser til 11,1 % av elevene eller færre. De to

siste tallene viser at 80 % av alle kommunene ligger mellom 3,7 % og 11,1 %. Selv om de mest ytterliggående resultatene er fjernet, ser en at spredningen fortsatt er stor. Spredningen indikerer at det er store variasjoner i den lokale skjønnsmessige vurderingen av retten til spesialundervisning.

8.3 KOSTRA nøkkeltall for spesialundervisning

Tabell 2.5 viser at Sarpsborg har 258 elever som får spesialundervisning. Av dem er 46 i spesialgrupper, 5 er på avdeling Tunhaug, og de 207 andre er integrert i vanlige klasser.

Tabell 8.2 viser KOSTRA nøkkeltall for 2006 for spesialundervisning.

Tabell 8.2 Kilde: KOSTRA Spesialundervisning 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Timer spesialundervisning i prosent av antall lærertimer totalt	16,8	15	16,8	12,3	16,7	18,7	10,5	9,5	19,1	14,8	13,9
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	4	5,3	5,1	4,4	7	7,5	3,5	4,8	6,4	5,5	5,4
Antall elever ved spesialschooler ift alle elever i vanlig grunnskole, pst	0,1	0	0,5	..	0,4	..	0,1	1,5	..	0,3	0,5
Antall elever i spes.grupper og -skoler ift alle elever i grunn- og spesialschool, pst	0,8	0,7	1,2	0,3	0,4	0,7	1,8	2	0,1	0,9	1,2
Brutto driftsutgifter til spesialschooler, per elev, 1000 kr	0	2413	996	..	703	..	3454	782	..	1044	1053

Hvis vi sammenligner tabellene 8.1 og 8.2, ser vi at variasjonen mellom kommunene i antall elever som har fått tildelt ressurser til spesialundervisning er mindre for Sarpsborg og de åtte kommunene enn for landet som helhet. Andelen varierer fra 3,5 % til 7,5 % med et gjennomsnitt for de åtte kommunene på 5,5 %. Sarpsborg og de åtte kommunene ligger med andre ord rundt midten og i den nedre halvdel av skalaen.

Tabellen viser at antall elever som får spesialundervisning i Sarpsborg ligger under gjennomsnittet for de åtte kommunene, under gjennomsnittet for kommunegruppe

13 og under medianen for hele landet. Sarpsborg er en av kommunene i første kvartil i beregning i tabell 8.1, det vil si den firedelen av kommunene som har færrest elever med spesialundervisning. Det er med andre ord forholdsvis få elever i Sarpsborg som får spesialundervisning.

Selv om det er få elever som får spesialundervisning i Sarpsborg, har vi i tabell 7.3 sett at Sarpsborg bruker flere timer per elev til spesialundervisning enn gjennomsnittet for de åtte kommunene den er sammenlignet med. Tabell 8.2 viser at Sarpsborg bruker en større prosentandel av lærertimene til spesialundervisning. I Sarpsborg er det 16,8 % som går til spesialundervisning, mens snittet for de åtte kommunene er 14,8 % og for hele kommunegruppe 13 er 13,9 %.

Tabell 8.2 viser at Sarpsborg ikke har utgifter til elever i egne spesialskoler, mens 0,1 % av elevene går i spesialskoler. Det indikerer at Sarpsborg kjøper plasser ved andre spesialskoler for noen elever ut over de fem på Tunhaug. Antallet elever er lite, men normalt er det noen av de mest ressurskrevende elevene som kommunene kjøper slike plasser for. Tabellen viser at kostnadene per elev i spesialskole per år varierer fra kr 703.000 i Nedre Eiker til kr 3.454.000 i Porsgrunn.

Eksternregnskapet for 2006 funksjon 202 i Sarpsborg kommune viser at kommunen kjøpte tjenester som erstattet kommunens egenproduksjon fra andre kommuner (art 350) for kr 8.017.344. Jevnfør vedlegg 3. Økonomikonsulenten for oppvekstområdet i Sarpsborg kommune opplyser at dette i hovedsak dreier seg om kjøp av elevplasser for spesialundervisning i andre kommuner. Fordelt på alle elever i Sarpsborg regnskapsåret 2006, utgjør det kr 1257 pr elev, med andre ord et betydelig beløp. Dette beløpet blir ikke medregnet i korrigerte brutto driftsutgifter, siden korrigerte brutto driftsutgifter bare er en beregning av driftutgiftene til kommunens egen produksjon. Beløpet blir derimot medregnet i netto driftsutgifter.

Det foreliggende tallmaterialet i KOSTRA gir ikke grunnlag for å sammenligne Sarpsborg med andre kommuner, verken når det gjelder kostnader eller inntekter ved kjøp og salg av tjenester. Men det er mulig at utgiftene til kjøp av elevplasser for spesialundervisning bidrar til at Sarpsborg har høyere netto driftsutgifter enn gjennomsnittet for de kommunene den er sammenlignet med.

I en analyse av hvordan kommunen organiserer og driver grunnskoleopplæringen, bør en også ha med en vurdering av hva kommunen kjøper fra andre og hva den produserer selv, for å finne frem til det beste alternativet både med hensyn til kvalitet og kostnad. I en kostnadsanalyse av grunnskoleopplæringen i Sarpsborg bør med andre ord kjøp av tjenester som erstatter kommunens egen produksjon inngå. I en slik analyse bør en ikke bare vurdere kostnadene, men også inntektene. Salg av elevplasser kan bidra til finansiere et tilbud som også kan komme egne elever til gode.

8.4 Konklusjon for spesialundervisning

Til tross for at det er forholdsvis få elever som får ressurser til spesialundervisning, bruker Sarpsborg forholdsvis mye ressurser til dette formålet. Det kan være gode grunner til denne ressursdisponeringen. Men Sarpsborg kommune bør likevel vurdere om deler av ressursene skal bli brukt til tilpasset opplæring, både for de samme elevene og for andre elever med store behov for ressurser til tilpasset opplæring. En omdefinering av ressursene fra spesialundervisning til tilpasset opplæring frigjør ytterligere ressurser fra administrative oppgaver til undervisningsoppgaver.

Verken nøkkeltallene eller grunnlagstallene i KOSTRA gir presis nok informasjon til å gjennomføre en alminnelige kost-nytte analyse av spesialundervisningen for grunnskoleelever i kommunen. Hadde kommunen hatt tilgang på eksternregnskapene på funksjons- og artsnivå fra de kommunene det var mest hensiktsmessig å sammenligne seg med, ville muligheten til å vurdere produktiviteten vært bedre.

9 Språkopplæring for språklige minoriteter

9.1 Omfanget og finansieringen av språkopplæring for språklige minoriteter

Opplæringsloven gir elever rett til særskilt norskopplæring til de er dyktige nok i språket til å kunne følge den vanlige opplæringen. Disse elevene har også rett til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring der det ansees som faglig nødvendig, jevnfør opplæringslovens § 2-8:

§ 2-8. Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar

Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.

Retten til særskilt norskopplæring er altså begrenset til de elevene som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge med i den vanlige opplæringen. Retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er først avgrenset til de elevene som har rett til særskilt norskopplæring. Blant disse elevene er retten avgrenset til dem det er nødvendig for.

Tabell 9.1 viser hvor stor andel av elevene i grunnskolen som har fått slik særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring i 2006.

Tabell 9.1 Kilde: KOSTRA											
Særskilt norsk- og morsmålsopplæring 2006											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring, prosent	8,3	8,4	6,9	3,0	6,1	7,0	5,6	8,0	2,7	6,0	6,2
Andel elever i grunnskolen som får morsmålsopplæring, prosent	6,9	5,4	5,0	1,7	2,4	6,0	4,3	5,9	1,9	4,1	4,1
Ant elever som får morsmålsoppl ift ant elever som får særskilt norskoppl, prosent	83	65	72	57	40	81	78	73	71	67	65,1

Tabellen viser at Sarpsborg har flere elever som får særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og de åtte

kommunene. Ingen av de åtte, med unntak for Halden, hadde en større andel som fikk særskilt norskopplæring, og ingen hadde større andel elever som fikk morsmålsopplæring, eller en større andel av de elevene som får særskilt norskopplæring som i tillegg får morsmålsopplæring. 83 % av elevene som fikk særskilt norskopplæring fikk også morsmålsopplæring. At Sarpsborg bruker mer ressurser på dette området enn de andre kommunene, slikt det vist i tabell 7.3 og 9.1, kan altså komme av at Sarpsborg har en større del av elevene som har rett til slik opplæring, og/eller at Sarpsborg i større grad imøtekommer den retten elevene har.

Seksjonsleder for seksjon oppvekst i Sarpsborg kommune opplyser at de øremerkede tilskuddene til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring dekker kommunens kostnader på disse områdene. Tabellen nedenfor viser samlede tilskudd på disse to områdene og tilskudd per elev i 2005 og 2006 i kroner.

Tabell 9.2 Kilde: Sarpsborg kommune		
Tilskudd til særskilt norsk- og morsmålsopplæring		
	2005	2006
Tilskudd særskilt norskopplæring	9 556 323	10 733 000
Tilskudd mormålsopplæring	8 692 541	11 331 731
Sum tilskudd	18 248 864	22 064 731
Antall elever i alt	6 339	6 381
Tilskudd per elev	2 879	3 458

Tabellen viser at selv når disse inntektene fordeles på alle grunnskoleelever i Sarpsborg kommune, utgjør de i 2006 3458 kr/elev, og beløpet er økende. Det gir grunn til å se nærmere på disse tallene. På hvilken måte varierer innvandringen i kommunegruppe 13, og kan det være med på å forklare noe av forskjellene?

Utgiftene til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring er medregnet i korrigerede brutto driftsutgifter, men inntektene er ikke det. I netto driftsutgifter er derimot både utgiftene og de øremerkede tilskuddene fra staten medregnet. Jevnfør vedlegg 1. Utgiftene på dette området bidrar altså til høyere korrigerede brutto driftsutgifter og en høyere personaltetthet i GSI registeret, men de bidrar ikke til høyere netto driftsutgifter. Årsaken til at Sarpsborg har høyere netto driftsutgifter enn de kommunene den er sammenlignet med må søkes andre steder, som for eksempel i spesialundervisningen. Jevnfør kommentarene i kapittel 8.

9.2 Innvandring i Norge

Veksten i antall elever med rett til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring har sammenheng med veksten i innvandringen til Norge. I dette underkapittelet skal vi gi et kort riss av tendenser i innvandringen til Norge. I det neste underkapittelet skal vi se nærmere på Østfold og Sarpsborg. De to underkapitlene

bygger på figurer, tabeller og tekster fra SSB's hjemmesider, www.ssb.no, og fra Østfold Analyse, www.ostfoldanalyse.no/default.htm

SSB definerer "innvandrerbefolkningen" som personer med to utenlandsfødte foreldre, eller mer presist; personer som verken har foreldre eller besteforeldre som er født i Norge. Innvandrerbefolkningen inkluderer førstegenerasjonsinnvandrere, som selv har innvandret, og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Elevene som har rett til særskilt norskopplæring er en del av innvandrerbefolkningen, men ikke alle elever som er en del av innvandrerbefolkningen har rett til særskilt norskopplæring. Noen av dem er født i Norge og behersker norsk så godt når de begynner på skolen, at de ikke har noen problemer med å følge den vanlige undervisningen.

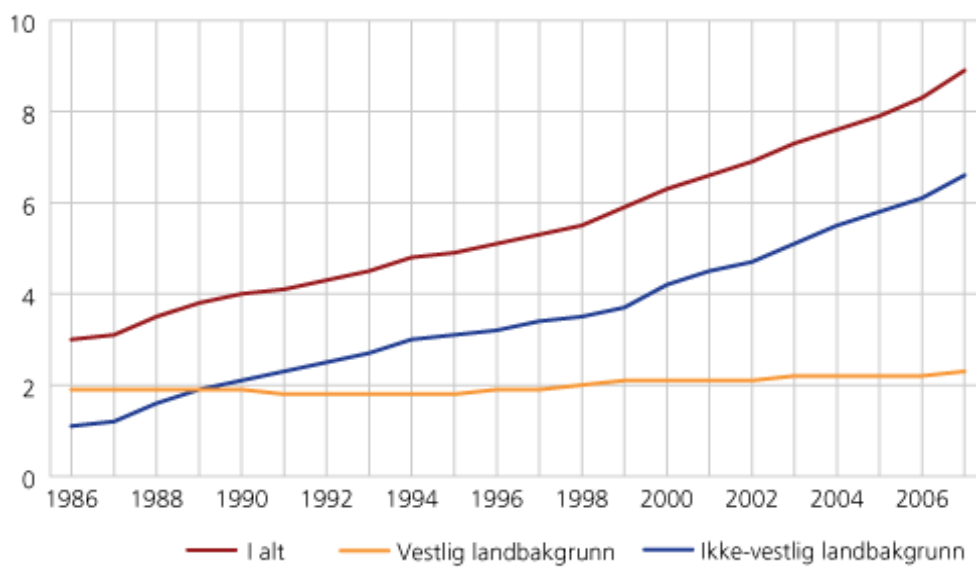
I løpet av 2006 økte innvandrerbefolkningen i Norge med 28.600 personer. Dette er den største veksten i innvandrerbefolkningen som er målt. Til sammen har nå 415 300 personer innvandrerbakgrunn, noe som tilsvarer 8,9 % av Norges befolkning. 1. januar 2007 besto innvandrerbefolkningen i Norge av 341.800 førstegenerasjonsinnvandrere og 73.500 personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Innvandring fra ulike land

Veksten i innvandrerbefolkningen skyldes i hovedsak innvandring fra ikke-vestlige land. Det vil si innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. I dag er om lag tre av fire i innvandrerbefolkningen personer som har sin bakgrunn fra ikke-vestlige land, og utgjør dermed 6,6 % av befolkningen. I 1986 var 1,1 % av Norges befolkning fra denne gruppen, jevnfør figur 9.1 nedenfor.

Figur 9.1 Kilde: SSB

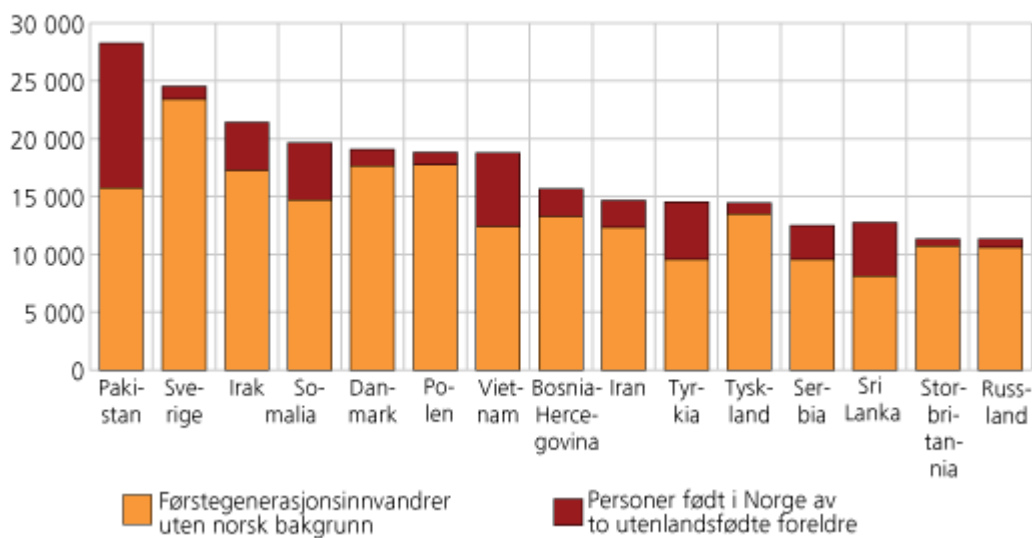
Innvandrerbefolkningens andel av Norges befolkning, etter vestlig og ikke-vestlig landbakgrunn. 1.1.1986-1.1.2007



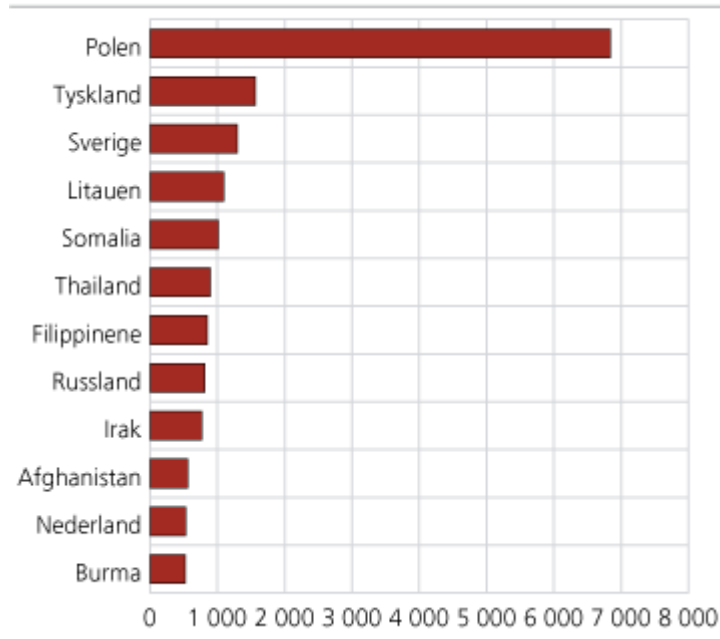
Figurene 9.2 og 9.3 nedenfor viser at den største innvandrergруппen i Norge er pakistanere, den som økte mest i 2006 er polakker. Tabellene viser at pakistanerne som var blant de første store ikke-vestlige innvandrergруппene, også i størst grad har etablert seg og fått barn med andre innvandrere.

Figur 9.2 Kilde: SSB

De 15 største innvandrergруппene i Norge. 1. januar 2007. Absolutte tall



Figur 9.3 Kilde SSB
Nettoinnvandring. Utenlandske statsborgere. 2006



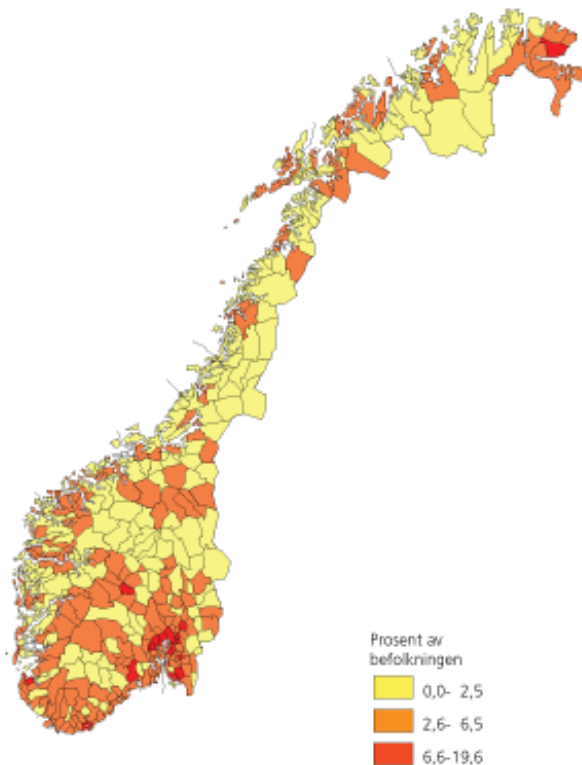
Det er grunn til å tro innvandrere som har kommet til landet de senere årene også vil etablere seg og få barn i årene som kommer. Så lenge etterspørselen etter arbeidskraft i Norge er høy, er det grunn til å tro at innvandringen fra den ikke-vestlige verdenen også vil holde seg forholdsvis høy, selv om figur 9.3 altså viser at bildet har endret seg i 2006. Siden det er denne gruppen som rommer de største mulighetene og utfordringene for kommuner som Sarpsborg, skal vi se litt nærmere på den.

Innvandring til ulike kommuner

Antall innvandrere varierer sterkt fra kommune til kommune. I hele landet er innvandringen høyest i de store bykommunene og deres omegnskommuner. Det gjelder også for de ikke-vestlige innvandrerne. Kartet nedenfor viser alle kommuner i Norge. De med lys grå farge har under 2,5 % ikke-vestlige innvandrere, de med grå farge mellom 2,6 % og 6,5 %, og de med mørk grå farge over 6,6 %. Tabellen nedenfor til høyre viser de kommunene som er farget mørk grå på kartet og andelen ikke-vestlige innvandrere som prosent av befolkning. Kommunene er ordnet etter synkende prosentandel. Sarpsborg ligger på fjortende plass, litt under midten på denne lista. Av de åtte kommunene vi til nå har sammenlignet Sarpsborg med, finner vi bare Nedre Eiker, Skien og Fredrikstad på denne lista, mens 12 andre kommuner i kommunegruppe 13, som Asker og Bærum, er med. At en kommune har en høy andel innvandrere, betyr med andre ord ikke at den har en høy andel innbyggere med lav utdanning og inntekt..

Figur 9.4 Kilde SSB

Ikke-vestlig innvandrerbefolkning i prosent av folkemengden 1. januar 2007



Kartgrunnlag: Statens kartverk.

Tabell 9.3 Kilde: SSB

Kommune	Prosent av befolkningen
Oslo	19,6
Drammen	15,9
Lørenskog	12,9
Skedsmo	11,7
Askim	11,7
Rælingen	10,2
Moss	9,9
Kristiansand	8,7
Stavanger	8,4
Ås	8,4
Lier	8,3
Nedre Eiker	8,2
Bærum	7,7
Sarpsborg	7,6
Vadsø	7,5
Ski	7,4
Skien	7,4
Asker	7,2
Ullensaker	7,2
Sandnes	7,2
Fredrikstad	7,1
Haugesund	6,8
Gol	6,8
Bergen	6,6

Oslo og omegnskommunene skiller seg ut som området både med størst antall innvandrere og størst andel innvandrere fra ikke-vestlige land. 31,5 % av hele landets innvandrerbefolkning bor i Oslo og 12,7 % i Akershus. Hver fjerde Oslo-borger har innvandrerbakgrunn (131.000 personer) og 19,6 % av befolkningen i Oslo er innvandrere fra ikke-vestlige land. Det er mangel på boliger i Oslo. Befolkningsutviklingen i Oslo påvirker både de nærmeste omegnskommunene og de nærmeste bykommunene som Drammen, Askim og Moss, hvor de ikke-vestlige innvandrere utgjør henholdsvis 15,9 %, 11,7 % og 9,9 % av hele befolkningen. I Sarpsborg utgjorde de 7,6 % 1. januar 2007.

Innvandrere med ulik bakgrunn

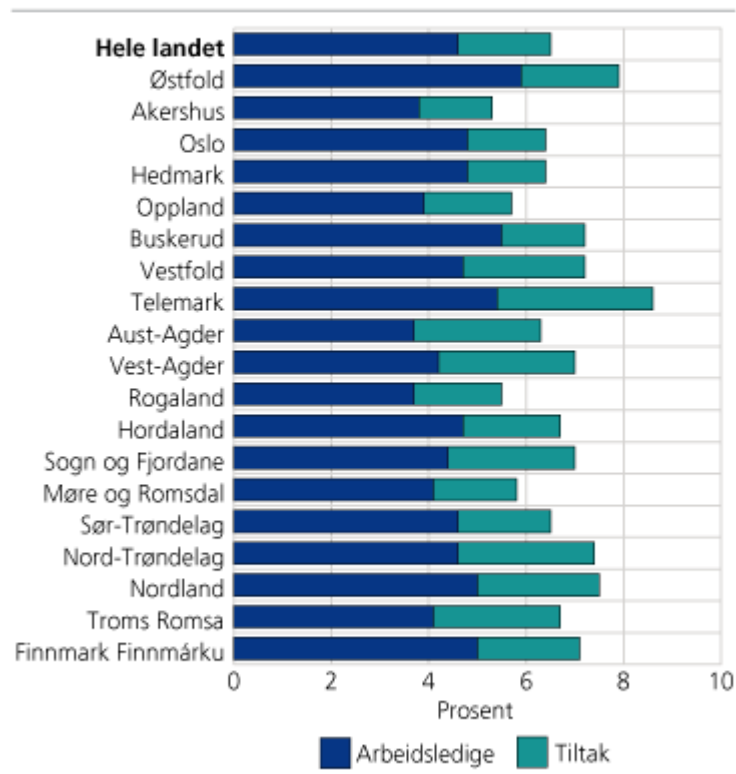
Gjennomsnittsberegninger kan være villedende. Den gjennomsnittlige utdanningen til ikke-vestlige innvandrere er lavere enn den gjennomsnittlige utdanningen for hele befolkningen, og den gjennomsnittlige arbeidsledigheten er høyere. Det er likevel store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land og innvandrere fra samme land med hensyn til utdanning, arbeid og inntekt. Innvandrere fra enkelte ikke-vestlige land har et utdanningsnivå som er høyere enn det norske.

Arbeidsledigheten i hele befolkningen var på 3,4 % i 2006 og noe høyere for innvandrere. I februar 2007 hadde Østfold og Finnmark den høyest registrert arbeidsledighet blant innvandrere med henholdsvis 4,8 % og 4,5 % målt i forhold til bosatte innvandrere 16-74 år. For innvandrere som er norskfødte med utenlandsk fødte foreldre, var registrert arbeidsledige ved utgangen av februar 2007 på 3,4 % av arbeidsstyrken og samsvarte i større grad med hele befolkningen.

Den gjennomsnittlige utdanningen for ikke-vestlige innvandrere er lavere enn den gjennomsnittlige utdanningen for hele befolkning, arbeidsledigheten er høyere og lønnsnivået er lavere. Figur 9.5 nedenfor viser arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere ved utgangen av februar 2007

Figur 9.5 Kilde SSB

Ikke-vestlige¹ innvandrere registrert arbeidsledige eller på ordinære arbeidsmarkedstiltak i prosent av personer i alt 16-74 år, etter bostedsfylke. Utgangen av februar 2007



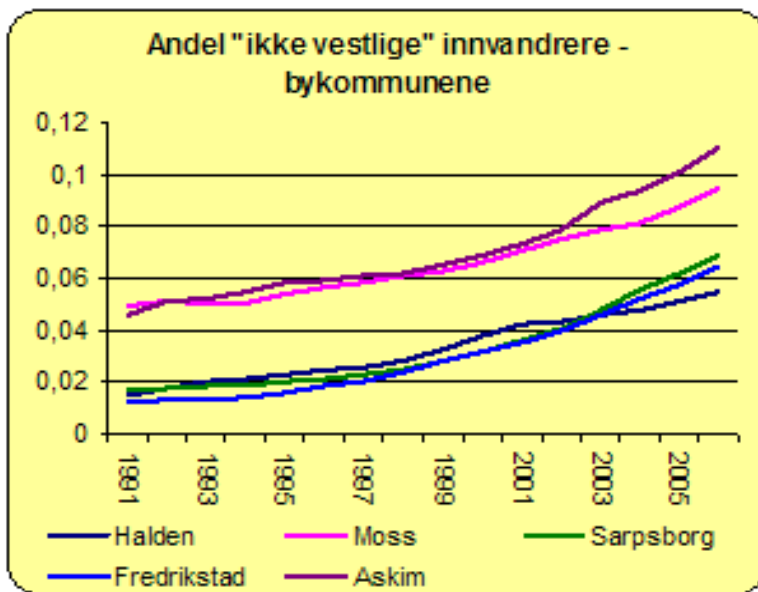
¹ Øst-Europa, Asia, Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika.

Figur 9.5 viser at Østfold har den høyeste arbeidsledigheten i landet for ikke-vestlige innvandrere. Det kan være en indikasjon på at Østfold også er overrepresentert av ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning.

9.3 Innvandring til Østfold og Sarpsborg

Det samme mønsteret som vi finner på landsplan, finner vi igjen i Østfold. Figur 9.5 viser at det er gruppene med ikke-vestlige innvandrere som øker mest. Tabell 9.4 viser den samlede innvandrerbefolkningen og viser samtidig at innvandringen er størst i de bykommunene i Østfold som ligger nærmest Oslo, Askim og Moss. Så kommer Sarpsborg, Fredrikstad og Halden.

Figur 9.5 Kilde Østfold Analyse (ØA)



Tabell 9.4 Kilde ØA

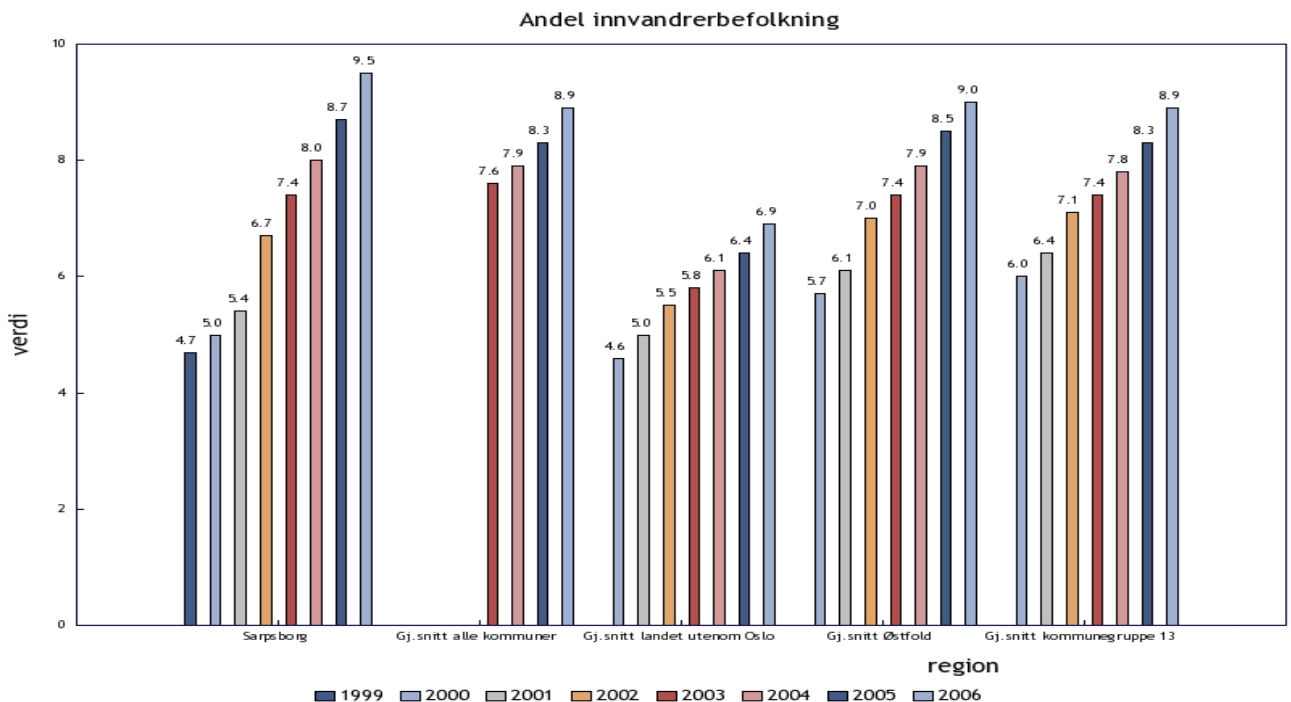
Innvandrerbefolkningen per 1.1.2006 i % av total befolkning	
Hvaler	3,2
Rømskog	3,4
Aremark	3,6
Råde	3,8
Trøgstad	4,5
Spydeberg	4,9
Våler	5,2
Marker	5,6
Rakkestad	6,2
Hobøl	6,7
Skiptvet	6,8
Eidsberg	7,2
Rygge	7,6
Halden	8,4
Fredrikstad	8,5
Sarpsborg	8,7
Moss	11,9
Askim	13,0

Professor Tor Selstad har på oppdrag fra Østfold fylkeskommune fulgt utviklingen i Østfold over lang tid og utarbeidet analyser og fremtidsscenarier for fylket. Nærheten til Oslo virker sterkt inn på utviklingen i Østfold. Han peker på at Mossregionen og Indre Østfold kan utvikles til rene forsteder til Oslo, mens Fredrikstad-Sarpsborg har større muligheter til å bli et alternativt sentrum til Oslo i stedet for et pendlerområde inn til Oslo. (Selstad 2003) Det mønsteret som innvandringen fra ikke-vestlige land til byene i Østfold tegner, bekrefter disse teoriene.

Figur 9.6 viser hvordan andelen innvandrerbefolkning har utviklet seg i Sarpsborg fra 1999 til 2006. Tabellen viser tilsvarende tall for gjennomsnittet av alle kommuner i

- hele landet fra 2003 til 2006
- hele landet med unntak av Oslo fra 2000 til 2006,
- Østfold fra 2000 til 2006,
- Kommunegruppe 13 fra 2000 til 2006

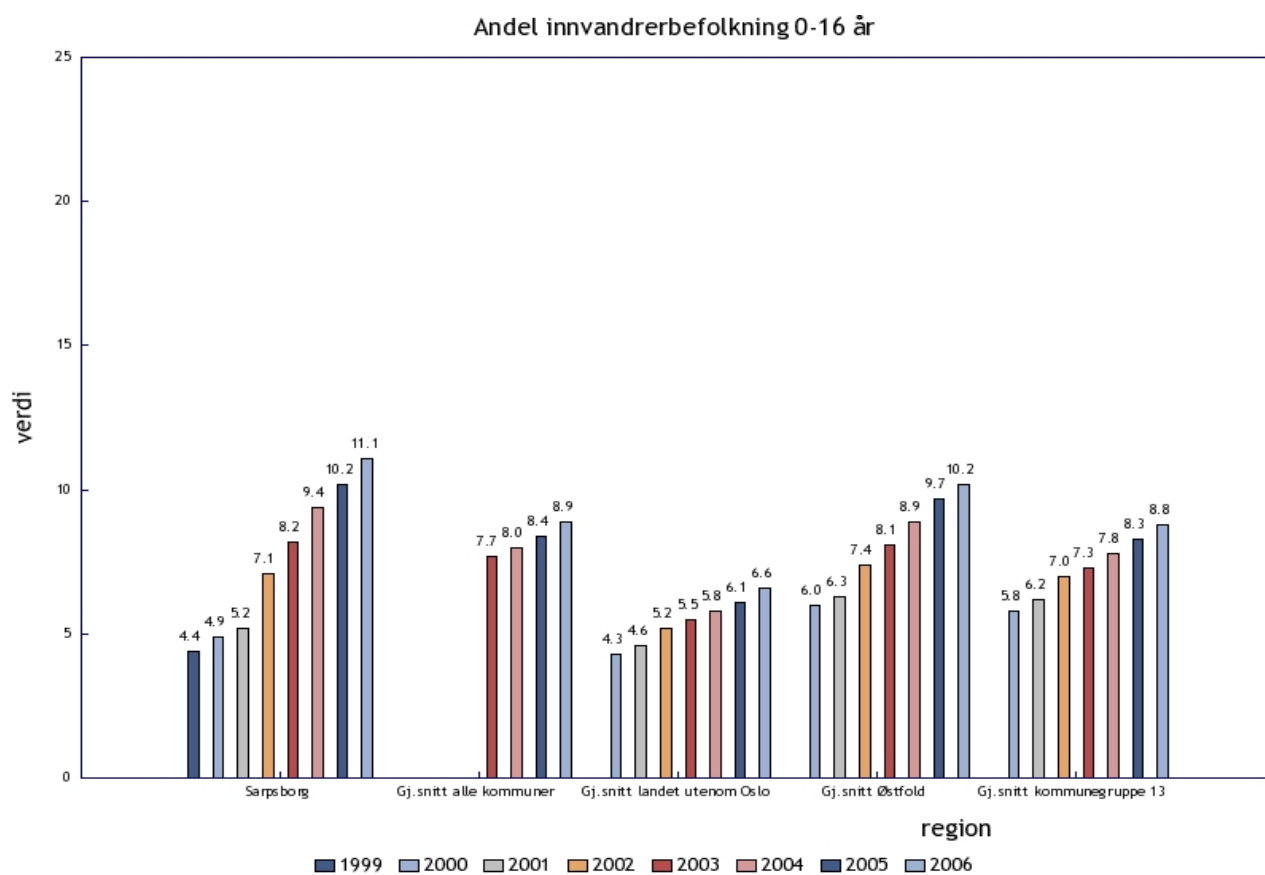
Figur 9.6 Kilde KOSTRA



Figur 9.6 viser at i 2000 hadde Sarpsborg en andel innvandrere som lå litt over landsgjennomsnittet, men lavere enn gjennomsnittet både for Østfold og kommunegruppe 13. Fra år 2000 har andelen økt både i hele landet med og utenom Oslo, i Østfold og kommunegruppe 13, men aller mest i Sarpsborg. Fra 1999 til 2006 er andelen fordoblet og kommet opp i 9,5 %. Spørsmålet her er hvilken betydning det har for grunnskoleundervisningen. I hvilken grad tilhører innvandrerne som har flyttet til Sarpsborg de som har fått barn med innvandrere med rett til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring?

Figur 9.7 viser at den tendensen som vi ser for alle innvandrere, er forsterket for den delen av befolkningen som er i eller under grunnskolealder. I 2006 var 11,1 % av befolkningen i Sarpsborg mellom 0 og 16 år innvandrere. Sammenholder en tallene i tabell 9.6 og 9.7 ser en at i hele landet var 8,9 % både av hele befolkningen og befolkningen mellom 0 og 16 år innvandrere. I Sarpsborg var 9,5 % av hele befolkningen innvandrere, mens 11,1 % av befolkningen mellom 0 og 16 år var innvandrere.

Figur 9.7 Kilde: KOSTRA



9.5 Grunnskoleelever som får særskilt norskopplæring

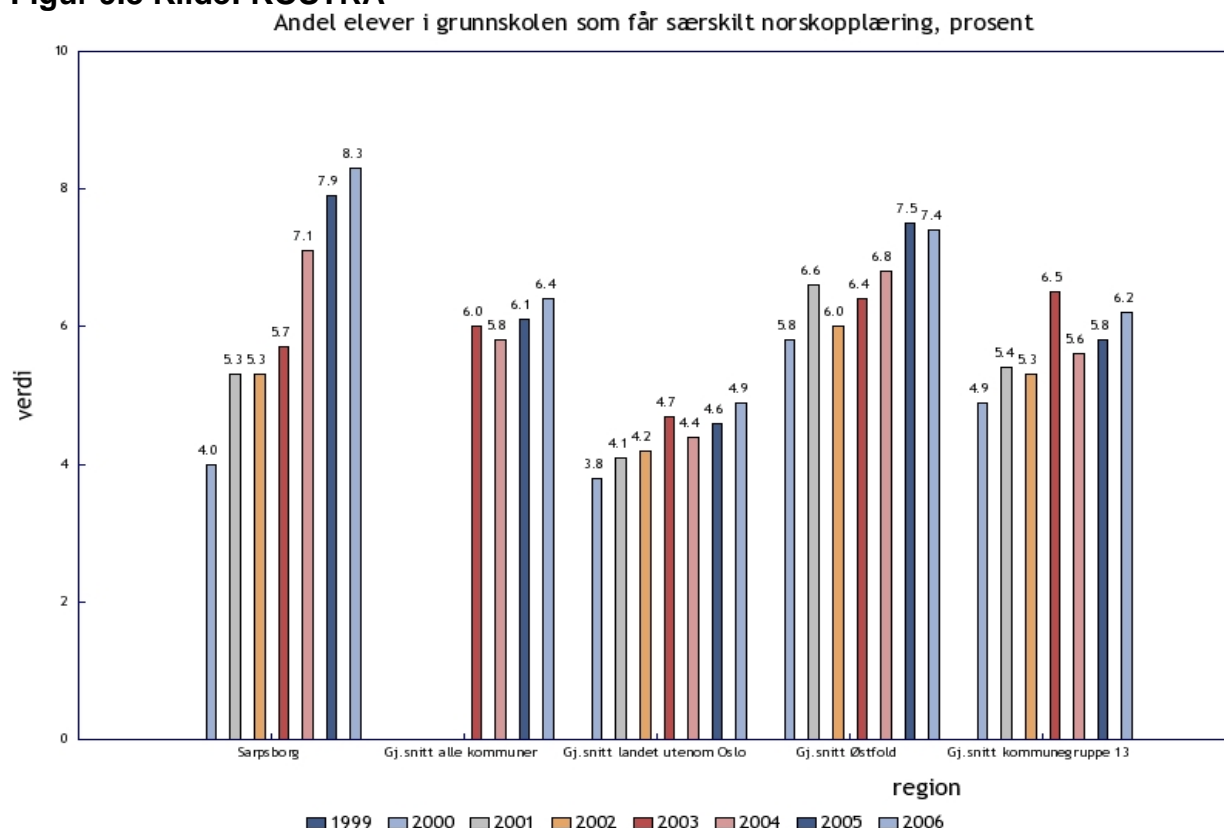
Tabell 9.5 viser i de to venstre spaltene variasjonsbredden mellom kommunene i Norge for andel elever som får særskilt norskopplæring. I de to spaltene til høyre viser den gjennomsnittstallene for Sarpsborg kommune, kommunegruppe 13, Østfold, landet utenom Oslo og hele landet. Tallene er hentet fra KOSTRA og er reviderte tall per 26.06.2007.

Antall observasjoner	437	Sarpsborg	8,3
Minimumsverdi	0,0	Kommunegruppe 13, gjennomsnitt	6,2
10 prosentil	0,4	Østfold, gjennomsnitt	7,4
1. Kvartil	1,7	Landet utenom Oslo, gjennomsnitt	4,9
Median	3,2	Alle kommuner, gjennomsnitt	6,4
3. Kvartil	4,9		
90 Prosentil	7,2		
Maksimumsverdi	23,2		

Tabell 9.5 viser at variasjonen er stor mellom kommunene, fra 0,0 % til 23,2 %. Sarpsborg med 8,3 % av elevene, er i den tidelen av kommunene som har flest elever med særskilt norskopplæring, det vil si flere enn 7,2 %.

Figur 9.8 viser hvilken andel av elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring, og den viser utviklingen i den samme perioden i Sarpsborg og det samme utvalget kommune grupper som i figur 9.7 og 9.6.

Figur 9.8 Kilde: KOSTRA



Mens Sarpsborg lå under gjennomsnittet for Østfold og kommune gruppe 13 i år 2000, hadde Sarpsborg en langt høyere andel elever med særskilt norskopplæring enn begge i 2006. Forskjellen mellom hele landet og landet utenom Oslo avspeiler den spesielle situasjonen Oslo er i med en usedvanlig høy andel elever med rett til særskilt norskopplæring.

9.6 Grunnskoleelever som får morsmålsopplæring

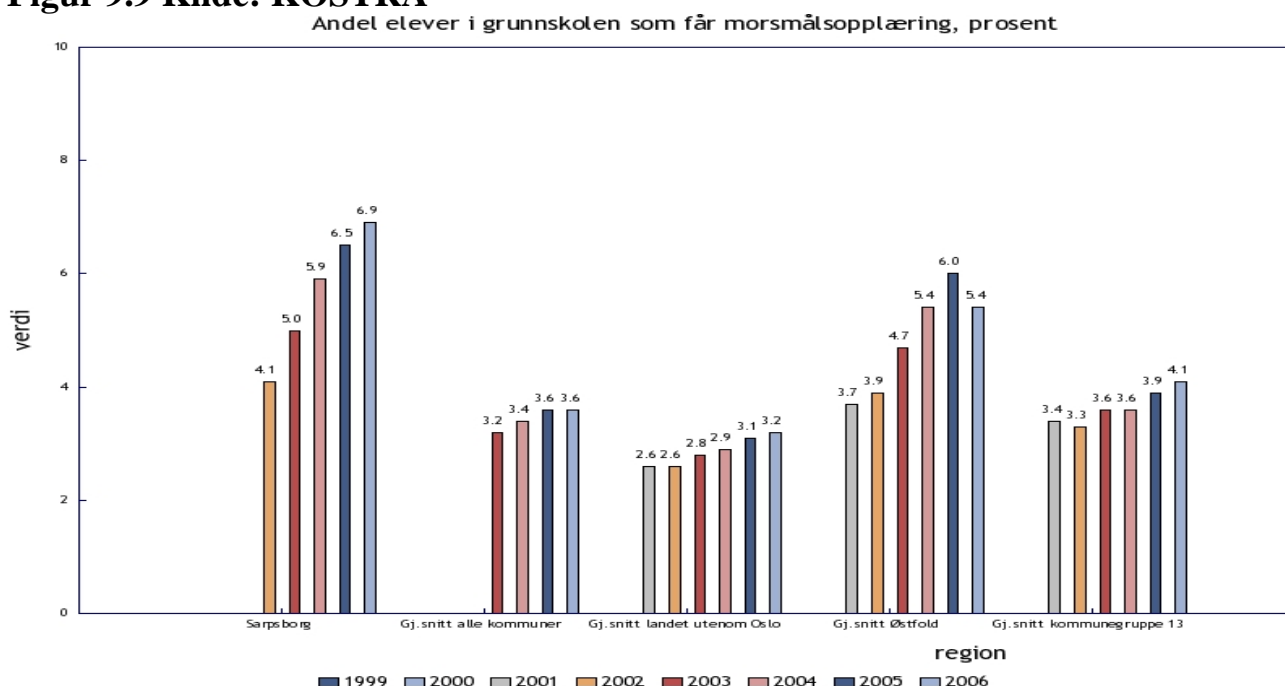
Tabell 9.6 er bygget opp på samme måte som tabell 9.5 og viser i de to venstre spaltene variasjonsbredden mellom kommunene i Norge for andel elever som får morsmålsopplæring. I de to spaltene til høyre viser den gjennomsnittstallene for Sarpsborg kommune, kommune gruppe 13, Østfold, landet utenom Oslo og hele landet. Tallene er hentet fra KOSTRA og er reviderte tall per 26.06.2007.

Tabell 9.6 Kilde KOSTA			
Andel elever som får morsmålsundervisning 2006			
Antall observasjoner	437	Sarpsborg	6,9
Minimumsverdi	0,0	Kommunegruppe 13, gjennomsnitt	4,1
10 prosentil	0,0	Østfold, gjennomsnitt	5,4
1. Kvartil	0,1	Landet utenom Oslo, gjennomsnitt	3,2
Median	1,2	Alle kommuner, gjennomsnitt	3,6
3. Kvartil	2,7		
90 Prosentil	5,0		
Maksimumsverdi	11,6		

Tabell 9.6 viser den samme tendensen som vi så i tabell 9.5, men enda klarere. Igjen ligger Sarpsborg kommune i den tidelen av alle kommuner som gir flest elever morsmålsundervisning, og andelen er vesentlig høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og Østfold, og over dobbelt så stort som for landsgjennomsnittet utenom Oslo.

Figur 9.9 er hentet fra KOSTRA og bygget opp på samme måte som figurene 9.6, 9.7 og 9.8. Figuren viser andelen elever i grunnskolen som får morsmålsopplæring, og viser utviklingen i Sarpsborg og det samme utvalget kommunegrupper, for den samme perioden som figur 9.6, 9.7 og 9.8.

Figur 9.9 Kilde: KOSTRA



Figur 9.9 viser at Sarpsborg allerede i 2002 lå over gjennomsnittet for hele landet utenom Oslo, Østfold og kommunegruppe 13. Fra 2002 til 2006 har andelen økt mer i Sarpsborg enn i noen av de kommunegruppene den er sammenlignet med her, og ligger vesentlig høyere enn samtlige.

9.7 Konklusjon for språkopplæring for minoriteter

I tabell 9.7 er andelen elever i 2006 fra figur 9.7, 9.8 og 9.9 sammenstilt.

Tabell 9.7 Kilde: KOSTRA					
Andel innvandrere, elever med særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring 2006 i prosent					
	Sarpsborg	Alle kommuner	Alle kom. utenom Oslo	Østfold	Kommune-gruppe 13
Andel innvandrere 0-16 år	11,1	8,9	6,6	10,2	8,9
Andel elever med særskilt norskopplæring	8,3	6,4	4,9	7,4	6,2
Andel elever m. morsmålsopplæring	6,9	3,6	3,2	5,4	4,1

SSB's definisjon av innvandrere omfatter elever med minoritetsspråklig bakgrunn og bare dem. Læreringslabben skriver i sin rapport 4/2006, under punkt 1.2.4.3 Hvordan bør kutt i bevilgningene skje?: "Sarpsborg har heller ikke spesielt mange elever med minoritetsspråklig bakgrunn sammenlignet med andre kommuner i gruppe 13". Det er riktig i seg selv. Tabell 9.3 viser at det er flere kommuner i kommunegruppe 13 som har flere innvandrere enn Sarpsborg og blant disse er det også flere kommuner med flere innvandrerelever. Tabell 9.7 viser imidlertid at Sarpsborg har en høyere andel innvandrere i og under grunnskolealder enn gjennomsnittet for alle de kommunegruppene den er sammenlignet med. Men denne iaktakelsen er for upresist som grunnlag for en analyse av ressursbehovet i grunnskolen.

Innledningsvis i dette kapittelet har vi pekt på at ikke alle grunnskoleelever som SSB definerer som innvandrere, har behov for særskilt norskopplæring eller morsmålsopplæring. Noen av dem er født i Norge og behersker norsk godt når de begynner på skolen. Noen av dem trenger heller ikke mer ressurser enn gjennomsnittseleven for å få en tilpasset opplæring. Grov sett kan en si at dess svakere resultater elever får i grunnskolen, dess større behov har de normalt for ressurser til tilpasset opplæring. I kapittel 3 har vi vist at grunnskolepoengene til elever som er innvandrere i gjennomsnitt er lavere enn for alle elever, men skiller man mellom elever fra familier der de foresatte har lav utdanning og inntekt og elever der de foresatte har videregående utdanning eller høyere utdanning, blir bildet et annet. Da er resultatene for innvandrerne bare litt lavere enn for

gjennomsnittet av alle elever. Jevnfør tabell 3.5. Statistikken viser at det er flere innvandrerelever fra familier med lav utdanning og lav inntekt enn det en finner i gjennomsnittet for hele befolkningen i Norge. Det kan forklare hvorfor levekårsindeksen viser at befolkningen i Sarpsborg i gjennomsnitt har fått dårligere levekår de siste årene, sammenlignet med gjennomsnittet for hele landet. Sarpsborg har fått en betydelig netto tilflytting av innvandrere de siste årene. Det er antagelig den viktigste faktoren i denne sammenhengen.

Noen av innvandrerelevene har behov for særskilt norskopplæring og noen av elevene med særskilt norskopplæring har behov for morsmålsopplæring. Det er blant elevene med behov både for særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring, man normalt møter de fleste innvandrerelevene med størst ressursbehov. Tabell 9.7 viser at blant disse elevene har Sarpsborg en vesentlig større andel enn gjennomsnittet i de kommunegruppene den er sammenlignet med. Tabell 9.1 viser at det gjelder også for de åtte kommunene som er valgt ut for sammenligning i denne rapporten.

Vi nevnte innledningsvis i dette kapitlet at årsaken til at Sarpsborg bruker mer ressurser på dette området enn de andre kommunene, slikt det er vist i tabell 7.3, 9.1 og 9.7, kan komme av at Sarpsborg har en større del av elevene som har rett til slik opplæring, og/eller at Sarpsborg i større grad imøtekommer den retten elevene har. Særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring i Sarpsborg holdes innenfor rammene av det som finansieres gjennom øremerkede statlige tilskudd. De øremerkede statlige tilskuddene tildeles ut fra de samme kriteriene i alle kommuner. Det gjør det mest sannsynlig at det er en kombinasjon av andelen innvandrerelever og sammensetningen av innvandrerelevene i Sarpsborg som i størst grad bidrar til høyere ressursforbruk.

10 Karakterer og grunnskolepoeng som resultatindikatorer

10.1 Beregning av gjennomsnittlige karakterer og grunnskolepoeng

Grunnskolepoengene legges til grunn for opptak i videregående skole. Grunnskolepoeng er beregnet som summen av elevenes karakterer i 11 fag. Karakterene som brukes som resultatindikatorer er avgangskarakterene fra 10. klasse i grunnskolen. Elevene vurderes ut fra en skala fra 1 til 6, med 6 som beste karakter. Karakterene er beregnet ut fra et gjennomsnitt av standpunktkarakter, eventuelt skriftlig og muntlig, og eventuelle karakterer i skriftlig og muntlig avgangsprøve i det samme faget.

Karakteren i norsk hovedmål er beregnet ut fra gjennomsnittet av standpunktkarakterene i norsk hovedmål skriftlig og muntlig, og eventuelle eksamenskarakterer i norsk hovedmål skriftlig og muntlig. Karakteren i norsk sidemål er beregnet ut fra gjennomsnittet av standpunktkarakteren og en eventuell eksamenskarakter i sidemålet. Karakteren i engelsk er beregnet ut fra gjennomsnittet av standpunktkarakterene i skriftlig og muntlig samt eventuelle eksamenskarakterer. Alle de andre karakterene er beregnet ut fra gjennomsnittet av standpunktkarakterene og eventuelle eksamenskarakterer.

Tabell 10.1 er bygget opp på samme måte som tabell 9.5 og 9.6. De to spaltene til venstre viser variasjonsbredden mellom kommunene i Norge. I de to spaltene til høyre viser den gjennomsnittstallene for Sarpsborg kommune, kommunegruppe 13, Østfold, landet utenom Oslo og hele landet. Tallene er hentet fra KOSTRA og er reviderte tall per 26.06.2007.

Antall observasjoner	437	Sarpsborg	41,40
Minimumsverdi	0,00	Kommunegruppe 13, gjennomsnitt	43,45
10 prosentil	41,06	Østfold, gjennomsnitt	42,72
1. Kvartil	42,18	Landet utenom Oslo, gjennomsnitt	43,63
Median	43,54	Alle kommuner, gjennomsnitt	43,64
3. Kvartil	44,92		
90 Prosentil	46,25		
Maksimumsverdi	50,72		

Tabell 10.1 viser at de gjennomsnittlige grunnskolepoengene for kommunegruppe 13 lå under gjennomsnittet for hele landet, gjennomsnittet for Østfold lå under gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og gjennomsnittet for Sarpsborg lå under gjennomsnittet for Østfold. Sarpsborg ligger i den firedelen av alle kommuner som har de laveste gjennomsnittlige grunnskolepoengene, men har et høyere resultat

enn den tidelene av alle kommer med lavest resultat. Sarpsborg, med gjennomsnittlige grunnskolepoeng på 41,40, ligger 2,24 poeng under landsgjennomsnittet. Fordelt på elleve karakter blir det i gjennomsnitt 0,20 poeng lavere per karakter. Minimumsverdien på 0,00 er ikke mulig, og må skyldes en feilføring fra en kommune.

Tabell 10.2 viser de gjennomsnittlige grunnskolepoengene fra Sarpsborg, kommunegruppe 13 og de åtte kommunene den er sammenlignet med for skoleåret 2005-2006.

Tabell 10.2 Kilde KOSTRA 2006											
Grunnskolepoeng, gjennomsnitt											
Opprettede tall per 26.06.2007	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana	8 kommuner Gj.snitt	KG13 Gj.snitt
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	41,40	43,20	43,44	42,66	43,17	41,67	41,96	42,00	43,07	42,65	43,45

Tabell 10.2 viser at alle de åtte kommunene har gjennomsnittlige grunnskolepoeng som ligger på eller under gjennomsnittet for kommunegruppe 13, ingen ligger over. Gjennomsnittet for de åtte kommunene er lavere enn gjennomsnittet for hele landet, kommunegruppe 13 og Østfold. Det er ikke overraskende ut fra den teorien om sammenhengen mellom familiebakgrunn og grunnskolepoeng som er presentert i kapittel 3, og grunnlaget for utvalget av de åtte kommunene. Også i forhold til gjennomsnittet for de åtte kommunene har Sarpsborg det svakeste resultat, men forskjellene er her redusert til 1,25 grunnskolepoeng, eller i gjennomsnitt 0,11 poeng per karakter for de elleve karakterene som inngår i beregningen av grunnskolepoeng.

10.2 Det statistiske grunnlaget for beregningene av gjennomsnittskarakterer og utforming av analysen av gjennomsnittskarakterene

Fagansvarlig skole i sentraladministrasjonen i Sarpsborg kommune opplyser at i de siste to skoleårene har alle elever vært oppe til eksamen i ett skriftlig fag og ett muntlig fag. Det er altså ikke alle elever som har vært oppe i alle fag som det er beregnet gjennomsnittlige eksamenskarakterer for.

Alle skriftlige fag er representert på hver skole unntatt i Varteig. For eksempel Tindlund skole har hatt 1/3 av sine elever opp i norsk hovedmål og sidemål, 1/3 i matematikk og 1/3 i engelsk. Tindlund har også hatt elever oppe i alle muntlige fag. Andelen elever som kommer opp i hvert fag varierer for hvert år, og er blant annet avhengig av sensortilgang.

Tabell 10.3 viser fordelingen av antall grunnskoleelever på de ulike fagene i muntlig eksamen våren 2007 i Sarpsborg:

Tabell 10.3 Kilde: Sarpsborg kommune		
Fordelingen av elever til muntlig eksamen våren 2007		
Fag	Antall	Prosent
Engelsk muntlig	92	15,5
Norsk muntlig	122	20,5
Matematikk muntlig	131	22,0
Naturfag	84	14,1
Samfunnsfag	89	15,0
KRL	77	12,9
Samlet	595	100,0

Siden antall elever i alt og antall elever i det enkelte fag er så lite, kan man ikke forutsette at de elevene som trekkes ut i det enkelte fag er representative for elevene i kommunen i faget. Man kan altså ikke slutte fra de gjennomsnittlige eksamenskarakterer i ett enkelt fag, til det gjennomsnittlige karakternivået i kommunen i faget.

Men siden alle elevene er oppe både til skriftlig og muntlig eksamen, vil de gjennomsnittlige karakterene for alle elevene i alle fag i Sarpsborg, gi relevant og pålitelig informasjon om prestasjonsnivået i Sarpsborg. Sammenlignes disse tallene med de gjennomsnittlige karakterene for de samme fagene for alle elever i hele landet, vil det gi informasjon om resultatene i Sarpsborg sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Dersom det er gjennomgående forskjell i samme retning i de fleste fagene og i gjennomsnittet for alle fagene, indikerer det at forskjellene er mer enn tilfeldige variasjoner.

Dersom forskjellene mellom gjennomsnittet for Sarpsborg og hele landet varierer systematisk mellom skriftlig eksamen, muntlig eksamen og standpunkt, kan det indikere at forskjellene også kan ha andre årsaker enn elevenes kunnskaper og ferdigheter i fagene.

Vi har allerede sett at de gjennomsnittlige grunnskolepoengene i Sarpsborg avviker i mindre grad fra gjennomsnittet for de åtte kommunene den er sammenlignet med, enn fra landsgjennomsnittet. Det er ikke overraskende. Sarpsborg har en befolkningssammensetning som normalt vil gi svakere resultat enn landsgjennomsnittet, og de åtte kommunene er de kommunene i gruppe 13 som har en befolkningssammensetning som ligner mest på Sarpsborgs.

I analysen som følger er de gjennomsnittlige karakterene for Sarpsborg sammenlignet med landsgjennomsnittet. Det gjør det mulig å sammenholde resultatet i denne undersøkelsen med analysen av skolebidragsindikatoren, som det er redegjort for i kapittel 3.

På dette grunnlaget skal vi analysere de gjennomsnittlige karakterene til skriftlig eksamen, muntlig eksamen og standpunkt, for å se om det er systematiske forskjell mellom Sarpsborg og landsgjennomsnittet.

10.3. Variasjoner i karaktergivingen

I kommentarene til disse nøkkeltallene i KOSTRA, beskrives beregningsmåten og det fremholdes at man skal være forsiktig med å sammenligne tallene for grunnskolepoeng på tvers av kommuner:

”Når eleven har både standpunktkarakter og eksamenskarakter, er fagkarakteren gjennomsnittet av disse karakterene. Hvis eleven mangler karakterer i noen fag, blir det lagt til poeng for inntil to fag ut fra gjennomsnittskarakteren i de fagene han eller hun har karakterer i.”

”Karakterene til grunn for grunnskolepoengene er satt av lærere ved skolen og ikke en ekstern sensor. Variasjoner mellom kommunene kan av den grunn skyldes andre årsaker enn elevenes prestasjoner.”

Den siste kommentaren er litt upresis. Standpunktkarakterene er satt av lærerne ved skolen og karakterene til muntlig eksamen er sensurert lokalt. Skriftlig eksamen derimot blir utarbeidet og sensurert av ekstern sensor. Advarselen om at variasjonene kan skyldes andre årsaker enn elevenes prestasjoner har likevel gyldighet, siden det bare er skriftlig eksamen som har ekstern sensor. Professor Per Lauvås betegner standpunktverdinger som en privatisert form for sluttvurdering med svært begrenset innsyn fra andre. (Lauvås 2007)¹¹

Det kan være flere grunner til at sammenligning av tall for gjennomsnittlige grunnskolepoeng kan gi et misvisende bilde. Ulikt karakternivå kan ha flere årsaker:

- Elevenes forutsetninger for læring og innsats varierer
- Skolens bidrag gjennom organisering, fysiske rammevilkår og lærerressurser kvantitativt og kvalitativt kan variere
- Tilfeldig variasjon i familier, skoler og lokalmiljø
- Lærernes standard for karaktersetting kan variere fra lærer til lærer, skole til skole og kommune til kommune

¹¹ Resonnementet til Lauvås gjelder videregående skole, men har også gyldighet for grunnskolen.

De tre første årsakene er det legitimt at får innvirkning på elevenes karakternivå, men forskjellene på det siste punktet bør være så små som mulig. Her skal vi se nærmere på det siste punktet, hvordan lærere setter karakterer.

10.4 Lærernes standard for karaktersetting

For å få et mer detaljert bilde av karakterene til elevene i Sarpsborg, skal vi først se nærmere på karakterene i skriftlig avgangsprøve, muntlig avgangsprøve og standpunkt i de ulike fagene skoleåret 2005-2006.

Lærerne skal bruke karakterfastsettingen fra skriftlig eksamen som en generell norm for hvordan karakterskalaen skal brukes når de fastsetter standpunktkarakterer og karakterer til muntlig eksamen. Normen gjelder for store grupper og ikke for enkeltelever. Den enkelte eleven kan få ulike karakterer for eksempel til skriftlig og muntlig eksamen, fordi oppgavene og situasjonen er forskjellige. Noen elever vil gjøre det bedre til muntlig, noen vil få samme karakter og noen vil kunne gå ned i karakter.

Normalt er karakterene ved skriftlig eksamen noe svakere enn standpunkt-karakterene, og standpunktkarakterene er noe svakere enn karakterene ved muntlig eksamen, men disse avvikene varierer fra kommune til kommune.

Ved å sammenligne karakterer fra skriftlig avgangsprøve, som er vurdert av ekstern sensor, med karakterene til muntlig eksamen og standpunktkarakterene, som er fastsatt av kommunens egne lærere, kan en se i hvilken grad standpunktkarakterene og karakterene til muntlig samsvarer med karakterene til skriftlig eksamen. Er det systematiske forskjeller her, kan det indikere at grunnskolen i Sarpsborg enten legger usedvanlig stor vekt på eksamenstrening, eller at lærerne i Sarpsborg bruker karakterskalaen ulikt, slik at karakterene for like prestasjoner blir ulike.

10.5 Sammenligning av gjennomsnittskarakterer fra skoleåret 2005-2006

De mer detaljerte opplysningene om karakterene som ligger til grunn for beregning av grunnskolepoengene, finner en i GSI og på Utdanningsdirektoratets hjemmeside under Statistikk. Tallene i tabellene nedenfor er hentet fra GSI og viser de gjennomsnittlige karakterene for avgangselevne skoleåret 2005-2006 i Sarpsborg og i hele landet.

Tabell 10.4 viser de gjennomsnittlige karakterene i skriftlig avgangsprøve skoleåret 2005-2006 for hele landet og for Sarpsborg.

Tabell 10.4 Kilde GSI			
Gjennomsnittlige karakterer skriftlig avgangsprøve 2005-2006			
Differanse hele landet - Sarpsborg			
Karaktertype	Skriftlig avgangsprøve		
	Hele landet	Sarpsborg	Differanse
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,6	3,7	-0,1
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,3	3,3	0,0
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	-	-	
Engelsk, skriftlig	3,6	3,6	0,0
Engelsk, muntlig	-	-	
Matematikk	3,1	2,9	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	-	-	
Natur- og miljøfag	-	-	
Samfunnsfag	-	-	
Heimkunnskap	-	-	
Kunst og håndverk	-	-	
Kroppsøving	-	-	
Musikk	-	-	
Gjennomsnitt	3,40	3,38	0,03

I norsk hadde elevene fra Sarpsborg en gjennomsnittskarakter som var 0,1 karakterpoeng bedre enn gjennomsnittet for hele landet, i sidemål og engelsk var gjennomsnittskarakterene de samme som for landsgjennomsnittet, og i matematikk var gjennomsnittskarakteren i Sarpsborg 0,2 karakterpoeng dårligere enn landsgjennomsnittet. Den gjennomsnittlige differansen var på 0,03 karakterpoeng. I alt var det med andre ord svært små forskjeller mellom Sarpsborg og landsgjennomsnittet.

Tabell 10.5 nedenfor viser de gjennomsnittlige karakterene i muntlig avgangsprøve skoleåret 2005-2006 for hele landet og Sarpsborg.

I to av seks fag har elevene i Sarpsborg samme gjennomsnittskarakter som landsgjennomsnittet, i de fire andre er karakterene svakere. Differensen på 0,5 karakterpoeng i samfunnsfag trekker den samlede gjennomsnittsdifferansen ned på 0,20 poeng svakere enn landsgjennomsnittet i de fagene de det foreligger tall både fra Sarpsborg og hele landet. Gjennomsnittet for alle karakterene viser en differanse på 0,23 karakterpoeng. Til muntlig eksamen, hvor sensuren fastsettes lokalt, er forskjellen mellom Sarpsborg og gjennomsnittet for hele landet betydelig.

Tabell 10.5 Kilde: GSI			
Gjennomsnittlige karakterer muntlig avgangsprøve 2005-2006			
Differanse hele landet - Sarpsborg			
Karaktertype	Muntlig avgangsprøve		
	Hele landet	Sarpsborg	Differanse
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	4,3	-	
Sidemål og 2. språk, skriftlig	4,1	-	
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,4	4,1	0,3
Engelsk, skriftlig	4,7	-	
Engelsk, muntlig	4,3	4,1	0,2
Matematikk	4,0	4,0	0,0
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,3	4,1	0,2
Natur- og miljøfag	4,3	4,3	0,0
Samfunnsfag	4,3	3,8	0,5
Heimkunnskap	-	-	
Kunst og håndverk	-	-	
Kroppsøving	-	-	
Musikk	-	-	
Gjennomsnitt	4,30	4,07	0,20

Tabell 10.6 nedenfor viser de gjennomsnittlige standpunktkarakterene skoleåret 2005-2006 for hele landet og Sarpsborg.

Tabell 10.6 Kilde: GSI			
Gjennomsnittlige standpunktkarakterer 2005-2006			
Differanse hele landet - Sarpsborg			
Karaktertype	Standpunkt		
	Hele landet	Sarpsborg	Differanse
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,9	3,7	0,2
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,7	3,4	0,3
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,1	3,9	0,2
Engelsk, skriftlig	3,8	3,6	0,2
Engelsk, muntlig	4,0	3,8	0,2
Matematikk	3,4	3,2	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,0	3,9	0,1
Natur- og miljøfag	3,9	3,8	0,1
Samfunnsfag	4,0	3,8	0,2
Heimkunnskap	4,4	4,4	0,0
Kunst og håndverk	4,2	4,1	0,1
Kroppsøving	4,4	4,3	0,1
Musikk	4,2	3,8	0,4
Gjennomsnitt	4,00	3,82	0,18

Det bare en av tretten standpunktkarakter for Sarpsborg som ligger på landsgjennomsnittet, alle de andre ligger under, med et gjennomsnitt på 0,18 karakterpoeng svakere. Ingen karakterer ligger over landsgjennomsnittet.

Sammenligner man karakterene til skriftlig eksamen med standpunkt for Sarpsborg og tilsvarende for hele landet, slik det gjort i tabell 10.7, er det en klar forskjell. Mens de gjennomsnittlige standpunkt-karakterene i Sarpsborg sammenfaller med gjennomsnittskarakterene i skriftlig i to av fire fag, er landsgjennomsnittet for standpunkt i alle fag bedre enn landsgjennomsnittet i skriftlig eksamen. Den gjennomsnittlige forskjellen mellom karakterene til skriftlig eksamen og standpunkt er tre ganger så stor for hele landet som for Sarpsborg.

Tabell 10.7 Kilde: GSI						
Gjennomsnittlige karakterer til skriftlig eksamen og standpunkt-karakterer 2005-2006.						
Differanse mellom skriftlig og standpunkt for hele landet og Sarpsborg						
Geografi	Sarpsborg			Hele landet		
	Skriftlig avg	Standp	Differanse	Skriftlig avg	Standp	Differanse
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,7	3,7	0,0	3,6	3,9	-0,3
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,3	3,4	-0,1	3,3	3,7	-0,4
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	-	3,9		-	4,1	
Engelsk, skriftlig	3,6	3,6	0,0	3,6	3,8	-0,2
Engelsk, muntlig	-	3,8		-	4,0	
Matematikk	2,9	3,2	-0,3	3,1	3,4	-0,3
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	-	3,9		-	4,0	
Natur- og miljøfag	-	3,8		-	3,9	
Samfunnsfag	-	3,8		-	4,0	
Heimkunnskap	-	4,4		-	4,4	
Kunst og håndverk	-	4,1		-	4,2	
Kroppsøving	-	4,3		-	4,4	
Musikk	-	3,8		-	4,2	
Gjennomsnitt	3,38	3,82	-0,1	3,40	4,00	-0,3

Det er ikke grunnlag for å gjøre en tilsvarende sammenligner mellom karakterene til skriftlig eksamen og muntlig eksamen for Sarpsborg og hele landet. Det er bare én karakter til muntlig eksamen i Sarpsborg der en finner en tilsvarende karakter til skriftlig eksamen.

10.6 Hovedresultat fra sammenligningen av gjennomsnittskarakterer fra skoleårene 2002-2003 til 2005-2006. Konklusjon

Tabellene 10.4-10.7 har vist hvilke systematiske forskjeller det er mellom karakterresultatene for skoleåret 2005-2006 for Sarpsborg kommune og hele landet. I vedlegg 10 er de tilsvarende tallene gjengitt for skoleårene 2002-2003, 2003-2004 og 2004-2005. Tabell 10.8 nedenfor viser differansene mellom gjennomsnittskarakterene for Sarpsborg og de samme fagene for hele landet, slik de fremgår av tabellene 10.5-10.6 og vedlegg 10.

Tabell 10.8 Kilde: GSI og vedlegg 10			
Differanse mellom karaktergjennomsnitt for Sarpsborg kommune og de samme fagene for hele landet, for avgangselever i grunnskolen skoleårene 2002-2003 til 2005-2006			
Skoleår	Skriftlig eksamen	Muntlig eksamen	Standpunkt
2002-2003	0,17	0,30	0,15
2003-2004	0,10	0,27	0,22
2004-2005	0,05	0,23	0,22
2005-2006	0,03	0,20	0,18

Tabell 10.8 viser at i skoleåret 2002-2003 var gjennomsnittskarakterene til skriftlig avgangsprøve for Sarpsborg 0,17 poeng lavere enn gjennomsnittskarakterene til skriftlig eksamen i de samme fagene for hele landet. Men for hvert år som har gått, har denne forskjellen blitt mindre. I skoleåret 2005-2006 var den redusert til 0,03 poeng.

Tabellen viser at differansen mellom gjennomsnittskarakterene i muntlig eksamen for hele landet og Sarpsborg er vesentlig større enn for skriftlig eksamen. Også her blir forskjellene mindre for hvert år som går, men forskjellene var store i utgangspunktet, og reduksjonen noe mindre.

Også når det gjelder standpunkt karakterene er differansen mellom gjennomsnittet for Sarpsborg og hele landet vesentlig større enn for skriftlig eksamen.

Alle de tre skoleårene viser det samme mønsteret som vi finner i tallene for skoleåret 2005-2006. Ut fra dette tallmaterialet fremtrer forskjellen i bruken av karakterskalaen mellom gjennomsnittet for Sarpsborg og gjennomsnittet for hele landet som en systematisk forskjell og ikke et tilfeldig unntak.

Siden differansen mellom Sarpsborg og hele landet er større for muntlig eksamen enn for standpunkt, er det mindre sannsynlig at det er en sterkere vektlegging på

eksamenstrenging som er årsak til de gode resultatene til skriftlig eksamen. Det vil ikke kunne forklare resultatene til muntlig eksamen. Elevundersøkelsen 2006 viser at elevene i stor grad trives i grunnskolen i Sarpsborg, noe som heller ikke indikerer at skolen er preget av ekstrem eksamensdrilling. Det er mer sannsynlig at forskjellene i større grad kommer av at lærerne bruker karakterskalaen ulikt. Det kan forklare både forskjellen mellom gjennomsnittskarakterene til skriftlig og muntlig eksamen, og mellom skriftlig eksamen og standpunkt.

Denne undersøkelsen indikerer at lærerne i Sarpsborg vurderer elevene strengere ved fastsetting av standpunkt-karakterer og ved muntlig eksamen, og mer i tråd med den normen skriftlig eksamen setter, enn det landsgjennomsnittet gjør (tabell 10.7). Dette gir en delforklaring på forskjellene mellom de gjennomsnittlige grunnskolepoengene i Sarpsborg, og hele landet.

I kapittel 3 redegjorde vi for analysen av skolebidragsindikatoren som viser en samvariasjon mellom avgangselevenes grunnskolepoeng og deres familiebakgrunn. Forskjellene i familiebakgrunn for grunnskoleelevene kan forklare store deler av forskjellene i gjennomsnittlige grunnskolepoeng mellom Sarpsborg og gjennomsnittet for hele landet. Analysen viser at korrigert for familiebakgrunn ville avgangselevenene ved alle grunnskolene i Sarpsborg i skoleårene 2002-2003 og 2003-2004, i gjennomsnitt fått økt sine grunnskolepoeng. Økingen ville være fra 0,7 til 1,7 poeng ved de forskjellige skolene.

Tar man både hensyn til at lærerne i Sarpsborg antagelig er strengere i bruken av karakterskalaen enn gjennomsnittet for lærerne i landet, og at elever med tilsvarende familiebakgrunn normalt ikke oppnår like høye grunnskolepoeng som landsgjennomsnittets, er det ikke lenger grunnlag for å hevde at det er et vesentlig avvik i negativ retning mellom skolens bidrag til resultatene i Sarpsborg og gjennomsnittet for hele landet.

Med den sterke økingen i antall innvandrererelever, og spesielt i antall elever med særskilt norsk- og morsmålsopplæring i Sarpsborg kommune, kunne en forventet en viss reduksjon i resultatene til skriftlig eksamen de siste årene. Det har ikke skjedd. Tvert imot, resultatene fra skriftlig eksamen har blitt forbedret og lå omtrent på landsgjennomsnittet i 2006.

Siden gjennomsnittet for hele landet hadde et bedre resultat enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13 og de åtte utvalgte kommunene, er det grunn til å tro at resultatene i Sarpsborg heller ikke er svakere enn disse resultatene, selv om tallmaterialet ikke har gitt grunnlag for å vurdere det direkte.

Dersom det mønsteret som kommer frem gjennom denne analysen stemmer, og Sarpsborgskolenes bidrag til elevenes prestasjoner, målt med karakterer, tilsvarer landsgjennomsnittet, betyr ikke det at skolene kan lene seg tilbake og hvile seg på

sine laurbær. Undervisningspersonalet vet at utfordringene er mange nok. I SSB rapport 2005/33 reflekterer forfatterne over skolens bidrag til læring og de politiske myndighetenes virkemidler for å skape en bedre skole.

Skolens bidrag til læring

Skolens bidrag til læringsutbytte kan tilskrives mange forhold. Mange har klare meninger om hva et godt læringsmiljø er. Både lærere og skoleforskere vet mye om hva som kjennetegner skoler der elever oppnår gode karakterer eller skårer høyt på tester. Lie og Turmo (2004) formulerer seg slik i sin studie av lesekompetanse; "Vi har sett at "gode" skoler ser ut til å lykkes med å fremme gode lesevaner og motivasjon for læring. Slike skoler klarer også å etablere et læringsmiljø som er mindre preget av bråk og uro og har bedre relasjoner mellom elever og lærere. Skolene evner å få elevene til å utnytte tida og konsentrere seg bedre om skolearbeidet i timene. Og ikke minst viktig: De klarer å få elevene til å arbeide mer med skolearbeid utenom skoletid", s. 49. Men gode lesevaner, motivasjon, konsentrasjon, fravær av bråk og skolearbeid på fritida er *ikke virkemidler* for en bedre skole som kan vedtas politisk, verken på sentralt eller lokalt nivå. Virkemidler hos sentrale og lokale myndigheter er ressurser; i form av lærer- og veiledningstimer, skole- og læringsmateriell, fysisk læringsmiljø i tillegg til lovreguleringer og retningslinjer i læreplaner med mer. På lengre sikt er kvalitet på lærerutdanning, krav til lærergodkjenning, videreutdanning av lærere og tiltak som påvirker rekrutteringen til læreryrket av betydning for hvilket læringsmiljø elevene tilbys.

(SSB rapport 2005/33:7)

Skal Sarpsborg kommune lykkes i det politiske målet at grunnskolen ikke lenger skal bidra til å bevare og forsterke sosiale forskjeller, men tvert imot bidra til sosial utjevning og forbedrede levekår, da kreves det en skole som er i stand å skape et godt læringsmiljø som fremmer gode lesevaner og motivasjon for læring i alle elevgrupper. Det er et krevende mål, men kan også være et inspirerende mål for alle ansatte i grunnskolen.

Samtidig bør en bruke gjennomsnittlige karakterer og grunnskolepoeng med forsiktighet som indikator på i hvilken grad skolen oppnår de ønskede resultatene, både fordi karakterene bare er en vurdering av deler av den opplæringen skolen har ansvar for, og fordi det selv innen dette området er forbundet usikkerhet med hensyn til hva de måler.

Litteratur og andre kilder

Fylkesmannen i Østfold (2006) Tilstandsrapport. Om grunnopplæringen i Østfold 2005-2006. URL: <http://www.fylkesmannen.no/> (Lesedato 13.07.07)

Grunnskolen informasjonssystem GSI

Hansen, Svein Kolstad og Arve Negaard (2006) Økonomi på tvers. Oslo: Gyldendal Akademisk

Hægeland, Torbjørn et al. SSB notater 2006/35 Skoleresultater 2005

Hægeland, Torbjørn et al. SSB rapport 2005/33 Skolebidragsindikator

Kommunenes Sentralforbund, Avtaleverket. URL: www.ks.no (Lesedato 10.05.2007)

KOSTRA detaljerte nøkkeltall 2006 per 26.06.07

KOSTRA faglige veiledninger

KOSTRA hovedveileder 2006 URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/>

Langørgen, Audun et al. SSB rapport 2006/8 om gruppering av kommuner i KOSTRA

Lauvås, Per (2007). Standpunkt vurdering – et problem eller selve problemet? I Sverre Tveit (red) Elevvurdering i skolen. Grunnlag for kulturendring. Oslo: Universitetsforlaget

Læringslabben, rapport 4/2006. Vurdering av effektiviteten i Sarpsborg kommunes grunnskoleopplæring

Mostad, Magne. SSB notater 2003/61 Analyse av fattigdom basert på register- og folketellingsdata

Negaard, Arve (2005). Administrasjon og ledelse av grunnskoler og barnehager i Hvaler kommune. Halden: Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2005:3

NOU 2003:16 "I første rekke"

Ramsdal, Helge og Gunnar Vold Hansen (2005). Om sirkelens kvadratur – det psykiske helsearbeidet møter bestiller-utførerorganisasjonen. Tidsskrift for Psykisk helsearbeid 2005:2, side 134-47

Selstad, Tor (2003). Framtid for Østfold: nye scenarier 2020. ØF-rapport/Østlandsforskning nr 13/2003.

Skoleporten, Elevundersøkelsen 2006, URL: <http://www.skoleporten.no/> (Lesedato 14.08.2007)

SSB befolkningsstatistikk

SSB levekårsindeks

tema/KOSTRA.html?id=1233 (Lesedato 13.07.07)

URL: <http://www.ostfoldanalyse.no/default.htm> (Lesedato 13.03.07)

URL: <http://www.ssb.no/kostra/> (Lesedato 13.07.07)

URL: <http://www.ssb.no/kostra/> (Lesedato 13.07.07)

Utdanningsdirektoratets statistikk

Utskrifter fra Sarpsborg kommunes eksternregnskaper for 2006 og 2007

Østfold analyse Befolkningsdata.

Årsrapporter for Sarpsborg kommune 2004, 2005, 2006

Vedlegg

- 1 Artskontoplan med anvisning av arter som inngår i Netto driftsutgifter, Brutto driftsutgifter og Korrigerte brutto driftsutgifter
- 2 Funksjoner i KOSTRA
- 3 Sarpsborg kommune, eksternregnskap 2006 funksjon 202
- 4 Sarpsborg kommune, eksternregnskap 2006, funksjon 222
- 5 KOSTRA nøkkeltall, nivå 2, D Grunnskoleopplæring, utvalgte indikatorer, standardoppsett
- 6 KOSTRA nøkkeltall, nivå 2, D Grunnskoleopplæring, utvalgte indikatorer, eget utvalg av kommuner
- 7 Tabell 2.5 i SSB rapport 2006/8 Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003.
- 8 Utdrag av Hovedveileder for KOSTRA 2006. Definisjon av funksjonene 120, 202 og 222
- 9 Utdrag av hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene periode 2006-2006. Stillingsbetegnelser for grunnskolen i PAI-registeret.
- 10 Gjennomsnittlige avgangskarakterer i grunnskolen skoleårene 2002-2003, 2003-2004 og 2004-2005

Vedlegg til rapporten
Produktivitet og resultater
i grunnskolen i Sarpsborg kommune
En analyse ut fra KOSTRA-tall for 2006

Vedlegg 1
KOSTRA - Arter og beregning av driftsutgifter
Kilde: SSB KOSTRA

KOSTRA 2006

		Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter	Korrigerte brutto driftsutgifter
Nr	Art			
	UTGIFT/KOSTNAD			
	Lønn			
010	Fast lønn	x	x	x
020	Lønn til vikarer	x	x	x
030	Lønn til ekstrahjelp	x	x	x
040	Overtidslønn	x	x	x
050	Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser	x	x	x
070	Lønn vedlikehold	x	x	x
080	Godtgjørelse folkevalgte	x	x	x
089	Trekkpliktig/oppgavepliktig, ikke arbeidsgiverpliktig lønn	x	x	x
	Sosiale utgifter			
090	Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger	x	x	x
099	Arbeidsgiveravgift	x	x	x
	Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon			
100	Kontormateriell	x	x	x
105	Undervisningsmaterieell	x	x	x
110	Medisinsk forbruksmaterieell	x	x	x
114	Medikamenter	x	x	x
115	Matvarer	x	x	x
120	Annet forbruksmaterieell/råvarer og tjenester	x	x	x
130	Post, banktjenester, telefon	x	x	x
140	Annonse, reklame, informasjon	x	x	x
150	Opplæring og kurs	x	x	x
160	Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil mv. som er oppgavepliktige	x	x	x
165	Andre oppgavepliktige godtgjørelser	x	x	x
170	Transportutgifter og drift av egne transportmidler	x	x	x
180	Energi	x	x	x
185	Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring	x	x	x

190	Leie av lokaler og grunn	x	x	x
195	Avgifter, gebyrer, lisenser o.l.	x	x	x
200	Kjøp og finansiell leasing av driftsmidler	x	x	x
209	Medisinsk utstyr	x	x	x
210	Kjøp, leie og leasing av transportmidler	x	x	x
220	Kjøp, leie og leasing av maskiner	x	x	x
230	Vedlikehold, byggetjenester	x	x	x
240	Serviceavtaler og reparasjoner	x	x	x
250	Materialer til vedlikehold	x	x	x
260	Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester	x	x	x
270	Konsulenttjenester	x	x	x
290	Internkjøp	x	x	x
	Kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon			
300	Kjøp fra staten	x	x	
330	Kjøp fra fylkeskommuner	x	x	
350	Kjøp fra kommuner	x	x	
370	Kjøp fra andre (private)	x	x	
375	Kjøp fra IKS der kommunen/ fylkeskommunen selv er deltaker	x	x	
380	Kjøp fra foretak og bedrifter i egen (fylkes)kommune som fører særregnskap	x	x	
	Overføringer			
400	Overføringer til staten	x	x	
429	Merverdiavgift utenfor mva-loven	x	x	x
430	Overføringer til fylkeskommuner	x	x	
450	Overføringer til kommuner	x	x	
470	Overføringer til andre (private)	x	x	
475	Overføring til IKS der kommunen/ fylkeskommunen selv er deltaker	x	x	
480	Overføringer til foretak og bedrifter i egen (fylkes)kommune som fører særregnskap	x	x	
490	(Reserverte bevilgninger/avsetninger)			
	Finansieringsutgifter, finansieringsstransaksjoner			
500	Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter			
510	Avdragsutgifter			
520	Utlån			
530	Dekning av tidligere års udekket regnskapsmessige merforbruk			
540	Avsetninger til disposisjonsfond			
550	Avsetninger til bundne fond			
560	Avsetninger til likviditetsreserven			
570	Overføring til investeringsregnskapet			

580	Udisponert			
590	Avskrivninger	x	x	x
	INNETEKTER			
	Salgsinntekter			
600	Brukerbetaling for kommunale tjenester	m		
620	Annet salg av varer og tjenester, gebyrer o.l. utenfor avgiftsområdet	m		
629	Billettinntekter	m		
630	Husleieinntekter, festeavgifter, utleie av lokaler	m		
640	Avgiftspliktig gebyrer	m		
650	Annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester	m		
660	Salg av driftsmidler	m		
690	Fordelte utgifter	m	m	m
	Overføringer med krav til motytelse			
700	Refusjon fra staten	m		
710	Sykelønnsrefusjon	m	m	m
728	Kompensasjon mva påløpt i investeringsregnskapet	m		
729	Kompensasjon mva påløpt i driftsregnskapet	m	m	m
730	Refusjon fra fylkeskommuner	m		
750	Refusjon fra kommuner	m		
770	Refusjon fra andre (private)	m		
775	Refusjon fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltaker	m		
780	Refusjon fra foretak og bedrifter i egen (fylkes)kommune som fører særregnskap	m		
790	Internsalg	m	m	m
	Overføringer uten krav til motytelse			
800	Rammetilskudd	m		
810	Andre statlige overføringer	m		
830	Overføring fra fylkeskommuner	m		
850	Overføring fra kommuner	m		
870	Skatt på inntekt og formue	m		
874	Eiendomsskatt	m		
877	Andre direkte og indirekte skatter	m		
880	Overføringer fra foretak og bedrifter i egen (fylkes)kommune som fører særregnskap	m		
890	Overføringer fra andre (private)	m		
895	Overføring fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltaker	m		

	Finansinntekter, finansieringstransaksjoner			
900	Renteinntekter			
905	Utbytte og eieruttak			
920	Mottatte avdrag på utlån			
930	Bruk av tidligere års udisponert regnskapsmessige mindreforbruk			
940	Bruk av disposisjonsfond			
950	Bruk av bundne fond			
960	Bruk av likviditetsreserve			
980	Regnskapsmessig merforbruk			
990	Motpost avskrivninger			

m = minus

Vedlegg 2

Funksjonsinndeling 2006, kommunene

Kilde: SSB

Kommunene skal rapportere investerings- og driftsregnskapet på hhv. kontoklasse 0 og 1.

Nye og/eller endrede funksjoner er markert med uthevet skrift.

Funksjon Tekst

- 100 Politisk styring og kontrollorganer
- 120 Administrasjon
- 130 Administrasjonslokaler
- 170 Årets Premieavvik**
- 171 Amortisering av tidligere års premieavvik**
- 180 Diverse fellesutgifter
- 190 Interne serviceenheter
- 201 Førskole
- 202 Grunnskole
- 211 Styrket tilbud til førskolebarn
- 213 Voksenopplæring
- 214 Spesialskoler
- 215 Skolefritidstilbud
- 221 Førskolelokaler og skyss
- 222 Skolelokaler og skyss
- 231 Aktivitetstilbud barn og unge
- 232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste**
- 233 Forebyggende arbeid, helse og sosial
- 234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede
- 241 Diagnose, behandling, rehabilitering
- 242 Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid
- 243 Tilbud til personer med rusproblemer
- 244 Barneverntjeneste
- 251 Barneverntiltak i familien
- 252 Barneverntiltak utenfor familien
- 253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon
- 254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet
- 261 Institusjonslokaler
- 265 Kommunalt disponerte boliger
- 273 Kommunale sysselsettingstiltak
- 275 Introduksjonsordningen
- 281 Økonomisk sosialhjelp
- 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig m.v
- 285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde
- 301 Plansaksbehandling**
- 302 Bygge-, delings- og seksjoneringsaker**
- 303 Kart og oppmåling**
- 315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak
- 320 Kommunal næringsvirksomhet
- 325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet
- 330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak

333 Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold
334 Kommunale veier, miljø og trafikksikkerhetstiltak
335 Rekreasjon i tettsted
338 Forebygging av branner og andre ulykker
339 Beredskap mot branner og andre ulykker
340 Produksjon av vann
345 Distribusjon av vann
350 Avløpsrensing
353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann
354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.
355 Innsamling av forbruksavfall
357 Gjenvinning og sluttbehandling av forbruksavfall
360 Naturforvaltning og friluftsliv
365 Kulturminnevern
370 Bibliotek
373 Kino
375 Muséer
377 Kunstformidling
380 Idrett
383 Musikk- og kulturskoler
385 Andre kulturaktiviteter
390 Den norske kirke
392 Andre religiøse formål
393 Kirkegårder, gravlunder og krematorier
800 Skatt på inntekt og formue
840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
850 Generelt statstilskudd vedrørende flyktninger mv.
860 Motpost avskrivninger
870 Renter/utbytte og lån
880 Interne finansieringstransaksjoner
899 Årets regnskapsmessige merforbruk/mindreforbruk

Utgåtte funksjoner fra regnskapsåret 2005 til 2006
Funksjon 300 Fysisk tilrettelegging og planlegging går ut
Gyldige funksjoner kun i driftsregnskapet
Funksjon 800 Skatt på inntekt og formue
Funksjon 840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
Funksjon 860 Avskrivninger

Vedlegg 3

Sarpsborg kommunes eksternregnskap 2006 funksjon 202

Regnskap funksjon 202 Grunnskole, Sarpsborg kommune, 2006

Art nr	Art benevning	2006
	SUM f 202 GRUNNSKOLEN	352 229 492,66
	UTGIFTER	
010	FAST LØNN	257 448 639,62
020	LØNN VIKARER	18 823 703,48
030	LØNN EKSTRAHJELP	2 192 851,83
040	LØNN OVERTID	235 446,01
050	LØNN - GODTGJ. M.M.	4 669 862,27
090	PENSJON	4 789 495,63
091	PENSJON LÆRERE	26 106 411,51
092	PENSJON SYKEPLEIERE	7 335,88
099	ARBEIDSGIVERAVGIFT	41 892 520,75
100	KONTORMATERIELL	1 219 768,21
105	UNDERVISNINGSMATERIELL	7 972 760,92
110	MEDISINSK FORBRUKSMATERIELL	14 081,60
115	MATVARER	1 634 784,59
120	ANNET FORBRUKSMATERIELL	1 941 479,68
130	POST, BANKTJENESTER, TELEFON	2 183 577,21
140	ANNONSE, REKLAME, INFORMASJON	89 820,11
150	OPPLÆRING, KURS	1 661 579,57
160	REISE OG DIETT OPPGAVEPLIKTIG	424 024,00
165	ANDRE OPPGAVEPL. GODTGJØRELSER	430 996,00
170	TRANSPORT/DRIFT TRANSPORTMIDL.	1 984 106,22
185	FORSIKRINGER, VAKTTJENESTER	2 186 285,00
190	HUSLEIE, GRUNNLEIE	22 500,00
195	AVGIFTER, GEBYRER LISENSER M.V	1 115 689,91
200	INVENTAR OG UTSTYR	5 956 576,51
209	MEDISINSK UTSTYR	830
210	ANSKAFFELSE AV TRANSPORTMIDLER	0
220	ANSKAFFELSE AV MASKINER	1 059 942,40
230	VEDLIKEHOLD - BYGGETJENESTER	317 304,83
240	SERVICEAVTALER OG REPARASJONER	1 220 474,23
250	MATERIALER VEDLIKEHOLD/NYBYGG	15 000,00
260	RENHOLD- OG VASKERITJENESTER	0
270	KONSULENTTJENESTER	656 928,30
290	INTERNKJØP	1 003 779,50

299	KJØP AV TJENESTER (INTERNT)	0
300	TJENESTER FRA STATEN	0
330	TJENESTER FRA FYLKESKOMMUNEN	472
350	TJENESTER FRA KOMMUNER	8 017 344,00
370	TJENESTER FRA PRIVATE	837 068,87
429	MVA BETALT	3 655 870,05
470	OVERFØRING TIL ANDRE	25 900,00
500	RENTE OG LÅNEOMKOSTNINGER	0
550	AVSETNINGER TIL BUNDNE FOND	0
570	OVERF. TIL KAPITALREGNSKAPET	0
590	AVSKRIVNINGER	1 546 109,80
	INNTEKTER	
600	BRUKERBETALING KOMM. TJENESTER	0
620	AVGIFTSFRITT SALG M.M.	-1 899 275,25
630	HUSLEIEINNTEKTER	-1 500,00
650	AVGIFTSPLIKTIG SALG	0
660	SALG AV DRIFTSMIDLER	-100 000,00
690	FORDELTE UTGIFTER	-50 960,00
700	REFUSJONER FRA STATEN	-17 011 698,50
710	SYKELØNNSREFUSJON	-12 103 499,17
711	SYKELØNNSREFUSJON ARB.GIV.AVG.	2 032,06
712	REFUSJON SVANGERSKAPSPERMISJON	-5 197 454,38
713	SVANGERSKAPSPERM. ARB.GIV.AVG.	1 824,43
714	SYKEPENGER - FERIEPENGER	-842 916,81
728	MVA REFUSJONSKRAV	-114 735,10
729	MVA REFUSJONSKRAV	-3 626 784,77
730	REFUSJON FRA FYLKESKOMMUNER	-512 204,00
750	REFUSJON FRA ANDRE KOMMUNER	-7 163 646,00
770	REFUSJON FRA ANDRE	-1 231 194,90
790	INTERNE OVERFØRINGER	-1 279 815,44
799	SALG AV TJENESTER (INTERNT)	0
810	ANDRE STATLIGE OVERFØRINGER	0
890	OVERFØRINGER FRA ANDRE	0
900	RENTEINNTEKTER	0
950	BRUK AV BUNDNE FOND	0

Vedlegg 4

Sarpsborg kommunes eksternregnskap 2006 funksjon 222

Regnskap funksjon 222 Skolelokaler og skyss, Sarpsborg kommune, 2006

Art nr	Art benevning	2006
	SUM f 222 SKOLELOKALER OG SKYSS	66 428 242,25
	UTGIFTER	
010	FAST LØNN	17 673 008,26
020	LØNN VIKARER	1 186 350,80
030	LØNN EKSTRAHJELP	16 328,53
040	LØNN OVERTID	315 046,87
050	LØNN - GODTGJ. M.M.	288 619,80
070	LØNN VEDLIKEHOLD	1 574 788,59
090	PENSJON	2 786 200,52
099	ARBEIDSGIVERAVGIFT	3 144 505,57
100	KONTORMATERIELL	130 391,44
105	UNDERVISNINGSMATERIELL	0,00
115	MATVARER	13 190,42
120	ANNET FORBRUKSMATERIELL	1 595 260,72
130	POST, BANKTJENESTER, TELEFON	66 905,15
140	ANNONSE, REKLAME, INFORMASJON	4 431,35
150	OPPLÆRING, KURS	181 833,22
160	REISE OG DIETT OPPGAVEPLIKTIG	46 840,69
165	ANDRE OPPGAVEPL. GODTGJØRELSER	27 817,47
170	TRANSPORT/DRIFT TRANSPORTMIDL.	9 625 720,44
180	ENERGI	12 989 201,80
185	FORSIKRINGER, VAKTTJENESTER	1 461 489,76
190	HUSLEIE, GRUNNLEIE	3 502 922,05
195	AVGIFTER, GEBYRER LISENSER M.V	1 893 132,52
198	INTERNHUSLEIE	0,00
200	INVENTAR OG UTSTYR	2 045 622,30
210	ANSKAFFELSE AV TRANSPORTMIDLER	112 918,00
220	ANSKAFFELSE AV MASKINER	389 121,85
230	VEDLIKEHOLD - BYGGETJENESTER	9 533 947,18
240	SERVICEAVTALER OG REPARASJONER	381 541,14
250	MATERIALER VEDLIKEHOLD/NYBYGG	1 123 525,58
260	RENHOLD- OG VASKERITJENESTER	77 060,28
270	KONSULENTTJENESTER	85 763,73
280	GRUNNERVERV	0,00
285	KJØP AV BYGG OG ANLEGG	0,00
290	INTERNKJØP	559,81

299	KJØP AV TJENESTER (INTERNT)	0,00
370	TJENESTER FRA PRIVATE	40 525,57
429	MVA BETALT	8 744 180,98
470	OVERFØRING TIL ANDRE	0,00
500	RENTE OG LÅNEOMKOSTNINGER	642,81
590	AVSKRIVNINGER	21 415 884,03
	INNEKTER	
620	AVGIFTSFRITT SALG M.M.	-51 757,49
629	BILLETTINNEKTER	0,00
630	HUSLEIEINNEKTER	-572 684,38
650	AVGIFTSPLIKTIG SALG	0,00
660	SALG AV DRIFTSMIDLER	-27 530,70
690	FORDELTE UTGIFTER	-2 803 188,13
710	SYKELØNNSREFUSJON	-1 636 324,88
711	SYKELØNNSREFUSJON ARB.GIV.AVG.	-1,60
712	REFUSJON SVANGERSKAPSPERMISJON	-144 467,21
713	SVANGERSKAPSPERM. ARB.GIV.AVG.	0,00
714	SYKEPENGER - FERIEPENGER	-96 835,26
		-
728	MVA REFUSJONSKRAV	13 709 345,45
729	MVA REFUSJONSKRAV	-8 734 469,51
770	REFUSJON FRA ANDRE	-8 025 398,36
790	INTERNE OVERFØRINGER	-245 034,02
799	SALG AV TJENESTER (INTERNT)	0,00
810	ANDRE STATLIGE OVERFØRINGER	0,00

Vedlegg 5 KOSTRA nivå 2, D Grunnskoleopplæring, standardoppsett



D. Grunnskoleopplæring - nivå 2					
Opprettede tall per 26.06.2007					
Utvalgte indikatorer	Sarpsborg	Gj.snitt Kommune Gruppe 13	Gj.snitt Østfold	Gj.snitt landet uten Oslo	Gj.snitt Alle kommuner
001 Prioritering					
002 Netto driftsutgifter grunnskoleopplæring i prosent av samlede netto driftsutg	31,1	30,9	30,4	31,2	30,2
003 Netto driftsutgifter til grunnskole og SFO i prosent av samlede netto driftsutg	30,9	29,8	29,5	30,3	29,2
004 Netto driftsutgifter til grunnskole, i prosent av samlede netto driftsutgifter	30,3	29,4	29,2	29,8	28,7
005 Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, i prosent av samlede netto driftsutgifter	24,7	23,8	23,6	24,0	22,5
006 Netto driftsutg. til skolelokaler og skyss, i % av samlede netto driftsutgifter	5,6	5,6	5,5	5,7	6,2
007 Netto driftsutgifter til spesialskoler, i prosent av samlede netto driftsutgifter	-	0,6	0,5	0,3	0,4
011 Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger	8 548	8 292	8 336	9 063	8 951
012 MVA-kompensasjon drift, grunnskole pr. innbygger (kroner)	254	200	207	216	208
013 MVA-kompensasjon investering, grunnskole per innbygger (kroner)	273	270	195	253	224
014 Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per innbygger	6 964	6 716	6 754	7 315	7 017
015 Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger	1 584	1 576	1 583	1 749	1 934
016 Herav avskrivninger	423	337	356	335	298
017 Netto driftsutgifter til spesialskoler, per innbygger	-	156	130	91	125
021 Netto driftsutgifter til grunn- og spesialskole, per innbygger	8 548	8 448	8 467	9 155	9 076
022 Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år	68 638	64 475	66 337	69 278	70 822
023 Netto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per innbygger 6-15 år	66 772	62 404	64 681	66 726	68 329

	Sarps- borg	Gj.snitt Kommune Gruppe 13	Gj.snitt Østfold	Gj.snitt landet uten Oslo	Gj.snitt Alle kommuner
024 Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger 6-15 år	66 772	61 249	63 686	66 063	67 386
025 Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per innbygger 6-15 år	54 399	49 606	51 594	53 317	52 828
026 Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger 6-15 år	12 373	11 643	12 091	12 746	14 557
027 Utgifter til skoleskyss, per innbygger 6-15 år	1 486	962	1 491	1 380	1 326
031 Brutto investeringsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger	1 532	1 456	1 064	1 421	1 259
032 Timer spesialundervisning i prosent av antall lærertimer totalt	16,8	13,9	15,4	14,4	14,2
033 Dekningsgrader					
034 Andel elever i kommunens grunnskoler, av kommunens innbyggere 6-15 år	98,7	97,2	98,0	97,6	97,1
035 Elever per kommunal skole	291	271	271	194	203
036 Antall elever i 1.-3. årstrinn i prosent av antall elever i 8.-10. årstrinn	95,4	97,3	95,6	95,6	96,9
037 Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring, prosent	8,3	6,2	7,4	4,9	6,4
038 Andel elever i grunnskolen som får morsmålsopplæring, prosent	6,9	4,1	5,4	3,2	3,6
039 Ant elever som får morsmålsoppl ift ant elever som får særskilt norskoppl, pst	83,4	65,1	70,3	62,3	53,8
040 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent	4,0	5,4	4,7	5,9	5,9
041 Antall elever ved spesialskoler ift alle elever i vanlig grunnskole, pst	0,1	0,5	0,3	0,4	0,5
042 Antall elever i spes.grupper og -skoler ift alle elever i grunn- og spesialsk, pst	0,8	1,2	1,3	1,1	1,2
043 Andel elever i grunnskolen som får skoleskyss, prosent	22,6	13,7	20,8	23,8	22,0
044 Antall elever per datamaskin	5,9	5,1	5,7	4,8	4,7

	Sarps- borg	Gj.snitt Kommune Gruppe 13	Gj.snitt Østfold	Gj.snitt landet uten Oslo	Gj.snitt Alle kommuner
054 Produktivitet / enhetskostnader					
055 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	71 956	64 143	67 662	69 492	68 758
056 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per elev	58 074	52 634	54 662	56 688	56 415
057 Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per elev	13 882	11 509	13 000	12 804	12 343
058 Lønnsutgifter til grunnskole, per elev	56 784	49 771	51 576	54 749	54 410
059 Brutto driftsutgifter til spesialskoler, per elev	-	1 053 048	330 857	668 725	861 799
060 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per elev	71 926	64 550	69 928	65 659	65 479
061 Driftsutgifter til inventar og utstyr, per elev i grunnskolen	932	833	733	792	813
062 Driftsutgifter til undervisningsmateriell, per elev i grunnskolen	1 247	1 263	1 374	1 364	1 364
063 Leie av lokaler og grunn, per elev i grunnskolen	548	2 156	1 547	1 651	1 546
064 Elever per årsverk	10,7	11,7	11,1	10,7	10,8
065 Herav elever per undervisningsrelatert årsverk	12,0	13,0	12,4	12,0	12,1
066 Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	12,8	14,4	13,8	13,4	13,5
067 Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	14,7	16,1	15,4	15,0	15,1
068 Driftsutgifter til skoleskyss, per elev som får skoleskyss	6 662	7 228	7 301	5 957	6 204
074 Overgang til videregående skole	97,07	97,07	97,06	97,18	97,09
075 Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	41,40	43,45	42,72	43,63	43,64

Vedlegg 6 KOSTRA nivå 2, D Grunnskoleopplæring, utvalgte kommuner

Opprettede tall per 26.06.2007	KG13 Gj.snitt	Sarpsborg	Halden	Fredrikstad	Ringsaker	Nedre Eiker	Sandefjord	Porsgrunn	Skien	Rana
	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006
Prioritering										
Netto driftsutgifter grunnskoleopplæring i prosent av samlede netto driftsutg	30,9	31,1	29,9	29,4	31,7	33,4	32,9	27,5	29,8	31,4
Netto driftsutgifter til grunnskole og SFO i prosent av samlede netto driftsutg	29,8	30,9	29,3	28,3	30,8	31,8	32,3	25,6	27,4	30,8
Netto driftsutgifter til grunnskole, i prosent av samlede netto driftsutgifter	29,4	30,3	28,6	28,1	30,4	31,3	31,6	25	26,6	30,5
Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, i prosent av samlede netto driftsutgifter	23,8	24,7	24,4	23,3	24,8	25,9	26,7	20,8	21,4	24,9
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, i prosent av samlede netto driftsutgifter	5,6	5,6	4,2	4,8	5,6	5,5	4,9	4,1	5,2	5,6
Netto driftsutgifter til spesialskoler, i prosent av samlede netto driftsutgifter	0,6	0	0,3	0,8	0,3	1,1	0,3	1,4	1,7	0
Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger	8292	8548	8210	7711	8523	8116	8515	7669	7984	9653
MVA-kompensasjon drift, grunnskole pr. innbygger (kroner)	200	254	215	174	230	181	227	207	271	229
MVA-kompensasjon investering, grunnskole per innbygger (kroner)	270	273	420	217	68	58	298	1188	330	265
Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per innbygger	6716	6964	7018	6397	6950	6698	7200	6400	6426	7876
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger	1576	1584	1192	1314	1573	1417	1315	1269	1559	1778
Herav avskrivninger	337	423	286	361	245	413	246	300	239	363
Netto driftsutgifter til spesialskoler, per innbygger	156	0	87	214	90	296	69	421	511	0
Netto driftsutgifter til grunn- og spesialskole, per innbygger	8448	8548	8297	7924	8614	8412	8585	8090	8496	9653

Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år	64475	68638	67829	61640	63935	62030	66060	65034	68353	70725
Netto driftsutgifter til grunn- og spesialskoler, per innbygger 6-15 år	62404	66772	65460	60647	62043	60339	63998	62276	64953	68634
Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger 6-15 år	61249	66772	64776	59011	61392	58212	63480	59032	61044	68634
Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per innbygger 6-15 år	49606	54399	55372	48955	50059	48046	53680	49262	49126	55995
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger 6-15 år	11643	12373	9404	10055	11333	10167	9801	9770	11917	12638
Utgifter til skoleskyss, per innbygger 6-15 år	962	1486	1969	919	2468	397	821	678	1059	1573
Brutto investeringsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger	1456	1532	1916	1324	341	311	1521	6118	1861	1369
Timer spesialundervisning i prosent av antall lærertimer totalt	13,9	16,8	15	16,8	12,3	16,7	18,7	10,5	9,5	19,1
Dekningsgrader										
Andel elever i kommunens grunnskoler, av kommunens innbyggere 6-15 år	97,2	98,7	99,8	98,1	97,9	97,4	96,3	98,9	96,2	99,8
Elever per kommunal skole	271	291	271	315	167	297	301	230	245	236
Antall elever i 1.-3. �rstrinn i prosent av antall elever i 8.-10. �rstrinn	97,3	95,4	92,1	93,4	90,6	102,4	100,8	94,6	91,1	92,4
Andel elever i grunnskolen som f�r særskilt norskopplæring, prosent	6,2	8,3	8,4	6,9	3	6,1	7,2	5,6	8	2,7
Andel elever i grunnskolen som f�r morsmålsopplæring, prosent	4,1	6,9	5,4	5	1,7	2,4	5,8	4,3	5,9	1,9
Ant elever som f�r morsmålsoppl ift ant elever som f�r særskilt norskoppl, pst	65,1	83,4	64,5	71,6	56,8	39,6	81	77,8	73,1	71,3
Andel elever i grunnskolen som f�r spesialundervisning, prosent	5,4	4	5,3	5,1	4,4	7	7,5	3,5	4,8	6,4
Antall elever ved spesialskoler ift alle elever i vanlig grunnskole, pst	0,5	0,1	0	0,5	..	0,4	..	0,1	1,5	..

Antall elever i spes.grupper og -skoler ift alle elever i grunn- og spesialsks, pst	1,2	0,8	0,7	1,2	0,3	0,4	0,7	1,8	2	0,1
Andel elever i grunnskolen som får skoleskyss, prosent	13,7	22,6	23,9	10,9	36,2	1,4	7	5,1	15,1	26,1
Antall elever per datamaskin	5,1	5,9	6,7	5,6	4,7	4,6	5,7	5,6	4,8	6,1
Produktivitet / enhetskostnader										
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	64143	71956	68185	63175	65402	62676	67620	62823	65850	73721
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per elev	52634	58074	57390	51972	53881	52261	56905	52926	53484	60498
Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per elev	11509	13882	10795	11204	11521	10415	10715	9897	12366	13223
Lønnsutgifter til grunnskole, per elev	49771	56784	53265	46872	53143	51834	52938	50467	53128	61443
Brutto driftsutgifter til spesialskolene, per elev	1053048	0	2413000	995627	..	702615	..	3454000	782204	..
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunn- og spesialskolene, per elev	64550	71926	68850	65081	66987	63240	67630	65984	70393	73721
Driftsutgifter til inventar og utstyr, per elev i grunnskolen	833	932	253	709	1532	441	1906	932	1277	986
Driftsutgifter til undervisningsmateriell, per elev i grunnskolen	1263	1247	1463	1266	1275	1482	1322	1300	1173	971
Leie av lokaler og grunn, per elev i grunnskolen	2156	548	1928	188	192	965	113	271	376	173
Elever per årsverk	11,7	10,7	9,9	11,9	10,8	11,4	10,5	12	12,8	10
Herav elever per undervisningsrelatert årsverk	13	12	11,9	13,1	11,8	12,5	12	13,2	13,6	11,4
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	14,4	12,8	14,1	14,7	13,6	14,7	13,7	13,4	14,3	13,2
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	16,1	14,7	14,3	16,3	15,8	14,6	15,6	16,1	17,6	15,7
Driftsutgifter til skoleskyss, per elev som får skoleskyss	7228	6662	8249	8570	6964	29537	12115	13543	7295	6031
Overgang til videregående skole	97,07	97,07	97,99	96,92	97,81	96,74	95,78	94,89	96,14	97,1
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	43,45	41,4	43,2	43,44	42,66	43,17	41,67	41,96	42	43,07

Vedlegg 7

SSB rapport 2006/8 Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003. Tabell 2.5

Tabell 2.5. Antall kommuner fordelt på grupperinger etter folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger, 2003

Gruppering etter folkemengde	Gruppering etter bundne kostnader per innbygger												
	I alt			Lav			Middels			Høy			
	Frie disponible inntekter	Lav	Mid.	Høy	Frie disponible inntekter	Lav	Mid.	Høy	Frie disponible inntekter	Lav	Mid.	Høy	
I alt	418	104	210	104	52	51	2	51	114	44	1	45	58
0-4 999	232	29	113	90	1	1	1	27	67	31	1	45	58
5 000-19 999	147	54	79	14	34	32	1	20	47	13	0	0	0
20 000 og over	39	21	18	0	17	18	0	4	0	0	0	0	0

Eksklusive Andøy og Torsken, de fire største byene og de ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger.

Vedlegg 8

Utdrag av Hovedveileder for KOSTRA 2006 Definisjon av funksjonene 120, 202 og 222

Kommunal- og regionaldepartementets hovedveileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i KOSTRA regnskapsåret 2006, gir følgende definisjoner av hvilke utgifter som skal føres på funksjon 202 og 120:

120 Administrasjon

(1) Administrativ ledelse:

Som administrative lederstillinger som hører inn under funksjon 120 defineres lederstillinger som leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse. Det betyr at laveste ledernivå (ledere av tjenestestedet) defineres som en del av de funksjonene som tjenestestedet ivaretar.

Som administrative ledere defineres i denne sammenhengen stillinger med omfattende økonomiske og administrative fullmakter, men ikke arbeidsledere med faglige koordinerings-, veilednings- og oppfølgingsoppgaver.

På samme måte som for andre stillinger, forutsettes imidlertid at administrative ledere fordeler ressursbruken, dersom deler av arbeidstiden er knyttet til konkret utadrettet tjenesteyting som hører inn under en annen funksjon enn 120. (Dette kan eksempelvis dreie seg om en teknisk sjef som i deler av sin arbeidstid arbeider med reguleringsplanlegging eller lignende som hører inn under funksjon 300.) Se forøvrig del 3.2 om fordeling av lønnsutgifter.

(2) Støtte- og stabsfunksjoner:

Støttefunksjoner for styring og utvikling av hele kommunen (oppgaver knyttet til sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, overordnede personalfunksjoner, informasjon som ikke gjelder bestemte tjenesteområder og organisasjon/ organisasjonsutvikling) er en del av funksjon 120. Planarbeid som er mer enn interne planer for den virksomhet det gjelder og som er en del av den overordnede strategiske ledelse. Unntak fra dette er arbeid med kommuneplan som skal henføres til funksjon 300.

Faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative ledere (jf. punkt 1 ovenfor) følger i utgangspunkt sin leder og plasseres på funksjon 120. Den andelen av arbeidstiden som er knyttet til støtte i forhold til bestemte tjenester og tjenestestedet plasseres imidlertid på de respektive funksjonene som tjenestene/tjenestestedene ivaretar.

Det betyr at faglige stabsstillinger som bidrar til utvikling, koordinering og direkte brukerrettede oppgaver av bestemte tjenester knyttes til de funksjonene som de aktuelle tjenestene sorterer under. Innsatsen i forhold til oppfølging, kontroll og forvaltningsoppgaver iht. lovverk knyttes til funksjon 120.

Dette har bl.a. betydning for føring av utgiftene til kommunale bestillerenheter: Oppgavene som er knyttet til vurdering av behovsutvikling og innspill til budsjettarbeidet, innhenting av anbud og inngåelse/oppfølging av kontrakter med aktuelle leverandører knyttes til funksjon 120. Bestillerenhetens arbeid med vurdering av søknader, tildeling og oppfølging av tjenester til enkeltbrukere derimot knyttes til de funksjonene som tjenestene sorterer under.

Tilsvarende fordeles ressursinnsatsen til merkantile støttefunksjoner: Den andelen av arbeidstiden som går med til å betjene en administrativ leder (jf. punkt 1 ovenfor) i forbindelse med forværelsesoppgaver, skriving av saksframlegg, brev osv. knyttes til funksjon 120. Arbeid som er knyttet til betjening av tjenester/tjenestesteder i forbindelse med registrering av brukere, beregning og oppfølging av brukerbetaling og andre merkantile oppgaver føres på de funksjonene som de aktuelle tjenestestedene ivaretar.

Forutsetningen om fordeling av ressursinnsatsen gjelder bl.a. for kommunale servicekontor/servicetorg som ivaretar merkantile støttefunksjoner i forbindelse med sentralbord, informasjon og mottak av søknader osv. for flere tjenester.

(3) Fellesfunksjoner og fellesutgifter:

Fellesfunksjoner som føres på funksjon 120 er:

- Felles funksjoner for ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 eller 120 (bl.a. resepsjon, sentralbord, kantine og andre velferdstiltak, inkl. bedriftshelsetjeneste for administrative medarbeidere)
- Post- og arkivfunksjonen.
- Felles regnskapsfunksjon
- Hustrykkeri. Innkjøp av papir/kontormateriell som hustrykkeriet foretar for kommunale enheter som yter tjenester som er definert under andre funksjoner enn 120 belastes imidlertid de aktuelle funksjonene.
- Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkl. brukerstøtte knyttet til fellessystemer – tilgjengelige for alle kommunale enhetene – mens utgifter knyttet til ”fagsystemer” (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) belastes de funksjonene som systemene

betjener.

Fellesutgifter som føres på funksjon 120 er:

- Kontingent til KS
- Alle andre fellesutgifter (for eksempel knyttet til vedlikeholdsoppgaver, vaktmestertjenester osv.) føres på de funksjonene som betjenes med de aktuelle oppgavene.

202 Grunnskole

Undervisning i grunnskolen (all undervisning, inkl. delingstimer, spesialundervisning, vikarer m.m. og konverteringsressurser, jf. GSI: årstimer). Funksjonen omfatter videre administrasjon på den enkelte virksomhet/skole, rådgiver på ungdomstrinnet, kontaktlærer, samlingsstyrer og etterutdanning for lærere og avtalefestede ytelser (reduisert leseplikt, virkemiddelordninger m.v.), pedagogisk-psykologisk tjeneste (ekskl. PPTs innsats i barnehager og voksenopplæring), assistenter, morsmålundervisning, skolebibliotekar, kontorteknisk personale/kontordrift, skolemateriell, undervisningsmaterieell og -utstyr m.m. Utgifter til ekskursjoner som ledd i undervisning inngår i funksjonen, mens skoleskyss føres på funksjon 222.

222 Skolelokaler og skyss

Forvaltning, drift og vedlikehold av skolelokaler (inkl. lokaler til skolefritidsordninger), bl.a. energi, rengjøring, vaktmestertjeneste. Utvendige arealer, skolegårder. Inventar og utstyr føres på funksjon 202, 214 og 215. Skoleskyss (inkl. skyss som er del av tilrettelegging av tilbudet for funksjonshemmede barn), internater/innkvartering av grunnskolebarn i forbindelse med vanlig opplæring (ikke leirskole og ekskursjoner).

Vedlegg 9

Utdrag av hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene Tariffperioden 01.05.2006 – 30.04.2008

Kapittel 4 Sentrale lønns- og stillingsbestemmelser

Sentralt stillingsregulativ består av kapittel 4 A, 4 B og 4 C, og inneholder de ulike stillingers forhandlingsbestemmelser og minimumsavlønning.

Sentrale minstelønnsatser pr. 01.05.2006

Stillingsgrupper	Minstelønn – 01.05.2006				
	0 år	4 år	8 år	10 år	16 år
Kap 4 B					
Stillinger uten særskilt krav om utdanning	206 500	211 500	226 000	254 300	
Fagarbeiderstillinger/ tilsvarende fagarbeiderstillinger	232 300	237 300	246 800	269 300	
Stillinger med krav om høyskoleutdanning	270 000	276 000	283 900	308 200	
Stillinger med krav om høyskoleutdanning med ytterligere spesialutdanning	289 100	294 100	300 600	325 000	
Stillinger med krav om mastergrad	310 000	330 500	351 000	368 000	
Kap 4 C					
Lærer	278 500	297 500	304 800	313 000	349 400
Adjunkt	295 500	312 000	322 200	332 500	365 800
Adjunkt (m tilleggsutd)	300 100	322 200	336 600	345 800	375 600
Lektor	308 900	329 400	349 900	366 300	401 200
Lektor (m tilleggsutd)	319 100	339 700	360 200	378 000	419 500

....

Kap. 4 C Undervisningsstillinger i skolen

Innledende merknad:

For ansatte i undervisningsstillinger skal lønnsfastsettelse og innplassering i stillingskode skje i samsvar med kompetanselønnssystemet i vedlegg 6 til HTA.

Stillingskoder med hovedbenevnelse	
7960	Lærer uten godkjent utdanning*
7961	Lærer
7962	Adjunkt
7963	Adjunkt med tilleggsutdanning
7965	Lektor
7966	Lektor med tilleggsutdanning

* Lærer uten godkjent utdanning innplasseres i stillingskode 7960 med minstelønn som fagarbeider.

Vedlegg 1 Stillingskoder med hovedbenevnelse og rapporteringsbenevnelser

Stillingskoder med hovedbenevnelse og rapporteringsbenevnelse i kap. 4 C
Innrapportering til PAI registeret skjer på de avtalte rapporteringsbenevnelserne.

Stillingskode	Hovedbenevnelse/rapporteringsbenevnelse
7960	Lærer uten godkjent utdanning
7961	Lærer
7962	Adjunkt
7963	Adjunkt med tilleggsutdanning
7965	Lektor
7966	Lektor med tilleggsutdanning

Stillingskoder for ledere med rapporteringsbenevnelse i kap. 4 C
Innrapportering til PAI registeret skjer på de avtalte rapporteringsbenevnelserne.

7951 Rektor/Leder	Rapporteringsbenevnelser:
	Assisterende rektor grunnskole
	Assisterende rektor videregående skole
	Rektor grunnskole
	Rektor videregående skole

7954 Avd.leder/Undervisnings- insp./fagleder	Rapporteringsbenevnelser:
	Avdelingsleder grunnskole
	Avdelingsleder videregående skole
	Inspektør grunnskole
	Inspektør videregående skole
	Fagleder grunnskole
	Fagleder videregående skole

Vedlegg 10

Gjennomsnittlige avgangskarakterer for grunnskolen for Sarpsborg og hele landet, skoleårene 2002-2003, 2003-2004 og 2005-2006

Gjennomsnittskarakterer for Sarpsborg og hele landet 2002-2003

Gjennomsnittskarakterer fra skriftlig avgangsprøve 2002-2003			
Karaktertype	S. avg. pr.	S.avg.pr	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,6	3,4	0,2
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,3	3,2	0,1
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	-		
Engelsk, skriftlig	3,5	3,3	0,2
Engelsk, muntlig	-		
Matematikk	3,3		
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	-		
Natur- og miljøfag	-		
Samfunnsfag	-		
Heimkunnskap	-		
Kunst og håndverk	-		
Kroppsøving	-		
Musikk	-		
Gjennomsnitt	4,57	2,48	0,17

Gjennomsnittskarakterer fra muntlig avgangsprøve 2002-2003			
Karaktertype	M. avg. pr.	M.avg.pr	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	-		
Sidemål og 2. språk, skriftlig	-		
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,3	3,9	0,4
Engelsk, skriftlig	-		
Engelsk, muntlig	4,3	4,2	0,1
Matematikk	3,9	3,7	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,2	3,8	0,4
Natur- og miljøfag	4,1	3,9	0,2
Samfunnsfag	4,2	3,7	0,5
Heimkunnskap	-		
Kunst og håndverk	-		
Kroppsøving	-		
Musikk	-		
Gjennomsnitt	4,17	3,87	0,30

Gjennomsnittlige standpunktkarakterer 2002-2003			
Karaktertype	Standpunkt	Standpunkt	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,8	3,7	0,1
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,6	3,4	0,2
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,0	3,9	0,1
Engelsk, skriftlig	3,7	3,5	0,2
Engelsk, muntlig	4,0	3,8	0,2
Matematikk	3,5	3,3	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,0	3,9	0,1
Natur- og miljøfag	3,9	3,9	0,0
Samfunnsfag	4,0	3,9	0,1
Heimkunnskap	4,3	4,1	0,2
Kunst og håndverk	4,2	4,1	0,1
Kroppsøving	4,3	4,2	0,1
Musikk	4,2	3,9	0,3
Gjennomsnitt	3,96	3,82	0,15

Gjennomsnittskarakterer for Sarpsborg og hele landet 2003-2004

Gjennomsnittskarakterer fra skriftlig avgangsprøve 2003-2004			
Karaktertype	S. avg. pr.	S.avg.pr	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,7	3,3	0,4
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,3	3,3	0,0
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	-		
Engelsk, skriftlig	3,6	3,7	-0,1
Engelsk, muntlig	-		
Matematikk	3,2	3,1	0,1
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	-		
Natur- og miljøfag	-		
Samfunnsfag	-		
Heimkunnskap	-		
Kunst og håndverk	-		
Kroppsøving	-		
Musikk	-		
Gjennomsnitt	3,45	3,35	0,10

Gjennomsnittskarakterer fra muntlig avgangsprøve 2003-2004			
Karaktertype	M. avg. pr.	M.avg.pr	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	-		
Sidemål og 2. språk, skriftlig	-		
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,3	3,9	0,4
Engelsk, skriftlig	-		
Engelsk, muntlig	4,4	4,1	0,3
Matematikk	4,0	4,0	0,0
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,3	4,2	0,1
Natur- og miljøfag	4,2	3,9	0,3
Samfunnsfag	4,3	3,8	0,5
Heimkunnskap	-		
Kunst og håndverk	-		
Kroppsøving	-		
Musikk	-		
Gjennomsnitt	4,25	3,98	0,27

Gjennomsnittlige standpunktkarakterer 2003-2004			
Karaktertype	Standpunkt	Standpunkt	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,8	3,6	0,2
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,7	3,3	0,4
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,0	3,8	0,2
Engelsk, skriftlig	3,7	3,5	0,2
Engelsk, muntlig	4,0	3,9	0,1
Matematikk	3,4	3,2	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,0	3,7	0,3
Natur- og miljøfag	3,9	3,7	0,2
Samfunnsfag	4,0	3,8	0,2
Heimkunnskap	4,3	4,2	0,1
Kunst og håndverk	4,2	4,0	0,2
Kroppsøving	4,4	4,2	0,2
Musikk	4,2	3,9	0,3
Gjennomsnitt	3,97	3,75	0,22

Gjennomsnittskarakterer for Sarpsborg og hele landet 2004-2005

Gjennomsnittskarakterer fra skriftlig avgangsprøve 2004-2005

Karaktertype	S. avg. pr.	S.avg.pr	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,6		
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,3		
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	-		
Engelsk, skriftlig	3,6	3,5	0,1
Engelsk, muntlig	-		
Matematikk	3,1	3,1	0,0
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	-		
Natur- og miljøfag	-		
Samfunnsfag	-		
Heimkunnskap	-		
Kunst og håndverk	-		
Kroppsøving	-		
Musikk	-		
Gjennomsnitt	3,40	3,30	0,05

Gjennomsnittskarakterer fra muntlig avgangsprøve 2004-2005

Karaktertype	M. avg. pr.	M.avg.pr	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	-		
Sidemål og 2. språk, skriftlig	-		
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,4	4,0	0,4
Engelsk, skriftlig	-		
Engelsk, muntlig	4,4	4,1	0,3
Matematikk	4,1	3,9	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,4	4,3	0,1
Natur- og miljøfag	4,3	4,2	0,1
Samfunnsfag	4,3	4,0	0,3
Heimkunnskap	-		
Kunst og håndverk	-		
Kroppsøving	-		
Musikk	-		
Gjennomsnitt	4,32	4,08	0,23

Gjennomsnittlige standpunktkarakterer 2004-2005			
Karaktertype	Standpunkt	Standpunkt	Differanse
Fag	hele landet	Sarpsborg	
Hovedmål og 1. språk, skriftlig	3,9	3,7	0,2
Sidemål og 2. språk, skriftlig	3,7	3,3	0,4
Hoved-/sidem. og 1./2. språk, muntlig	4,1	4,0	0,1
Engelsk, skriftlig	3,8	3,6	0,2
Engelsk, muntlig	4,0	3,9	0,1
Matematikk	3,5	3,3	0,2
Kristend.-, relig.- og livssynsk.	4,0	3,8	0,2
Natur- og miljøfag	3,9	3,8	0,1
Samfunnsfag	4,1	3,8	0,3
Heimkunnskap	4,4	4,2	0,2
Kunst og håndverk	4,2	4,0	0,2
Kroppsøving	4,4	4,2	0,2
Musikk	4,2	3,8	0,4
Gjennomsnitt	4,02	3,80	0,22