



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1994:15

Kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform '94

**Rapport nr. 1 fra kostnadsberegningsutvalget
oppnevnt ved brev av 4. juli fra Finansdepartementet.**

Avgitt 9. september 1994.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1994

Til Finans- og tolldepartementet

Ved Finansdepartementets brev av 4. juli 1994 ble Kostnadsberegningutvalget gitt i tilleggsmandat å beregne kostnadene ved Reform 94, arbeidstidsavtalen for lærere og skolestart for seksåringer. Utvalget legger nå fram sin innstilling om kostnadene ved Reform '94 og arbeidstidsavtalen for lærere.

Oslo, 9. september 1994

Arild Hervik Utvalgets leder

Eivind Dale

Kåre P. Hagen

Karine Nyborg

Jan Refseth

Hans Henrik Scheel

Inger Johanne Sletner

Beate Stang Aas

Geir Åvitsland sekretariatsleder

Thor Bernstrøm

Jan Ellertsen

Lise Lindbäck

KAPITTEL 1

Oppnevning, mandat, sammendrag og prinsipielle vurderinger

1.1 MANDAT OG SAMMENSETNING

Ved kongelig resolusjon 6. mai 1994 nedsatte Regjeringen et teknisk beregningsutvalg som skulle kunne kostnadsberegne særskilte reformer, tiltak og prosjekter og utarbeide en generell veiledning i bruk av nytte-kostnadsanalyser. Utvalgets mandat følger som vedlegg til denne rapporten.

Ved brev fra Finansdepartementet av 4. juli 1994 ble utvalget gitt følgende tilleggsmandat:

1

Reform 94 er vedtatt av Stortinget basert bl.a. på kostnadsanslag som Regjeringen har foretatt. Senest i Kommuneøkonomiproposisjonen er det en omtale av beregninger av kostnader ved Reform 94 som er gjennomført av en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Finansdepartementet.

Den nye arbeidstidsavtalen for lærere ble inngått med virkning fra 1.1.94, og kommuner og fylkeskommuner er gjennom inntektssystemet for 1994 gitt kompensasjon for avtalen. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe med deltakelse fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund for å vurdere kostnadene ved avtalen. Arbeidsgruppen er omtalt i Kommuneøkonomiproposisjonen.

- Når det gjelder Reform 94, skal kostnadsberegningssutvalget gjennomgå og vurdere kostnadene ved driftssiden av reformen. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt de beregningene som den interdepartementale arbeidsgruppen har utført.*
- Utvalget skal også gjennomgå og vurdere kostnadene ved investeringsbehovet som følger direkte av reformen så langt fagplanene og andre forutsetninger er fastsatt. Den interdepartementale arbeidsgruppen arbeider med å vurdere dette spørsmålet. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt arbeidsgruppens vurdering.*
- Når det gjelder arbeidstidsavtalen for lærere, skal utvalget gjennomgå og vurdere kommunenes kostnader ved avtalen. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt de beregningene som arbeidsgruppen på dette området gjennomfører. Utvalget skal ta stilling til hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for beregning av kommunenes merkostnader. Utvalget bes i nødvendig utstrekning redegjøre for hvilke forutsetninger som er benyttet. Videre bes utvalget om å redegjøre for hvilke muligheter som foreligger for å oppnå besparelser.*

Utvalget bes avgi en rapport vedrørende kostnadene ved Reform 94 og arbeidstidsavtalen for lærere innen 1. september 1994.

2

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 40 (1993-93) at det «innføres obligatorisk skolestart fra det kalenderår barn fyller 6 år, med virkning fra skoleåret 1997/1998». Stortinget har senere vedtatt nødvendige endringer i grunnskoleloven, samt at den obligatoriske grunnskolen utvides til ti år, jf. Ot.prp. nr. 21 (1993-94) og Innst. O. nr. 36 (1993-94). I St.meld. nr. 40 og Ot.prp. nr. 21 er det gitt en foreløpig redegjørelse for økonomiske virkninger av disse endringene. I denne forbindelse ble det som forutsetning for gjennomføring av reformen lagt til grunn at beregningene av økonomiske konsekvenser blir fremlagt for Stortinget snarest mulig og senest innen utgangen av våren 1995. Regjeringen har nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe med deltakelse fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet for å gjennomføre mer utførlige kostnadsberegninger av de omtalte endringene i grunnskoleloven.

- Kostnadsberegningsutvalget skal gjennomgå og vurdere kostnadene ved skolestart for seksåringer. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt de beregningene som utføres av den interdepartementale arbeidsgruppen. Utvalget bes spesielt vurdere økonomiske konsekvenser av ulike forutsetninger, herunder omfang og utnyttelse av kapasitet i barnehagesektoren, og redegjøre i nødvendig utstrekning for hvilke forutsetninger som er benyttet. Utvalget bes redegjøre for hvilke muligheter som foreligger for å oppnå besparelser.

Utvalget bes avgi en rapport om kostnadene ved skolestart for seksåringer innen 1. april 1995.

3

Som forutsatt i kostnadsberegningsutvalgets mandat, vil utvalget bli supplert med en representant for Kommunal- og arbeidsdepartementet ved beregninger av reformer som berører kommuner og fylkeskommuner. Avdelingsdirektør Eivind Dale, Kommunal- og arbeidsdepartementet, oppnevnes som medlem av utvalget i forbindelse med vurdering av ovennevnte saker. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet oppnevner sekretær for å bidra med nødvendig grunnlagsmateriale for utvalget.

Som forutsatt i utvalgets hovedmandat, kan utvalget om ønskelig innhente særskilte uttalelser fra kompetente forskningsmiljøer. Det forutsettes videre at utvalget trekker inn representanter fra Kommunenes Sentralforbund i arbeidet som omhandles av dette tilleggsmandatet.

Utvalget legger med dette fram sin rapport om kostnadene ved Reform 94 og arbeidstidsavtalen for lærere.

Kostnadsberegningsutvalget har følgende permanente sammensetning:

Dosent Arild Hervik, Høgskolen i Molde, leder
Ekspedisjonssjef Hans Henrik Scheel, Finansdepartementet
Ass. direktør Inger-Johanne Sletner, Norges Bank.

For spesielt å utrede bruk av kostnad-nytteanalyser er i tillegg oppnevnt:

Professor Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole
Førstekonsulent Karine Nyborg, Statistisk Sentralbyrå.

Som følge av at utvalget ikke har hatt tid til å avklare prinsipielle forhold vedrørende nytte-kostnadsanalyse før denne rapporten måtte utarbeides, har disse to personene også deltatt i utarbeidelsen av denne rapporten.

I forbindelse med tilleggsmandatet er følgende personer oppnevnt:
Avdelingsdirektør Eivind Dale, Kommunal- og arbeidsdepartementet
Rådmann Jan Refseth, Molde kommune
Økonomisjef Beate Stang Aas, Troms fylkeskommune.

Utvalgets sekretariat har bestått av underdirektør Geir Åvitsland, Finansdepartementet, rådgiver Thor Bernstrøm, Kommunal- og arbeidsdepartementet, avdelingsdirektør Jan Ellertsen, Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet og konsulent Lise Lindbäck, Finansdepartementet.

1.2 UTVALGETS ARBEID

I forbindelse med tilleggsmandatet har det i perioden august 1994 til september 1994 vært avholdt 4 møter i utvalget. Representanter fra utvalget har i tillegg hatt møter med Kommunenes Sentralforbund, Lærerforbundet og Næringslivets Hovedorganisasjon.

1.3 PREMISSER FOR ARBEIDET

Utvalget har vurdert kostnadene ved Reform 94 og arbeidstidsavtalen for lærere. Utvalget har i hovedsak begrenset seg til en vurdering av de direkte kostnadene som påvirker offentlige budsjetter. Innenfor den tidsrammen som har vært til disposisjon, har utvalget verken vurdert mer indirekte kostnader eller eventuelle kostnader for privat sektor. I samsvar med mandatet har utvalget heller ikke vurdert nyttesiden av reformene. Det vises for øvrig til den prinsipielle drøftingen av reformkostnader i "*Beregning av reformkostnader – noen prinsipielle spørsmål*" i avsnitt 1.5, samt omtale i de enkelte kapitler i rapporten.

Arbeidet har funnet sted under et sterkt tidspress, og på enkelte områder har det derfor ikke vært tid til å foreta alle ønskelige beregninger og vurderinger. Utvalget har i slike tilfeller forsøkt å peke på hvilke punkter det bør arbeides videre med.

Rapporten består av tre kapitler i tillegg til innledningskapitlet. De tre kapitlene behandler henholdsvis driftskostnader ved Reform 94, investeringskostnader ved Reform 94 og kostnadene ved arbeidstidsavtalen.

1.4 SAMMENDRAG

I det følgende gis det et sammendrag av hovedpunkter i utvalgets rapport. Sammen- draget er i hovedsak konsentrert om utvalgets konklusjoner. Vi vil likevel peke på at disse konklusjonene for en stor del bygger på beregningstekniske forutsetninger og forutsetninger om forståelse av regelverk. Disse forutsetningene fremkommer mer fullstendig under hver enkelt del av rapporten.

1.4.1 Reform 94 – Driftskostnader

Utvalget har tatt utgangspunkt i en beregningsmodell utarbeidet i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). Denne modellen beregner i prinsippet totalkostnadene ved drift av videregående skole etter innføringen av Reform 94. Utvalget drøfter også kort de netto merkostnadene som kan tilbakeføres direkte til Reform 94. Det er slike merkostnader som ville dannet deler av grunnlaget for en eventuell lønnsomhetsvurdering av reformen. Utvalget har ikke registrert at det fra myndighetenes side ble gjort anslag for merkostnadene ved Reform 94 før reformen ble besluttet gjennomført.

Utvalget er generelt av den oppfatning at beregningene av totalkostnader for Reform 94 er godt dokumentert, og at beregningsarbeidet generelt synes å være gjennomført på en hensiktsmessig måte. Utvalget kan ikke peke på områder der KUFs kostnadsanslag virker urimelige.

De utførte kostnadsberegningene er relativt følsomme for endringer i gjennomsnittlig klassestørrelse. Utvalget ville derfor ha sett det som ønskelig at det hadde foreligget et klarere grunnlag for å vurdere hvordan Reform 94 kan tenkes å påvirke gjennomsnittlig klassestørrelse.

Utvalget har innenfor den tiden som har vært til disposisjon, verken hatt mulighet til å foreta simuleringer av optimal klassestørrelse for enkeltfylker, eller vurdere normtall ut fra observerte klassestørrelser for ulike fylker. Utvalget vil imidlertid peke på at den betydelige samordningen av både grunnkurs og videregående kurs som følger av reformen, må antas å kunne gi vesentlige gevinster med hensyn til klassestørrelse. Ut fra et slikt synspunkt, synes KUFs alternative forutsetninger om klassestørrelse å utgjøre forsiktige anslag for samlet gevinstpotensial.

Drøftingen ovenfor trekker i retning av at KUFs beregninger overvurderer totalkostnaden ved drift av videregående skole etter reformen. I motsatt retning trekker imidlertid at det kan ligge begrensninger på bruken av fristilte ressurser ved sammenlåing av klasser, jf. omtale under "*Klassestørrelse*" i punkt 2.3.5. Dette momentet vil imidlertid ha mindre vekt dersom disse begrensningene ikke er bindende.

Samlet sett er det dermed utvalgets oppfatning at KUFs minimumsanslag for kostnader (alternativ 1 i tabell 2.2.8a) kan være et velegnet anslag for kostnadene ved drift av videregående skole etter gjennomføring av Reform 94. Dersom usikkerheten i et slikt anslag skal reduseres, vil utvalget peke på at det kan være hensiktsmessig med ytterligere arbeid på følgende punkter:

- Analyse av gevinstpotensialet ved økt gjennomsnittlig klassestørrelse som følge av samordning av grunnkurs og videregående kurs i henhold til Reform 94.
- Analyse av endringer i søkeratferd som følge av bedre gjennomstrømming i yrkesfaglige studieretninger etter gjennomføring av Reform 94.

Til tross for den usikkerheten som foreligger, vil utvalget se det som lite sannsynlig at kostnadene ved drift av videregående skole etter gjennomføring av Reform 94 kan overstige KUFs maksimumsanslag for slike kostnader (alternativ 3 i tabell 2.2.8a).

1.4.2 Reform 94 – Investeringskostnader

Utvalget har ikke foretatt noen endelig vurdering av investeringskostnadene for Reform 94. Bearbejdede opplysninger på grunnlag av materiale KUF har hentet inn i en spørreundersøkelse i fylkeskommunene kan antyde samlede investeringer (utstyr og lokaler) i størrelsesorden 400 – 450 mill. kroner for grunnkurs. Dette er noe høyere enn det beløpet på 326 mill. kroner som er bevilget fra 1992 til 1994. Det bevilgede beløpet representerer imidlertid en statlig finansieringsandel, og er ikke et anslag på investeringsbeløpet.

Utvalget vil peke på at det er knyttet betydelig usikkerhet til investeringsberegningene. For det første kan det av kostnadshensyn være hensiktsmessig å samordne relativt likeartede investeringer. Det er derfor mulig at enkelte av de oppgitte investeringsbeløpene også kan inkludere investeringer for videregående kurs. Utvalget har ikke vurdert dette nærmere.

For det andre er det krevende å anslå investeringsbehovet for VK I og VK II. Noe av denne usikkerheten vil løse seg opp når en nærmer seg iverksetting av VK I. I tillegg vil det foreligge usikkerhet knyttet til antall lærlingeplasser, jf. omtale i "*Behovet for nye lærlingplasser*" i avsnitt 3.5. Utvalget vil peke på betydningen av videre arbeid på disse punktene.

Utvalget drøfter bruk av normkostnader i tilknytning til utstyrsinvesteringer. Videre omtales kort forholdet til kompensasjonssystemer og virkninger på fylkeskommunenes incentivstruktur.

1.4.3 Kostnader ved arbeidstidsavtalen

Utvalget har beregnet de netto merkostnadene som følger direkte av arbeidstidsavtalen, gitt at kommunene tilpasser seg effektivt til de endrede bestemmelsene. Dette vil for det første innebære at eventuelle innsparinger eller merkostnader som ikke følger direkte av arbeidstidsavtalen, ikke påvirker de beregnede merkostnadene. Utvalget har videre beregnet merkostnader med utgangspunkt i at alle kommuner strengt har holdt seg til gjeldende regelverk i form av lover, forskrifter, tariffavtaler og bindende rundskriv. Utvalgets beregningsmetode vil også innebære at faktiske kostnader ikke nødvendigvis er relevante for beregningene, dersom disse kostnadene avviker fra hva det kan være grunn til å anta er kostnadseffektiv drift.

Utvalget har anslått følgende direkte kostnadsøkninger som følge av arbeidstidsavtalen:

Kostnadsøkning redusert leseplikt	775 mill. kr
Økte driftskostnader	63 mill. kr
Sum økte kostnader	838 mill. kr

Utvalget peker på at tallanslagene er usikre. Denne usikkerheten er bl.a. knyttet til beregning av lønn for nyansatte og til at regnskapsdataene for driftskostnader ikke er tilstrekkelig detaljerte.

Utvalget har anslått innsparingene ved omdisponering av samrådingstimen på ungdomstrinnet og konferansetimen i videregående skole. Videre har utvalget anslått en effektiviseringsgevinst som følge av redusert overtid og oppfylling av stillinger:

Omdisponering, samrådingsressurs	188 mill. kr
Omdisponering, konferanseressurs	156 mill. kr
Effektivisering redusert overtid og oppfylling av stillinger	>108 mill. kr
Sum omdisponering og effektivisering	452 mill. kr

Anslaget for omdisponering av konferanseressursen er bl.a. avhengig av hvor mange studieretninger som har hatt rom for en slik ressurs innenfor det gamle rammetimetallsbegrepet. Utvalget har her lagt forsiktige anslag til grunn, jf. omtale under "*Konferansetimen i videregående skole*" i punkt 4.2.5.

Det kan på enkelte mindre skoler være problemer med fullt ut å realisere en innsparing knyttet til reduksjon av overtid og oppfylling av stillinger. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette ikke vil føre til vesentlige endringer i anslaget ovenfor.

Utvalget har drøftet mulig omdisponering som følge av mønsterplantimen:

Omdisponering, mønsterplantimen

200 mill. kr

Utvalget er i tvil om kommunene faktisk var pålagt å ha en mønsterplantime før arbeidstidsavtalen trådte i kraft. Vi finner dermed ikke å kunne ta stilling til om omdisponering av mønsterplantimen skal oppfattes som en mindrekostnad som følger av arbeidstidsavtalen. Dersom mønsterplantimen skal tas med som en innsparing, vil det prinsipielle regneopplegget utvalget for øvrig har lagt til grunn, gi et beløp på om lag 200 mill. kroner. I statsbudsjettet for 1994 er det lagt til grunn at statens bevilgning til formålet omdisponeres. Statens opprinnelige bevilgning på 60 mill. kroner i 1987, vil tilsvare om lag 83 mill. kroner målt i 1992-kroner.

Utvalget har drøftet innsparingsmuligheter knyttet til anvendelse av dager med undervisningsfri:

Effektivisering, alternative dager

337 mill. kr

Ut fra et anslag for antall alternative dager, anslår utvalget et effektiviseringspotensial på 337 mill. kroner. I drøftingen under "*Effektiviseringsgevinster*" i punkt 4.2.6 omtaler utvalget en del årsaker til at det særlig på kort sikt vil være vanskelig å realisere dette effektiviseringspotensialet fullt ut i form av innsparinger. Det største problemet synes å være knyttet til begrensningene i justering av ukentlig leseplikt i grunnskolen. Dette vil også være et problem på lang sikt. Utvalget antar likevel at en betydelig del av potensialet kan realiseres.

Utvalget vil videre peke på at realisering av innsparinger også vil avhenge av organisatoriske forhold. Det er rektorene på den enkelte skole som i henhold til arbeidsrettens dom må ta stilling til hvordan effektiviseringspotensialet kan utnyttes. Utvalget legger imidlertid til grunn at det er nødvendig med oppfølging fra kommunene og fylkeskommunene. Mulighetene for å oppnå kostnadsbesparelser kan også avhenge av medvirkning fra sentrale myndigheter, bl.a ved at disse ikke søker å binde opp innsparingsmulighetene.

Som omtalt i rapporten, har arbeidsretten i en dom av 5. mai 1994 klargjort enkelte punkter i arbeidstidsavtalen. Det kan hevdes at denne dommen falt så vidt sent at kommunene vanskelig kunne realisere effektiviseringsgevinster som følge av planlagte undervisningsavbrudd i første halvår 1994. Dersom omdisponering av mønsterplantimen ikke medregnes, vil dette i tilfelle bety at kommunesektoren selv har måttet dekke en merkostnad i underkant av 200 mill. kroner i budsjettåret 1994, jf. at KUF har lagt til grunn en netto merkostnad på 189 mill. kroner. Dersom mønsterplantimen medregnes tilsier utvalgets beregningsopplegg ingen merkostnader for kommunesektoren.

De begrensningene utvalget har omtalt når det gjelder å foreta innsparinger som følge av bruk av planlagte dager uten undervisning, synes i stor grad å være knyttet til de begrensede mulighetene til å justere leseplikten i grunnskolen. For budsjettåret 1995 og senere år, synes det likevel å være tilfelle at netto merkostnader for kom-

munesektoren vil være lavere enn det KUF har beregnet. Det er derfor utvalgets oppfatning at det sett over tid ikke synes å foreligge et netto merbehov til dekning av kostnadene ved arbeidstidsavtalen i forhold til KUFs beregninger.

Utvalgsmedlem Beate Stang Aas har følgende særmerknad:

«Som utvalget selv har anført er det knyttet stor usikkerhet til det beregnede effektiviseringspotensialet.

Så lenge premissene for beregningene av selve effektiviseringspotensialet er uklare, er det ikke grunnlag for å trekke en endelig konklusjon om at kostnadene ved arbeidstidsavtalen i forhold til KUFs beregninger er dekket.

En eventuell beregning etter at skoleåret 1994/95 er gjennomført vil kunne gi en bedre avklaring på dette spørsmålet.»

Utvalgets medlem Jan Refseth har følgende særmerknad:

«Utvalgsmedlemmet Jan Refseth forutsetter for sin del at staten innenfor rammen av arbeidsrettens dom, følger opp kommuner og skoler med råd og veiledning. Han legger videre til grunn for sin tilslutning til vurderingen av potensialet, at det ikke synes å være konstatert forhold i avtalen eller i arbeidsrettens dom som låser for prosesser som kan sikre at potensialet kan utnyttes.»

1.5 BEREGNING AV REFORMKOSTNADER – NOEN PRINSIPIELLE SPØRSMÅL

1.5.1 Reformkostnader

Med en reform forstås her endrede regler for offentlig ressursbruk. Målsettingen for reformen kan være en volum- eller kvalitetsøkning i det offentlige tjenestetilbudet, eller det kan være en kostnadseffektivisering for et gitt tjenestetilbud. I det sistnevnte tilfellet vil det være tale om en reformgevinst. De fleste reformer vil i varierende grad ha virkninger for alle disse komponentene.

Reformkostnader er de kostnadene som direkte eller indirekte er en følge av reformen. Beregning av slike kostnader krever en prognose for de kostnadene som påløper etter at reformen er gjennomført, som så må holdes opp mot de kostnadene som ville ha påløpt uten at reformen hadde blitt gjennomført (basisalternativet). Et anslag for kostnadene uten reform krever en klar definisjon av basisalternativet. I de fleste tilfellene vil det være en framskriving av utgangssituasjonen ut fra eksisterende regelverk og forventede endringer i relevante eksterne rammebetingelser over beregningsperioden. Kostnadene etter reformen vil endre seg dels fordi reglene for ressursbruk endrer seg, men også ved at reformen kan påvirke incitament og atferd både til de klientene som reformen retter seg mot, og til de offentlig ansatte som berøres av reformen. Reformkostnadene vil da bli differansen mellom total-kostnadene etter at reformen er gjennomført og alle direkte og indirekte virkninger er tatt hensyn til, og total-kostnadene ved å opprettholde utgangssituasjonen.

1.5.2 Ulike kostnadsbegreper

En kan tenke seg ulike kostnadsdefinisjoner, og det relevante kostnadsbegrepet vil være avhengig av formålet med analysen.

1.5.2.1 Samfunnsøkonomiske kostnader

Dette vil være beregning av nødvendige ressurskostnader for å gjennomføre en reform. Ressurskostnadene vil bestå av en kvantumskomponent og en verdsettings-

komponent. Kvantumskomponenten bør være i forhold til normer for effektiv drift. Verdssetting av ressursbruken må være basert på en vurdering av ressursenes alternative verdi. I de tilfellene ressursene kan substituere hverandre i en bestemt tjenesteproduksjon, eller ressurser kan sløses med, bør kostnadsberegningen være basert på kostnadseffektiv drift.

De samfunnsøkonomiske kostnadene vil ikke være sammenfallende med virkningene for offentlige budsjetter av flere grunner:

- Det kan skyldes periodiseringer. Investeringer gir en ofte en budsjettbelastning på investeringstidspunktet. Men dersom investeringen har en levetid på mer enn ett år, må årskostnaden periodiseres og avgrenses til depresieringen i det enkelte år.
- Offentlige utgifter kan være rene overføringer fra offentlige kasser til private hushold. Dette gjelder f.eks. utbetalinger til barnetrygd som er en offentlig utgift som ikke har motstykke i offentlig ressursbruk.
- Offentlige budsjetter fanger ikke opp de kostnadene som privat sektor påføres. Dette gjelder f.eks. Reform 94 der privates utgifter til nye lærebøker er en reformkostnad som ikke kommer til syne i offentlige budsjetter.
- Det kan også være at de betalbare markedsprisene ikke samsvarer med ressursenes alternativverdi for samfunnet. Skatter og avgifter representerer en utgift, men det er ikke uten videre gitt at det er en samfunnsøkonomisk kostnad.
- Ressursbruk skjer i noen tilfelle utenfor markedssystemet og er dermed kostnadsfritt for brukeren, men ikke gratis for samfunnet. Et viktig eksempel på dette er miljøkostnader og bruk av fellesressurser.
- Dersom samfunnsøkonomiske kostnader defineres i forhold til kostnadseffektiv drift, kan en ytterligere årsak til forskjell på offentlige utgifter og samfunnsøkonomiske kostnader være at offentlig tjenesteproduksjon ikke skjer på en kostnadseffektiv måte. I mange tilfelle kan det være naturlig å betrakte differansen mellom faktiske kostnader og potensielle kostnader som en form for forbruk i arbeidssituasjonen.

1.5.2.2 Budsjettvirkninger for offentlig sektor

Også beregning av virkninger av en reform for offentlige budsjetter alene reiser mange spørsmål.

(i) Sektorvise virkninger versus konsoliderte nettovirkninger

Reformer eller tiltak kan ha budsjettmessige virkninger for ulike sektorer og for forskjellige administrative nivåer. For eksempel Reform 94 vil ha direkte konsekvenser for fylkeskommunenes skolebudsjetter, men vil også få virkninger for arbeidsmarkedstiltak og for budsjetter i tilknytning til dette. Kartlegging av budsjettvirkningene for en bestemt sektor på et bestemt nivå viser inndekningsbehovet for dette budsjettområdet, men kan gi et svært skjevt og tilfeldig bilde av virkningene for offentlige budsjetter sett under ett.

Til syvende og sist må det offentliges nettoutgifter finansieres gjennom ulike former for beskatning. Når det gjelder de virkningene som en reform eller et tiltak vil ha for skattebetalerne, må alle budsjettvirkninger for offentlig sektor regnes netto. I den sammenheng må det tas hensyn til at mange utbetalinger over offentlige budsjetter i neste omgang genererer inntekter for det offentlige gjennom skatter og avgifter. Det gjelder f.eks. inntektsskatter. En betydelig offentlig utgiftspost er lønnsutgifter. Men dette kan generere skatteinntekter gjennom inntektsskatten i den grad reformen gir høyere sysselsetting samlet sett. I så fall vil netto lønns-

utbetalinger derfor være lønn minus skatter. Tilsvarende kan offentlige utgifter føre til endret privat forbruk av skattlagte varer som også vil føre til endringer i skatteinngangen. En analyse av fiskale konsekvenser av en reform vil kreve at en sammenligner det offentlige nettopproveny før og etter reformen der en også må ta hensyn til hvordan reformen virker på etterspørselen etter skattlagte og subsidierte varer i privat sektor.

(ii) Kortsiktige versus langsiktige virkninger

De fleste reformer vil i utgangspunktet være permanente og derfor i prinsippet virke for all framtid. De budsjettmessige konsekvensene av en reform kan imidlertid være svært forskjellige på kort og lang sikt. Investeringsiden vil i mange tilfelle variere mer over tid enn driftssiden. Mange investeringer er engangsinvesteringer i form av startkostnader. Andre typer investeringer har en periodisitet i den forstand at det er investeringer i utstyr og anlegg som er gjenstand for slitasje og derfor må gjenanskaffes med jevne mellomrom. Utgiftsprofilen og dermed budsjettkonsekvensene kan derfor være nokså forskjellige på kort og lang sikt. Analysehorisonten må være tilstrekkelig lang til at en kan få med både de kortsiktige virkningene og de mer permanente virkningene når systemet har falt til ro i sin nye bane (steady state).

(iii) Nåverdier versus utgiftsprofiler

Når de økonomiske konsekvenser varierer over tid, oppstår spørsmålet om, og eventuelt hvordan, de bør veies sammen. Dersom hensikten er å vise de budsjettmessige konsekvensene av en reform, bør analysen få fram tidsprofilen for betalingsrekken som viser disse virkningene. Her er det viktig at analysehorisonten er tilstrekkelig lang til at en får med alle virkninger inntil systemet stabiliserer seg. Betalingsrekker som varierer over tid gir ikke noe entydig kostnadstall for en reform og er derfor lite egnet som kriterium for sammenlikninger mellom alternative reformer. Det vil derfor i mange tilfelle være hensiktsmessig å fange opp kostnads- og budsjettvirkninger over tid i et enkelt kostnadstall.

Vi kan gjøre dette på to måter. Vi kan regne på nåverdien av den betalingsrekken som reformen genererer. Nåverdien er det samme som kontantekvivalenten til betalingsrekken, dvs. det beløp som må avsettes rentebærende i starten for at det sammen med rentene skal være tilstrekkelig til å dekke de fremtidige utbetalinger. Dersom renten er lik null, blir det den uveiede summen av de fremtidige utbetalingene. Jo høyere renten er, desto lavere vil kontantekvivalenten være ved at beløp som ligger langt fram i tid får mindre vekt.

Dersom startkostnadene er S , driftskostnadene konstante og lik D pr år og investeringene som er gjenstand for depresiering og må erstattes er lik I med en levetid på t år, vil nåverdien til en reform med uendelig horisont være

$$NV = S + I + D/r + I/tr$$

der r er rentesatsen. Formelen bygger på at alle utgifter betales i begynnelsen av hver periode. S og I er de øyeblikkelige investeringene, D/r er nåverdien av driftsutgiftene mens det siste leddet er nåverdien av erstatningsinvesteringene som må til for å holde kapitalutstyret intakt på ethvert tidspunkt.¹

Med $S=100$, $D=200$, $I=200$, $t=10$ år og $r = 0,1$ (10%), blir nåverdien av betalingsrekken 2,5 mrd. kroner (når alle beløp er i mill. kroner). Vi ser av dette at selv

1. Det forutsettes her at depresieringen er lineær og at de årlige erstatningsinvesteringene er lik depresieringen.

om engangsinvesteringene utgjør 20 pst. av budsjettbelastningen i startåret, utgjør de bare 4 pst. av nåverdien til de samlede budsjettvirkningene.

Alternativt kunne vi ha regnet ut de gjennomsnittlige årlige budsjettvirkningene. Det kan defineres som det konstante årlige beløp som måtte settes inn på en rentebærende konto som sammen med rentene ville være tilstrekkelig til å dekke de samlede budsjettkostnadene for reformen. Dersom dette beløpet kalles b , vil det i tilfelle med uendelig horisont være gitt ved $b/r = NV$. I eksemplet ovenfor ville dette bli

$$b = r(S+I) + D + I/t$$

Vi ser at den gjennomsnittlige årskostnaden er rentetapet på de initiale investeringene pluss de årlige driftsutgifter og erstatningsinvesteringer. Med tallene fra eksemplet ovenfor blir de årlige gjennomsnittskostnader 250 mill. kroner der 30 mill. kroner er rentetapet på investeringene, 200 mill. kroner er de løpende driftskostnader og 20 mill. kroner de årlige erstatningsinvesteringer (en tiendedel av 200). Også her ser vi at engangsinvesteringen S , som utgjør en betydelig del av budsjettvirkningen i startperioden, bare utgjør 4 pst. av den årlige gjennomsnittskostnaden (dvs. et rentetap på 10 mill. kroner pr år). Eksemplet viser at engangskostnader som kan utgjøre en betydelig budsjettbelastning ved innføringen av en reform, normalt vil utgjøre en mindre del av total kostnadene for langsiktige reformer.

(iv) Hvor relevante er nåverdiberegninger for offentlige budsjetter?

Nåverdien viser de samlede budsjettvirkninger av en reform i den forstand at det er det kontantbeløp som en ifølge forutsetningene måtte ha for å kunne betjene de samlede utbetalinger knyttet til reformen. Om dette viser seg å være tilstrekkelig til å kompensere for de faktiske utgiftene ved en reform, er selvsagt avhengig av at de forsetninger som ligger til grunn for beregningene slår til. Nåverdibegrepet forutsetter at budsjettinstansen kan låne inn og ut i kredittmarkedet til en rente lik diskonteringsrenten. Det ligger da i sakens natur at de diskonteringsrentene som er relevante for beregningen, er de finansieringsrentene som budsjettinstansen møter i finansmarkedet til enhver tid. Det er klart at det for langsiktige reformer vil være en umulig oppgave å ha noen sikker oppfatning om dette for hele reformens levetid. Nåverdien av budsjettbelastningene vil derfor bare kunne gi en omtrentlig indikasjon om de samlede budsjettvirkningene under nærmere spesifiserte forutsetninger. Den vil derfor ikke være særlig operasjonell som kompensasjonsgrunnlag. Nåverdiberegninger kan likevel være hensiktsmessige når det gjelder sammenlikninger av alternative reformer ved at den anslår de samlede budsjettbelastninger under like forutsetninger.

1.5.3 Kostnadsanslag

Kostnadene kan anslås på to måter. De kan beregnes ved å innhente kostnadsanslag fra de utførende instanser, eller de kan anslås ut fra normtall for effektiv drift. Det vil normalt være en fundamental informasjonsskjevhet mellom sentraladministrasjonen som finansierende instans og de som skal utføre en reform, ved at de utførende etatene har større kunnskaper om faktiske kostnadsforhold enn de bevilgende instansene. Problemet kan da være at de utførende etatene kan ha interesse av at en reform blir gjennomført, f.eks på grunn av det vil bedre de ansattes lønns- og arbeidsforhold, og tilsvarende kan gjelde for private underleverandører. Før beslutning om iverksettelse er fattet, vil de da ha et motiv til å underslå de faktiske kostnadene for derved å maksimere sannsynligheten for at reformen eller tiltaket blir besluttet gjennomført. Dersom reformen eller tiltaket er irreversibelt når det først er

igangsatt (som f.eks. bygging av en bro), vil de faktiske kostnadsforholdene åpenbares i form av budsjettoverskridelser uten at det får konsekvenser for gjennomføringen. Omvendt kan en tenke seg at kostnadsanslagene blir overdrevet i de tilfellene en ønsker å minimere sannsynligheten for at en reform blir iverksatt. Siden informasjonsskjevheter mellom utførende instanser og bevilgende myndigheter skaper incitament til strategisk rapportering av kostnadsanslag, bør en være varsom med å bygge kalkylene utelukkende på anslag fra de utførende instansene.

Kostnadsanslag basert på normtall for effektiv drift løser problemet med strategisk kostnadsrapportering samtidig som det tvinger etater med en produktivitet under gjennomsnittet til effektivisering og kostnadsreduksjoner. Det kan imidlertid være lokale variasjoner i kostnadsforhold som ikke fanges opp av standardiserte normtall. Dersom finansieringsmyndigheten ikke kan avgjøre om høyere kostnader enn normen skyldes ineffektiv drift eller lokale forhold utenfor den utførende etats kontroll, vil ikke normtall være noen løsning på informasjonsproblemet. Normtall forutsetter at det eksisterer beslektet virksomhet som et tiltak kan sammenliknes med, eller at teknologien er kjent. Problemet med usikre kostnadsanslag på grunn av strategisk kostnadsrapportering vil en derfor vente først og fremst for store unike prosjekter som bygger på ukjent teknologi.

1.5.4 Kostnadsanslag ex ante og etterprøving ex post

De aller fleste beslutninger som angår framtiden, vil måtte bygge på antakelser om rammebetingelser og konsekvenser som ikke er kjent med full sikkerhet på beslutningstidspunktet. Usikkerheten med hensyn til kostnader og gevinster ved en reform kan innsnevres ved innhenting og bearbeidning av ytterligere informasjon. Dette medfører imidlertid kostnader, dels ved at innhenting av ytterligere informasjon krever ressurser, og dels ved en utsettelse av realiseringen av den samfunnsøkonomiske gevinsten i det tilfelle at reformen er samfunnsøkonomisk riktig. På den annen side fører det forhold at mange reformer er irreversible til at ytterligere informasjon blir ekstra verdifull.

Det forhold at de gevinster og kostnader som blir realisert etter at en reform er iverksatt (ex post), er forskjellig fra de anslag som ble lagt til grunn for beslutningen om iverksettelse, betyr ikke nødvendigvis at beslutningen er gal. Det kan f.eks. være slik at en kostnadsoverskridelse ex post ikke nødvendigvis gjør reformen ulønnsom. Videre kan det være at kostnadene ved å innhente ytterligere informasjon på beslutningstidspunktet (ex ante) var større enn den forventede verdien av ny informasjon. En påvisning av at en reform er ulønnsom i forhold til de gevinster og kostnader som blir realisert, er en form for etterpåklokskap som er lite konstruktiv i forhold til spørsmålet om det er truffet en korrekt beslutning. Det kan bare avgjøres i forhold til en vurdering av den informasjon som var tilgjengelig på beslutningstidspunktet, og om det var grunn til å vente at verdien av å skaffe til veie ytterligere informasjon kunne berettige bruk av mer ressurser på informasjonsinnhenting.

En beregning av reformkostnader ex post kan likevel være nyttig ut fra flere formål. Dels er dette nødvendig når det gjelder økonomisk kompensasjon til de instanser som skal iverksette reformen. Og dels er det nyttig å få informasjon om gale kostnadsanslag skyldes ugunstige utfall med hensyn til usikre rammebetingelser utenfor beslutningsinstansens kontroll, eller om det skyldes strategisk rapportering av kostnadsanslag fra de utførende instansene. Dersom det siste er tilfellet, gir det en indikasjon om at det bør legges mer vekt på incitamentproblemene i offentlig sektor i vurderingen av framtidige reformer.

KAPITTEL 2

Reform '94 – driftskostnader**2.1 BESKRIVELSE AV REFORMEN**

Reform 94 innebærer relativt betydelige endringer i videregående opplæring. Følgende punkter i reformen har økonomiske konsekvenser:

- a) Det innføres en *lovfestet rett* til 3 års videregående opplæring for alle mellom 16 og 19 år med en tilsvarende plikt for fylkeskommunen til å sørge for tilstrekkelig antall plasser. I henhold til lov om videregående opplæring, har slike søkere rett til ett av tre alternative grunnkurs, og 2 års videregående opplæring som bygger på grunnkurset.
- b) Fylkeskommunen pålegges i *forskrift* å skaffe plass til elever og lærlinger utover dem som har rett til opplæring, for å gi tilbud til funksjonshemmede som trenger mer enn 3 års opplæring, søkere over 20 år og et visst nødvendig omvalg. Når reformen er ferdig gjennomført, skal omfanget av fylkeskommunens videregående opplæring for personer med og uten lovfestet rett til videregående opplæring svare til heltids opplæring for et faktisk antall elever/lærlinger som utgjør minimum 375 pst. av et nærmere fastsatt årskull, jf. forskrift av 20.04.94.
- c) De som etter sakkyndig vurdering blir tatt inn til tilrettelagt opplæring, kan få mer enn 3 års opplæring og fortrinnsrett til sitt primære utdanningsvalg dersom det foreligger et behov ut fra sakkyndige vurderinger.
- d) For fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet innføres det en hovedmodell med 2 år i skole og resten av opplæringen i bedrift. Det skilles mellom en opplæringsdel og en verdiskapingsdel, og den samlede tiden fra påbegynt grunnkurs til avsluttet fagbrev tar inntil 4 år. Dersom det ikke opprettes nok lærlingeplasser, vil fylkeskommunen måtte tilby opplæringen i skole.
- e) Antallet grunnkurs (GK) samordnes og reduseres fra 110 kurs til 13 kurs. Antall videregående kurs for andre årstrinn på videregående skole (VK I) reduseres fra 160 til om lag 90.
- f) Fylkeskommunen pålegges ved lov å etablere en oppfølgingstjeneste. Tjenesten har som hensikt å følge opp de ungdommene som ikke har fast arbeid, ikke har søkt eller tatt imot en opplæringsplass eller som har avsluttet eller vil avslutte utdanningen midt i skoleåret.

Reformen innledes for grunnkurs i skoleåret 1994/95, og vil dermed være fullt gjennomført høsten 1996.

Reformen er nærmere beskrevet i følgende dokumenter:

- NOU 1991: 4 (Blegen-utvalget)
- St.meld. nr. 33 (1991-92)
- Innst. S. nr. 200 (1991-92)
- Ot.prp. nr. 31 (1992-93)
- Innst. O. nr. 80 (1992-93)
- St.prp. nr. 1 (1992-93) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1993-94) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

2.2 BESKRIVELSE AV BEREGNINGER FOR DRIFTSKOSTNADER

I det følgende gis et sammendrag av de beregningene Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) har utført av driftskostnadene som følge av Reform 94. Disse kostnadene omfatter i hovedsak direkte utgifter ved undervisningspersonell, samt utgiftene til administrativt personell (rektor, undervisningsinspektør m.m.). I sammendraget er det lagt vekt på å få fram hovedstrukturen i beregningene og de forutsetningene som er sentrale for konklusjonen, jf. også utvalgets vurderinger under "*Utvalgets vurderinger*" i avsnitt 2.3. Det gis dermed ikke noen fullstendig beskrivelse av alle forholdene ved beregningene.

I vedlegg 2 til utvalgets rapport er det gitt en mer formalisert beskrivelse av hovedstrukturen i beregningene.

2.2.1 Elevtall

KUF har benyttet befolkningsprognoser fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for å finne antall personer i hvert aktuelt årskull. I reformen er det forutsatt at det i tillegg til ordinær kapasitet for et fullt årskull, skal dimensjoneres med et tilbud til voksne, til funksjonshemmede som trenger mer enn 3 års undervisning, og til et visst omvalg. I KUFs forskrift av 20.04.94 er fylkeskommunens plikt til å gi et slikt undervisningstilbud knyttet til et *samlet* volum av elevplasser, og ikke til spesielle rettigheter til omvalg eller for voksne og funksjonshemmede. Forskriften fastslår at fylkeskommunen har plikt til å tilby opplæring for et faktisk antall elever/lærlinger som utgjør minimum 375 pst. av et årskull. (Årskullets størrelse er fastsatt som et gjennomsnitt av de til enhver tid aktuelle årskullene. I tillegg foreligger det overgangsbestemmelser fram til reformen er fullt innført).

KUF har i beregningene lagt til grunn at dette merbehovet er jevnt fordelt på hvert årskull, slik at det for hvert årskull legges til grunn et elevvolum på 125 pst. av kullet. Forskriften stiller imidlertid ikke krav om en slik fordeling av samlet volum på hvert årskull.

Ved fastsettelse av volumtall er det for øvrig ikke tatt hensyn til at en mindre del av hvert elevkull vil få undervisning i statlige og private skoler.

2.2.2 Søkeratferd

Som utgangspunkt for å anslå søkeratferd benytter KUF plantall fra fylkene for skoleåret 1994/95. Disse plantallene gir for hvert fylke oversikt over planlagt antall elever pr. studieretning. I 1994/95 er det lagt til grunn en fordeling med i alt 52 pst. på allmennfaglige studieretninger og 48 pst. på yrkesfaglige studieretninger. Tallene blir justert på følgende måte:

- i. Hvert elevantall blir justert slik at *samlet* elevantall blir lik 125 pst. av hvert årskull på hvert alderstrinn.
- ii. Hvert elevtall justeres slik at den samlede fordelingen (summert over alle fylker) blir 50 pst. for allmennfag og 50 pst. for yrkesfag.

Fordelingen 50/50 mellom allmennfag og yrkesfag videreføres også for videregående kurs (VK I og VK II). Dette representerer dermed en vesentlig endring av den nåværende fordelingen mellom yrkesfag og allmennfag på videregående kurs. I skoleåret 1993/94 var for eksempel andelen elever på yrkesfag i VK I og VK II på henholdsvis 48,16 pst. og 35,19 pst.

2.2.3 Klassestørrelse

I henhold til rundskriv fra KUF av 30.06.94 kan fylkeskommunene som hovedregel fylle opp klassene til 30 elever i allmenne fag og 15 elever i yrkesfag når Reform 94 er fullt gjennomført. Den faktiske gjennomsnittlige klassestørrelsen framkommer i følgende tabell:

Tabell 2.2.3.a: Antall elever pr. klasse

Skoleår:	'91/92	'92/93	'93/94
Allmenne fag:	24,42	24,2	24,31
Yrkesfag	12,33	12,32	12,16

KUF peker på at strukturen med færre og bredere grunnkurs og VK I-kurs bør gi grunnlag for en økning av faktisk gjennomsnittlig klassestørrelse. Det er gjort beregninger med utgangspunkt i følgende gjennomsnittlige klassestørrelser:

Tabell 2.2.3.b: Klassestørrelser i beregningene (antall elever pr. klasse)

	AF / ØK-ADM	YF
alt. 1	26	13,5
alt. 2	25	12,5
alt. 3	24,1	12,3

2.2.4 Antall klasser

På grunnlag av beregninger for antall elever pr. studieretning (jf. "*Søkeratferd*" i pkt. 2.2.2) og gjennomsnittlig klassestørrelse pr. studieretning (jf. "*Klassestørrelse*" i pkt. 2.2.3), beregnes antall klasser pr. studieretning for hvert fylke.

2.2.5 Kostnad pr. klasse

Det beregnes en enhetskostnad pr. klasse.² Sentrale parametre for å fastslå dette kostnadstallet vil være læretimetall pr. klasse, leseplikten for undervisningspersonale og administrative ressurser som f.eks. rektor/undervisningsinspektør.

Det er i tillegg forutsatt at undervisningen i allmenne fag i yrkesfaglige studieretninger gjennomføres i klassestørrelser lik 1,5 ganger klassestørrelsen i yrkesfag. Det er grunn til å anta at sammenslåing av klasser hittil i stor grad har vært gjennomført i fagene norsk og kroppsøving.

2.2.6 Øvrige kostnader

I tillegg til kostnadene ved tilbudet av elevplasser i videregående skole, har KUF foretatt separate beregninger av følgende kostnadskomponenter:

- Læringsplasser etter dagens ordning

Fra og med 1994 har fylkeskommunene ansvar for elever med rett til opplæring (de som omfattes av reformen). I tillegg har de ansvar for utbetaling av lærlingetilskudd til de elevene som allerede følger et opplegg i tråd med Reform 94 (tilskudd på om

2. Modellen beregner egentlig kostnad pr. elev, jf. vedlegg.

lag 2 800 kroner pr. lærling pr. mnd.). KUF har beregnet kostnaden ved løpende kontrakter fram til juni 1996. Lærekontraktene har i gjennomsnitt en kontraktstid på 18 mnd. Fra og med 2. halvår 1996 er tilskudd til lærebedrifter innkalkulert i driftskostnader til skoleplass, siden det er forutsatt at en læreplass etter ny ordning har samme driftskostnad som en skoleplass.

- Etterutdanning av lærere

I KUFs beregninger er det statlige tilskuddet til etterutdanning noe vilkårlig satt til 50 mill. kroner i 1994. Beløpet synes å være basert på en spørreundersøkelse gjort av Statens lærerkurs i 1990 om fylkeskommunenes bruk av etterutdanningsmidler, kombinert med en antakelse om kostnadsdeling mellom staten og fylkeskommunene.

- Oppfølgingstjenesten

Kostnadene til administrasjon av oppfølgingstjenesten er beregnet ut fra at alle fylker skal ha 1 fylkesleder, og at det opprettes regionkoordinatorer svarende til 2 årsverk i hvert fylke. I tillegg avsettes det 1 dagsverk pr. år til målgruppen, som antas å utgjøre om lag 10 – 12 pst. av hvert kull. I beregningene er det lagt til grunn et beløp på 30 mill. kroner for 1994, 40 mill. kroner for 1995 og 50 mill. kroner for 1996. Kostnadene i årene etter 1996 (når reformen er fullt gjennomført), antas å holde seg på nivå med anslaget for 1996.

2.2.7 Spesielt om lærlinger

Som omtalt i "*Beskrivelse av reformen*" i avsnitt 2.1 vil fylkeskommunene måtte øke antall skoleplasser dersom det ikke opprettes nok lærlingeplasser. Tilskuddet til lærebedrifter er satt lik kostnadene ved en tilsvarende skoleplass, slik at et redusert antall lærlingeplasser ikke vil påvirke driftskostnadene ved Reform 94 etter KUFs beregninger. Et økt antall skoleplasser vil imidlertid påvirke samlede investeringskostnader, jf. omtale i "*Reform 94 – investeringskostnader*" i kapittel 3 i utvalgets rapport.

2.2.8 Samlede driftskostnader

Basert på ulike forutsetninger om klassestørrelse, jf. "*Klassestørrelse*" i punkt 2.2.3, har KUF beregnet følgende driftskostnader for årene 1994 – 96:³ For en nærmere omtale av den tekniske beregningsmåten, vises det til vedlegg 2 til utvalgets rapport.

Tabell 2.2.8.a: Beregnede driftskostnader, mill. kroner

År	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Øvrige kostnader
1994	9867	9902	9920	162
1995	9342	9462	9524	254
1996	9441	9646	9751	264

3. KUFs beregninger strekker seg også videre utover i tid.

2.3 UTVALGETS VURDERINGER

2.3.1 Ulike kostnadsbegreper

Reform 94 medfører at videregående opplæring på viktige områder gjøres rettighetsbasert. Dette utløser igjen krav til fylkeskommunene om et bestemt omfang av elevplasser og en sammensetning av elevplassene som gjør at elevenes rettigheter oppfylles.

Utvalgets mandat er begrenset til å vurdere kostnadene som følger av Reform 94. Utvalget har ytterligere begrenset seg til å vurdere kostnadene for fylkeskommuner og eventuelle direkte kostnader for staten. Utvalget tar dermed ikke stilling til den eventuelle samfunnsmessige gevinsten ved raskere gjennomstrømming av elever, eller andre forhold som måtte ha inngått i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetskalkyle. Utvalget vurderer heller ikke kostnader i privat sektor, f.eks. i form av kostnader til lærebøker. Vi viser for øvrig til omtalen i "*Beregning av reformkostnader – noen prinsipielle spørsmål*" i avsnitt 1.5 om prinsipielle forhold ved beregning av reformkostnader.

Dersom utvalget skulle vurdere om Reform 94 burde gjennomføres, ville det på kostnadssiden vært nødvendig å betrakte *merkostnaden* ved å gjennomføre reformen, dvs. differansen mellom kostnadene ved videregående skole før og etter reformen. De beregningene KUF har utført, er imidlertid knyttet til *totalkostnaden* ved videregående skole etter at Reform 94 er gjennomført. Beregning av slike totalkostnader (og ikke merkostnader), vil ikke gi kostnadsinformasjon som gir grunnlag for å vurdere om reformen bør gjennomføres. Totalkostnadene vil imidlertid ha relevans for hvilket *samlet* beløp som må overføres til fylkeskommunene for å dekke utgiftene ved videregående skole.

Utvalget har ikke registrert at det fra myndighetenes side ble gjort anslag for merkostnaden ved Reform 94 før reformen ble besluttet gjennomført. I stedet ble det lagt vekt på at driftssiden ved reformen kunne finansieres innenfor den rammen som ble tildelt fylkeskommunene til drift av videregående skole i 1992, jf. bl.a. St.meld.nr.33 (1991-92):

«De viktigste statlige overføringene til drift av videregående opplæring er i dag sektortilskuddet, særtilskudd bl.a. til økt elevtall, tilskudd til fagopplæringen i arbeidslivet, etterutdanning av lærere og tilskudd til landslinjer. Dersom disse overføringene opprettholdes på det samme nivå som i 1992, og fylkeskommunene sett under ett bruker samme beløp på videregående opplæring, vil det på driftssiden samlet være økonomisk dekning for gjennomført reform i 1995-1996.»

På denne måten ble beslutningen om gjennomføring av reformen koplet sammen med en nedgang i elevtall som ville kommet uavhengig av myndighetenes beslutninger. Utvalget vil peke på at denne framgangsmåten ikke ga grunnlag for å lønnsomhetsberegne reformen. Vi tar imidlertid til etterretning at formålet med en kostnadsberegning nå først og fremst vil være å gi et grunnlag for å fastsette overføringer til fylkeskommunene. Utvalget beregner derfor primært totalkostnader slik KUF har gjort. Under "*Mulige innsparinger*" i punkt 2.3.8 vurderer likevel utvalget merkostnadene ved reformen for fylkeskommunene, og prøver samtidig å ta hensyn til de direkte kostnadene over statsbudsjettet. Vi vil videre påpeke at bruken av totalkostnader ikke betyr at utvalget tar direkte stilling til størrelsen på overføringene til kommunene, jf. "*Avgrensning av utvalgets mandat*" i punkt 2.3.9.

I samsvar med ovenstående, vil utvalget betrakte totalkostnaden ved drift av videregående skole etter gjennomføring av Reform 94 som kostnaden for fylkeskommunene ved å opprettholde et tilbud av elevplasser som tilfredsstillende de kra-

vene som er fastsatt i lover og forskrifter/rundskriv om videregående opplæring. Eventuelle kostnader ved videregående opplæring som fylkeskommunene pådrar seg utover dette, henføres ikke til reformen.

En konsekvens av denne definisjonen er at det kan finnes fylkeskommuner som ikke kan opprettholde sitt tilbud til omvalg, funksjonshemmede og voksne søkere innenfor den kostnadsrammen som blir beregnet for Reform 94. En alternativ fremgangsmåte ville derfor være å definere totalkostnaden ved Reform 94 som totalkostnaden for hvert enkelt fylke ved å gi et tilbud som tilfredsstiller rettighetene for 16 – 19-åringer, samt opprettholde sitt nåværende tilbud for andre søkere. Utvalget har imidlertid lagt til grunn at dette tilbudet vil kunne dekkes innenfor rammen på 375 pst. Det vises for øvrig til omtale av samlet elevtall i "*Antall elevplasser*" i punkt 2.3.3.

2.3.2 Generelt om kostnadsberegningene

De kostnadsberegningene KUF har utført inneholder enkelte sentrale forutsetninger. Disse forutsetningene kan i noen tilfeller oppfattes å være gitt utenfra uten vesentlig påvirkningsmulighet fra fylkeskommunene. Dette vil for eksempel gjelde utviklingen i demografi og søkeratferd. Andre forutsetninger i modellen er i realiteten anslag på fylkeskommunens atferd, og kunne i prinsippet vært erstattet med mer presise estimater dersom modellen hadde hatt en mer komplisert struktur. Dette vil for eksempel gjelde anslagene for klassestørrelse, der en alternativ (men betydelig mer komplisert) framgangsmåte ville være å beregne optimal klassesammensetning for hver enkelt fylkeskommune, gitt de restriksjonene som følger av regelverket.

Utvalget vil peke på at fordelene med å benytte en mer komplisert modellstruktur må veies mot både direkte kostnader i form av økte utgifter og økt tidsbruk ved modellutforming og modellbruk, samt mot indirekte kostnader ved at modellen kan være vanskeligere å forstå og etterprøve. Utvalget har i sine vurderinger begrenset seg til å vurdere de beregningene som er utført av KUF, og har ikke selv utformet alternative modellberegninger. En slik framgangsmåte er under enhver omstendighet nødvendig med den korte tiden utvalget har fått til rådighet. I tillegg er det utvalgets oppfatning at selve utformingen av beregningene under enhver omstendighet bør utføres av KUF som ansvarlig faginstans.

Utvalget har i forbindelse med beregningene vurdert bruk av Statistisk sentralbyrås makromodell for kommunal økonomi (MAKKO). MAKKO er en modell som beskriver hvordan kommunal sysselsetting og tjenesteproduksjon avhenger av standarder og dekningsgrader i ulike tjenesteytende sektorer, samt av befolkningens fordeling på aldersgrupper. Modellen kan bl.a. brukes til å framskrive sysselsettingen og antall klienter i ulike tjenesteytende sektorer i kommuneforvaltningen. Når det gjelder videregående skole, vil imidlertid modellen ikke fange opp endringer i fordelingen av elever på ulike linjer, og de virkningene dette vil ha på sysselsettingen. Siden Reform 94 kan føre til slike vridninger, er Statistisk sentralbyrå av den oppfatning at modellen slik den foreligger, er lite egnet til å analysere kostnadene ved reformen.

Utvalget har innenfor den tidsrammen det har hatt til rådighet, primært vurdert anslagene for samlet antall elevplasser, søkeratferd og klassestørrelse. Disse forholdene drøftes punktvis nedenfor. Utvalget har i mindre grad vurdert anslagene for enhetskostnader pr. klasse og elev, samt kostnadene ved oppfølgingstjenesten og etterutdanning av lærere. Det vises likevel til omtale under "*Øvrige kostnader*" i punkt 2.3.6.

I modellen er alle direkte driftskostnader (for gitt klassestørrelse) antatt å være proporsjonale med antall klasser. Dette synes å være en rimelig forutsetning. Det

synes vanskelig å finne knappe faktorer som kunne tilsi overproporsjonale kostnader, eller vesentlige innslag av faste kostnader som kunne tilsi underproporsjonale kostnader.

Modellen er kalibrert på regnskapsdata for 1992, og resultatene fra modellkjøringer vil være fullt sammenfallende med faktiske kostnader for dette året. Sammenlikning av modellen med regnskapsdata for 1993, viser et meget lite avvik på makronivå (om lag 0,5 pst.), mens avvikene er til dels betydelige på fylkesnivå. Dette er imidlertid nettopp slike avvik en må forvente å finne når kostnaden pr. elev pr. år varierer vesentlig fra fylke til fylke, og kostnadsberegningene i modellen i vesentlig grad er basert på gjennomsnitt for hele landet. Samlet sett gir dermed kjøring av modellen mot regnskapsdata ikke grunnlag for antakelser om tekniske feil i modellen.

Utvalget vil generelt peke på fordelene ved å benytte en modell basert på ulike normtall, framfor spørreundersøkelser eller liknende framgangsmåter. Slike undersøkelser vil entydig gi fylkeskommunene incentiver til å overvurdere kostnadene ved Reform 94, og er dermed isolert sett ikke velegnede til å foreta kostnadsvurderinger. Dette utelukker imidlertid ikke at spørreundersøkelser kan benyttes som grunnlag og kontroll for modellbaserte beregninger.

2.3.3 Antall elevplasser

Volumforutsetningene i modellen («375 pst», jf. *"Elevtall"* i pkt. 2.2.1) er på en måte uproblematisk, i den forstand at fylkeskommunen har plikt til å tilby dette volumet, men ikke til å opprettholde et bestemt kvalitetsnivå på tilbudet for søkere som ikke faller inn under de rettighetene som er definert for aldersgruppen 16 – 19 år. Med den definisjonen utvalget har valgt av totalkostnader, jf. *"Reform 94 – Driftskostnader"* i punkt 1.4.1, vil dermed forutsetningen om antall elevplasser strengt tatt først være problematisk dersom de omtalte 375 pst. ikke er tilstrekkelig til å sikre de fastsatte rettighetene for aldersgruppen 16 – 19 år.

Utvalget vil likevel peke på at det ikke følger av Reform 94 at tilbudet til voksne søkere og funksjonshemmede skal svekkes. Dette vil i tilfelle tilsi at det hadde vært ønskelig med separate kostnadsestimater for det rettighetsbaserte tilbudet og for det øvrige tilbudet, uten at det øvrige tilbudet dermed gjøres rettighetsbasert. Et moment som taler mot slike separate kostnadsestimater kan være at etterspørselen etter det øvrige tilbudet kan variere vesentlig både over tid og fra fylke til fylke. Spesielt vil etterspørselen etter videregående utdanning for voksne over 20 år trolig være avhengig av lokale og/eller tidsavhengige forhold i arbeidsmarkedet. Slike forhold *kan* tale for å benytte et ad-hoc basert volumtall som i noen grad bygger på subjektivt skjønn.

Utvalget vil vise til at de problemene som er omtalt ovenfor, blir mindre aktuelle dersom det fastsatte volumet på 375 pst. overstiger fylkeskommunenes samlede tilbud før gjennomføring av reformen. Dette vil i så fall gjøre det mindre sannsynlig at tilbudet til voksne søkere og funksjonshemmede blir svekket som følge av reformen. Ifølge opplysninger fra KUF, var dekningsgraden i videregående skole i 1992 og 1993 på henholdsvis 336,2 pst. og 347,1 pst.

I tillegg kan det være grunn til å peke på at antallet «omvalgssøkere» vil bli lavere etter hvert som reformen fases inn, noe som isolert sett også vil bedre tilbudet til voksne søkere og funksjonshemmede. På lengre sikt vil også antallet voksne søkere bli redusert, siden en større andel av hvert kull vil gjennomføre videregående skole etter innføring av reformen. Dette gjør at det på lengre sikt kan være hensiktsmessig å redusere dekningsgraden på 375 pst., jf. omtale under *"Beregning av merkostnader; videreføring av gammel ordning vs. Reform 94."* i punkt 2.3.7.

2.3.4 Søkeratferd

Et sentralt formål ved Reform 94 er å bedre gjennomstrømmingen av elever, slik at elevene i gjennomsnitt når studie- og/eller yrkeskompetanse på kortere tid enn tidligere. Et vesentlig problem ved det tidligere systemet for videregående utdanning har vært at mange elever ikke har fått adgang til videregående opplæring som bygger på det grunnkurset de har tatt. I stedet for å gå over til videregående kurs, har dermed slike elever ofte tatt flere enn ett grunnkurs.

Det har tidligere vært mer problematisk å komme videre fra yrkesrettede grunnkurs enn fra allmennfaglige grunnkurs. Det er grunn til å anta at elevene lar slike kapasitetsproblemer påvirke sine valg av studieretning, slik at preferansene for ulike kurstyper avveies mot sannsynligheten for ikke å komme inn på videregående kurs. Dette vil i tilfelle bety at søkingen til yrkesfaglige kurs vil øke relativt til allmennfaglige kurs etter innføringen av Reform 94, siden elevene nå vil ha rett til en opplæring som bygger på grunnkurset.

I KUFs modell er den samlede fordelingen mellom yrkesfag og allmennfag korrigert fra 48/52 i fylkeskommunenes plantall for grunnkurs, til 50/50 i beregningene for både grunnkurs og videregående kurs, jf. "*Søkeratferd*" i punkt 2.2.2. Korreksjonen er i stor grad basert på subjektivt skjønn, uten at det ligger spesielle beregninger til grunn. Slike beregninger kunne f.eks være basert på intervjuundersøkelser av et utvalg av søkere.

Søkeratferden vil i hovedsak være vanskelig å kontrollere for fylkeskommunene, slik at faktisk søkeratferd kan benyttes til å etterprøve modellen uten at fylkeskommunene gis incentiver til strategiske tilpasninger. En slik etterprøving av modellen kan i stor grad kompensere for at initialanslagene synes noe tilfeldige. Søkeratferden for grunnkursene for skoleåret 1994/95 synes å ligge tett opp til de tallene som er lagt til grunn i modellen. I følge KUF viser foreløpige tall en fordeling med 50,3 pst. på allmenne fag og 49,7 pst. på yrkesfag.

Totalkostnadene er følsomme for variasjoner i søkeratferd. En variasjon på fem prosent i begge retninger gir seg utslag i form av en kostnadsendring i størrelsesorden +/- 200 millioner kr.

2.3.5 Klassestørrelse

Som omtalt i "*Beskrivelse av reformen*" i avsnitt 2.1, er både antall grunnkurs og antall videregående kurs redusert ved innføringen av Reform 94. Dette gir fylkeskommunene større mulighet til å fordele elevene slik at det gjennomsnittlige elevtallet i hver klasse øker. Siden kostnadene i stor grad er avhengig av antall klasser, og ikke direkte av antall elever, vil dette redusere kostnadene ved å tilby et gitt antall elevplasser. Mulighetene for kostnadsreduksjoner kan illustreres ved det stiliserte talleksempelen i boks 2.3.5a.

Kursstruktur og klassestørrelse

Betrakt et stilisert tilfelle med 12 elever som er fordelt mellom i alt 4 kurstyper slik som angitt i tabellen nedenfor. (Vi antar for enkelhets skyld at elevenes førstevalg må aksepteres). Maksimalt antall elever i hver klasse er 3. Med denne fordelingen må det opprettes ialt 6 klasser. La så kurstypene A og B slås sammen, og kurstypene C og D slås sammen. Antall klasser kan da reduseres til 4 med den samme søkeratferden.

Kurs A	2 søkere	1 klasse
Kurs B	4 søkere	2 klasser
Kurs C	2 søkere	1 klasse
Kurs D	4 søkere	2 klasser

For å kunne realisere slike kostnadsbesparelser som er skissert ovenfor, må skolene kunne redusere antall lærertimer for et gitt antall elevplasser. Mulighetene for å redusere antall lærertimer vil på kort sikt kunne være begrenset av oppsigelsesvern og andre forhold i arbeidsmarkedet. I tillegg vil imidlertid KUF gjennom ulike former for regelverk kunne begrense skolenes mulighet til å endre antall lærertimer. Utvalget vil i den forbindelse bl.a. vise til at KUFs rundskriv F-60-94 av 30.06.94 vedrørende minste lærertimetall for drift av videregående skoler, der det bl.a. heter i tilknytning til sammenslåing av klasser med inntil 15 elever i allmenne fag og valgfag:

«Ved sammenslåing av klasser bør lærertimer som frigjøres, nyttes til faglige og pedagogiske differensieringstiltak ut fra læreplanenes målsetting og elevenes sikkerhet i undervisningssituasjonen».

Utvalget vil peke på at bestemmelser av denne typen kan redusere muligheten for å gjennomføre innsparinger, samtidig som den faktiske ressursbruken til faglige og pedagogiske tiltak vil avhenge på en vilkårlig måte av den initiale klassefordelingen.

Utvalget har fått gjennomført modellsimuleringer som viser hvor følsomme kostnadene i modellen er for alternative forutsetninger om sammenslåing av klasser, jf. "*Kostnad pr. klasse*" i punkt 2.2.5. Dersom vi forutsetter at det ikke skjer noen sammenslåing av klasser i allmenne fag i yrkesfaglige studieretninger, vil dette bidra til å øke de beregnede totalkostnadene med om lag 150 mill. kroner. Etter drøftinger med KUF legger imidlertid utvalget til grunn at formuleringene i rundskrivet ikke kan oppfattes som bindende for fylkeskommunene.

I KUFs beregninger er gjennomsnittlig klassestørrelse for hver studieretning skjønnsmessig vurdert, men med relativt små avvik fra historiske tall, jf. "*Klassestørrelse*" i punkt 2.2.3. I tillegg er det foretatt følsomhetsanalyser av hvordan ulike forutsetninger for klassestørrelse påvirker samlede kostnader, jf. "*Samlede driftskostnader*" i punkt 2.2.8.

På samme måte som for søkeratferd, kunne det være aktuelt å etterprøve forutsetningene om klassestørrelse ved å betrakte den klassestørrelsen som faktisk realiseres når reformen trer i kraft. Selv om en slik etterprøving kan gi verdifull informasjon, er det likevel viktig å være klar over at klassestørrelsen i stor grad styres av fylkeskommunene. Et eventuelt system der fylkeskommunenes kostnader, og overføringene fra staten, tilpasses til faktisk klassestørrelse, vil generelt redusere fylkeskommunenes incentiver til å øke klassestørrelsen.

Et alternativ til å etterprøve klassestørrelsen fylkesvis, er å beregne normerte klassestørrelser ut fra de enhetene som er mest effektive. Det vises til nærmere omtale under "*En samlet vurdering*" i punkt 2.3.10.

2.3.6 Øvrige kostnader

Som omtalt under "*Øvrige kostnader*" i punkt 2.2.6, har KUF beregnet kostnader for lærlingeplasser etter dagens ordning, etterutdanning av lærere og oppfølgingstjenesten. Beregningene av kostnader for lærlingeplasser etter dagens ordning vil være avhengig av framskrivninger av inngåtte kontrakter. Utvalget viser til omtale under "*Søkeratferd*" i punkt 2.3.4. Utvalget har ikke innenfor den tidsrammen som har vært til disposisjon, foretatt separate beregninger av kostnadene ved etterutdanning av lærere.

Utvalget har innenfor den tidsrammen som står til disposisjon, også hatt små muligheter til å vurdere anslagene for oppfølgingstjenesten. Her kan det imidlertid være grunn til å peke på at regelverket for Reform 94 ikke gir en så entydig beskrivelse av hvilken kvalitet det skal være på oppfølgingstjenestens ytelser, at det uten et vesentlig innslag av skjønn vil være mulig å beregne kostnaden ved tjenesten. Et annet forhold utvalget ikke har beregnet virkningen av er potensielle merkostnader for offentlige arbeidsgivere som følge av et økt antall lærlinger i offentlig sektor.

2.3.7 Beregning av merkostnader; videreføring av gammel ordning vs. Reform 94.

I tabellen nedenfor vises merkostnadene for kommunesektoren basert på KUFs modell, samt videreføring av faktiske dekningsgrader og enhetskostnader fra regnskapsdata for 1992:

Tabell 2.3.7.a: Merkostnader Reform 94, 1992-basis, mill. kroner

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dekningsgrad	336 pst.	336 pst.	336 pst.	336 pst.	336 pst.	336 pst.
Kostnad pr. elev	0,0515	0,05154	0,05154	0,05154	0,05154	0,05154
Antall elever	178744	176949	177504	176935	176771	175685
Lærlingetilskudd	290,3	290,3	290,3	290,3	290,3	290,3
Sum kostnader gammel ordning	9502,8	9410,3	9438,9	9409,5	9401,1	9345,1
Kostn. Reform 94	9866,7	9341,6	9441,1	9727,7	9704,7	9673,8
Merkostn. i forhold til ref. bane	363,9	-68,7	2,2	318,2	300,6	328,7
Besparelser i forhold til 1992-nivå	533	1058	959	673	696	727

Tabellen viser at merkostnaden på fylkeskommunale budsjetter som følge av driftssiden i Reform 94 de ulike årene, varierer fra en mindrekostnad på om lag 70 mill. kroner til en merkostnad på om lag 360 mill. kroner. Noe av årsaken til denne variasjonen er usikkerhet omkring dimensjoneringen av videregående kurs i 1995 og 1996. For årene etter 1997 antar utvalget at den årlige merkostnaden ved Reform 94 vil ligge på om lag 300 mill. kr. For å få et anslag som ville være velegnet for beslutningsformål, måtte kostnadene vært henført til samme eller sammenliknbare tidspunkter ved en nåverdiberegning eller en annuitetsberegning. Tabellen viser også besparelser i forhold til en videreføring av de samlede utgiftene til videregående opplæring i 1992 på om lag 10.400 mill. kroner.

Tabellen ovenfor fanger ikke opp alle driftskostnadene i forbindelse med innføringen av Reform 94. Statlig tilskudd i til etterutdanning (anslått til 50 mill. kro-

ner), kostnader til administrasjon av oppfølgingstjenesten (anslått til 30 mill. kroner i 1994, 40 mill. kroner i 1995 og 50 mill. kroner i 1996 og senere år) og tilskudd til lærebedrifter etter dagens ordning (anslått til 82 mill. kroner i 1994 og 164 mill. kroner i 1995-97) er ikke tatt med. Det samme er tilfelle for en økning i borteboerstipend fra Lånekassen som følge av en forventet økning i antall borteboere (anslått til 100 mill. kroner). Andre forhold som ikke er tatt med i beregningene, er et økt behov for tilskudd til produksjon av læremidler (anslått til om lag 60 mill. kroner fordelt over tre år) og ekstratilskuddet til lærlingebedrifter (se "*Konklusjoner og videre arbeid*" i avsnitt 3.6). Produksjonsstøtten kommer som en følge av endrede læreplaner og fordeles til forlagene for bl.a. å dekke kostnader ved produksjon av bøker med svakt kommersielt potensial. Ekstratilskuddet til lærlingebedriftene er øremerket til kvalitetssikrende tiltak.

I tillegg til punktene ovenfor vil Reform 94 kunne påvirke utgiftene til arbeidsmarkedstiltak. I mars 1994 hadde om lag 7 600 personer i aldersgruppen 16-19 år praksisplasser finansiert over statsbudsjettet. Dersom vi legger til grunn en gjennomsnittspris på 4 100 kroner pr. mnd. pr. praksisplass fordelt med 3 000 kroner i kursstønad og 1 100 kroner i støtte til bedrift, vil dette gi en årlig utgift på om lag 375 mill. kroner (tall hentet fra Kommunal- og arbeidsdepartementet).

Hvor stor del av beløpet på 375 mill. kroner som vil falle bort som følge av Reform 94, vil avhenge av flere faktorer. Kursstønad og eventuelle tilleggsytelser i tilknytning til praksisplasser vil falle bort etter hvert som årskullene faller inn under retten til videregående opplæring. Hvor stort beløp som vil gå ut i form av driftsstøtte, vil dermed avhenge av hvor store deler av kullet videregående skole faktisk klarer å fange opp etter reformen og av den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet.

Utvalget har ikke drøftet mer indirekte virkninger på offentlige budsjetter, som for eksempel endrede kostnader i høyere utdanning og i arbeidsmarkedstiltak for gruppen 20 – 24 år, som følge av endret tilstrømming fra videregående skole.

Utvalget har i denne delen kun tatt for seg merkostnader i forbindelse med driftssiden av Reform 94. I tillegg kommer de investeringene som har funnet og vil finne sted som en direkte følge av reformen, jf. "*Reform 94 – investeringskostnader*" i kapittel 3 i utvalgets rapport.

2.3.8 Mulige innsparinger

På basis av drøftingen ovenfor, vil utvalget peke på to mulige innsparingsområder:

a)

Den vesentlige innsparingsmuligheten som følger direkte av regelendringer i Reform 94 er knyttet til klassestørrelse. Utvalget vil derfor anbefale at det foretas en nærmere analyse av hvordan gjennomsnittlig klassestørrelse for gitte studieretninger varierer fra fylke til fylke. En slik analyse vil kunne gi et grunnlag for å fastsette klarere normtall for faktisk klassestørrelse på ulike studieretninger. Det vil være nødvendig at slike analyser tar hensyn til geografiske variasjoner og variasjoner i lokalstørrelser, der disse må antas å være av betydning.

b)

Etter innføring av reformen vil det relative omfanget av voksne søkere til videregående skole etterhvert reduseres som følge av at en økt andel av hvert årskull gjennomfører videregående skole. Dette gjør at det samme tilbudet til voksne søkere, funksjonshemmede og omvalgssøkere kan opprettholdes med en lavere deknings-

grad enn 375 pst. En reduksjon av dekningsgraden på 375 pst. vil dermed være en innsparingsmulighet som etter hvert kan realiseres uten at det samlede tilbudet i videregående skole blir kvalitetsmessig svekket.

2.3.9 Avgrensning av utvalgets mandat

Utvalget har i drøftingen ovenfor begrenset seg til å vurdere *kostnadene* ved Reform 94. Utvalget tar således ikke stilling til hvor mye midler som bør overføres fra staten til fylkeskommunene for å finansiere reformen. For eksempel vil fylkeskommunene kunne hevde at nedgangen i antall elever i lang tid har vært kjent, og at de derfor *uten* Reform 94 ville brukt mindre penger på videregående skole og mer penger på helsevesen. På den annen side kan staten hevde at overføringene til fylkeskommunene ville blitt redusert som følge av redusert elevtall, dersom Reform 94 *ikke* skulle gjennomføres.

2.3.10 En samlet vurdering

Utvalget er generelt av den oppfatning at beregningene av totalkostnader for Reform 94 er godt dokumentert, og at beregningsarbeidet generelt synes å være gjennomført på en hensiktsmessig måte. Utvalget kan ikke peke på områder der KUFs kostnadsanslag virker urimelige.

De utførte kostnadsberegningene er relativt følsomme for endringer i gjennomsnittlig klassestørrelse, jf. "*Klassestørrelse*" i punkt 2.2.3. Som omtalt under "*Klassestørrelse*" i punkt 2.3.5, ville utvalget ha sett det som ønskelig at det hadde foreligget et klarere grunnlag for å vurdere hvordan Reform 94 kan tenkes å påvirke gjennomsnittlig klassestørrelse.

Utvalget har innenfor den tiden som har vært til disposisjon, verken hatt mulighet til å foreta simuleringer av optimal klassestørrelse for enkeltfylker, eller vurdere normtall ut fra observerte klassestørrelser for ulike fylker. Utvalget vil imidlertid peke på at den betydelige samordningen av både grunnkurs og videregående kurs som følger av reformen, må antas å kunne gi vesentlige gevinster med hensyn til klassestørrelse. Ut fra et slikt synspunkt, synes KUFs alternative forutsetninger om klassestørrelse å utgjøre forsiktige anslag for samlet gevinstpotensial.

Drøftingen ovenfor trekker i retning av at KUFs beregninger overvurderer totalkostnaden ved drift av videregående skole etter reformen. I motsatt retning trekker imidlertid at det kan ligge begrensninger på bruken av fristilte ressurser ved sammenslåing av klasser, jf. omtale under "*Klassestørrelse*" i punkt 2.3.5. Dette momentet vil imidlertid ha mindre vekt dersom disse begrensningene ikke er bindende.

Samlet sett er det dermed utvalgets oppfatning at KUFs minimumsanslag for kostnader (alternativ 1 i tabell 2.2.8a) kan være et velegnet anslag for kostnadene ved drift av videregående skole etter gjennomføring av Reform 94. Dersom usikkerheten i et slikt anslag skal reduseres, vil utvalget peke på at det kan være hensiktsmessig med ytterligere arbeid på følgende punkter:

- Analyse av gevinstpotensialet ved økt gjennomsnittlig klassestørrelse som følge av samordning av grunnkurs og videregående kurs i henhold til Reform 94.
- Analyse av endringer i søkeratferd som følge av bedre gjennomstrømming i yrkesfaglige studieretninger etter gjennomføring av Reform 94.

Til tross for den usikkerheten som foreligger, vil utvalget se det som lite sannsynlig at kostnadene ved drift av videregående skole etter gjennomføring av Reform 94

kan overstige KUFs maksimumsanslag for slike kostnader (alternativ 3 i tabell 2.2.8a).

KAPITTEL 3

Reform 94 – investeringskostnader**3.1 INNLEDNING**

Reform 94 vil medføre et behov for investeringer i fylkeskommunene. Dette investeringsbehovet vil for det første skyldes endringer av læreplaner som følge av reduksjon av antall grunnkurs og videregående kurs. I tillegg vil en forventet endring i søkeratferden fra allmennfaglige til yrkesfaglige kurs skape et investeringsbehov.

I denne delen av utvalgets rapport vil vi innlede med en beskrivelse av problemstillingen når det gjelder investeringer i grunnkurs. Deretter vil vi i "*Informasjonsinnhenting*" i avsnitt 3.3 omtale den metoden KUF har benyttet for informasjonsinnhenting og de resultatene som foreløpig er framkommet. I "*Utvalgets vurderinger*" i avsnitt 3.4 drøfter utvalget investeringsberegningene for grunnkurs, mens "*Behovet for nye lærlingplasser*" i avsnitt 3.5 inneholder en særskilt omtale av den usikkerheten som ligger i behovet for nye lærlingeplasser etter gjennomføring av reformen. I "*Konklusjoner og videre arbeid*" i avsnitt 3.6 drøfter utvalget kort videre arbeid.

3.2 INVESTERINGER I GRUNNKURS

I det følgende gir vi en omtale av de viktigste momentene ved investeringer i grunnkurs i 1994. De momentene som omtales vil i hovedsak være analoge til de forholdene som vil oppstå ved investeringer i videregående kurs i 1995 og 1996.

Investeringsbehovet for grunnkurs er knyttet til:

1. behovet for nytt utstyr
2. ombygging av lokaler

Når det gjelder *utstyrskravet*, innebærer Reform 94 at antall grunnkurs reduseres til 13 kurs. Disse kursene har nye læreplaner (med nye veiledende utstyrslistene) som i ulik grad skiller seg fra de gamle læreplanene. Samtidig er det en målsetning ved reformen å bidra til at en større andel av årskullene søker seg til yrkesfag. Dette vil medføre et behov for å opprette nye klasser innenfor de studieretningene som får økt elevtilstrømming.

Investeringsbehovet oppstår dermed for det første pga. differansen mellom utstyrskravene i nye og gamle læreplaner. For eksempel vil en grunnkursklasse i tegning, form og farge for skoleåret 1993-94, inngå som en grunnkursklasse i formgivning i den nye strukturen. Læreplanen for en slik «konvertert» klasse vil i sin alminnelighet avvike fra læreplanen for den «opprinnelige» klassen fra før gjennomføringen av reformen.

For det andre vil opprettelse av nye klasser innen enkelte studieretninger medføre et økt investeringsbehov. Som følge av forutsetningene om økt andel søkere til yrkesfaglige studieretninger, jf. omtale i "*Søkeratferd*" i punkt 2.2.2, vil det samlet sett være et behov for å opprette flere yrkesfaglige klasser. Tilsvarende vil en eventuell økning i samlet antall elevplasser medføre at det må opprettes nye klasser i allmennfaglige eller yrkesfaglige studieretninger. I utgangspunktet vil utstyrskravet for slike nye klasser følge direkte fra de veiledende læreplanene. En mer effektiv utnyttelse av eksisterende utstyr vil imidlertid kunne redusere utstyrskravet som følge av nye klasser noe.

I tillegg til endringer i utstørsbehov, vil både oppretting av «konverterte» klasser og «nye» klasser kunne medføre et behov for ombygging av lokaler.

3.3 INFORMASJONSINNHEITING

Beregningene av planlagte og foretatte investeringer som følge av Reform 94, er foretatt på skolenivå, både når det gjelder utstyr og ombygging av lokaler. KUF har sendt ut spørreskjemaer til fylkeskommunene. Skjemaene inneholder spørsmål om planlagte investeringer i utstyr og lokaler som direkte følger av Reform 94. Det er lagt til grunn at arealutvidelser ikke skal inkluderes i lokalbehovene.

3.4 UTVALGETS VURDERINGER

3.4.1 Ombygging

Utvalget vil peke på at innhentning av kostnadsdata ved hjelp av spørreskjemaer i utgangspunktet gir entydige incentiver til å *overvurdere* kostnadene ved planlagte investeringer. I praksis vil dette bl.a. kunne gi seg utslag i at investeringsanslagene inneholder kostnader som ikke kan henføres direkte til Reform 94, men innebærer en generell standardforbedring for den enkelte skole.

Det grunnleggende problemet ved vurdering av investeringsbeløp er at den enkelte skole i utgangspunktet har mer informasjon enn myndighetene om hvilke investeringsbeløp som kan være nødvendige. Myndighetene kan derfor ha problemer med å kontrollere kostnadsanslagene, og å vurdere i hvilken grad anslagene reflekterer reelle kostnader ved reformen. For i noen grad å løse et slikt problem vil myndighetene kunne benytte kontroll og informasjon om likeartede enheter.

De planlagte og foretatte investeringene fylkene har rapportert inn beløper seg til **189 mill. kroner**. Dette er til dels et beregnet tall, siden det ikke foreligger tilstrekkelige opplysninger fra alle fylker. Opplysningene er gjennomgått av KUF, uten at departementet har funnet grunn til å foreta korreksjoner av opplysningene.

Som omtalt i "*Informasjonsinnhentning*" i avsnitt 3.3, har KUF lagt til grunn at arealutvidelser ikke skal inkluderes i investeringsbeløpene. Dette kan begrunnes med at antall klasser for grunnkurs er redusert i skoleåret 1994/95, og at de nye læreplanene ikke inneholder endringer som i seg selv bør medføre arealutvidelser beregningene. Utvalget vil i tillegg peke på at adgang til å rapportere vesentlige arealutvidelser vil kunne forsterke det kontrollproblemet myndighetene står overfor. Vi vil derfor anbefale at kostnader i forbindelse med arealutvidelser i all hovedsak holdes utenfor beregningene. Utvalget vil likevel akseptere at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å foreta mindre arealendringer i forbindelse med reformavhengige ombygginger.

Utvalget vil for øvrig peke på at KUFs spørreundersøkelse ikke fanger opp tilfeller der det endrede lokalbehovet dekkes ved leieavtaler. Dette vil isolert sett føre til at undersøkelsen undervurderer kostnadene ved ombygging av lokaler.

3.4.2 Utstyr

Det er liten grunn til å anta at kostnadene ved en gitt konvertering av klasser eller oppretting av nye klasser varierer vesentlig fra skole til skole, siden vi kun betrakter de kostnadene som følger direkte av gjennomføringen av Reform 94. Dette kan gjøre at det er aktuelt å fastsette *normkostnader*.

Normkostnader vil i utgangspunktet kunne fastsettes med utgangspunkt i læreplaner. Det store omfanget «konverterte» klasser gjør imidlertid arbeidet mer omfattende enn om det bare skulle vært opprettet «nye» klasser, jf. omtale i "*Inves-*

teringer i grunnkurs" i avsnitt 3.2. Et annet problem er at det kun foreligger veiledende utstyrslister. Dette gjør at det kan være aktuelt å beregne normkostnader indirekte med utgangspunkt i rapporterte opplysninger fra fylkeskommunene.

Et utgangspunkt for normtall kan være oppgitte gjennomsnittstall for hver studieretning og hvert fylke. Dersom et vesentlig formål med bruken av normtall er å fjerne observasjoner som trolig skyldes overrapportering, kan det være aktuelt å ta bort en viss andel av de høyeste innrapporteringene når de endelige kostnadsberegningene foretas. For å fjerne datafeil eller feil som har oppstått som følge av åpenbare misforståelser av spørsmålsstillingen, kan det være aktuelt å ta bort en mindre andel av de laveste innrapporteringene. I tabell 3.4.1a er det gitt en oversikt over sum investeringer i utstyr ut fra gjennomsnittsbetraktninger, når øverste kvartil og nederste decil er fjernet fra beregningene. Til sammenlikning er det vist tilsvarende beregninger når øverste og nederste kvartil er fjernet, og når ingen observasjoner er fjernet (uveiet gjennomsnitt).

Tabell 3.4.2.a: Investeringer i utstyr

Fjernet øverste 25 pst. / nederste 10 pst.	217 mill. kr
Fjernet øverste 25 pst. / nederste 25 pst.	262 mill. kr
Ikke fjernet observasjoner	312 mill. kr

Det er ikke grunn til å anta at kostnaden ved en gitt konvertering av klasser varierer mellom ulike skoler. Utvalget vil derfor tilrå at en viss andel av de høyeste innrapporteringene for hver klassetype fjernes fra beregningsgrunnlaget. Tilsvarende kan det være aktuelt å fjerne lave observasjoner som kan skyldes datafeil e.l. Hvor stor andel som bør fjernes, vil bl.a. være avhengig av spredningen i datamaterialet. Utvalget har innenfor den tiden som er til disposisjon, ikke tatt noen endelig stilling til dette.

I løpet av budsjettårene 1992, 1993 og 1994 er det bevilget i alt 326 mill. kroner over statsbudsjettet til investeringer i utstyr og lokaler som følge av Reform 94. Fordelingen av dette beløpet mellom ulike fylkeskommuner er foretatt på grunnlag av objektive kriterier som samlet elevtall e.l. , og ikke direkte på grunnlag av innmeldte behov fra fylkeskommunene. Dette kan isolert sett føre til en fordeling mellom fylkene som ikke gjenspeiler faktisk investeringsbehov. Med den usikkerheten som foreligger, er det likevel utvalgets oppfatning at dette klart oppveies av gunstige incentivvirkninger for fylkeskommunenes rapportering. Et opplegg der de enkelte fylkeskommunene kompenseres direkte på grunnlag av innsendte merbehov, vil etter utvalgets oppfatning anspre for sterkt til overrapportering. Dersom anslag for investeringsbehov i hovedsak må baseres på opplysninger fra fylkene også for videgående kurs, vil utvalget derfor tilrå at slike objektive kriterier legges til grunn for tildeling av budsjettmidler også i fremtiden.

3.5 BEHOVET FOR NYE LÆRLINGPLASSER

Reform 94 innebærer følgende hovedmodell for forholdet mellom yrkesopplæring i skole og yrkesopplæring i bedrift:

- De to første årene av opplæringen gis i skole
- Den avsluttende spesialiseringsdelen gis ved opplæring i bedrift.
- Normalt skal opplæringen fram til fagbrev ta inntil tre år med *heltids* opplæring inklusive de to årene i skole.

I den delen av opplæringen som foregår i bedrift, skilles det i Reform 94 mellom en opplæringsdel og en verdiskapingsdel. Opplæringsdelen vil normalt utgjøre inntil ett års heltids opplæring. Denne delen vil vanligvis fordeles over to år. Forholdet mellom opplærings- og verdiskapingsdel kan variere innenfor grenser på 40-60 prosent for hvert av de to årene. Modellen innebærer at hele løpet fra påbegynt grunnkurs til avsluttet fagbrev normalt vil ta fire år.

Tilskuddet til bedriftene gis kun for opplæringsdelen. Dette tilskuddet skal tilsvare utgiftene for en elev i den videregående skole og forutsettes å dekke de utgiftene som lærebedriften har som følge av opplæringen. Det er lagt til grunn et samlet tilskudd på 53 000 kroner, uavhengig av om opplæringen skjer over ett eller to år. I tillegg er det forutsatt et tilskuddbeløp på 7 500 kroner pr. lærling pr. år. Dette ekstratilskuddet utbetales til lærebedriften etter at lærlingen har avlagt og bestått fagprøven, og forutsettes benyttet til tiltak som er med på å heve kvaliteten og sikre gjennomføringen av opplæringen.

Etter gammel ordning mottar bedriftene normalt 1 400 kroner pr. måned i tilskudd for ordinære lærlingplasser (16 800 kroner pr. år). Fra 1. juli 1992 ble det imidlertid, som et ledd i tilpasningen til Reform 94, vedtatt å fordoble enkelte lærlingetilskudd. Det dobbelte lærlingetilskuddet (2 800 kroner pr. mnd.) er kun gjort gjeldende for de av elevene som følger et løp med to år i skole etterfulgt av resterende tid i bedrift (på samme måte som i Reform 94).

Lærlingelønnen bestemmes av partene i arbeidslivet, men kan ikke regnes av annet enn verdiskapningsdelen. De nye lærlingelønningene, fastsatt i forbindelse med årets lønnsoppgjør, vil de to første årene i gjennomsnitt utgjøre 50 prosent av fagarbeiders lønn mot tidligere 60 prosent. Utviklingen i lærlingelønningene er illustrert i tabell 3.5a, med lærlingeavlønnning i verkstedsindustrien som eksempel. Lønnsstrukturen vil imidlertid kunne variere noe fra fag til fag.

Tabell 3.5.a: Gjeldende og foreslått lærlingeavlønnning i verkstedsoverenskomsten. Prosent av timefortjeneste for nyutdannede fagarbeidere ekskl. alle tillegg.

Halvår	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Dagens ordning								
3 års læretid	53	56	61	70	80	90		
4 års læretid	53	56	61	70	80	90	91	92
Reform 94								
2 års læretid	30	40	50	80				

Reduserte lønnskostnader og kortere opplæringstid bidrar sammen med det økte tilskuddet til å redusere bedriftenes samlede kostnader i forbindelse med tilbud av lærlingeplasser.

Intensjonen i Reform 94 er at det skal gis opplæring gjennom en lærlingeordning for om lag en tredjedel av ungdomsgruppen. Ut fra dette må det skaffes om lag 17 000 nye lærekontrakter i 1996/97, og om lag ytterligere 17 000 nye kontrakter i 1997/98. Totalt vil det kunne være behov for om lag 34 000 kontrakter høsten 1996, mot om lag 19 000 kontrakter i 1994. Dersom det ikke opprettes et tilstrekkelig antall lærlingeplasser i bedriftene, må fagopplæringen skje i skolene. Dette vil i vesentlig grad kunne påvirke investeringsbehovet som følge av Reform 94. Et eventuelt slikt behov vil imidlertid ikke gjøre seg gjeldende før i 1996.

Antall lærlingeplasser i bedriftene vil generelt påvirkes av bedriftenes netto lønnskostnader (lønn minus tilskudd) og direkte og indirekte kostnader ved opplæringen. I tillegg vil bedriftene ta hensyn til den økonomiske virkningen av at tilbudet

av faglært arbeidskraft endres, samt at lærlingene i noen grad vil opparbeide bedriftsspesifikke kunnskaper i opplæringstiden. Utvalget har innenfor den tidsrammen som har vært til disposisjon, ikke foretatt noen vurdering av hvorvidt det ønskede antall lærlingplasser er realistisk med de rammebetingelsene som ligger til grunn. Utvalget har heller ikke innenfor denne tiden hatt mulighet til å beregne investeringsbehovet i videregående skole for ulike forutsetninger om antall lærlingplasser i ulike år.

3.6 KONKLUSJONER OG VIDERE ARBEID

Utvalget har ikke foretatt noen endelig vurdering av investeringskostnadene for Reform 94. Bearbejdede opplysninger på grunnlag av materiale KUF har hentet inn i en spørreundersøkelse i fylkeskommunene kan antyde samlede investeringer (utstyr og lokaler) i størrelsesorden 400 – 450 mill. kroner for grunnkurs. Dette er noe høyere enn det beløpet på 326 mill. kroner som er bevilget fra 1992 til 1994. Det bevilgede beløpet representerer imidlertid en statlig finansieringsandel, og er ikke et anslag på investeringsbeløpet.

Utvalget vil peke på at det er knyttet betydelig usikkerhet til investeringsberegningene. For det første kan det av kostnadshensyn være hensiktsmessig å samordne relativt likeartede investeringer. Det er derfor mulig at enkelte av de oppgitte investeringsbeløpene også kan inkludere investeringer for videregående kurs. Utvalget har ikke vurdert dette nærmere.

For det andre er det krevende å anslå investeringsbehovet for VK I og VK II. Noe av denne usikkerheten vil løse seg opp når en nærmer seg iverksetting av VK I. I tillegg vil det foreligge usikkerhet knyttet til antall lærlingeplasser, jf. omtale i "*Behovet for nye lærlingplasser*" i avsnitt 3.5. Utvalget vil peke på betydningen av videre arbeid på disse punktene.

KAPITTEL 4

Kostnader ved arbeidstidsavtalen**4.1 INNLEDNING**

Arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet i skoleverket ble inngått mellom departementet og arbeidstakerorganisasjonene våren 1993. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1994.

Følgende punkter i avtalen er av betydning for utvalgets beregninger:

- leseplikten reduseres med 1 time pr. uke for alle lærere
- leseplikten for lærere på barnetrinnet reduseres ytterligere med 0,3 timer pr. uke
- leseplikten for visse årsverk på ungdomstrinnet reduseres ytterligere med 0,3 timer pr. uke
- leseplikten for lærere fastsettes som årstimer
- lærere har arbeidsplikt for hele årstimerammen
- muligheter for periodeundervisning og bruken av denne
- skoleåret forlenges med 5 dager for grunnskolen og 3 dager for videregående skole

Utvalget vil i denne delen av rapporten vurdere kostnaden ved denne arbeidstidsavtalen. I den forbindelse vil utvalget i samsvar med sitt mandat spesielt ta stilling til hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for beregning av kommunenes merkostnader, samt redegjøre for hvilke muligheter som foreligger for å oppnå besparelser. I dette avsnittet vil utvalget drøfte hvilken framgangsmåte som er benyttet ved utvalgets vurderinger.

Utvalget har beregnet de netto merkostnadene som følger direkte av arbeidstidsavtalen, gitt at kommunene tilpasser seg effektivt til de endrede bestemmelsene. Denne tilnæringsmåten har flere praktiske implikasjoner som blir nærmere omtalt i "*Beregninger*" i avsnitt 4.2 om utvalgets beregninger. Vi vil imidlertid allerede nå kort kommentere enkelte forhold.

For det første vil denne tilnæringsmåten innebære at eventuelle innsparinger eller merkostnader som *ikke* følger direkte av arbeidstidsavtalen, *ikke* vil påvirke de beregnede merkostnadene. For eksempel vil besparelser som også kunne vært gjennomført før avtalen ble inngått, ikke bli medregnet. Dette har stor praktisk betydning for utvalgets vurderinger når det gjelder klassifiseringer av innsparinger eller omdisponeringer som fylkene kunne utført uavhengig av bestemmelsene i arbeidstidsavtalen. Vi viser til nærmere omtale av mønsterplantimen i barneskolen under "*Mønsterplantimen på barnetrinnet*" i punkt 4.2.3.

Utvalget har videre beregnet merkostnader med utgangspunkt i at alle kommuner strengt har holdt seg til gjeldende regelverk i form av lover, forskrifter, tariffavtaler og bindende rundskriv. Dersom enkelte kommuner har foretatt tilpasninger som kan tolkes som ikke å være i samsvar med regelverket, og dermed for eksempel har redusert muligheten for innsparinger *etter* at den aktuelle regelen faktisk er lempet på, skal dette ikke påvirke beregningen av innsparingseffekten. På den annen side kan enkelte kommuner ha lagt seg på en høyere standard enn det som følger av regelverket. I slike tilfeller vil kostnadsbesparelsen som følger av lempning i regelverket bli regnet som om kommunen hadde lagt seg på en minimumsstandard i forhold til reglene, selv om den potensielle innsparingen da er større.

Utvalget vil for øvrig peke på at det er avgjørende for samspillet mellom kommunene og staten at det på forhånd bringes klarhet i hvilke rundskriv som anses å

være av bindende, juridisk karakter. En situasjon hvor begge parter kan forholde seg taktisk til ordlyden i rundskriv, vil måtte medføre styringsproblemer.

For det tredje medfører utvalgets tilnæringsmåte at kommunenes *faktiske* kostnader ikke nødvendigvis kan benyttes for beregningen av merkostnader, selv om selve kostnadskomponenten er relevant for beregningene. Dette har bl.a. betydning for beregning av effektiviseringsgevinster. Selv om enkelte kommuner velger å opprettholde en tilpasning som er økonomisk ineffektiv, i den forstand at et tilsvarende pedagogisk tilbud kunne vært gitt med lavere kostnader, skal dette *ikke* komme til fratrukk ved beregningen av effektiviseringsgevinsten. I tilknytning til effektiviseringsgevinster har dette særlig relevans dersom skoler/kommuner ikke utnytter overgangen fra ukerammer til årsrammer for lærere etter at arbeidstidsavtalen trådte i kraft, jf. omtale i "*Effektiviseringsgevinster*" i punkt 4.2.6. Utvalget har imidlertid forsøkt å ta hensyn til at det faktiske potensialet for effektivisering kan være ulikt i ulike skoler/kommuner, selv om slike korreksjoner ofte er gjort ad hoc, og ikke som en integrert del av beregningene. Det vises for øvrig til utvalgets generelle omtale av beregning av reformkostnader i "*Beregning av reformkostnader – noen prinsipielle spørsmål*" i avsnitt 1.5 av utvalgets rapport.

Utvalgets arbeid med arbeidstidsavtalen kan noe forenklet deles i tre hovedpunkter:

- i. Vurdering av rettslige forhold i avtalen.
- ii. Valg av beregningsmåte.
- iii. Faktiske beregninger ut fra tilgjengelige data.

Hovedprinsippene for utvalgets beregninger er kort omtalt ovenfor, og vil bli nærmere konkretisert under "*Beregninger*" i avsnitt 4.2.

Utvalget har innenfor den tiden som har vært til disposisjon, forsøkt å klarlegge de juridiske forholdene som har betydning for beregningene. De rettslige premisene som er lagt til grunn for beregningene, må likevel i noen grad tolkes som beregningstekniske forutsetninger, og ikke som selvstendige juridiske vurderinger fra utvalgets side. Vi vil i den forbindelse også peke på at de beregningene utvalget har utført også vil kunne tilpasses andre tolkninger av regelverket, samt at et utvalg av denne type neppe under noen omstendighet vil være et hensiktsmessig instrument for å klarlegge eventuelle uklarheter av avtalerettslig karakter. De tolkningene utvalget har lagt til grunn, er omtalt under de enkelte punktene i "*Beregninger*" i avsnitt 4.2.

De dataene som danner grunnlag for de tekniske beregningene, kan være beheftet med til dels betydelig usikkerhet. Anslagene på denne usikkerheten må også på mange punkter være av skjønnsmessig karakter, siden det i liten grad foreligger relevant informasjon som karakteriserer usikkerheten, f.eks. i form av et spredningsmål. Der det har vært tvil om hvilke tall som skal legges til grunn, har utvalget gjennomgående lagt vekt på ikke å undervurdere kostnadene ved avtalen. Rent konkret betyr dette at vi i valget mellom et «høyt» og et «lavere» anslag på en kostnadskomponent, ofte har valgt det «høye» anslaget, jf. bl.a. omtalen av transportutgifter. Dette gjør at utvalgets samlede anslag på netto kostnader kan være noe høyere enn det som ville framkomme ved å lage «forventningsrette» anslag for hver enkelt kostnadskomponent. Siden vi imidlertid som nevnt har små muligheter til å karakterisere usikkerheten, er det imidlertid under enhver omstendighet vanskelig å gi en presis mening til begrepet «forventningsrette» anslag. På de områdene der usikkerheten er særlig stor, har vi valgt å oppgi kostnadsanslagene som intervaller.

Med den tidsrammen utvalget har hatt til disposisjon, har vi ikke hatt mulighet til selv å gjennomføre de tekniske beregningene i denne rapporten. Utvalget har der-

for i de tekniske beregningene benyttet materiale fra KUF. Utvalget har også vært i kontakt med KS, jf. omtale i "*Utvalgets arbeid*" i avsnitt 1.2.

4.2 BEREKNINGER

I framstillingen nedenfor har utvalget benyttet den samme punktvis oppstillingen som har vært benyttet i drøftingene mellom KUF og KS. Under hvert punkt drøfter vi forutsetninger, beregningsmetode og tallmessige konklusjoner. Det er i teksten gjennomgående benyttet tall fra 1992, herunder satser for arbeidsgiveravgift, og alle beløp er regnet i 1992-kroner. Tall fra 1992 er benyttet for å muliggjøre sammenlikning med tidligere beregninger fra KUF.

4.2.1 Direkte virkninger av redusert leseplikt

Arbeidstidsavtalen medfører 1 time redusert leseplikt pr. uke for alle. I tillegg reduseres leseplikten med 0,3 timer pr. uke for alle lærere på barnetrinnet og noen lærere på ungdomstrinnet. Vi skal under dette punktet ta stilling til de direkte merkostnadene som følger av denne reduserte leseplikten. Disse merkostnadene kan deles i en volumdel (økning i antall årsverk) og en prisdelt (lønn pr. lærer). Lønnen pr. lærer kan videre deles i direkte lønnskostnader og sosiale kostnader.

I de beregningene som er blitt utført for utvalget, er samlet antall undervisningsårsverk i grunnskolen og videregående skole hentet fra STS-databasen. Arbeidstidsavtalen gjelder imidlertid bare for årsverk som går med til undervisning, slik at det må korrigeres for årsverk som går med til andre oppgaver enn undervisning. Disse korrigeringene bygger i hovedsak på STS-databasen, mens det på enkelte punkter er nødvendig å foreta separate anslag. Samlet sett er det lagt til grunn 42 794 årsverk i grunnskolen og 20 996 årsverk i videregående skole.

Den forholdsmessige økningen i antall årsverk som følge av en time redusert leseplikt, vil være avhengig av hvor mange timer leseplikten omfattet i utgangspunktet. For eksempel vil en reduksjon i leseplikten fra 22 til 21 timer alt annet like føre til at antall årsverk må øke med $1/21$, mens en reduksjon fra 24 til 23 timer tilsvarende vil føre til at antall årsverk må øke med $1/23$.

Den satsen som bør benyttes for direkte lønn, vil være avhengig av det gjennomsnittlige lønnstrinnet for de lærerne som på marginen ansettes som følge av lavere leseplikt. Et forhold som kan gjøre at dette lønnstrinnet avviker fra gjennomsnittslønnen, er at økningen i antall årsverk kan bli dekket av nyutdannede lærere eller lærere med lav ansiennitet. Utviklingen i elevtall gjør at en slik effekt neppe vil være dominerende i videregående skole, mens det i grunnskolen er større grunn til å anta at merbehovet vil bli dekket av lærere med et lavere lønnsnivå. Utvalget har ut fra en samlet vurdering lagt til grunn gjennomsnittslønn (lønnstrinn 16,8) i beregningene for videregående skole, mens det i grunnskolen både er utført beregninger med gjennomsnittslønn (lønnstrinn 15,5) og ett lønnstrinn lavere enn gjennomsnittslønn.

I tilknytning til diskusjonen ovenfor, kan det også innvendes at et eventuelt avvik fra gjennomsnittslønn vil være en initialeffekt som vil forsvinne når nyansatte lærere nærmer seg (og passerer) gjennomsnittslønn.

I tillegg til den direkte lønnen som utbetales, vil arbeidsgiverne betale ulike sosiale kostnader. De kostnadene som er relevante for utvalgets beregninger, er arbeidsgiveravgift og pensjonsavgift. Utvalget har i sine beregninger gjennomgående lagt til grunn brutto lønnsutgifter. Dette svarer til en antakelse om at arbeidstidsavtalen ikke gir høyere sysselsetting samlet sett, jf. utvalgets generelle omtale

av beregning av reformkostnader i "*Oppnevning, mandat, sammendrag og prinsipielle vurderinger*" i kapittel 1 av utvalgets rapport.

Den gjennomsnittssatsen for arbeidsgiveravgift som Statistisk sentralbyrå har anslått for hele den yrkesaktive befolkningen i 1992, er på 15,2 pst. Det er dermed lagt til grunn at den geografiske fordelingen av lærere er den samme som for den yrkesaktive befolkningen for øvrig.

Når det gjelder forholdet til pensjonsavgift, betaler kommunene nettolønn (98 pst.) til lærerne, mens grunnlaget for kommunenes innbetaling av arbeidsgiveravgift er bruttolønn (100 pst.). KUF betaler 2 pst. medlemsinnskudd til Statens Pensjonskasse for kommunene. Tilsvarende betaler Administrasjonsdepartementet 8 pst. arbeidsgiverinnskudd til Statens Pensjonskasse og arbeidsgiveravgift til folketrygden av arbeidsgiverinnskuddet. Fylkeskommunene gjør selv opp med Statens Pensjonskasse for videregående skole.

Utbetaling av sykepenger i arbeidsgiverperioden vil også være en kostnad som må dekkes av hver enkelt arbeidsgiver. Disse utbetalingene påvirkes imidlertid ikke direkte av arbeidstidsavtalen, siden antall undervisningstimer for elevene er uendret, og vikarer for å dekke korttidsfravær vil motta timepris.

Med de forutsetningene som er omtalt ovenfor, er de direkte virkningene av redusert leseplikt beregnet til **775,2 mill. kroner** med bruk av lønnstrinn 15,5 i grunnskolen, og **761,7 mill. kroner** med bruk av lønnstrinn 14,5 i grunnskolen. Fordelingen på ulike instanser framkommer fra tabell 4.2.1a for tilfellet med gjennomsnittslønn både i grunnskolen og videregående skole:

Tabell 4.2.1.a: Direkte virkninger av redusert leseplikt. Mill. kroner

Kommuner	Fylkeskomm.	AD	KUF	Total
466,8	262,2	38	8,2	775,2

4.2.2 Merutgifter til renhold, skoleskyss m.m.

Arbeidstidsavtalen innebærer at skoleåret utvides med 5 dager for grunnskolen og 3 dager for videregående skole. Dette vil medføre økte utgifter til skoleskyss, renhold og eventuelle andre variable utgifter. Det er et generelt problem for disse utgiftsartene at kostnadene ikke framkommer direkte fra kommunale regnskaper. De beregningene som er blitt utført for utvalget, er dermed basert på regnskapsdata utvidet med tilleggsopplysninger fra kommuner og fylkeskommuner.

For transportkostnader kan det i utgangspunktet være grunn til å anta at kostnadene øker noe mindre enn proporsjonalt ved en *tidsmessig* utvidelse av skoleåret. Til grunn for en slik antakelse ligger en forutsetning om at enkelte skolebusser ikke vil ha noen alternativ anvendelse i de periodene skoleåret blir utvidet, slik at det bare vil være de bruksavhengige kostnadene som øker. Utvalget har imidlertid hatt vanskelig for å fastslå den kostnadmessige betydningen av eventuell ledig kapasitet, og vil likevel velge å legge til grunn at transportkostnadene øker proporsjonalt med utvidelsen av skoleåret. Innenfor den tiden som har vært til disposisjon, har det imidlertid ikke vært mulig å framskaffe et datagrunnlag for transportkostnader. Utvalget er imidlertid kjent med at KS gjennom forespørsel til fylkeskommunene har beregnet merutgiftene til skyss til å utgjøre 30 mill. kroner. Utvalget antar at dette kan være noe høyt, og har som et foreløpig estimat lagt et samlet beløp på 30 mill. kroner for kommuner og fylkeskommuner til grunn.

Utvalget har lagt til grunn at renholdskostnader øker proporsjonalt med utvidelsen av skoleåret. Alternativet ville i dette tilfellet vært å forutsette en svak overpro-

porsjonalitet på kort sikt, siden det for enkelte kommuner kan være problematisk å foreta så vidt begrensede utvidelser av renholdskapasiteten som det her er tale om. Utvalget antar imidlertid at slike sprangvise kostnader vil ha liten samlet betydning.

I tillegg til transport- og renholdskostnader, vil oppvarmingskostnader kunne øke når skoleåret utvides. Omfanget av økte oppvarmingskostnader vil avhenge av hvordan skoleåret utvides. For eksempel vil en utvidelse i sommerhalvåret eller en utvidelse ved fjerning av enkeltstående fridager, i liten grad påvirke samlede oppvarmingskostnader. En utvidelse av skoleåret som for eksempel finner sted ved reduksjon av vinterferien, vil derimot øke oppvarmingskostnadene mer enn proporsjonalt i forhold til regnskapsdata. Utvalget har hatt begrensede muligheter til å fastslå hvordan skoleåret faktisk utvides, men har generelt lagt til grunn at kommunene utvider skoleåret på en slik måte at kostnadene ikke blir unødvendig høye. Utvalget har skjønnsmessig lagt til grunn at oppvarmingskostnadene øker med en proporsjonalitetsfaktor på 0,5.

Den generelle beregningsmåten med utgangspunkt i regnskapsdata som utvalget har lagt til grunn ovenfor, vil i prinsippet kunne føre til at de beregnede kostnadene blir noe høyere enn mer presise beregninger skulle tilsi. Det er to hovedårsaker til dette. For det første kan regnskapstallene være høyere enn det som følger fra gjeldende regelverk, dersom kommunene frivillig tilbyr en høyere standard. Dette kan f.eks. være tilfelle for såkalt «midtskyss» i grunnskolen, der kommunene setter opp ekstra busser for å transportere elever som begynner eller slutter skoledagen utenom ordinær skolestart/skoleslutt. For det andre vil bruk av regnskapstall innebære at eventuelle ineffektive transport- eller renholdsløsninger videreføres, og merkostnadene ved økt bruk av slike løsninger i sin helhet henføres til arbeidstidsavtalen.

Beregningene av økte kostnader til transport, renhold og oppvarming er sammenfattet i tabell 4.2.2.a.

Tabell 4.2.2.a: Merutgifter til renhold, energi og transport. Mill. kroner

	Fylkeskommuner	Kommuner	Sum
Renhold	5,9	19,2	25,1
Energi	2,9	4,9	7,8
Transport	24	6	30

Utvalget vil vise til at det samlet sett foreligger usikkerhet i tilknytning til beregning av disse kostnadene. Utvalget har imidlertid innenfor den tiden som har vært til disposisjon, ikke hatt mulighet til å foreta mer nøyaktige beregninger. Slike beregninger ville vært av større betydning å gjennomføre dersom disse kostnadene hadde utgjort en større andel av samlede kostnader.

4.2.3 Mønsterplantimen på barnetrinnet

Mønsterplantimen ble høsten 1986 innarbeidet som en del av de midlertidige styrkingstiltakene ved innføring av den reviderte mønsterplanen, jf. St.prp. nr. 58 (1985-86) Om styrkingstiltak i forbindelse med revidert mønsterplan. For budsjettåret 1986 ble det bevilget 25 mill. kroner ekstra til samråding og planlegging, mens det fra og med budsjettåret 1987 ble bevilget 60 mill. kroner til dekning av mønsterplantimen. I rundskriv F-76/89 av 20.07.89, uttaler Kirke- og undervisningsdepartementet bl.a. følgende:

«Departementet forutsetter at de bevilgede midler nyttes til videreføring av planleggingstimen, 1 time pr. årsverk på barnetrinnet. Vi viser til den en-

stemmige uttalelse fra Kirke- og undervisningskomiteen om denne sak i Innst. S. nr. 267 (1988-89) i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om Mer kunnskap til flere: «Komiteen vil også understreke at det er viktig at de midler som bevilges til mønsterplantimen blir brukt slik forutsetningen var.»

På denne bakgrunn er det derfor ikke i samsvar med departementets og Stortingets forutsetning å la være å videreføre ordningen med mønsterplantimen på grunnskolens barnetrinn.»

I St.prp. nr. 1 (1990-91) for Utdannings- og forskningsdepartementet uttalte den daværende Regjeringen Syse:

«Med skoleåret 1990-91 har mønsterplantimen vore vidareført i to år utover den vedtekne innføringsperioden. Innhaldet i mønsterplantimen er arbeid som etter si art fell innanfor 275-timars-ramma. Departementet meiner derfor at ein ikkje lenger treng setje av ein ekstra time av leseplikta til formålet, og rammeoverføringa er foreslått redusert tilsvarande frå hausten 1991.»

Etter regjeringsskiftet høsten 1990, uttalte imidlertid Regjeringen Brundtland:

«Regjeringen foreslår at mønsterplantimen ikke videreføres etter utløpet av skoleåret 1990-91. På barnetrinnet avsettes imidlertid fra samme tidspunkt en ressurs tilsvarende en konvertert undervisningstime pr. uke pr. lærerårsverk til plan- og utviklingsarbeid. Ressursen forutsettes å inngå i en årsplan for arbeidet som skal utføres ved den enkelte skole. Nærmere enkeltheter avklares etter drøftinger med organisasjonene. Sektortilskuddet for 1991 foreslås økt med 26 mill. kroner som følge av dette.»

Sektortilskuddet for budsjettåret 1991 ble fastsatt i samsvar med Regjeringens forslag. I den forbindelse uttalte flertallet i Kirke- og undervisningskomiteen, representantene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, bl.a. følgende:

«Komiteens flertall, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til Regjeringens forslag om at mønsterplantimen erstattes av en konvertert undervisningstime pr. lærerårsverk. Ressursen forutsettes å inngå i en årsplan for arbeidet som skal utføres ved en enkelte skole.»

I arbeidstidsavtalen heter det:

«Leseplikten reduseres med 1 time pr. uke for alle lærere bl.a. ved at disse ressursene omdisponeres:

- Mønsterplantimen på barnetrinnet*
- Ressursen til felles planlegging, samråding og konferansetid innenfor 4,5 timers rammen på ungdomstrinnet*
- Ressurs til konferanser og samråding i videregående skole.»*

Utvalget vil anse omdisponering av mønsterplantimen som en mindrekostnad som følger av arbeidstidsavtalen, dersom kommunene tidligere har vært pålagt å ha en slik time, slik at arbeidstidsavtalen gir omdisponeringsmuligheter som ikke forelå før arbeidstidsavtalen trådte i kraft. En slik vurdering vil være i samsvar med de forutsetningene utvalget generelt har lagt til grunn for beregning av kostnader som følger av arbeidstidsavtalen, jf. omtale i "*Innledning*" i avsnitt 4.1. Utvalget er imidlertid i tvil om kommunene faktisk var pålagt å ha en mønsterplantime før arbeidstidsavtalen trådte i kraft. Det er neppe tvil om at KUF har vært av den oppfatning at mønsterplantimen var obligatorisk, jf. bl.a. rundskriv F-76/89 som gir et relativt klart pålegg om å videreføre mønsterplantimen. Utvalget er imidlertid usikker på

om dette rundskrivet er tilstrekkelig til å pålegge kommunene å ha mønsterplantimen, eller om rundskrivet må tolkes som et ønske og en veiledning som kan fravikes. Utvalget har også konstatert at mønsterplantimen ikke var opprettholdt for 40 pst. av årsverkene da arbeidstidsavtalen ble inngått. Vi finner dermed ikke å kunne ta stilling til om omdisponering av mønsterplantimen skal oppfattes som en mindrekostnad som følger av arbeidstidsavtalen.

Dersom mønsterplantimen skal regnes som en mindrekostnad som følger av arbeidstidsavtalen, vil mindrekostnadene ut fra de prinsippene utvalget for øvrig har lagt til grunn, jf. "*Innledning*" i avsnitt 4.1, kunne beregnes ut fra de forutsetningene som framkommer av ovennevnte rundskriv F-76/89. Dette vil i tilfelle gi et beløp på om lag **200 mill. kroner**. I statsbudsjettet for 1994 er det imidlertid lagt til grunn at det kun er statens bevilgning til formålet som skal inkluderes i mindrekostnaden. Statens opprinnelige bevilgning på 60 mill. kroner i 1987, vil tilsvare om lag **83 mill. kroner** målt i 1992-kroner.

4.2.4 Samrådingstimen på ungdomstrinnet

I medhold av paragraf 17 i den tidligere grunnskoleloven, ble det fra departementet bevilget 4,5 timer pr. uke pr. klasse på ungdomstrinnet til andre oppgaver enn undervisning. Gjennom rundskriv ble disse timene bl.a. fordelt til samråding. Det ble lagt til grunn 2,0 – 2,5 timer pr. klasse, normalt fordelt med 1,25 t pr. uke pr. lærerårsverk, jf. rundskriv F-34/86 av 28.02.86.

Etter overgang til nytt inntektssystem for kommunene ble ovennevnte 4,5 timer pr. uke pr. klasse tariffestet fra 1. august 1991. I møte mellom KUF og organisasjonene 18.06.93 og 21.06.93, ble det enighet om følgende protokoll:

«...at det som følge av arbeidstidsavtalen av 15/2-93 for lærere i skoleverket, er omdisponert 2,5 timer pr. uke pr. klasse innenfor 4,5 timers rammen på ungdomstrinnet. Det står dermed igjen en ressurs på 2 timer pr. uke pr. klasse.»

I beregningene har utvalget lagt til grunn en forutsetning om 2 1/2 time pr. klasse til samrådingstime, jf. omtale ovenfor. Dette bidrar til at kostnadseffekten ved å omdisponere samrådingstimen blir 19,7 mill. kroner lavere enn dersom 1 1/4 time pr. lærer i full post skulle vært benyttet. Denne differansen skyldes at det i 1992 ble benyttet om lag 2,3 årsverk pr. klasse på ungdomstrinnet, mens 1 1/4 time pr. lærer i full post svarer til et årsverksforbruk på 2 årsverk pr. klasse.

Innsparingseffekten som følge av at samrådingstimen på ungdomstrinnet omdisponeres er i alt på **188 mill. kroner**. Fordelingen framkommer av følgende tabell:

Tabell 4.2.4.a: Omdisponering av samrådingstimen. Mill. kroner

>Kommuner	Fylkeskomm.	AD	KUF	Total
171,1	0	13,9	3	188

4.2.5 Konferansetimen i videregående skole

Ressurser til konferanser og samråding i videregående skole ble tariffestet i lesepaktavtalen av 1977 med denne ordlyd:

«I de studieretninger der rammetimetallet gjør det mulig, og ved 2-årig grunnkurs, skal det avsettes inntil 1 time pr. uke pr. lærer i hel stilling til konferanser og samråding med elever, foreldre og lærere.

Lærere som underviser mindre enn full post ved de aktuelle studieretninger og kurs, får tilsvarende tildeling etter beskjeftigelsesgrad.

Ordningen begrenses ved at samlet ressurs til tariffestet klassestyrer-tjeneste, rådgivningsfunksjon og konferansetid ikke må overstige 50 pst. av differansen mellom det obligatoriske undervisningstimetall og rammetimetallet.»

Begrensningsregelen om en øvre grense på 50 pst. av differansen mellom det obligatoriske undervisningstimetallet og rammetimetallet ble opphevet i 1986, jf. følgende ordlyd fra protokoll av 11.11.86:

«I de studieretninger der rammetimetallet gjør det mulig, og ved to-årig grunnkurs, skal det avsettes inntil 4,55 pst. pr. uke pr. lærer i hel stilling til konferanser og samråding med elever, foreldre og lærere.

Lærere som underviser mindre enn full post ved de aktuelle studieretninger og kurs, får tilsvarende tildeling etter beskjeftigelsesgrad.»

Bruken av bindende rammetimetall er siden opphørt i forbindelse med innføringen av nytt inntektssystem. I den nye arbeidstidsavtalen er det forutsatt at ressurser til konferansetimen skal omdisponeres.

Formuleringene ovenfor reiser en rekke tolkningsmuligheter. Disse behandles punktvis nedenfor:

i)

Bruken av uttrykket «inntil» kan tilsi at bruk av konferanseressurs er frivillig for fylkeskommunene. Alternativt er betydningen at fylkeskommunene skal avsette ressurser til konferansetimen, begrenset oppad til (det minste av) 4,55 pst. pr. uke pr. lærer i hel stilling eller differansen mellom rammetimetallet og obligatorisk timetall. Utvalget er av den oppfatning at den siste fortolkningen må legges til grunn, bl.a. på grunnlag av følgende uttalelse i rundskriv F-48/79:

«All den stund 50 pst. regelen er en øvre grense for summen av de pedagogiske tiltak som nevnt ovenfor, vil det kunne være tilfelle hvor mindre enn 1 time kan konverteres til konferansetid for lærere i full post. Det er for å fange opp dette at det i avtalen er brukt formuleringen «inntil 4,55 pst.»

Og senere i samme rundskriv:

«Departementet vil presisere at lesepliktavtalen er en tariffavtale som partene må følge. Slik avtalen er formulert, er konferansetidsressursen knyttet til de enkelte studieretninger og 2-årig grunnkurs.»

ii)

Opphevingen av rammetimetallsbegrepet kan ha tre alternative implikasjoner:

- a) Opphevingen får ingen virkning for tolkningen av tariffavtalen.
- b) Tariffavtalen oppheves, slik at fylkeskommunene selv kan vurdere om de ønsker å benytte midler til en konferanseressurs.
- c) Maksimalgrensen i avtalen oppheves, slik at 4,55 pst. pr. uke pr. lærer i hel stilling blir obligatorisk.

Utvalget anser at fortolkningen som er gitt i punkt b) ikke er rimelig. Fortolkningen som er gitt i punkt c) kan det være noe lettere å argumentere for. Bruken av rammetimetallsbegrepet la tidligere en begrensning på bruken av konferanseressursen. Når rammetimetallsbegrepet ble opphevet, kunne en rimelig fortolkning av tariffavtalen være at den grensen på 4,5 pst. pr. uke pr. lærer, som eksplisitt fremgår av avtalen, skulle gjelde. På bakgrunn av at opphevelsen av at rammetimetallsbegrepet, så langt utvalget kjenner til, ikke ble koplet til tariffavtalen da opphevelsen fant sted, vil utvalget likevel legge fortolkning a) til grunn.

iii)

De fortolkningene som er lagt til grunn i punktene i) og ii) skaper behov for å gjøre ytterligere forutsetninger, siden differansen mellom rammetimetallet og obligatorisk timetall ikke er et entydig begrep, men avhenger av hvordan fylkeskommunene faktisk tilpasser seg ved sammenslåing av klasser. En konsekvent oppfølging av de prinsippene utvalget har lagt til grunn, ville være å anta at alle fylkeskommuner fullt ut utnytter muligheten til å slå sammen klasser. Det faktiske mulighetsområdet er imidlertid vanskelig å anslå, og utvalget har noe skjønnsmessig lagt til grunn at rammetimetallet ga rom for konferansetimer svarende til 4,55 pst. pr. uke pr. lærer i studieretningene allmenne fag, handel- og kontorlag, idrettsfag og landbruksfag. Ved ikke å regne noe bruk av konferansetimen på andre studieretninger, vil dette innebære at innsparingen ved omdisponering av konferansetimen er anslått relativt lavt.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn ovenfor, er innsparingen som følger av at konferansetimen omdisponeres, anslått til **156,5 mill. kroner** for fylkeskommunene.

Utvalget er for øvrig kjent med at fylkeskommunene i et felles notat til Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen bl.a. uttaler følgende:

«Det kan nevnes at mange distriktsklasser ikke har tatt ut konferansetid i AF/HK, men brukt ressursene til å gi et bredest mulig undervisningstilbud. I slike tilfeller foreligger ikke den forutsatte innsparingsmulighet»

Gitt vår forutsetning om at fylkeskommunene faktisk har vært pålagt gjennom en gjeldende tariffavtale å avsette ressurser til en konferansetimer, ser utvalget det ikke som aktuelt å ta utgangspunkt i fylkeskommunenes faktiske tilpasning, jf. omtale i "[Innledning](#)" i avsnitt 4.1.

4.2.6 Effektiviseringsgevinster

Arbeidstidsavtalen inneholder nærmere bestemmelser for fordelingen av leseplikt-timer over året. Fortolkningen av arbeidstidsavtalen på enkelte av disse punktene er videre behandlet i en dom i arbeidsretten av 5. mai 1994. Utvalget legger i det følgende til grunn den fortolkning som framgår av arbeidsrettens dom.

Leseplikten fastsettes som årsrammer og som ukentlig gjennomsnitt. Praktisk sett vil leseplikten fordeles med et helt antall timer i den enkelte uke. Når den gjennomsnittlige leseplikt ikke er et helt tall, innebærer det at leseplikten for den enkelte lærer kan variere mellom uker ut fra det praktisk betingede behovet for å utjevne brøkene i forhold til årsrammen. Så lenge andre forhold ikke kommer inn i bildet, vil det her i praksis bare være tale om små variasjoner, med en time mer eller mindre i enkelte uker. Videre kan lærerne nå pålegges tilfeldige vikartimer for å fylle opp stillingens årsramme for leseplikt (100 pst. pr. post). De har krav på varsel om slike vikartimer i rimelig tid.

Bortsett fra de variasjonene i ukentlig leseplikt som kan følge av de to ovennevnte forholdene, skal leseplikten fordeles likt på de enkelte uker, med mindre det er truffet vedtak om såkalt *periodeundervisning*. Bestemmelsene om periodeundervisning er helt nye regler som er innført i arbeidstidsavtalen. De innebærer at på visse vilkår kan den ukentlige arbeidsbelastning variere.

Arbeidsretten har slått fast at periodeundervisning bare kan brukes når det er begrunnet i den enkelte skoles faglige opplegg, og etter drøftelser mellom partene på vedkommende skole i samsvar med arbeidstidsavtalens egne bestemmelser om dette. I dette ligger at bruk av periodeundervisning, med varierende arbeidsbelastning, ikke må bygges på andre begrunnelser enn skolens faglige opplegg, og således heller ikke på økonomiske hensyn. Videre skal avgjørelser om bruk av periodeundervisning treffes ved den enkelte skole, av rektor etter at drøftelser har vært ført; det kan derfor ikke treffes vedtak eller gis pålegg eller instruks om bruk av slik undervisning fra overordnet myndighet på arbeidsgiversiden.

Unigheten mellom partene gjaldt spørsmålet om leseplikten på såkalte alternative dager, slik som tema- og aktivitetsdager og prøve- og eksamensdager, der elevene har annen aktivitet enn vanlig undervisning. Saksøkers (Lærerforbundets) påstand var at leseplikten på slike «alternative dager» skulle anses å være bundet til disse dagene, slik at den ikke kan fordeles til andre dager hvis periodeundervisning brukes. Arbeidsretten kom til at arbeidstidsavtalen ikke kan forstås slik at leseplikten på «alternative dager» skal stå i noen annen stilling enn det som gjelder for leseplikten ellers. Den arbeidsplikten lærerne har, også når det gjelder leseplikt på «alternative dager», kan fordeles ved bruk av periodeundervisning i samsvar med de vilkår og de rammer som nå gjelder for slik undervisning etter den nye arbeidstidsavtalen. På samme måte legger arbeidsretten til grunn at arbeidstidsavtalen ikke inneholder reserverasjoner for hvilke undervisningsoppgaver som kan inngå som mer- eller mindre arbeid etter periodeundervisningsreglene, men da leseplikter etter arbeidstidsavtalen har ulik vekt, må beregningen av arbeidsplikten ta hensyn til dette. Det som kan variere er altså den «ukentlige arbeidsbelastning», innenfor årsrammen for lærerens leseplikt. I videregående skole er den maksimale lengde på en periode med avvikende arbeidsbelastning 3 måneder. Merarbeid avspaseres innen 3 måneder. I grunnskolen kan den ukentlige leseplikt justeres opp eller ned med inntil 2 timer i perioder.

Utvalget legger til grunn at de nye bestemmelsene i arbeidstidsavtalen, jf. arbeidsrettens dom, nå gjør det mulig for arbeidsgiver å fordele arbeidet slik at læreren får en leseplikt som reelt tilsvarer det vedkommende er forpliktet til.

Utvalget forstår kravet til faglig begrunnelse slik at variasjon i ukentlig arbeidsbelastning må medføre at elevene får et pedagogisk tilbud som er like godt eller bedre enn det som kunne blitt tilbudt uten slik variasjon. Dette betyr at variasjon i arbeidsbelastningen som gir kostnadsbesparelser, men som svekker det pedagogiske tilbudet, ikke vil være tillatt etter tariffavtalen. På den annen side er det ingenting i veien for at bruk av periodeundervisning som ikke svekker det pedagogiske opplegget, kan gi kostnadsbesparelser. I tillegg til tilfeldig vikarbruk, legger imidlertid utvalget til grunn at tariffavtalen gjør det mulig å bruke periodeundervisning for å dekke opp planlagt vikarbruk og pedagogiske tiltak som tolærer-systemer, tilrettelagt spesialundervisning m.m. Slike tiltak kan forventes å bidra til et bedre tilrettelagt tilbud for elevene. Gevinsten av en slik faglig begrunnet variasjon vil i tilfelle være en netto innsparing for skolesektoren, selv om denne innsparingen i prinsippet vurderes som en sideeffekt av arbeidstidsavtalen.

Innsparingsmulighetene vil komme i følgende tre hovedgrupper:

- Innsparing som følge av at alle lærere som er ansatt i 100 pst. stilling, etter innføring av årsrammer faktisk gis en undervisningstid svarende til 100 pst. stil-

ling. Lærere som er ansatt i 100 pst. stilling, har krav på 100 pst. lønn selv om de underviser mellom 95 pst. og 100 pst. stilling.

- Innsparing av overtidstillegg som følge av at færre lærere må gis stilling i intervallet 100 – 110 pst. ved overgang til årsrammer. (I dette intervallet får lærerne overtidstillegg på 50 pst. av ordinær lønn). Utvalget har ikke tatt hensyn til lærere med stilling utover 110 pst., ut fra en begrunnelse om at en såvidt høy stillingsandel kan reflektere reell knapphet på denne type lærere.
- Innsparing som følge av at lærere som omfattes av planlagte undervisningsavbrudd grunnet alternative dager som eksamener m.m., kan pålegges å fylle opp sin post ved undervisning ellers i året innenfor bestemmelsene om periodeundervisning.

Utvalget har tatt utgangspunkt i hvor stor effektiviseringsgevinsten ville vært dersom alle lærere med 100 pst. stilling faktisk hadde fylt opp årsrammen for stillingen fullt ut, og alle stillinger mellom 100 og 110 pst. hadde blitt redusert til 100 pst. Dette har gitt følgende resultater:

- På grunnlag av tall fra STS-databasen er omfanget av undervisningstid i stillingsintervallet 100 – 110 pst. beregnet til 170 årsverk i grunnskolen og 418 årsverk i videregående skole. Bortfall av overtidsgodtgjørelse for disse årsverkene vil gi en samlet besparelse på **70,8 mill. kroner**, fordelt med 20,0 mill. kroner på kommunene og 50,8 mill. kroner på fylkeskommunene.
- STS-databasen har ikke direkte anslag for hvor mange lærere som reelt sett arbeider mellom 95 pst. og 100 pst. stilling. I beregningene er det noe skjønnsmessig lagt til grunn at antall lærere som arbeider 95 pst. er halvparten så stort som antall lærere som arbeider 105 pst., og tilsvarende for alle stillingsandeler i dette intervallet. Utvalget antar at usikkerheten trekker i retning av at dette tallet er lavt anslått. Full utnyttelse av disse årsverkene kan gi en potensiell besparelse på **37,5 mill. kroner**. Fordelingen av innsparingen er gitt i følgende tabell:

Tabell 4.2.6.a: Mill. kroner

	Kommuner	Fylkeskomm.	AD/KUF	Totalt
Grunnskole	14,6	0	1,4	16
Videregående	0	21,5	0	21,5

- Antall planlagte timer med undervisningsfri pr. år er anslått til 40 timer i videregående skole, allmennfag; 20 timer i videregående skole, yrkesfag; 10 timer i grunnskolen, ungdomstrinnet og 5 timer i grunnskolen, barnetrinnet. Etter en omregning til årsverk, gir dette et samlet anslag på effektiviseringsgevinst på **337 mill. kroner**, dersom de «frigjorte» timene utnyttes fullt ut innenfor årsramme- og periodeundervisningssystemet.

Samlet sett gir punktene ovenfor et beregnet effektiviseringspotensial på **445,3 mill. kroner**.

Effektiviseringspotensialet kan tas ut enten som kvalitetsforbedringer i undervisningen eller som økonomisk innsparing, så lenge dette ikke innebærer at det pedagogiske tilbudet svekkes. I det følgende drøfter vi mulighetene for innsparinger. Drøftingen er knyttet til bruk av planlagte dager med undervisningsfri, der innsparingspotensialet er betydelig, men der ulike begrensninger kan gjøre det problematisk å realisere potensialet fullt ut.

Den arbeidskraften som blir «fristilt» som følge av overgangen til årsrammer og muligheten til periodeundervisning, vil kunne benyttes til arbeidsoppgaver som kan planlegges ved begynnelsen av skoleåret. De arbeidsoppgavene som kan planlegges ved begynnelsen av skoleåret, kan kategoriseres som planlagte vikartimer, gruppetiltak for klasser og styrkingstiltak for enkeltelever. I det følgende drøfter vi hvilke forhold som kan begrense kostnadsreduksjonene.

Bruk av «fristilte» lærerressurser vil representere en innsparing dersom de kommer i stedet for ressurser kommuner og fylkeskommuner likevel vil benytte. I de fleste tilfellene legger utvalget til grunn at det vil være mulig å anvende «fristilte» lærerressurser på en slik måte. I enkelte tilfeller, for eksempel ved små skoler og der læreren har såvidt spesialisert kompetanse at bruk av periodeundervisning ikke kan forsvares faglig, kan det imidlertid være problematisk å utnytte fristilte ressurser fullt ut.

På kort sikt vil antall faste lærerstillinger være gitt, og muligheten for å realisere effektiviseringsgevinster kan dermed være begrenset. I forhold til innsparingspotensialet legger imidlertid utvalget til grunn at dette ikke vil ha stor betydning for innsparingsmulighetene.

I grunnskolen vil begrensningen i justering av ukentlig leseplikt (justering opp eller ned med inntil 2 timer pr. uke) legge en begrensning på periodeundervisning. Problemet vil være mest framtrødende dersom lærernes perioder med undervisningsfri er konsentrert til et begrenset tidsrom, f.eks. i form av flere heldagsprøver i samme uke. Dette vil legge begrensninger på muligheten til å ta ut effektiviseringspotensialet i grunnskolen både på kort og lang sikt.

Utvalget finner på grunnlag av den usikkerheten som foreligger, ikke å kunne gi noe sikkert estimat for hvor stor andel av effektiviseringspotensialet som kan forventes tatt ut på kort og lang sikt, men antar at en betydelig del kan realiseres.

4.3 SAMLET VURDERING

Utvalget har under "*Direkte virkninger av redusert leseplikt*" i punktene 4.2.1 og "*Merutgifter til renhold, skoleskyss m.m.*" i 4.2.2 anslått følgende direkte kostnadsøkninger som følge av arbeidstidsavtalen:

Kostnadsøkning redusert leseplikt	775 mill. kr
Økte driftskostnader	63 mill. kr
Sum økte kostnader	838 mill. kr

Som omtalt under "*Beregninger*" i avsnitt 4.2 er disse tallanslagene usikre. Denne usikkerheten er bl.a. knyttet til beregning av lønn for nyansatte og til at regnskapsdataene for driftskostnader ikke er tilstrekkelig detaljerte.

Under "*Samrådingstimen på ungdomstrinnet*" i punktene 4.2.4 og "*Konferansetimen i videregående skole*" i 4.2.5 har utvalget anslått innsparingene ved omdisponering av samrådingstimen på ungdomstrinnet og konferansetimen i videregående skole. Videre har utvalget anslått en effektiviseringsgevinst som følge av redusert overtid og oppfylling av stillinger, jf. "*Effektiviseringsgevinster*" i punkt 4.2.6:

Omdisponering, samrådsressurs	188 mill. kr
Omdisponering, konferanseressurs	156 mill. kr
Effektivisering redusert overtid og oppfylning av stillinger	108 mill. kr
Sum omdisponering og effektivisering	452 mill. kr

Anslaget for omdisponering av konferanseressursen er bl.a. avhengig av hvor mange studieretninger som har hatt rom for en slik ressurs innenfor det gamle rammetimetallsbegrepet. Utvalget har her lagt forsiktige anslag til grunn, jf. omtale under "*Konferansetimen i videregående skole*" i punkt 4.2.5.

Det kan på enkelte mindre skoler være problemer med fullt ut å realisere en innsparing knyttet til reduksjon av overtid og oppfylning av stillinger. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette ikke vil føre til vesentlige endringer i anslaget ovenfor. Besparelsen kan imidlertid variere mellom fylkeskommunene avhengig av tilbudsstruktur og grad av desentralisering.

Under "*Mønsterplantimen på barnetrinnet*" i punkt 4.2.3 har utvalget drøftet omdisponering som følge av mønsterplantimen:

Omdisponering, mønsterplantimen **200 mill. kr**

Som nevnt er utvalget i tvil om kommunene faktisk var pålagt å ha en mønsterplantime før arbeidstidsavtalen trådte i kraft. Vi finner dermed ikke å kunne ta stilling til om omdisponering av mønsterplantimen skal oppfattes som en mindrekostnad som følger av arbeidstidsavtalen. Dersom mønsterplantimen skal tas med som en innsparing, vil det prinsipielle regneopplegget utvalget for øvrig har lagt til grunn, gi et beløp på om lag 200 mill. kroner. I statsbudsjettet for 1994 er det lagt til grunn at statens bevilgning til formålet omdisponeres. Statens opprinnelige bevilgning på 60 mill. kroner i 1987, vil tilsvare om lag 83 mill. kroner målt i 1992-kroner.

Utvalget har drøftet innsparingsmuligheter knyttet til anvendelse av dager med undervisningsfri under "*Effektiviseringsgevinster*" i punkt 4.2.6:

Effektivisering, alternative dager **337 mill. kr**

Ut fra et anslag for antall alternative dager, anslår utvalget et effektiviseringspotensial på 337 mill. kroner. I drøftingen under "*Effektiviseringsgevinster*" i punkt 4.2.6 omtaler utvalget en del årsaker til at det særlig på kort sikt vil være vanskelig å realisere dette effektiviseringspotensialet fullt ut i form av innsparinger. Det største problemet synes å være knyttet til begrensningene i justering av ukentlig leseplikt i grunnskolen. Dette vil også være et problem på lang sikt. Utvalget antar likevel at en betydelig del av potensialet kan realiseres.

Utvalget vil videre peke på at realisering av innsparinger også vil avhenge av organisatoriske forhold. Det er rektorene på den enkelte skole som i henhold til arbeidsrettens dom må ta stilling til hvordan effektiviseringspotensialet kan utnyttes. Utvalget legger imidlertid til grunn at det er nødvendig med oppfølging fra kommunene og fylkeskommunene. Mulighetene for å oppnå kostnadsbesparelser kan også avhenge av medvirkning fra sentrale myndigheter, bl.a. ved at disse ikke søker å binde opp innsparingsmulighetene.

Som omtalt ovenfor, ble dommen i arbeidsretten som klargjorde enkelte punkter i arbeidstidsavtalen, avgitt 5. mai 1994. Det kan hevdes at denne dommen falt så vidt sent at kommunene vanskelig kunne realisere effektiviseringsgevinster som følge av planlagte undervisningsavbrudd i første halvår 1994. Dersom omdisponering av mønsterplantimen ikke medregnes, vil dette i tilfelle bety at kommunesektoren selv har måttet dekke en merkostnad i underkant av 200 mill. kroner i budsjettåret 1994, jf. at KUF har lagt til grunn en netto merkostnad på 189 mill. kroner. Dersom mønsterplantimen medregnes tilsier utvalgets beregningsopplegg ingen merkostnader for kommunesektoren.

De begrensningene utvalget har omtalt når det gjelder å foreta innsparinger som følge av bruk av planlagte dager uten undervisning, synes i stor grad å være knyttet til de begrensede mulighetene til å justere leseplikten i grunnskolen. For budsjettåret 1995 og senere år, synes det likevel å være tilfelle at netto merkostnader for kommunesektoren vil være lavere enn det KUF har beregnet. Det er derfor utvalgets oppfatning at det sett over tid ikke synes å foreligge et netto merbehov til dekning av kostnadene ved arbeidstidsavtalen i forhold til KUFs beregninger.

Utvalgets medlem Beate Stang Aas har følgende særmerknad:

«Som utvalget selv har anført er det knyttet stor usikkerhet til det beregnede effektiviseringspotensialet.

Så lenge premissene for beregningene av selve effektiviseringspotensialet er uklare, er det ikke grunnlag for å trekke en endelig konklusjon om at kostnadene ved arbeidstidsavtalen i forhold til KUFs beregninger er dekket.

En eventuell beregning etter at skoleåret 1994/95 er gjennomført vil kunne gi en bedre avklaring på dette spørsmålet.»

Utvalgets medlem Jan Refseth har følgende særmerknad:

«Utvalgsmedlemmet Jan Refseth forutsetter for sin del at staten innenfor rammen av arbeidsrettens dom, følger opp kommuner og skoler med råd og veiledning. Han legger videre til grunn for sin tilslutning til vurderingen av potensialet, at det ikke synes å være konstatert forhold i avtalen eller i arbeidsrettens dom som låser for prosesser som kan sikre at potensialet kan utnyttes.»

Vedlegg I

Mandat for kostnadsberegningsutvalg

I salderingsproposisjonen for 1994 drøftet Regjeringen behovet for et uavhengig teknisk beregningsutvalg for å vurdere de reelle kostnadene ved innføring av nye reformer. I den forbindelse het det bl.a.:

«Regjeringen anser det svært viktig at økonomiske konsekvenser er best mulig utredet når en reform vurderes innført. For at prioriteringen av samfunnsoppgaver skal bli mest mulig reell er det nødvendig at det foreligger tilfredsstillende kostnadsoverslag når nye reformer og prosjekter skal vurderes. I de retningslinjene som Regjeringen har vedtatt for forvaltningens arbeid med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak, den såkalte «regelverksinstruksen», er det bestemmelser om plikt for alle organer til å utrede administrative og økonomiske konsekvenser. Krav om forsvarlig kostnadsvurdering er stilt til *alle* rådgivnings- og beslutningsnivåer, både utredningsutvalg/arbeidsgrupper, statsetater, departementer og Regjeringen. Dette gjelder f.eks. utkast til stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger og forskrifter.»

«Det er videre et markert behov for å bedre det *metodiske* grunnlaget for nytte-kostnadsberegninger, både ved reformer og ved offentlige tiltak og prosjekter. Samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsberegninger reiser mange problemer både av praktisk og teoretisk art. Finansdepartementet tok i 1977 initiativ til en veiledning for arbeid med programanalyser, herunder nytte-kostnadsanalyser. Den foreligger i bokform, men synes ikke å være tatt i bruk i tilstrekkelig grad. Det kan nå være behov for å utarbeide en oppdatert praktisk veiledning i hvordan nytte-kostnadsanalyser bør gjennomføres. Siktemålet kan være en ganske detaljert mal og sjekklister som kan brukes av utvalg og organer som plikter å analysere økonomiske konsekvenser av eventuelle forslag. Regjeringen tar sikte på å oppnevne et rådgivende utvalg eller en ekspertgruppe som kan bistå departementene i dette arbeidet.»

- - -

«En må imidlertid ikke overvurdere muligheten for å beregne de økonomiske konsekvensene helt nøyaktig på forhånd. Ofte foreligger det så mange *usikre* elementer i et reformforslag, at en del av beregningen må bestå av vurdering av denne usikkerheten. Det kan gjelde både kompliserte tekniske prosjekter og såkalte rettighetsorienterte reformer, der det er uvisst hvor mange som vil kunne påberope seg nye rettigheter. En særlig viktig side ved nytte-kostnadsberegninger og utformingen av forslag vil dermed være håndteringen av usikkerhet. Det er ofte fare for at usikkerhetsmomenter undervurderes. Erfaring viser også klart at det kan være betydelige incitamenter til å anslå kostnader lavt når reformer eller prosjekter foreslås. Når en reform eller et prosjekt innebærer så stor grad av usikkerhet at det er stor avstand mellom maksimums- og minimumsalternativ i kostnadsberegningene, bør imidlertid beslutningstakerne få klar informasjon både om graden av usikkerhet og variasjonsbredden i anslagene.»

Ved behandling av salderingsproposisjonen vedtok Stortinget den 17.12.93 følgende:

«Stortinget ber Regjeringen i løpet av første halvår 1994 nedsette et uavhengig teknisk beregningsutvalg for å vurdere de reelle kostnadene ved innføring av større reformer, særlig i kommunesektoren og ved større overføringer av oppgaver mellom ulike forvaltningsnivåer.»

På denne bakgrunn nedsettes et ekspertutvalg med følgende *mandat*:

I.1 BEREKNINGER AV SÆRSKILTE REFORMER

Ved innføring av nye reformer, særlig i kommunesektoren og ved overføringer av større oppgaver mellom ulike forvaltningsnivåer, kan Regjeringen be utvalget om å foreta konkrete nytte- og kostnadsberegninger. Dette kan eksempelvis gjøres med sikte på at Regjeringen skal kunne benytte materialet som en del av sitt beslutningsgrunnlag i vurderingen av ulike sider ved reformene. Opplegget for slike beregninger vil bli konkretisert gjennom tilleggsmandater, og det kan da også bli aktuelt for Regjeringen å oppnevne supplerende medlemmer av utvalget fra fagmiljøer som har særlig kompetanse innen det konkrete området, bl.a. personer med erfaring fra kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Tilsvarende kan sekretariatet bli utvidet. Ved beregning av reformer som berører kommuner eller fylkeskommuner vil utvalget bli supplert med en representant for Kommunal- og arbeidsdepartementet. Det kan være aktuelt å be utvalget se på alternative opplegg med ulike nytte- og kostnadsvirkninger. At utvalget kan foreta konkrete beregninger vil ikke endre dagens krav til forsvarlig vurdering av kostnader og økonomiske konsekvenser som gjelder for ulike rådgivnings- og beslutningsnivåer i offentlig forvaltning.

I.2 VEILEDNING I BRUK AV SAMFUNNSØKONOMISKE NYTTE-KOSTNADSANALYSER

1.2.1

Med utgangspunkt i nyere litteratur om bruk av nytte-kostnadsanalyser, Finansdepartementets veiledning for arbeid med programanalyser fra 1977 og bruken av slike analyser i ulike offentlige etater, skal utvalget utarbeide et forslag til praktisk veiledning for bruk av nytte-kostnadsberegninger i tilknytning til vurdering av prosjekter, reformer og tiltak i offentlig regi. Siktemålet er en ganske detaljert mal og sjekkliste som skal kunne benyttes av så vel departementer og etater som av utredningsutvalg som er pålagt å utrede økonomiske konsekvenser av ulike forslag. En bør derfor legge vekt på en generell tilnærming til spørsmålene, og identifisere viktige nytte- og kostnadselementer som er relevante i ulike sammenhenger. En viktig del av utvalgets arbeid blir å veilede i hvordan de ulike nytte- og kostnadselementene kan verdsettes, jf. "*Beskrivelse av beregninger for driftskostnader*" i pkt. 2.2 nedenfor.

Utvalget bør vurdere om det bør stilles ulike krav til nytte-kostnadsanalysenes utforming og grundighet avhengig av karakteren eller størrelsen av de prosjekter, reformer eller tiltak som vurderes.

Utvalget skal se nærmere på hvilke sektorer innen det offentliges ansvarsområde hvor det ligger godt til rette for og er viktig å øke bruken av nytte-kostnadsanalyser.

Utvalget skal spesielt se på hvordan en bør håndtere usikkerhet i nytte-kostnadsanalyser og skissere opplegg for følsomhetsanalyser. En bør bl.a. skissere hvordan en kan beregne den verdien som kan ligge i å redusere usikkerheten ved å utsette beslutningen om å iverksette et tiltak, f.eks. i påvente av grundigere utredninger.

En del typer offentlige tiltak kan delvis eller helt finansieres gjennom øremerkede gebyrer fra dem som har fordeler av tiltaket (brugerfinansiering). Utvalget bør peke på hvordan en hensiktsmessig avveining kan finne sted mellom brukerfinansiering og generell finansiering over offentlige budsjetter.

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har på oppdrag av bl.a. Finansdepartementet utredet hvordan det offentlige kalkulasjonsrente på et teoretisk og mer praktisk grunnlag kan fastsettes. Det burde derfor ikke være behov for at beregningsutvalget går gjennom disse sidene ved fastsettelsen av kalkulasjonsrenten. Utvalget kan imidlertid kommentere rapporten fra SNF og gi supplerende synspunkter som en finner særlig relevante for utvalgets øvrige arbeid.

1.2.2

Verdsetting av ulike nytte- og kostnadskomponenter reiser flere problemer:

- Markedspriser reflekterer ikke alltid samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger. Blant annet kan skatter, avgifter, subsidier, monopolistisk adferd og ulikevekt i markeder bidra til dette. Utvalget bør både på teoretisk og praktisk grunnlag vurdere om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for ikke å benytte markedspriser i samfunnsøkonomiske kalkyler når slike priser kan innhentes, og peke på hvordan markedsprisene i tilfelle bør korrigeres på en måte som er praktisk håndterbar.
- For enkelte nytte- og kostnadskomponenter foreligger ikke markedspriser. Det gjelder bl.a. for såkalte eksterne virkninger. Miljøvirkninger og ringvirkninger fra FoU-aktivitet og innovasjoner er eksempler på eksterne virkninger som er vanskelig å kvantifisere. Utvalget bør på enkelte viktige områder skissere hvordan nytte- og kostnadskomponenter i slike tilfeller kan anslås. En bør i denne sammenheng også vurdere hvilke faktorer som hensiktsmessig kan kvantifiseres og hvilke som bør håndteres på mer kvalitativ måte.
- Avkastningen ved mange reformer og tiltak vil komme i form av vanskelig kvantifiserbare velferdsforbedringer for enkeltpersoner og grupper. Utvalget bør bl.a. ta opp hvordan antatte regionale og fordelingsmessige virkninger bør håndteres i praksis og eventuelt kvantifiseres. Utvalget bør også peke på i hvilke situasjoner det er relevant å ta hensyn til andre økonomiske ringvirkninger av et tiltak, og hvordan slike virkninger i tilfelle kan tallfestes.
- Utvalget bør gi en oversikt over nasjonale og internasjonale anslag for marginalkostnader ved skattefinansiering, og vurdere hvilken betydning eventuelle ekstra kostnader ved denne finansieringsformen bør ha for nytte-kostnadsberegningene. Utvalget bør gi en tilråding mht. hvor høye marginalkostnader som bør legges til grunn i nytte-kostnadsanalyser, hensyn tatt bl.a. til at marginalkostnadene ved å oppkreve ulike typer skatter og avgifter kan variere betydelig.

1.2.3

Utvalget bes legge fram en utredning med vurderinger og en praktisk veiledning i bruk av nytte-kostnadsanalyser i tråd med de foregående punktene innen utgangen av 1995.

1.3 UTVALGETS SAMMENSETNING

1.3.1

Utvalget gis følgende permanente sammensetning:

Dosent Arild Hervik, Møre og Romsdal Distriktshøyskole, leder
Ass. direktør Inger-Johanne Sletner, Norges Bank
Ekspedisjonssjef Hans Henrik Scheel, Finansdepartementet

Finansdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet oppnevner en sekretær hver.

1.3.2

For spesielt å utrede bruk av nytte-kostnadsanalyser oppnevnes i tillegg:

Professor Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole

Førstekonsulent Karine Nyborg, Statistisk sentralbyrå

For dette formålet suppleres sekretariatet med en sekretær fra hhv. Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

I.4 BUDSJETT

Utvalget kan ta opp med Finansdepanementet spørsmål om å få tilført midler slik at det kan innhente særskilte uttalelser eller delutredninger fra kompetente forskningsmiljøer.

Vedlegg II**Reform '94 – beskrivelse av KUFs beregninger**

I dette vedlegget gis det en beskrivelse av de beregningene KUF har utført av driftskostnadene ved Reform 94. Beregningene er utført ved hjelp av en relativt omfattende regnearkmodell, og det vil ikke være hensiktsmessig å gjengi alle detaljer i beregningene. Vi skal i stedet skissere hovedstrukturen i beregningene, bl.a. ved bruk av noen enkle formler.

Et utgangspunkt for beregningene er plantall som hentes inn fra fylkeskommunene om antall elever i hver studieretning på grunnkurs i ny struktur. (Vi betrakter innledningsvis grunnkurs). La Y_{ij}^F betegne det planlagte antall elever i studieretning i og fylke j, basert på opplysninger fra fylkene (F) for skoleåret 1994/95. Det samlede antall elever, summert over alle studieretninger, i fylke j, er dermed gitt ved:

$$(1) \quad \sum_i y_{ij}^F = Y_j^F$$

KUF henter videre inn prognoser fra SSB for befolkningen i de aktuelle årskullene. Størrelsen på et slikt årskull i fylke j betegnes B_j . Med en forutsetning om et antall elever/læringer som utgjør 125 pst. av hvert årskull, vil samlet antall elevplasser for fylke j, Y_j , være gitt ved:

$$(2) \quad Y_j = B_j \times 1,25$$

Plantallene for hver studieretning i hvert fylke multipliseres deretter slik at samlet antall elevplasser i hvert fylke blir lik Y_j , mens den relative fordelingen mellom ulike studieretninger blir som i fylkeskommunens plantall. Det korrigerte antall elevplasser for hver studieretning i hvert fylke betegnes y_{ij}^{ab} , der toppskriften ab betegner at studieretningen enten er allmennfaglig (a) eller yrkesfaglig (b)

$$(3) \quad y_{ij}^{ab} = y_{ij}^F \frac{Y_j}{Y_j^F}$$

Fylkekommunene legger i sine plantall samlet sett til grunn at fordelingen mellom allmennfaglige og yrkesfaglige elevplasser vil være 52 pst. på allmennfag og 48 pst. på yrkesfag. KUF antar at fordelingen mellom allmennfaglige og yrkesfaglige elevplasser for skoleåret 1994/95 vil være 50/50 for alle fylker samlet. For å oppnå en slik 50/50-fordeling, multipliseres antall elevplasser i hver studieretning som er allmennfaglig, med en faktor $A = 0,48/0,50$. På samme måte multipliseres antall elevplasser i hver yrkesfaglig studieretning med en faktor $B = 0,52/0,50$. Dette gir det endelige anslaget på antall elevplasser y_{ij} i hver studieretning, i, og for hvert fylke, j:

$$(4) \quad y_{ij} = y_{ij}^a A \quad \text{og} \quad y_{ij} = y_{ij}^b B$$

En sentral parameter i beregningene er gjennomsnittlig klassestørrelse. Den gjennomsnittlige klassestørrelsen basert på fylkeskommunenes plantall (F) for stu-

dieretning i og fylke j, z_{ij}^F , er gitt ved likning (5), der x_{ij}^F er antall klasser i studieretning i og fylke j, etter fylkeskommunens plantall.

$$(5) \quad z_{ij}^F = y_{ij}^F / x_{ij}^F$$

På grunnlag av plantall fra alle fylkeskommuner beregnes deretter gjennomsnittlig klassestørrelse for studieretning i for alle fylkeskommuner samlet,

$$\bar{z}_i^F$$

$$(6) \quad \bar{z}_i^F = \sum_j y_{ij}^F / \sum_j x_{ij}^F$$

KUF definerer deretter et måltall for gjennomsnittlig klassestørrelse for hver studieretning. Dette måltallet gis betegnelsen

$$\bar{z}_i^{KUF}$$

. Dette måltallet er en meget sentral fortsetning som påvirker de beregnede kostnadene ved reformen. I KUFs beregninger er det gjort beregninger for flere ulike verdier av

$$\bar{z}_i^{KUF}$$

Forholdet mellom gjennomsnittlig klassestørrelse for hver studieretning og KUFs måltall beregnes. Dette forholdstallet betegnes k_i .

$$(7) \quad k_i = \bar{z}_i^{KUF} / \bar{z}_i^F$$

For hvert fylke og hver studieretning beregnes så den klassestørrelsen, z_{ij} , som benyttes i kostnadsberegningene, ved at den oppgitte klassestørrelsen fra fylkeskommunene, z_{ij}^F , multipliseres med faktoren k_i . Dersom dette produktet blir større enn en maksimal klassestørrelse, $z_{i \max}$, benyttes i stedet denne maksimale klassestørrelsen. Den gjennomsnittlige klassestørrelsen for alle fylkeskommuner vil dermed for en gitt studieretning, i, være mindre (eller eventuelt lik) måltallet

$$\bar{z}_i^{KUF}$$

Den maksimale klassestørrelsen settes lik 14 for yrkesfag og 28 for almennfag, mens maksimal *tillatt* klassestørrelse etter gjeldende regelverk som hovedregel er lik 15 for yrkesfag og 30 almennfag.

Gjennomsnittlig klassestørrelse for hvert fylke og hver studieretning er etter dette gitt ved:

$$(8) \quad z_{ij} = \begin{cases} z_{ij}^F k_i, & z_{ij}^F k_i \leq z_{i \max} \\ z_{i \max}, & z_{ij}^F k_i > z_{i \max} \end{cases}$$

$$(9) \quad x_{ij} = y_{ij} / z_{ij}$$

Det beregnes enhetskostnader, c_i , for hver klasse for hver studieretning.¹ Til grunn for anslagene på enhetskostnader ligger bl.a. forutsetninger om leseplikt og administrative kostnader pr. klasse. I tillegg er det forutsatt at undervisningen i allmenne fag i yrkesfaglige studieretninger gjennomføres i klassestørrelser lik 1,5 av klassestørrelsen i yrkesfag. Totale kostnader for studieretning i og fylke j , C_{ij} , framkommer så ved å multiplisere antall klasser fra (9) med enhetskostnaden.

$$(10) \quad C_{ij} = c_i x_{ij}$$

Totale kostnader for grunnkurs framkommer ved å summere over alle fylker og alle studieretninger.

$$(11) \quad C = \sum_i \sum_j c_{ij}$$

Kostnadene ved grunnkurs eller videregående kurs for vilkårlige årskull beregnes etter samme mønster som i likningene (1) til (11). Spesielt opprettholdes antakelsene om fordeling mellom yrkesfag og allmennfag, og beregningsmetoden for klassestørrelse, for de årskullene som omfattes av Reform 94.

I tillegg til de beregningene som er skissert ovenfor, har KUF laget separate estimater for kostnadene ved lærekontrakter etter dagens ordning, etterutdanning av lærere og oppfølgingstjenesten.

1. Dette er strengt tatt ikke helt korrekt. Kostnader avhenger både av antall klasser og antall elever, $C = c(x, y)$. I modellen tar kostnadene teknisk sett utgangspunkt i antall elever, $C = c_1(y(x), y)$.

Vedlegg III**Minste lærertimetall for drift av videregående skoler.**

DET KONGELIGE KIRKE- UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTE-
MENTET

RUNDSKRIV F-60-94

30.06.94

Fylkeskommunene,

Oslo kommune

Styret for statlige videregående skoler

Styret for private videregående skoler

Minste lærertimetall for drift av videregående skoler.

Dette rundskriv omfatter retningslinjer for bruk av minste lærertimetall i videregående skole etter innføring av REFORM-94. Rundskrivet gjelder grunnkurs fra og med skoleåret 1994/95, Vk-I fra og med 1995/96 og Vk-II fra og med 1996/97.

For å sikre en forsvarlig standard innen videregående opplæring har departementet fastsatt retningslinjer for tildeling av lærertimeressurser til videregående skole. Hjemmel for fastsetting av retningslinjer er gitt i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring § 9 a. § 9 lyder som følger:

«§ 9 Ordningen for undervisningen og andre oppgaver.

a) departementet kan på grunnlag av gjeldende læreplaner fastsette retningslinjer for bruk av lærertimer til undervisning og ressurs til andre pedagogiske oppgaver.

b) departementet kan fastsette maksimalt elevtall i klasser/grupper.

c. skolen fastsetter selv ordningen for undervisningen for hvert år innenfor den rammen som er gitt av fylkeskommunen.»

Retningslinjene er en tildelingsnøkkel ved fastsetting av skolens budsjett. Skolen er selv ansvarlig for disponering innenfor ressursrammen ut fra sitt generelle faglig/pedagogiske ansvar for den samlede virksomheten innenfor rammer fastsatt av fylkeskommunen.

Med lærertimetallet for en klasse forstås summen av klassens obligatoriske undervisningstimetall pluss timer til gruppedeling, differensieringstiltak og andre faglig/pedagogiske oppgaver. Lærertimetallet omfatter også timer til deling av klassen dersom det fysiske arbeidsmiljøet og elevenes sikkerhet i undervisningssituasjonen krever det.

Minste lærertimetall pr klasse.

Retningslinjene gjelder for lærertimetall pr klasse. Ressurser til klassestyrer, rådgiver, særskilte spesialpedagogiske tiltak o.a som er fastsatt gjennom egne særavtaler, inngår ikke i minste lærertimetall.

Departementet har ut fra en samlet vurdering fastsatt følgende retningslinjer for minste lærertimetall pr klasse:

Studieretning	Elever i klassen	Lærertimetall	
		Årstimer	Gj.snitt time/uke
Allmenne og økonomiske/administrative fag	inntil 30	Samlet pr klasse for grunnkurs og videregående kurs 1 og 2: 3990	105
		(gj. snitt: 1330 t eller 35 t/u pr klasse.)	
Idrettsfag	inntil 30	Pr grunnkursklasse: 1653	43,5
Musikk, Dans og Drama	inntil 30	Pr grunnkursklasse: 1976	52
		For valgfag instrumentalopplæring gis et tillegg på 25 lærertimer (0,66 t/u) pr elev som skal ha undervisning i hovedinstrument.	
Naturbruk *	inntil 30*	Pr grunnkursklasse: 2620	69
Byggfag, Elektro, Formgivingsfag, Helse- og sosialfag, Hotell- og næringsmiddelfag, Kjemi- og prosessfag, Mekaniske fag, Tekniske byggfag og Trearbeidsfag.	inntil 15	Pr grunnkursklasse: 1310	34,5

* I klasser med inntil 15 elever, og i klasser hvor opplæringen i uvanlig stort omfang innebærer risikofylte undervisningssituasjoner, må fylkeskommunen vurdere ressursbruken særskilt.

Departementet vil senere komme tilbake med et minste lærertimetall pr klasse for videregående kurs i andre studieretninger enn allmenne og økonomiske/ administrative fag. Da vil departementet samtidig vurdere om det er behov for å gi særlige retningslinjer for bruk av lærertimer for de videregående kurs innen studieretning for allmenne og økonomiske og administrative fag som gir grunnlag for tegning av lærekontrakt.

I klasser med inntil 15 elever har departementet basert lærertimetallet på at klasser slås sammen i allmenne fag og valgfag, jf. rundskriv F-61-94. F. For å sikre en forsvarlig standard i opplæringen er det en overordnet målsetting å gi et kvalitativt godt undervisningstilbud til alle elever i den videregående skole, bl.a. ved at de pedagogiske ressursene utnyttes på en god måte. Ved sammenslåing av klasser bør lærertimer som frigjøres, nyttes til faglige og pedagogiske differensieringstiltak utfra læreplanenes målsetting og elevenes sikkerhet i undervisningssituasjonen.

Departementet forutsetter at fylkeskommunen i tillegg til det som er sagt ovenfor vurderer små skolars særlige behov.

Ole Briseid
fung. ekspedisjonssjef

Odd Larsen

underdirektør

Kopi til orientering:

- fylkeskommunale videregående skoler
- de statlige utdanningskontorene
- lærerorganisasjonene
- elevorganisasjonene

Vedlegg IV**Mønsterplantimen videreføring**

KIRKE- OG UNDERVISNINGSDEPARTEMENTET
 RUNDSKRIV F-76/89
 20.7.1989
 89/6121 ag

Mønsterplantimen videreføring

1. Mønsterplanen av 1987 har utløst nytt engasjement på en rekke områder i grunnskolen og i forhold mellom skole og nærmiljø. Mønsterplantimen på barnetrinnet har vært et nyttig redskap i arbeidet med å skape indre vekst og utvikling ved den enkelte skole. Den tre-årsperiode tiltaket opprinnelig tok sikte på, utløper 31.7.89. Det er bevilget midler til timen ut 1989. Kirke- og undervisningsdepartementet forutsetter at ordningen skal videreføres fordi planleggingstimen er en avgjørende forutsetning for å opprettholde den positive arbeidsprosessen som er satt i gang for å sikre en kvalitetsheving i skolen.
2. Departementet ønsker at det legges ytterligere vekt på et tverrfaglig samarbeid for å fremme større helhet mellom ulike deler av fag og mellom enkeltfag herunder økt vekt på miljølære.
Skolen må videre legge økt vekt på arbeid med tilrettelegging for ansvarslæring/medvirkning.
3. Når ordningen med mønsterplantimen nå videreføres, er forutsetningen at midlene også skal gi grunnlag for en gjennomføring av de reformer som er planlagt i skolen og i tilknytning til skolen.
Etter behandlingen av Langtidsprogrammet 1990-93 og St.meld. nr. 43 1988-89, Mer kunnskap til flere, er det flertall i Stortinget for at
 - tidspunktet for skolestart bør senkes til 6 år,
 - undervisningstiden utvides med 9 timer på 1.-3. klassetrinn,
 - >det skal etableres et aktivitetstilbud utenom skoletid og at
 - opplæringsplikten utvides til 10 år.

En senking av opptaksalderen og utvidelse av undervisningstiden vil måtte få faglige og pedagogiske konsekvenser for samtlige klassetrinn og kreve planlegging.

I samsvar med det som er sagt i M87 om skolens medansvar for oppvekstmiljøet (jf. bl.a. "*Reform '94 – driftskostnader*" i kap. 2 s. 23 f og kap. 10 s. 69), stilles det krav til skolene om planlegging i en helhetlig sammenheng.

For å få i gang tilbud for de yngste elevene utenom undervisningstiden forutsettes derfor et tverretattlig samarbeid mellom bl.a. skolen, foreldre og krefter i nærmiljøet.

4. Departementet forutsetter at de bevilgede midler nyttes til videreføring av planleggingstimen, 1 time pr. årsverk på barnetrinnet. Vi viser til den enstemmige uttalelse fra Kirke- og undervisningskomiteen om denne sak i Innst. S. nr. 267 1988/89 i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om Mer kunnskap til flere: «Komiteen vil også understreke at det er viktig at de midler som bevilges til mønsterplantimen blir brukt slik forutsetningen var.»
På denne bakgrunn er det derfor ikke i samsvar med departementets og Stortingets forutsetninger å la være å videreføre ordningen med mønsterplantimen på

grunnskolens barnetrinn.

Med hilsen

Tor Holtan-Hartwig e.f.
underdirektør

Synnøve Skjong
Førstekonsulent

Vedlegg V

Kyrkje- og undervisningsdepartementet

RUNDSKRIV F-34/86

Til kommunane
skolestyra
grunnskolane
skoledirektørane

.I RETTLEIANDE RAMMETIMETAL – SKOLEÅRET 1986-87

**.II SOSIALPEDAGOGISKE OG PEDAGOGISKE STYRKINGSTILTAK
PÅ UNGDOMSSTEGET (4 1/2-TIMARSRAMMA)**

**.III ORDNINGAR I SAMBAND MED INNFORING AV REVIDERT
MØNSTERPLAN FOR GRUNNSKOLEN (M 85)**

I.A

Med heimel i § 6 nr. 2 i lov om grunnskolen (jf Ot.prp. nr. 48 (1984-85) s. 65, 2. sp.) fastset departementet rettleiande normer for rammetimetalet for den einskilde kommunen.

I rundskriv F-1000/85 er det sagt at dei rettleiande normene vil bli fastsette som rammetimar pr. elev (elevfaktor), og at ein ved å multiplisere med elevtalet i kommunen vil få det rettleiande rammetimetalet.

I somme høve – særleg innafor vaksenopplæring – er det tale om elevar med varierende undervisningstimetal i høve til elevar i vanleg grunnskole. «Elevtalet i kommunen» blir då ikkje eit eintydig omgrep, og elevfaktoren let seg ikkje så lett kalkulere. Departementet har difor funne det meir formålstenleg å gje det *samla rammetimetalet* pr. veke for kvar kommune.

Ved uttrekninga av rettleiande rammetimetal har vi teke utgangspunkt i det godkjende rammetimetalet for barnesteget og ungdomssteget 1. oktober 1985. Timetalet for barnesteget er justert opp for kommunar som før 1. januar 1986 hadde eit lågare kommunalt vedteke timetal enn 138.

Det er lagt inn ei pårekna elevtalsendring frå 1985 til 1986 (tillegg eller frådrag) multiplisert med 1,2 t/v, jf rundskriv F-1000/85 s. 8. Derneft er det lagt til timar til konvertering etter dei gjeldande satsane for dei to stega (0,8 og 0,45 pst.).

Etter oppgåver frå skoledirektørane for skoleåret 1985-85 har vi lagt inn i rammetimetaler timar til

- alternativ livssynsundervisning
- leirskoleundervisning
- spesialundervisning i vanleg grunnskole og spesialpedagogiske tiltak for barn under skolealder («B-timar»)
- undervisning i eigne skolar og klassar for spesialundervisning
- undervisning for elevar før og i grunnskolealder i institusjonar omtalte i avsnitt IV i rundskriv F-1000/85.

Vi minner om at rammetimar som gjeld undervisning i interkommunale skolar for spesialundervisning og i institusjonar, er lagde inn i rammetimetalet til *vertskommune*, jf F-1000/85 s. 6.

Timar til konvertering er lagde til etter gjeldande reglar.

Tidlegare har ein etter visse reglar kunne nytte normalsatsar til utstyr m.v. i samband med spesialundervisning, jf rundskriva om refusjon. Vi gjer merksam på at heile ressursen no er omrekna til timar, og at ein difor no må konvertere *timartil* utstyr m.v. desom ein ønskjer å nytte noko av ressursen til dette formålet.

Etter oppgåver frå skoledirektørane er det og teke med timar til vaksenopplæring (vanleg og særskild førstegongsutdanning), jf rundskriv F-1000/85, avsnitt V pkt. 1. Vi gjer merksam på at vaksenopplæring for særskilde grupper og for innvandrarakar og flyktingar, jf rundskriv F-1000/85 avsnitt V pkt. 2, ikkje er teken med i rammetimetalet. Ressursar til denne undervisninga blir tildelte etter særskild søknad.

Overgangen til nytt inntektssystem innber ikkje i seg sjølv ei endring i omfanget av undervisninga når ein ser bort frå oppjusteringa til 138 elevtimar på barnesteget. Det er såleis i dei aktuelle samanhengar rekna med om lag same undervisningsomfang skoleåret 1986-87 som skoleåret 1985-86.

Det er lagt inn i det rettleiande rammetimetalet ein timeressurs i samsvar med pkt. III a) og d): ein time pr. årsverk på barnesteget. Departementet tilrår at denne timen, konvertert til lt 30 min., blir lagd til fastsett tid i veka etter lokal avgjerd. Tida skal nyttast til planlegging og samråding i samband med M 85 i innføringsperioden. For kommunar som vel å innføre planen hausten 1987, kan denne tida nyttast til førebuing, dersom kommunen innfører timeressursen frå hausten 1986.

.b)

På visse punkt er det materialet departementet har til rådvelde, ufullstendig. Det gjeld særleg elevtalsendringar får 1985-86 til 1986-87, idet vi manglar oppgåver over flytting. «Pårekna elevtalsendring» inneheld såleis berre differensen mellom 1. klasse og 9. klasse, og endringar som kjem av flytting, er ikkje med.

Til dette kjem at alle elevtalsendringar er tillagde same vekt (1,2 t/v pr. elev). Det er dermed ikkje teke omsyn til at endringane kan gje færre eller fleire klassar ved somme skolar, og at elevtalsendringar i røynda har ulik verknad for rammetimetalet på barnesteget og ungdomssteget.

Når det gjeld spesialundervisning i interkommunale spesialskolar og i institusjonar, syner det seg at tildelte normalsatsar har vore omrekna til lærartimar på litt ulik måte i ulike fylke. Etter drøfting med dei respektive skoledirektørkontora har vi prøvd å ta omsyn til dette.

Oppgåvene frå skoledirektørane over vaksenopplæring har vore førebels og kan av den grunn avvike noko frå faktisk igangsett verksemd i løpet av skoleåret 1985-86.

Det framgår av det som er sagt ovafor, at det rettleiande rammetimetalet ikkje let seg kalkulere presist. Vi ber om at kommunane tek skilleg omsyn til dette.

Som vedlegg følgjer ei liste over rettleiande rammetimetal for kommunane i fylket.

II. SOSIALPEDAGOGISKE OG PEDAGOGISKE STYRKINGSTILTAK PÅ UNGDOMSSTEGET (4 1/2-TIMARSRAMMA)

Med heimel i § 17 nr. 5 fastset departementet at dei sosialpedagogiske og pedagogiske styrkingstiltaka utanom undervisning som ligg i 4 1/2-timarsramma på ungdomssteget ved den einskilde skolen, skal vidareførast. Fordelinga skjer etter lokal

avgjerd i samsvar med dei retningslinjer som tidlegare er gjevne i rundskriv frå departementet, jf F-312/72, F-30/73 og F-137/73.

Fordelinga skjer med utgangspunkt i lokale tilhøve og behov, til dømes sosialpedagogisk teneste/rådgeving, kontaktlærarteneste, sekretærtjeneste for samarbeidsutvalet, pedagogisk rettleiing – fagleg og metodisk, felles planlegging/samråding/konferansetid (til vanleg nytta 1 1/4 time pr. lærar i full post).

III. ORDNINGAR I SAMBAND MED INNFØRING AV REVIDERT MØNSTERPLAN FOR GRUNNSKOLEN (M 85)

.a.

I St.prp. nr. 58 for 1985-86 er det lagt fram forslag om styrkingstiltak i samband med innføring av revidert mønsterplan.

Med atterhald om Stortingets godkjenning vil departementet nytte 370 mill. kr ekstraordinært til innføring av den reviderte mønsterplanen i innføringsperioden: skoleåra 1986-87, 1987-88 og 1988-89.

Av denne summen vil departementet som eit verkemiddel i arbeidet med å styrkje informasjon og etterutdanning om nye intensjonar og nytt innhald i mønsterplanen nytte i alt 90 mill. kr fordelt på tre år. Ytterlegare 15 mill. kr over dei tre åra vil bli sette av til tiltak spesielt retta mot ungdomssteget. Departementet vil drøfte ein plan for etterutdanning med lærarorganisasjonane.

Dei resterande 265 mill. kr vil bli lagde inn i sektortilskotet i dei fire budsjettåra 1986-89: om lag 180 mill. kr til samråding og planlegging på barnesteget, og om lag 85 mill. kr til stimulans til innkjøp av lærebøker og læremiddel.

Departementet ber kommunane nytte ressursane i samsvar med dette. Departementet vil følgje utviklinga nøye, spesielt med tanke på at føresetnadene for inntektssystemet blir følgde.

.b.

Elles ber departementet kommunane nytte tre dagar pr. år av den 38. veka til planlegging i samband med mønsterplanen. For dei tre innføringsåra blir det i tillegg høve til å nytte to skoledagar kvart år til etterutdanningstiltak.

.c.

Ifølgje den reviderte planen er valfagsramma sett til minimum 11 veketimar på ungdomssteget. Departementet meiner at kommunane sjølve bør gjere vedtak om maksimumramma. Vi vil kome attende til dette i samband med omarbeiding av rundskriv F-74/80.

.d.

Departementet ber kommunane om å ta den reviderte planen i bruk frå skoleåret 1986-87, på 1., 4. og 7. klasseteg i samsvar med planens inndeling i treårsperiodar. Kommunar som ønskjer det, kan ta planen i bruk på heile eller større delar av begynnarsteget og mellomsteget med det same. Dei kommunar som ikkje ser seg i stand til å ta planen i bruk frå komande skoleår, må innføre planen frå skoleåret 1987-88. Kommunar som innfører planen først frå 1987, bør nytte skoleåret 1986-87 til førebuing og vil få del i etterutdannings- og informasjonstilbodet på linje med dei andre. Desse kommunane må i si planlegging ta omsyn til at dei ekstraordinære midlane over statsbudsjettet gjeld t.o.m. skoleåret 1988-89.

Etter fullmakt

Oddvar Vormeland

Tor Holtan-Hartwig

Vedlegg VI

Kirke- og undervisningsdepartementet rundskriv f-48/79

Fylkeskommune, fylkesskolestyrene, fylkesrevisorene og alle videregående skoler

VI.1 VIDEREGÅENDE SKOLER RESSURS TIL KONFERANSER OG SAMRÅDING

Departementet har i den senere tid fått en rekke henvendelser om tildeling av konferansetid i videregående skole. Vi viser i denne forbindelse til departementets brev av 3. november 1977 til fylkesskolestyrene m.fl. samt til statsråd Egeland's svar på spørsmål i Stortingets spørretime 1. mars 1978.

Statsråd's svar er avgitt i samsvar med forandlingsresultatet. Lesepliktavtalens punkt VI om konferansetid er *ikke* formulert som en ren fordelingsnøkkel, selv om det for mange skoler i praksis vil virke slik. Så sant en i samlet tid til klassestyrer, rådgiver og konferansetid ikke går ut over 50 pst. av differansen mellom rammetimetallet og obligatorisk undervisningstimetall (for å få vitnemål), skal alle lærerne i full post ha konvertert 1 time av leseplikten (4.55 pst. av posten) til konferanser og samråding.

Tilsvarende mindre tid skal konverteres for dem som har lavere beskjeftigelse i undervisning.

Av praktiske grunner regnes klassestyrertjeneste og hovedlærerfunksjon i denne forbindelse som undervisning.

All den stund 50 pst. regelen er en øvre grense for summen av de pedagogiske tiltak nevnt ovenfor, vil det kunne oppstå tilfelle hvor mindre enn 1 time kan konverteres til konferansetid for lærere i full post. Det er for å oppfange dette at det i avtalen er brukt formuleringen «inntil 4.55 pst.».

I enkelte tilfelle kan lærerne ha oppnådd sin øvre grense for konferansetid uten at samlet tid til klassestyrer, rådgiving og konferanser når 50 pst. grensen. Under slike forhold disponerer skoleutvalget også de timene som blir til overs.

Departementet vil presisere at lesepliktavtalen er en tariffavtale som partene må følge. Slik avtalen er formulert, er konferansetidressursen knyttet til de enkelte studieretninger og 2-årig grunnkurs.

Etter fullmakt

A. Borgvad

Aadne Høimyr

Vedlegg VII

Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
Rundskriv f-8-93
Til skoleverket

Ny avtale om arbeidstid, leseplikt m.v. for undervisningspersonalet i skoleverket

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og lærerorganisasjonene, med unntak av Norsk Undervisningsforbund, har inngått ny særavtale om arbeidstid, leseplikt m.v. for undervisningspersonalet i skoleverket, med virkning fra 1. januar 1994.

Norsk Undervisningsforbund har brakt saken inn for nemnd, jfr. tjenestevistlovens § 27.

Rundskrivet er drøftet med de berørte lærerorganisasjoner. Departementets merknader (kursiverte) er knyttet til de enkelte punktene i avtalen. Departementet ser det slik at avtalen gir de lokale parter handlefrihet innenfor rammen av den nye avtalen og av de avtaler som er prolongert. Det presiseres at den nye avtalen ikke skal føre til endringer i forholdet mellom kommunale/fylkeskommunale myndigheter og skolene.

Den nye særavtalen lyder slik:

SÆRAVTALE OM ARBEIDSTID, LESEPLIKT, M.V. FOR LÆRERE

1. Arbeidstidsbestemmelser

1.1. Den nye særavtalen innebærer ingen endringer i undervisningspersonalets samlede arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene skal fortsatt løses innenfor årsverket på 1717,5 timer. Av årsverket er 38 uker sammenfallende med elevenes skoleår.

Merknad:

Skoleåret utvides med 5 dager i grunnskolen og 3 dager i den videregående skolen og blir dermed 190 dager i hele skoleverket.

1.2. Lærernes undervisningsplikt er 45 min (50/55 min.¹) av en arbeidsenhet på 60 minutter inklusive pausetid for elever og lærere.

Rektor kan organisere skoledagen i undervisningsblokker av ulik lengde. En slik organisering må ta hensyn til behovet for pausetid. Pausetiden skal også dekke behovet for praktisk tilrettelegging før og opprydding etter undervisningen.

1. Dette innebærer ingen endring i nåværende undervisningstid for fag som har undervisningstimer på 50 og 55 min.

Merknad:

Arbeidsgiver avgjør, etter drøftinger, hvilke oppgaver som skal løses innenfor den undervisningsfrie del av arbeidsenheten, etter at behovet for pausetid er dekket. Inspeksjon dekkes av denne tiden.

I forhold til personalet ved den enkelte skole er rektor representant for arbeidsgiveren. Jfr. også merknadene til "[Premisser for arbeidet](#)" i pkt. 1.3, 2.3 og 2.4.

1.3. I tillegg til arbeidsenheten har lærerne en tilstedeværelsesplikt på 190 timer i skoleåret. De 190 timene fordeles med 5 timer pr. uke så sant en på skolen

ikke finner å ville samle noe tid i større enheter, f.eks. til kompetanseutvikling innenfor skoleåret.

Merknad:

Arbeidsgiver avgjør, etter drøftinger, hvilke oppgaver som skal løses innenfor de 190 timene.

Lærerne skal også være til stede 5 dager utenom skoleåret til felles planlegging/evaluering, kompetanseutvikling, m.v. Arbeidstiden disse dager er 7,5 timer netto.

Merknad:

Disse dager legges f.eks. i forkant og/eller etterkant av elevenes skolehalvår. Skoleruta, som omfatter både elevenes skoledager og lærernes arbeidsdager, legges innenfor en ramme på 45 fortløpende uker, og slik at elevenes arbeidsuker ikke stykkes opp av enkeltfridager.

1.4. Arbeidet med å forberede og evaluere undervisningen kan med fordel skje innenfor rammene av et organisert samarbeid mellom skolens lærere i team, avdelinger, grupper, e.l. Lærerne har ansvar for å delta i dette samarbeidet slik at målsettingene i lov, fag- og læreplaner kan bli realisert. Skolens ledelse har et ansvar for å legge forholdene til rette for samarbeidet. Det er imidlertid en forutsetning at den enkelte lærer har tilstrekkelig skjermet tid til for- og etterarbeid i forbindelse med sin undervisning og til faglig ajourføring, jfr. vedlagte tabell.

1.5. Fastsetting av tid til kompetanseutvikling inngår i en opplæringsplan som settes opp av skolen og kommunen/fylkeskommunen i fellesskap for hvert skoleår. Lærernes kompetanseutvikling organiseres i størst mulig utstrekning utenfor elevenes undervisningstid slik at vikarbehovet blir minst mulig.

Merknad: Jfr. side 5.

2. LESEPLIKT, m.m.

2.1. Leseplikten reduseres med 1 time pr. uke for alle lærere bl.a. ved at disse ressursene omdisponeres:

- Mønsterplantimen på barnetrinnet.
- Ressursen til felles planlegging, samråding og konferansetid innenfor 4,5-timersrammen på ungdomstrinnet.
- Ressurs til konferanser og samråding i videregående skole.

Merknad:

Ovennevnte ressurser omdisponeres fra 1.1.94. Det vises ellers til at partene i fellesskap vil gjennomgå tidligere avtaler.

For øvrig innebærer dette ingen endring i undervisningspersonalets samlede arbeidsoppgaver, jfr. "Mandat og sammensetning" i pkt. 1.1.

2.2. Ved at undervisningen legges utover 5 flere dager, i grunnskolen og 3 flere i videregående skole, blir den ukentlige leseplikt ytterligere redusert både i grunnskolen og i videregående skole. Jfr. vedlagte tabell.

Merknad:

Leseplikten fastsettes heretter som årsrammer og som ukentlig gjennomsnitt, som det fremgår av tabellen i avtalen.

2.3. Periodeundervisning. Der det er begrunnet i skolens faglige opplegg, kan den

ukentlige arbeidsbelastning variere. Bruk av periodeundervisning drøftes mellom partene på den enkelte skole.

Merknad:

Timeplanene settes normalt opp for 1/2 år av gangen. Dette er likevel ikke til hinder for at arbeidsgiver, etter drøftinger, kan gjøre endringer i timeplanene. Lærerne har krav på varsel om endring i rimelig tid.

2.3.1 Videregående skole. Den maksimale lengde på en periode med avvikende arbeidsbelastning er 3 måneder. Merarbeid avspaseres innen 3 måneder.

Merknad:

Ordningen praktiseres på en slik måte at den ikke fører til en urimelig arbeidsbelastning for den enkelte arbeidstaker.

2.3.2 Grunnskolen. Den ukentlige leseplikt kan justeres med +/- 2 timer i perioder, dog slik at leseplikten på årsbasis ikke overstiger den fastsatte beskjef-tigelsesgrad.

2.4. Organiseringen av skoledagen, oppsetting av arbeidsplaner, periodeundervisning, opplæringsplan, m.v. skjer etter drøftinger mellom rektor og de tillitsvalgte i samsvar med reglene i Hovedavtalen med tilpasningsavtale til skoleverket.

Merknad:

Arbeidsgiver har ansvar for at arbeidsplanene legges opp slik at stillingsbrøken utnyttes fullt ut, og at overtid unngås.

For å fylle 100 pst. post, kan lærere pålegges å ta tilfeldige vikartimer eller annet pedagogisk arbeid. Læreren har krav på varsel om slike vikartimer i rimelig tid.

Bruken av overtid i videregående skole bør begrenses til maksimum 115 pst. av full stilling. Unntak kan godkjennes i tilfelle hvor det er nødvendig av hensyn til elevenes undervisning.

Endringene iverksettes med virkning fra 1.1.1994.

Med unntak for de endringer som fremgår av denne avtale, prolongeres de særavtaler om arbeidstid, leseplikt, m.v. som ble oppsagt ved brev av 31.1.92 fra KUF. Jfr. dog protokolltilførsler nedenfor.

Dette er ikke til hinder for at partene i felleskap kan gjennomføre forenklinger i særavtalene, jfr. KUFs brev av 29.1.93. Partene er enige om å gjennomføre en hensiktsmessig redigering av gjeldende særavtaler.

Protokolltilførsler:

Det opptas forhandlinger om revisjon av rammeavtalen om forsøk som forutsetter avvik fra sentralt inngåtte tariffavtaler i skolen av 5. juli 1990.

Det arbeid som er startet i henhold til avtalene om tid til ledelse, avsluttes i samsvar med forutsetningene i avtalene.

Det opptas forhandlinger om ny særavtale om arbeidstid, leseplikt, m.v. for kompetansesentra for spesialundervisning.

Partene er enige om å foreta nødvendige avklaringer slik at et komplett avtaleverk er klart snarest mulig. Videre vil partene i felleskap søke å løse eventuelle for-
tolkningsproblemer som måtte oppstå, utarbeide informasjon om forståelsen av den nye avtalen og prøve å arrangere felles skoloring.

Partene forutsetter at forhandlingene gjenopptas hvis en eller flere organisasjoner gjennom forhandlinger eller nemndskjennelse får et resultat som medfører andre vilkår enn de som framkommer av denne avtale.

Vedlegg

	Tidligere leseplikt	Ny gj.sn. leseplikt	Ny årsramme	Organiserte oppgaver	Sum	Tid til for-, etterarbeid og faglig ajourføring m.m
B.tr	27	25,0	950 +	190 + 37,5	1 177,5	540
U.tr	26	24,0	912 +	190 + 37,5	1 139,5	578
«	25	23,0	874 +	190 + 37,5	1 101,5	616
«	24	22,4	851 +	190 + 37,5	1 078,5	639
«	23	21,4	814 +	190 + 37,5	1 041,5	676
«	22	20,4	777 +	190 + 37,5	1 004,5	713
Vg.	24	22,6	860 +	190 + 37,5	1 087,5	630
«	23	21,7	823 +	190 + 37,5	1 050,5	667
«	22	20,7	785 +	190 + 37,5	1 012,5	705
«	21	19,7	748 +	190 + 37,5	975,5	742
«	20	18,7	711 +	190 + 37,5	938,5	779
«	19	17,7	673 +	190 + 37,5	900,5	817
«	18	16,7	636 +	190 + 37,5	863,5	854
«	17	15,7	598 +	190 + 37,5	825,5	892

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil sette av studieplasser til kompetanseutvikling for lærere. Departementet vil prioritere lærere i videregående skole. Det vil bli lagt vekt på å utvikle tilbud på universitets- og høgsolenivå.

Departementet vil for øvrig komme tilbake med egne rundskriv om bl.a. skoleruta og kompetanseutvikling.

Med hilsen

Stig Klingstedt e.f.

ekspedisjonssjef

Eva Sibbern

underdirektør

Vedlegg VIII

Arbeidsretten

Meddelse

Arbeidsretten har idag avsagt dom i saken mellom Lærerforbundet og staten om den nye arbeidstidsavtalen for lærere.

Saken gjaldt spørsmål knyttet til lærernes leseplikt (undervisningstid). Uenigheten mellom partene har ikke gått på lesepliktenes omfang (antall undervisningstimer), men dreiet seg om spørsmål som gjelder hvordan leseplikttiden kan *fordeles* gjennom skoleåret.

I arbeidstidsavtalen er leseplikttiden angitt både med et ukentlig gjennomsnittstall og med et totaltall for skoleåret. For retten var partene enige om at det siste *ikke* innebærer at den totale leseplikttid kan fordeles fritt gjennom skoleåret. Det er enighet om at leseplikten skal fordeles *likt* på de enkelte uker, *medmindre* det er fastsatt bruk av såkalt *periodeundervisning*. Bestemmelsene om periodeundervisning er helt nye regler som er innført i arbeidstidsavtalen. De innebærer at på visse vilkår kan «den ukentlige arbeidsbelastning» *varierte*. Under saken var partene også i hovedsak enige om forståelsen av vilkårene for bruk av periodeundervisning.

Arbeidsretten har slått fast at periodeundervisning bare kan brukes når det er begrunnet i den enkelte skoles faglige opplegg, og etter drøftelser mellom partene på vedkommende skole i samsvar med arbeidstidsavtalens egne bestemmelser om dette. I dette ligger at bruk av periodeundervisning, med varierende arbeidsbelastning, ikke kan bygges på andre begrunnelser enn skolens faglige opplegg, og således heller ikke på økonomiske hensyn. Videre skal avgjørelser om bruk av periodeundervisning treffes ved den enkelte skole, av rektor etter at drøftelser har vært ført; det kan derfor ikke treffes vedtak eller gis pålegg eller instruks om bruk av slik undervisning fra overordnet myndighet på arbeidsgiversiden.

Det uenigheten mellom partene så gjaldt, var spørsmålet om leseplikten på såkalte «alternative dager» – såsom tema- og aktivitetsdager, prøve- og eksamensdager der elevene har annen aktivitet enn vanlig undervisning. Det er full enighet om at lærerne har arbeidsplikt også på slike dager. De kan derfor følge elevene i deres alternative aktivitet, eller pålegges annet pedagogisk arbeid, herunder annen undervisning.

Spørsmålet for retten var om leseplikten på slike «alternative dager» skal anses å være *bundet* til disse dagene, slik at den *ikke kan* fordeles til andre dager hvis periodeundervisning brukes.

Arbeidsretten kom til at arbeidstidsavtalen ikke kan forstås slik at leseplikten på «alternative dager» skal stå i noen annen stilling i forhold til reglene om periodeundervisning enn det som gjelder for leseplikttiden ellers. Retten har understreket at dette ikke innebærer at leseplikten kan gå ut over totaltallet for skoleåret, og at det ved bruk av varierende arbeidsbelastning skal være *likevekt* i lærerens samlede leseplikttid. Retten har også understreket at det ikke er tale om at lærere kan «permitteres» enkelte dager slik at leseplikten i stedet kan forlegges fritt til andre dager. Det er bare tale om at den arbeidsplikten lærerne har, også når det gjelder leseplikten på «alternative dager», kan fordeles ved bruk av periodeundervisning i samsvar med de vilkår og innenfor de rammer den nye arbeidstidsavtalen nå setter for slik undervisning.

Arbeidsrettens dom var enstemmig.

-o 0 o-

Utskrift av dommen kan fås ved Arbeidsrettens kontor imorgen, fredag 6. mai, fra ca. kl 08.30.

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

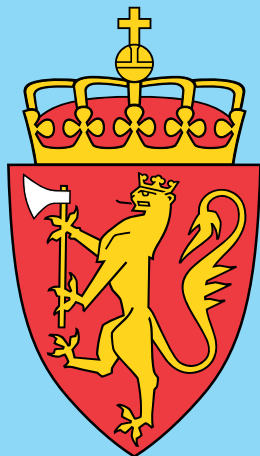
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utsendelsesbrev• Innhaldsforside
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4 / NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NOU NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING