



Rapport 2018/41



Vurdering av ny fordelingsnøkkel til Den kulturelle skolesekken

Ingeborg Rasmussen

Dokumentdetaljer

Tittel	Vurdering av ny fordelingsnøkkel til Den kulturelle skolesekken
Rapportnummer	2018/41
ISBN	978-82-8126-394-9
Forfattere	Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	Den kulturelle skolesekken
Dato for ferdigstilling	5.desember 2018
Tilgjengelighet	Offentlig versjon oppdatert 7.februar
Forsidebilde	Forsidebilde er hentet fra Kulturtankens hjemmeside
Nøkkelord	Fordelingsnøkkel, økonomireglement, vurderingskriterier

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Den kulturelle skolesekken vurdert dagens fordelingsnøkkel for tilskudd fra spillemidlene til fylkeskommuner og kommuner. Som en del av oppdraget er det utformet og vurdert alternative fordelingsnøkler.

Vi takker deltagerne på workshop for gode innspill og diskusjoner, og for innsiktsfulle innspill gitt underveis i prosessen.

Kristian Fosser har vært oppdragsgivers kontaktperson.

I Vista Analyse har Orvika Rosnes bidratt i arbeidet, med Ingeborg Rasmussen som prosjektleder og hovedforfatter av rapporten. Tor Homleid har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Sluttutkast til rapport ble levert 5. desember 2018. Det er lagt til en figur (Figur 6.7 Tilskudd per elev til direktekommunene; 2018-fordeling og tildeling etter tilskudd per elev i modell A med hhv 70 og 80 pst. av tilskuddet fordelt per elev) i denne rapporten. Det er også gitt noe utdypende forklaring om anbefalingen om endringer i tilskuddsberegningene til direktekommunene i sammendraget.

7. februar 2019

Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder/partner
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
1 Innledning	11
1.1 Organisering av rapporten	11
2 Den kulturelle skolesekken	12
2.1 Formål og målgruppe	12
2.2 Organisering og finansiering	13
3 Dagens fordelingsnøkkel	14
3.1 Kort om spillemidlene fra Norsk Tipping	14
3.2 Dagens fordelingsnøkkel	15
3.3 Nærmere om kriteriene areal og infrastruktur	17
3.4 Direktekommunene	18
3.5 Oppsummering	19
4 Erfaringer og innspill	21
4.1 Mål og oppfølging av økonomireglementet	21
4.2 Likhetsprinsippet – innspill til vurdering	22
4.3 Regionreform og mest mulig nøytrale kriterier	22
4.4 Direktekommunene	23
4.5 Oppsummering; hensiktsmessig utgangspunkt	23
5 Vurderingskriterier	24
5.1 Formål og legitimitet	24
5.2 Effektivitet og måloppnåelse	24
5.3 Transparent og forutsigbarhet	26
5.4 Oppsummering – kriterier for å vurdere alternative fordelingsnøkler	26
6 Alternative fordelingsnøkler	27
6.1 Dagens kriterier og alternative utforminger	27
6.2 Eksempel på to alternative fordelingsnøkler	32
6.3 Direktekommunene bør behandles likt	36
7 Konklusjon og anbefalinger	38
7.1 Mål og regelverk legger rammer for utformingen	38
7.2 Kriterier og vurdering av dagens fordelingsnøkkel	39
7.3 Forslag til endringer i dagens fordelingsnøkkel	40
7.4 To mulige varianter sammenliknet med dagens nøkkel	41
Referanser	44
Figurer	
Figur 3.1 Fylkesfordeling DKS-tilskudd 2018 (inkludert direktekommune)	16
Figur 3.2 Tilskudd til DKS fordelt per elev per fylke (2018)	16
Figur 3.3 Fordeling av DKS-tilskudd (285 mill kroner) før og etter fylkesreformen	17
Figur 3.4 Fylkesfordelte DKS-tilskudd etter kriteriene infrastruktur og areal, 2018 (NOK).	18
Figur 3.5 Fordelingsnøkkel DKS; vektning av kriterier	20

Figur 3.6	Kriterienes andeler per fylke	20
Figur 6.1	Fordeling av infrastrukturandelen og infrastrukturkriteriets andel av totalen	27
Figur 6.2	Fordeling av infrastrukturandelen etter dagens nøkkel (blå) og et alternativ der elever i spredtbebygde områder veies 90 prosent tyngre enn elever i sentrale områder.....	28
Figur 6.3	Budsjettkonsekvenser for fylkene ved omlegging av infrastrukturkriteriet.....	30
Figur 6.4	Alternative fordelingsnøkler. Tilskudd per elev per fylke (etter reform)	34
Figur 6.5	Fylkesfordeling alternativ A1 basert på 2018-rammen	35
Figur 6.6	To varianter av modell B, antall elever og areal	35
Figur 6.7	Tilskudd per elev til direktekommunene; 2018-fordeling og tildeling etter tilskudd per elev i modell A med hhv 70 og 80 pst. av tilskuddet fordelt per elev	37
Figur 7.1	Dagens fordelingsnøkkel med underposter	39
Figur 7.2	Forslag til ny fordelingsnøkkel, variant A2 og A4.....	42
Figur 7.3	Fylkesvise konsekvenser målt i tilskudd per elev, dagens nøkkel etter reform, A2 og A4	42
Figur 7.4	Fordeling av 2018-tilskuddet etter fordelingsnøkkel A1	43
Tabeller		
Tabell 3.1	Fordeling til DKS og samlet pott inkludert overgangsmidler til skolekonsertordningen	15
Tabell 3.2	Dagens vekting og kriterier	15
Tabell 3.3	Poeng og grunnlag for beregning av infrastrukturindikator.....	18
Tabell 3.4	Direktekommuner per fylke	19
Tabell 6.1	Vurdering av dagens og alternativ utforming av infrastrukturkriteriet.....	29
Tabell 6.2	Vurdering av dagens utforming av arealkriteriet.....	31
Tabell 6.3	Vurdering av dagens utforming av utviklingsandel.....	32
Tabell 6.4	Fordelingsnøkkel A 1, A2, A3 og A4.....	33
Tabell 7.1	Vurdering av kriteriene i dagens modell	40

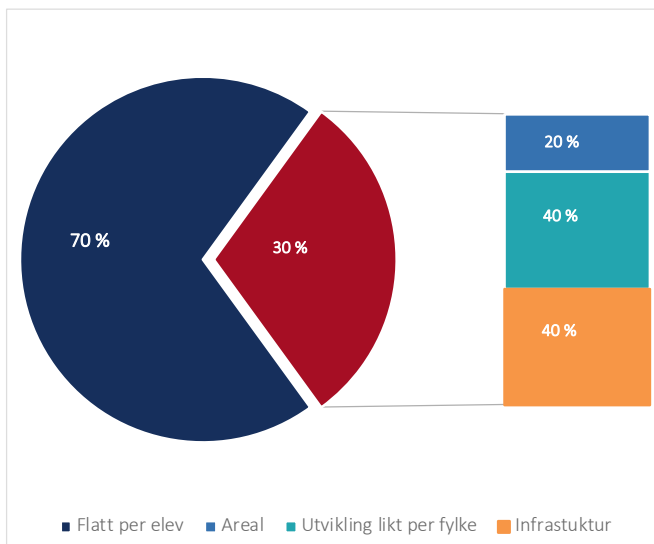
Sammendrag og konklusjoner

Kulturtanken er en etat for kunst og kultur til barn og unge i skolen. Kulturtanken fordeler i dag tippemidler til Den kulturelle skolesekken (DKS) etter en fordelingsnøkkel som tar hensyn til geografi, demografi og infrastruktur. Dagens fordelingsnøkkel fungerer i hovedsak godt, men har et forbedringspotensial. Vi anbefaler at deler av fordelingsnøkkel revideres og gjøres mer forutsigbar, transparent og uavhengig av regionreformen. Konsekvensene for tilskuddspottene er små, men vil gi noen omfordelinger av tilskuddsmidlene sammenliknet med utfallet av dagens fordelingsnøkkel.

Dagens fordelingsnøkkel

Dagens fordelingsnøkkel er vist i Figur S1. Som det framgår av figuren fordeles mesteparten av tilskuddet flatt per elev (70 prosent), men med en justeringspost på 30 prosent som kompenserer for geografiske og befolkningsmessige variasjoner.

Figur S1: Dagens fordelingsnøkkel med underposter



Dagens fordelingsnøkkel er vurdert med grunnlag i følgende vurderingskriterier:

- Målforankring: er fordelingsnøkkelens kriterier forankret i tilskuddets mål?
- Er hensynet til likhet slik det framkommer i St.meld.nr.8 (2007-2008) ivaretatt?
- Er fordelingsnøkkel transparent og etterprøvbart?
- Gir fordelingsnøkkel forutsigbarhet og langsiktighet?
- Er utfallet av fordelingsnøkkel følsom for regionreformen?
- Effektivitetskriteriene, inkludert risiko for målforskyvning – er dagens fordelingsnøkkel effektiv

Vi konkluderer med at dagens hovedkriterium fungerer og tilfredsstillende kravene til en effektiv, forutsigbar og transparent modell, som også er uavhengig av regionreformen. Det samme gjelder

for utformingen av arealkriteriet. Disse kriteriene anbefales videreført, men vektingen av kriteriene kan vurderes.

Tilskuddet som fordeles flatt per fylke foreslås fjernet. Dagens infrastrukturtilskudd foreslås revidert til et tilskudd som fordeles etter bosettingsmønster, der elever som bor i spredtbebygde områder tildeles et likt tillegg i tilskuddet per elev, uavhengig av fylke/region.

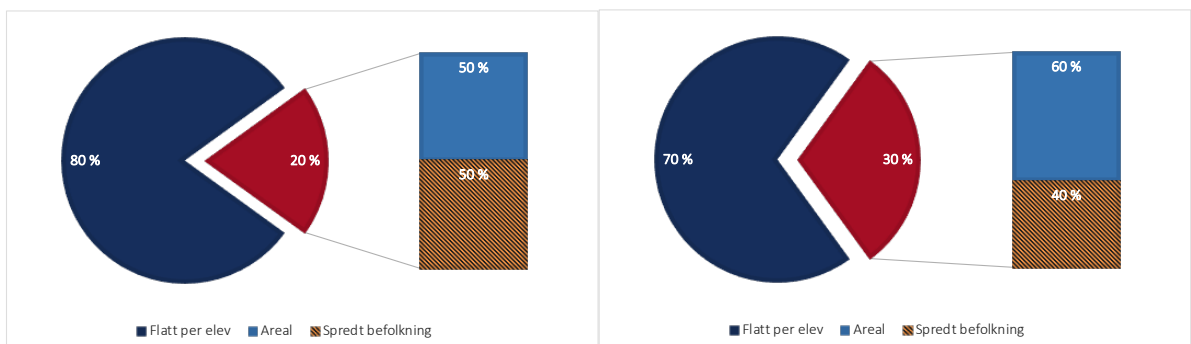
Dagens modell inkluderer fordeling av spillemidler til 12 kommuner. Disse kommunene omtales som direktekommuner og får, som navnet indikerer, tildelt spillemidler direkte fra Kulturtanken. Fordelingen til direktekommunene bygger historiske tall som kan føres tilbake til de respektive fylkenes fordeling til direktekommuner i eget fylket. Direktekommunene er kjennetegnet ved at de er blant de største, eller største kommune i fylket målt i folketall. Utfallet av dagens fordelingspraksis gir noen uforklarte variasjoner i tilskudd per elev på tvers av fylkene. Variasjonene kan ikke begrunnes i sentralitet, befolkningsspredning eller andre hensyn som kan begrunne korrigeringer av tilskudd per elev. Vi har ikke funnet rasjonale for variasjonene mellom direktekommunene, og heller ikke funnet målforankringen for fordelingen til mellom disse kommunene og de respektive øvrige fylkenes øvrige kommuner. Fordelingen til direktekommunene har dermed ikke den samme klare målforankringen som ligger til grunn for dagens fordelingsnøkkel, og det er heller ikke transparent hvilke vurderinger som ligger til grunn for variasjonene mellom direktekommunene seg imellom, eller mellom direktekommunene og andre kommuner innad i fylkene.

Forslag til ny fordelingsnøkkel

Vi foreslår at tilskuddet som fordeles flatt per elev som et minimum beholdes på dagens nivå, men med en mulig økning til 80 prosent av det totale tilskuddet. De resterende to postene i vårt forslag kan vektas på ulike måter. Figur S2 viser ett forslag med en 50/50 fordeling og ett med en 60/40 fordeling.

Forslaget til ny fordelingsmodell er uavhengig av utfallet av regionreformen, den har en tydeligere målforankring og er dermed med transparent enn dagens modell. Fordelingen av tilskudd etter den nye modellen vil være etterprøvbare, og så lenge modellen ligger fast, vil tilskuddene også være så forutsigbare som mulig gitt årlige tildelinger fra spillemidlene.

Figur S2: Forslag til ny fordelingsnøkkel, variant A2 og A4



Konsekvensene av ulike fordelingsnøkler er beregnet og sammenliknet med dagens fordelingsnøkkel. En omlegging vil gi noen omfordelinger sammenliknet med 2018. Det bør derfor legges opp til

overgangsordninger der det gis informasjon til tilskuddsmottakerne i god tid om konsekvensene av en omlegging.

Vi foreslår følgende prosess for å fastsette den endelige vektingen av kriteriene:

- i. Hovedkriteriets andel fastsettes (flatt etter antall elever). Vi foreslår at dette kriteriet vektet likt (70 prosent) eller noe høyere (inntil 80 prosent) enn i dagens nøkkel.
- ii. Den interne vektingen mellom de to øvrige kriteriene fastsettes. Fylkes areal og befolkningsstruktur målt gjennom andelen av befolkningen som bor utenfor tettbebygde områder, gir til sammen en indikator som kompenserer for variasjoner på tvers av fylkene med kostnadskonsekvenser for tilbudet under DKS.
- iii. Det vurderes om deler av den totale potten, f.eks det som tilsvarer dagens utviklingstilskudd (20 prosent av totalpotten) tas ut av fordelingsnøkkel og disponeres som en satsnings/utviklingspost der Kulturtanken definerer satsningsområder.
- iv. Direktekommunene bør få samme tilskudd per elev som fylkene, uten ytterligere tilskudd fra de øvrige kategoriene. Dette begrunnes med at disse kommunene gjennomgående er blant de største i fylket målt i befolkning, og dermed ikke har samme grad av befolkningsmessige og geografiske ulemper som de øvrige tilskuddskategoriene har til hensikt å korrigere for.

1 Innledning

Kulturtanken; Den kulturelle skolesekken Norge (DKS), er en etat for kunst og kultur til barn og unge i skolen. Etaten er underlagt Kulturdepartementet, og har det nasjonale ansvaret for DKS. DKS er kjernen i regjeringens politikk for kulturformidling til barn og unge. Kulturtanken ble etablert i 2016, som et resultat av at Rikskonsertene og sekretariatet for Den kulturelle skolesekken ble slått sammen.

Målene for Kulturtanken i 2018 er:

2. Effektiv og god forvaltning og styringsstruktur i Den kulturelle skolesekken
3. Høy kunstnerisk og formidlingsmessig kvalitet på tilbudet i Den kulturelle skolesekken innen alle kunstretninger som samspiller med skolens læreplaner
4. Samarbeid med kultur- og utdanningssektor om innhold og kvalitet i Den kulturelle skolesekken

Målene skal bidra til departementets overordnede mål for bevilgninger til kulturfomål, og følges opp gjennom styringsdialogen. Departementet har fastsatt hvilke styringsparametre som beskriver hvordan Kulturtanken skal nå sine mål. Departementet definerer også resultatmål for virksomheten.

Kulturtanken ivaretar som nevnt det nasjonale ansvaret for Den kulturelle skolesekken, og forvalter spillermidler til DKS-ordningen. Tilskudd til Den kulturelle skolesekken for 2018 bevilges av overskuddet i Norsk Tipping AS til kulturformål, fordelt ved kongelig resolusjon etter avholdt generalforsamling i Norsk Tipping.

Kulturtanken fordeler i dag spillemidler etter en «arvet» fordelingsnøkkel, og så derfor et behov for å vurdere, og eventuelt revidere, fordelingsnøkkel som brukes i dag. Dagens fordelingsnøkkel tar hensyn til geografi, demografi og infrastruktur. Grovt sett går om lag en tredel av midlene som fordeles til kommunene og lokale aktiviteter, en tredel forvaltes av fylkeskommunene til produksjon, innkjøp av produksjoner og formidling av tilbudet. Den siste tredelen kan fylkeskommunen i utgangspunktet forvalte fritt etter egne vurderinger, men innfor de målområdene og føringene som er gitt av formålet med tildelingen.

Vista Analyse har på oppdrag fra Kulturtanken vurdert den eksisterende fordelingsnøkkel, og utarbeidet alternative fordelingsnøkler som et innspill til Kulturtankens videre arbeid på området. Vi har tatt utgangspunkt i at en eventuell ny fordelingsnøkkel skal opprettholde *likhetsprinsippene* i St.meld. nr. 8 (2007-2008). Fordelingsnøkkel må også følge fastsatte krav for tildelinger fra spillemidlene.

1.1 Organisering av rapporten

I kapittel 2 gir vi en kort presentasjon av Den kulturelle skolesekken før vi i kapittel 3 går gjennom dagens fordelingsnøkkel. I kapittel 4 redegjør vi for innspill gitt på en workshop der erfaringer fra dagens fordelingsnøkkel og vurderingskriterier for en eventuell ny fordelingsnøkkel ble diskutert. I kapittel 5 går vi gjennom krav til en fordelingsnøkkel avledet formålet med DKS, regelverk og innspill fra workshopen. Deretter bruker vi kravene, utformer og vurderer alternative fordelingsnøkler i kapittel 6, før vi konkluderer og gir våre anbefalinger i kapittel 7.

2 Den kulturelle skolesekken

For å kunne vurdere og utforme en fordelingsnøkkel for tilskudd til et område, er det nødvendig med kunnskap om hvilke formål tilskuddet skal støtte opp under. Vi gir en kort presentasjon av *Den kulturelle skolesekken*. For en grundigere omtale av mål og politiske føringer vises det til St.meld.nr.8 (2007-2008).

2.1 Formål og målgruppe

Den kulturelle skolesekken (DKS) er en nasjonal satsing som skal bidra til at alle skoleelever i Norge får møte profesjonell kunst og kultur av alle slag. Gjennom ordningen skal elevene og skolene få muligheter til å oppleve, og gjøre seg kjent med, og utvikle forståelse for profesjonelt kunst- og kultuttrykk av alle slag. Kulturtilbudene skal være av høy kvalitet og vise hele bredden i kulturuttrykk innenfor:

- Scenekunst
- Visuell kunst
- Musikk
- Film
- Litteratur
- Kulturarv

Målgruppen for ordninger er alle elever fra 1.-10. trinn på grunnskolen og fra 1.-3.trinn på videregående skole.

2.1.1 Mål og prinsipper

Målene for Den kulturelle skolesekken er:

- Å medvirke til at elever i skolen får et profesjonelt kunst- og kulturtilbud
- Å legge til rette for at elever i skolen lettere skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og utvikle forståelse for kunst- og kulturuttrykk av alle slag
- Å medvirke til å utvikle helhetlig innlemming av kunstneriske og kulturelle uttrykk i realiseringa av skolen sine læringsmål

Den er nedfelt noen prinsipper for Den kulturelle skolesekken som ordningen kontinuerlig skal vurderes på. Hovedtrekkene i prinsippene er;

- Den kulturelle skolesekken skal være en varig ordning for skoleelever.
- Den kulturelle skolesekken skal inkludere alle elever i grunnskolen og videregående opplæring, uavhengig av hvilken skole de går på, og økonomisk, sosial, etnisk og religiøs og bakgrunn.
- Realisere mål i læreplanverket
- Høy kvalitet: Elevene skal møte profesjonelle kunst- og kulturtilbud med høy kunstnerisk kvalitet.

- Den kulturelle skolesekken skal omfatte ulike kunst- og kulturuttrykk med røtter i et mangfold av kulturer og fra ulike tidsperioder.
Både musikk, scenekunst, visuell kunst, film, litteratur og kulturarv skal være representert i Den kulturelle skolesekken. Det skal være variasjon i formidlingsmåtene.
- Elevene skal sikres et regelmessig tilbud på alle klassetrinn.
- Arbeidet med Den kulturelle skolesekken skal skje i et godt samarbeid mellom kultur- og opplæringssektoren på alle nivå. Det skal sikrest god forankring og tid til planlegging i skolen.
- Opplæringssektoren har ansvaret for å legge til rette for elevene, mens kultursektoren har ansvaret for kulturinnholdet i Den kulturelle skolesekken og for å informere om innholdet i god tid.
- Den kulturelle skolesekken må forankres lokalt, i den enkelte skolen, kommunen og fylket.

Se Stortingsmelding nr. 8 (2007-2008): "Kulturell skolesekk for framtida" for nærmere beskrivelse av mål og prinsipper.

2.2 Organisering og finansiering

Den kulturelle skolesekken er et samarbeidsprosjekt mellom kultur- og opplæringssektoren på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og omfatter skoler i Norge. Fylkeskommunen er ansvarlig for den regionale koordineringen. Det er stor variasjon i hvordan skolesekken er organisert på regionalt og lokalt nivå.

Den kulturelle skolesekken finansieres av spillemidler, etter at overskuddet fra Norsk Tipping er fordelt på vårparten. Midlene fordeles av Kulturtanken til fylkeskommunene etter en fordelingsnøkkel (jf kapittel 3). I tillegg er det noen kommuner som har tatt ansvaret for å administrere skolesekken selv, og som tildeles tippemidler direkte. Disse kommunene omtales som direktekommuner. Spillemidlene skal gå til kunst og kultur. Administrasjonen dekkes av fylkeskommunene, i tillegg er det flere fylkeskommuner og kommuner som legger til ekstramidler til produksjon av kunst og kultur. Den samlede innsatsen til den Den kulturelle skolesekken er derfor langt større enn potten med spillemidler.

3 Dagens fordelingsnøkkel

I dette kapitlet gis det en kort presentasjon av dagens fordelingsnøkkel, der vi også viser hvordan de ulike kriteriene slår ut på fylkesnivå. Kapitlet starter med gjennomgang av hvilke føringer og regelverk som gjelder for tilskuddsordningen, før fordelingsnøkkelens gjennomgås.

Kapitlet er deskriptivt i den forstand at det ikke gjøres vurderinger av utformingen av dagens fordelingsnøkkel

3.1 Kort om spillemidlene fra Norsk Tipping

Hovedfordelingen av spillemidler til kulturformål fastsettes av Kongen i statsråd, etter at generalforsamlingen i Norsk Tipping AS er avholdt. Fordelingen omtales i Statsbudsjettet (Prop.1S). Fordelingen til kulturformål var i 2016 på 730,5 millioner kroner. Det samme beløpet ble tildelt i 2017 og 2018.

Tilskuddet til DKS var i 2016 på 210 millioner kroner, med en økning til 213 millioner kroner i 2017. I følge Prop. 1 S(2017-2018) er tildelingen til DKS økt i 2018 til 254 millioner kroner som følge av omleggingen av skolekonsertordningen. I forslaget for 2019 (Prop. 1 S, 2018-2019) er disse midlene tatt ut av tilskuddet som går via Kulturtanken.

Tilskuddet til DKS forvaltes av Kulturtanken. Kulturtanken er et statlig organ og er således underlagt statens økonomireglement (Finansdepartementet, 2015). Spillemidlene til DKS fordeles videre til fylkeskommuner og kommuner i DKS-ordningen etter en fordelingsnøkkel som tar hensyn til elevtall i grunnskole og videregående skole, geografiske avstander og infrastruktur. Kommuner som tildeles midler direkte omtales som direktekommuner. Disse kommunene må styre sitt eget DKS tilbud, og det kreves at de har på plass et «kompetent mottaksapparat, slik at målene nås og midlene forvaltes på en ressurseffektiv måte» (tildelingsbrevene).

Spillemidlene var i utgangspunktet rettet mot produksjon og gjennomføring, og kunne ikke brukes til administrasjon. Denne restriksjonen er det nå lempet på ved at det er åpnet for at deler av tildelingen kan benyttes til administrasjon. Formålet med tildelingen er kunst og kultur for barn og unge. Kulturtanken har ansvaret for å følge opp at spillemidlene brukes slik at formålet oppnås.

3.1.1 Forankring i økonomireglementet

Vi legger til grunn at fordelingsmodellen skal forankres i Økonomireglementets bestemmelser (Finansdepartementet, 2015). Punkt 6.2.1.1. i dette reglementet angir følgende hovedelementer som skal inngå i en tilskuddsordning:

1. mål og målgruppe for ordningen
2. kriterier for måloppnåelse
3. tildelingskriterier, herunder beregningsregler
4. regler om oppfølging og kontroll

Økonomiregelverket pålegger departementet å nedfelle disse punktene, i tillegg kan det også nedfelles et femte punkt – evaluering - i regelverket for ordningen. I vår vurdering av mulige fordelingsnøkler har vi i første rekke forholdt oss til punkt 2 og 3. Hvorvidt punkt 4 berøres handler i hovedsak om endringene som gjøres i tildelingsnøkkelen får konsekvenser for hvordan oppfølgingen og kontrollen med ordningen bør være.

3.2 Dagens fordelingsnøkkel

Total pott til fordeling til DKS for perioden 2016-2018 er vist i følgende tabell:

Tabell 3.1 Fordeling til DKS og samlet pott inkludert overgangsmidler til skolekonsertordningen

	2018	2017	2016
Total pott til fordeling	285 000 000	268 500 000	264 626 131
Hvorav fordelt til DKS	254 115 483	213 000 000	210 156 000

Kilde: Regneark fra Kulturtanken

I dagens fordelingsnøkkel inngår følgende variable: elevtall i grunnskole og videregående skole, infrastruktur, areal og utviklingsbehov. Variablene har ulik vektning. Vektning og kriteriene som brukes i dagens fordelingsnøkkel er vist i Tabell 3.2.

Tabell 3.2 Dagens vektning og kriterier

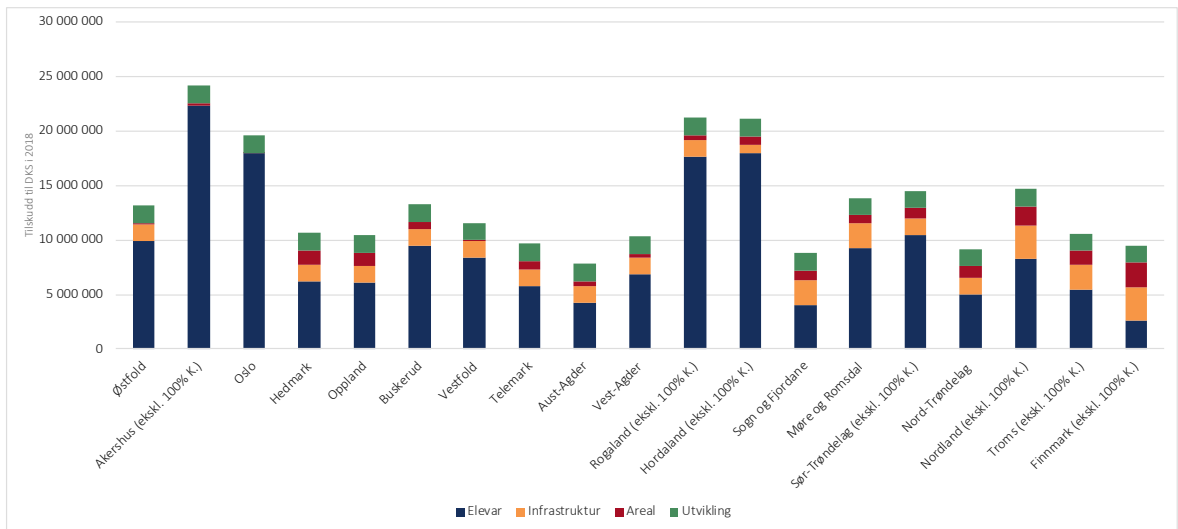
Nøkkel/kriterium	Vektning i underpost	Andel av totalpotten	Enkeltpostens andel av totalen
Flatt per elev	70 %	70 %	70 %
Infrastruktur	40 % (av 30%)	30 %	12 %
Areal	20 % (av 30%)		6 %
Utvikling (likt per fylke)	40 % (av 30%)		12 %

Kilde: Regneark fra Kulturtanken

Vi ser at kriteriet som fordeles likt per elev er den desidert største potten, og at andelen som deles likt per fylke (utvikling) og andelen som fordeles etter geografiske kriterier (areal og infrastruktur) teller likt. Et fylke som kommer høyt på kriteriene areal og infrastruktur og som har relativt sett få elever, vil få et høyt tillegg per elev dersom vi regner tilskuddet fra disse kriteriene per elev. I og med at alle fylkene får samme kronebeløp fra utviklingskriteriet, vil de små fylkene målt i befolkningsstørrelse, få et større tillegg per elev enn de store fylkene. Selv om 70 prosent av totalpotten fordeles flatt per elev, kan de øvrige kriteriene som til sammen er vektet med 30 prosent, gi store utslag i samlet tilskudd per elev (jf. Figur 3.2).

Figur 3.1 viser hvordan tilskuddet til DKS fordelte seg i 2018, og hvor stor andel av fylkes tildeling hvert enkelt kriterium representerer.

Figur 3.1 Fylkesfordeling DKS-tilskudd 2018 (inkludert direktekommune)

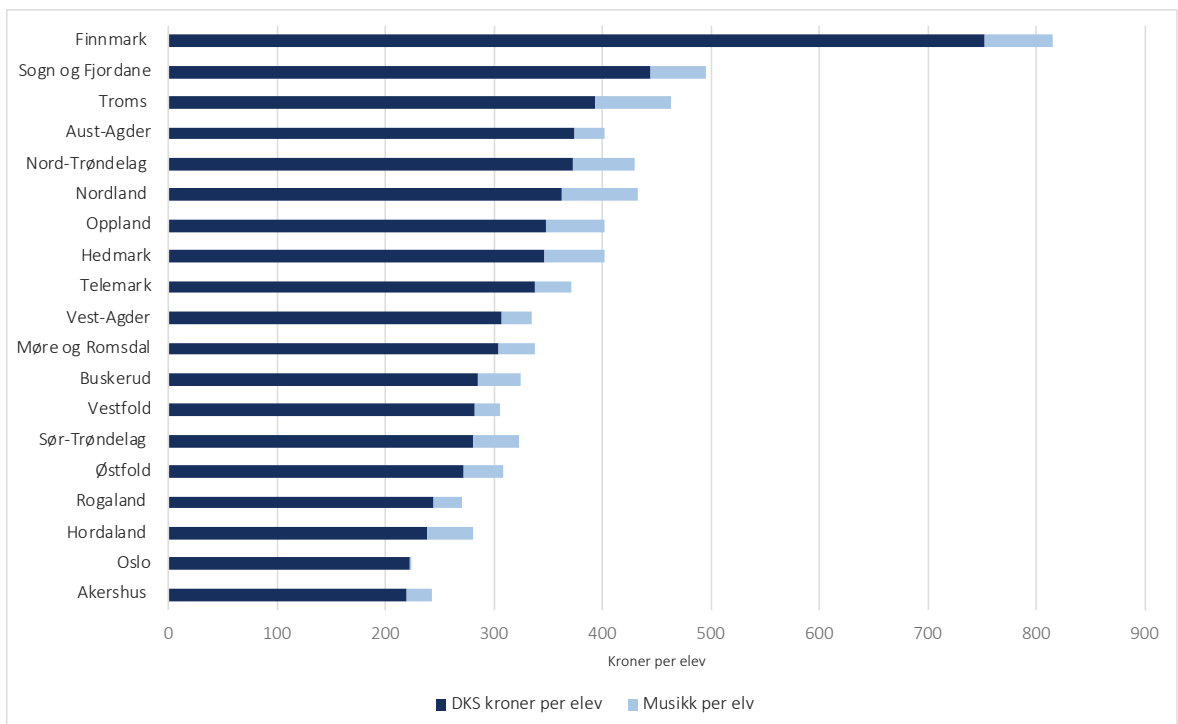


Kilde: Regneark fra Kulturtanken

Direktekommunene er inkludert i oversikten over. Vi ser av figuren over at Finnmark kommer dårlig ut på kriteriet som fordeles per elev, og at de øvrige kriteriene representerer en stor andel av tildelingene. Dette i motsetning til Oslo og Akershus som kommer godt ut på kriteriet som fordeles per elev.

I Figur 3.2 har vi fordelt 2018-tilskuddet per elev per fylke. Finnmark skiller seg ut. Dette følger av at de har få elever å fordele utviklingstilskuddet på, og at de også kompenseres gjennom areal- og infrastrukturdelen (jf. Figur 3.4)

Figur 3.2 Tilskudd til DKS fordelt per elev per fylke (2018)

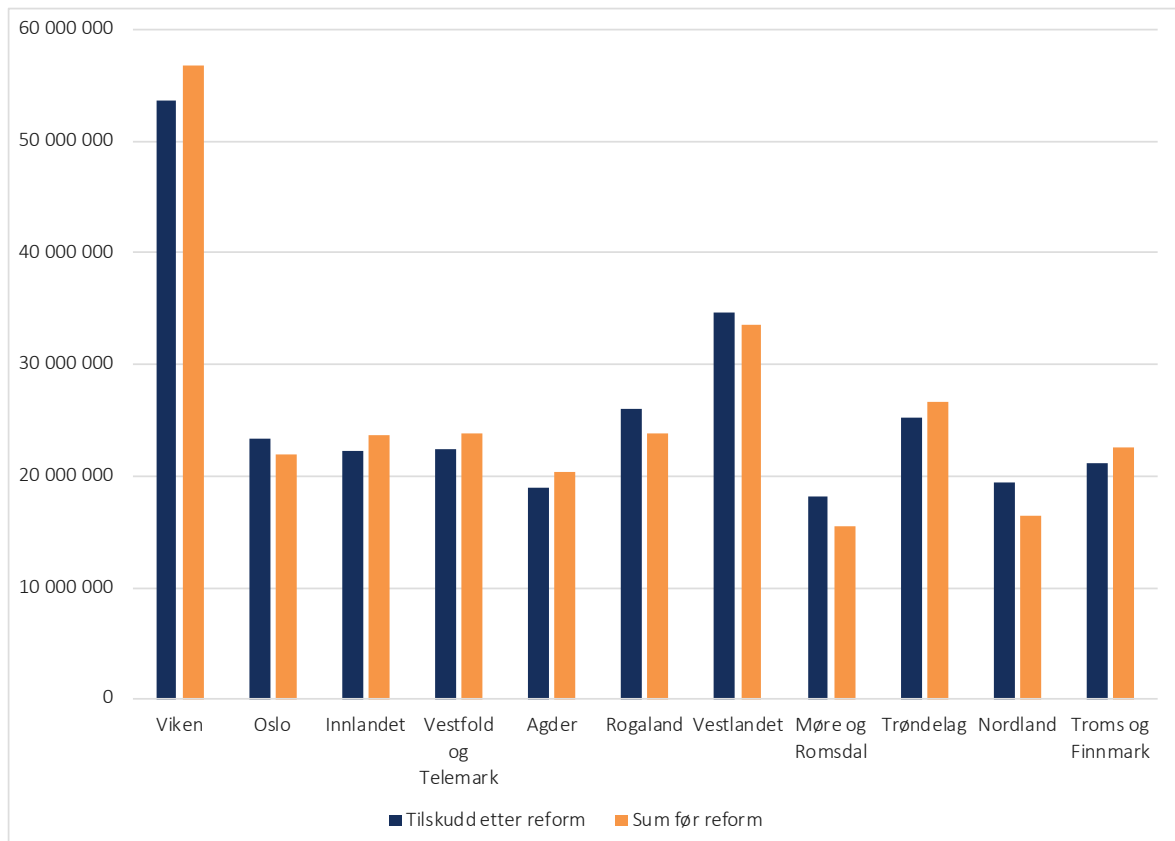


Kilde: Regneark fra Kulturtanken

3.2.1 Dagens fordelingsnøkkel etter fylkesreformen

I Figur 3.3 viser vi fordelingen mellom fylkene etter fylkesreformen der dagens fordelingsnøkkel er brukt (blå søyler) og sammenliknet med summen av det fylkene som inngår i hvert av de fylkene ville fått før reformen. Forskjellen før og etter reformen skyldes at fylker som slås sammen får et lavere utviklingstilskudd som følge av det gis et likt tilskudd per fylke, og de får et lavere tilskudd på infrastrukturkomponenten som følge av at det også fordeles per fylke, men i ulike kategorier.

Figur 3.3 Fordeling av DKS-tilskudd (285 mill kroner) før og etter fylkesreformen



Fylker som ikke slås sammen får en økning i tilskudd som følge av at det blir færre fylker og dermed en større andel til hvert fylke på kriteriene som er knyttet til fylke. Tilskuddsandelen som fordeles per elev blir denne samme før og etter reformen. Direktekommunene er inkludert i figuren.

3.3 Nærmere om kriteriene areal og infrastruktur

Under kriteriet infrastruktur gis hvert fylke en indikator som går fra 0 til 20. Indikatorene summerer seg til 200. I vektingen av denne indikatoren som utgjør 12 prosent av den samlede potten, får hvert fylke en andel basert på infrastrukturindikatoren delt på summen av alle infrastrukturindikatorene. Nordland og Finnmark har 20 poeng, og får da 20/200, dvs 10 prosent hver at den andelen som fordeles under dette kriteriet. Hele 11 fylker får 10 poeng på denne indikatoren og får da 10/200 deler av potten, dvs 5 prosent hver. Tre av fylkene får 15 poeng, mens to får null poeng og ett fylke får fem poeng.

Poengene beregnes utfra hvor mye av fylkes samlede areal som er i bruk. Dataene hentes fra SSB. Tabell 3.3 viser arealbruk og poeng for fylkene i 2018-tilskuddet.

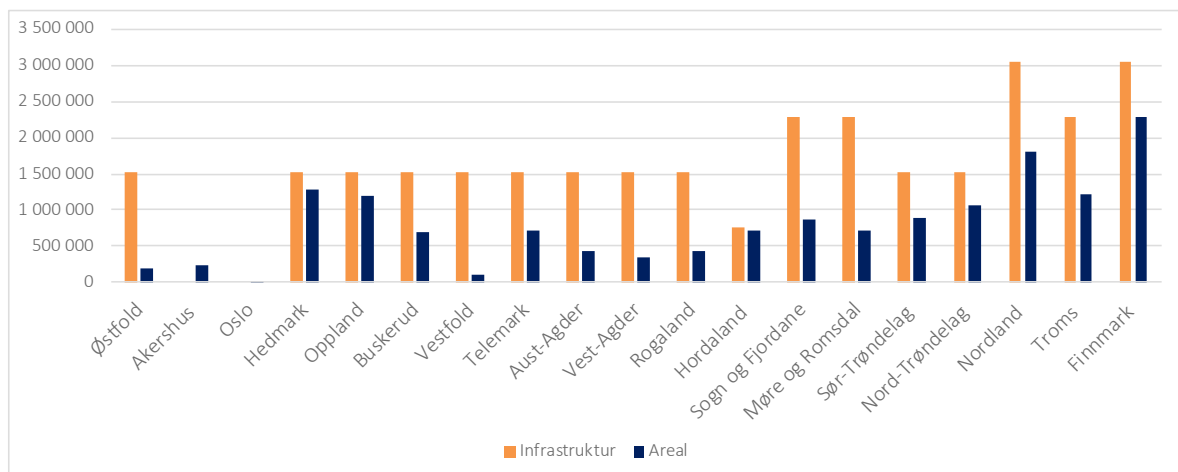
Tabell 3.3 Poeng og grunnlag for beregning av infrastrukturindikator

Poeng	Arealbruk	Fylker i 2018-fordelingen
20	<1%	Nordland, Finnmark
15	1% - 3%	Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Troms
10	3% - 5%	Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag
5	5% - 15%	Hordaland
0	>15%	Akershus, Oslo

Kriteriet areal bygger også på data fra SSB. For å beregne fylkenes respektive andeler av denne indikatoren beregnes den relative arealandelen hvert fylke representerer av fylkenes samlede areal.

Figur 3.4 viser hvordan kriteriene areal og infrastruktur slår ut i kronebeløp i 2018-fordelingen.

Figur 3.4 Fylkesfordelte DKS-tilskudd etter kriteriene infrastruktur og areal, 2018 (NOK).



3.4 Direktekommunene

Direktekommuneordningen får tildelt tilskuddsmidler under DKS-ordningen direkte uten at midlene går via fylkeskommunen. Kommunene får med dette ansvaret for hele tilbudet i Den kulturelle skolesekken i kommunens egne grunnskoler. Videregående skoler er fylkeskommunale. Direktekommunene har gjennom søknad og tilsagn fra departementet selv valgt å ta hele ansvaret for å administrere skolesekk-satsing og tilhørende aktiviteter i egen kommune. Per i dag er det registrert 12 direktekommuner, jf. Tabell 3.4.

Tabell 3.4 Direktekommuner per fylke

Akershus	Rogaland	Hordaland	Sør-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark
Asker	Karmøy	Bergen	Trondheim	Bodø	Tromsø	Alta
Bærum	Stavanger					
Eidsvoll						
Lørenskog						
Ås						

Tilskuddene til direktekommunene trekkes fra de respektive fylkenes tilskudd.

Vilkåret for å bli direktekommune er at kommunen er i stand til å sikre at de kan forvalte ordningen. Det må dokumenteres gjennom en plan som viser at kommunen fyller kravene, herunder at vil følge prinsippene som er nedfelt i Stortingsmeldingen (St.meld.nr.8, 2007-2008), jf avsnitt 2.1.1.

Kulturtanken har fra 2017 vurdert planene og hvorvidt kommunene tilfredsstillt kravene som er satt til direktekommunene. Dette ble tidligere gjort at fylkeskommunene. Ordningen med direktekommuner går tilbake til 2001 da Bergen og Tromsø ble opprettet som de første direktekommunene. De ferskeste direktekommunene er fra 2016; Asker, Bærum og Ås.

Tildelingen til direktekommunene ser i noen grad ut til å være historisk betinget, men korrelerer også med kommunenes elevandel i fylket. Direktekommunene er blant de største, eller den største, kommunen i sine respektive fylker.

3.5 Oppsummering

Antall elever er det tyngste kriteriet i dagens fordeling og representerer 70 prosent av tildelingene. I denne delen teller samtlige elever likt, uavhengig av egenskaper ved kommunen.

Utvikling er i praksis et fylkestilskudd som i dag gis flatt med et likt beløp per fylke. I dagens fordelingsnøkkel fordeles 12 prosent av de samlede midlene med et likt kronebeløp per fylke. Hvordan dette tilskuddet skal fordeles ved fylkessammenslåinger kan være et tema for diskusjon.

Infrastruktur teller i dag 12 prosent fordelingsnøkkelen. Infrastruktur beregnes etter en indikator der fylkene grupperes i fem kategorier (jf. Tabell 3.3)

Areal fordeles som en lineær funksjon av fylkenes andel av samlet areal for samtlige fylker.

Figur 3.5 illustrerer hvordan dagens fordelingsnøkkel er satt sammen på aggregert nivå.

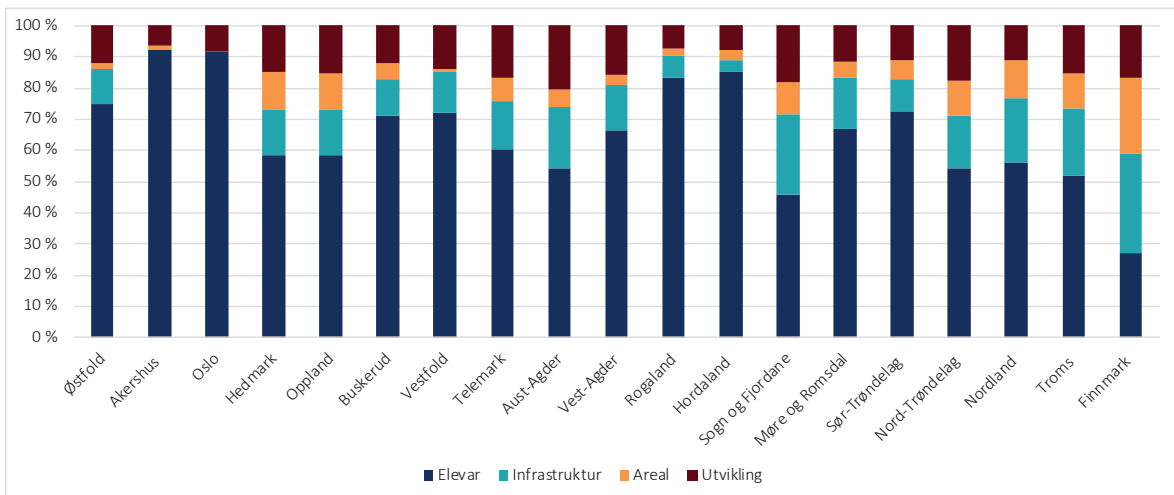
Figur 3.5 Fordelingsnøkkel DKS; vektning av kriterier



Kriteriene er utformet slik at det skal fange opp variasjoner mellom fylkene langs dimensjonene befolkning, areal og hvor stor andel av fylkes areal som er bebygd. Grunnlaget for samtlige kriterier hentes fra SSB og er således å betrakte som tekniske som tilskuddsmottaker ikke kan påvirke. I tillegg gis det et likt kronebeløp per fylke. Denne delen av potten kompenseres således for eventuelle smådriftsulempet fylker med en lav befolkning eventuelt har, og moderer dermed hovedkriteriet der alle elever teller likt.

Kriterienes prosentvise andel i hvert enkelt fylke er vist i Figur 3.6. Vi ser at kriteriene slår ut forskjellig på tvers av fylkene. En endring i fordelingsnøkkel må derfor forventes og å få konsekvenser for fordelingen av potten på tvers av fylkene.

Figur 3.6 Kriterienes andeler per fylke



4 Erfaringer og innspill

For å kunne vurdere og gi innspill til utformingen av en ny fordelingsnøkkel, har vi hentet inn erfaringer og synspunkter på dagens fordelingsnøkkel. Dette er gjort gjennom en workshop med prosjektets referansegruppe der sentrale problemstillinger ble diskutert.

I dette kapitlet oppsummerer vi innspillene og vurderingene som anses som mest relevante for det videre arbeidet med en fordelingsnøkkel for DKS.

4.1 Mål og oppfølging av økonomireglementet

Workshopen startet med en kort gjennomgang av kravene til tilskuddsordninger som følger av økonomireglementet (jf avsnitt 3.1.1).

Mål og målgruppe for DKS ble diskutert. Målet med tilskuddet og DKS viste seg å være godt forankret hos tilskuddsmottakerne. Fylkenes målsettinger på området samsvarer også med målene for DKS selv om prioriteringene på tvers av fylkene trolig kan variere noe fra år til år. Det ble også pekt på at mål og målgrupper er godt beskrevet i ulike Stortingsmeldinger og –proposisjoner, og at det derfor var klart hvilke mål tilskuddet skal bygge opp under.

Mest mulig, og best mulig kunst til elevene, økt kvalitet på kunsten som formidles, og det å sikre alle barn og unge tilgang til et bredt spekter kulturopplevelser av høy kvalitet, ble trukket fram som de sentrale målene med tilskuddsordningen. Høy kvalitet og mest mulig for pengene synes å være utgangspunktet for tilskuddsmottakernes arbeid.

Resultatene fra diskusjonen viser at det er en felles forståelse av hva som ønskes oppnådd med tilskuddet og bekreftet også at tilskuddsmottakerne har sammenfallende mål som tilskuddsgiver. Det er dermed liten risiko for målkonflikter mellom forvaltningsnivåene. Derimot ble det vist til at tilskuddsrammen er liten i forhold til ambisjonsnivået, og at det derfor må være rom for å variere vektingen av ulike kunstformer over tid, og at denne vektingen også da vil kunne variere på tvers av landet dersom man ser på enkeltår.

4.1.1 Lite transparent, men i utgangspunktet rettferdige kriterier

Dagens ordning oppfattes som lite transparent. Fordelingskriteriene og beregninger ble oppfattet som lite tilgjengelig. Grunnprinsippene i fordelingsnøkkelen ble vurdert som hensiktsmessig sett fra et overordnet nivå, men flere opplevde det som problematisk at de ikke selv kunne beregne hvor stor andel av tilskuddet de var berettiget. For fylker med mange direktekommuner kan det være spesielt utfordrende å beregne hvor mye som tilfaller fylkeskommunen. Det at endelig tildeling foreligger sent og at tilskuddet må brukes i budsjettåret det er gitt (med litt fleksibilitet), bidrar til å komplisere planleggingen. En større forutsigbarhet og en mer transparent fordelingsmodell ble fremmet som et ønske fra flere.

På spørsmål om dagens ordning var rettferdig, hvordan et krav om rettferdighet kan operasjonaliseres, var det konsensus om at utgangspunktet måtte være den enkelte elev, og deres

tilgang til et kvalitativt godt tilbud. Det var en stor grad av enighet om at likhetsprinsippet i St.meld. nr. 8 (2007-2008) måtte danne grunnlaget en operasjonalisering av rettferdig.

4.2 Likhetsprinsippet – innspill til vurdering

St.meld. nr. 8 (2007-2008) kan forstås som at alle barn og unge skal ha et likeverdig kulturtilbud med like muligheter til å oppleve kunst og kultur av høy kvalitet. Tilbudet skal også være likeverdig med det tilbudet voksne får.

“ Born og unge bør ha tilgang til eit kunst- og kulturtilbod som er likeverdig med det dei vaksne får. Møte med kunst og kultur gjennom heile oppveksten kan medverke til at born og unge får opplevingar og kunnskap som kan danne grunnlag for deira eigne kr

St.meld. nr. 8 (2007-2008)

Det presiseres også i Stortingsmeldingen at det Den kulturelle skolesekken i videregående opplæring skal sike et likeverdig tilbud for alle elever og tilbudet skal kjennetegnes av kvalitet og profesjonalitet. Ordningen skal også speile en satsning på kulturelt mangfold.

Det var konsensus i referansegruppen om at likhetsprinsippet må forstås med utgangspunkt i målgruppen barn og unge, og at det er en ambisjon at alle barn og unge har samme muligheter til å oppleve profesjonell kunst innen alle kunstarter. Samtidig erkjennes det at det ikke er mulig å gi alle barn og unge, uavhengig av bosted, det samme tilbudet.

For at barn og unge over hele landet skal få tilgang til et likeverdig tilbud som kjennetegnes av kjennetegnes av kvalitet og profesjonalitet, var det også enighet om at en fordelingsnøkkel må ta hensyn til reiseavstander og transportinfrastruktur innenfor et rimelig nivå. Gode produksjoner og utnyttelse av stordriftsfordeler ble også fremmet som et mulig tiltak som kunne bidra til at flere kunne få tilgang til varierte kunstformer med høy kvalitet. Areal- og infrastruktur er ivaretatt i dagens fordelingsnøkkel. Hvorvidt dette hensynet var på et riktig nivå, og om utformingen av kriteriene var hensiktsmessig, ble ikke drøftet.

Det ble pekt på at likhetsprinsippet også måtte ivareta integreringshensynet og at dagens fordelingsnøkkel ikke tar hensyn til den demografiske utviklingen, og at det var en svakhet at områder med stor innvandrerbefolkning ikke ble hensyntatt i tilskuddfordelingen. Hvorvidt det var hensiktsmessig at dette hensynet ble ivaretatt i en fordelingsnøkkel var det litt ulike synspunkter på.

4.3 Regionsreform og mest mulig nøytrale kriterier

Betydningen av den pågående regionreformen ble diskutert. Reformen vil pågå over noe tid og det endelige utfallet er ikke kjent. Det ble vist til at reformen har ulike konsekvenser mht regionstørrelse og endring fra dagens situasjon. Utviklingstilskuddet fordeles i dag med et likt beløp per fylkeskommune. Dette vil bety at fylker som slåes sammen vil få mindre enn de har i dag med mindre dagens fylkesfordeling opprettholdes.

Det ble stilt spørsmål om hvordan tilskuddet som i dag fordeles likt per fylke, og infrastrukturdelen skulle håndteres etterhvert som fylker ble slått sammen. Behovet for overgangsordninger der

fylkene tar med seg dagens andel inn i en ny sammenslutning, ble av flere vurdert som hensiktsmessig, samtidig som det også ble understreket at det ikke kunne være en varig løsning.

Det var konsensus om at en eventuell ny fordelingsnøkkel i utgangspunktet bør være uavhengig av regionreformen. Dette vil bidra til større forutsigbarhet for fylkeskommuner og kommuner som berøres av denne reformen, og også gi en mer robust og bærekraftig modell.

4.3.1 Styling av satsningsområder eller frihet til å prioritere lokalt?

Flere tok til orde for at fordelingsnøkkelen burde gi rom for satsningsområder der dagens utviklingsdel kunne øremerkes utviklingsprosjekter. På den andre siden ble det vist til at øremerking av midler eller en satsningspott måtte fordeles etter søknad, eller en eller annen form for skjønn og prioriteringer fra Kulturtanken. Dette vil kunne øke administrasjonskostnadene og redusere ordningens transparens, men samtidig gi et potensial for å kunne utvikle nye produkter og løsninger som flere vil kunne ha nytte over tid. Flere viste til faren for uønskede tilpasninger for å karre til seg en større andel av potten dersom kriteriene i fordelingsnøkkelen ikke er objektive.

Hvorvidt hver tilskuddsmottaker burde ha frihet til å prioritere innenfor rammen som følger av formålet med tilskuddet, eller om Kulturtanken skulle kunne legge føringer og stimulere enkelt målområder gjennom en egen satsningspott ble diskutert.

4.4 Direktekommunene

Tildelingens kriteriene til direktekommunene ble så vidt diskutert. Disse kriteriene ble vurdert som særdeles lite transparente. Det ble også stilt spørsmål ved om direktekommunene burde få tilskudd etter den samme fordelingsnøkkelen framfor å få tilskudd basert på kommunens andel av fylkes skoleelever. Direktekommunene er store målt i befolkning, og har som regel også mer effektiv transportinfrastruktur enn fylket for øvrig og en høyere andel med bebygd areal enn fylket for øvrig. To ellers like kommuner som ligger i hvert sitt fylke vil dermed få ulike tilskudd. Er dette rettferdig? Enkelte reiste spørsmål mht hvorvidt det er hensiktsmessig med direktekommuner, men dette ble definert å ligge utenfor mandatet og ble dermed ikke diskutert.

4.5 Oppsummering; hensiktsmessig utgangspunkt

Basert på innspillene fra referansegruppen konkluderer vi med at hensynene kriteriene i dagens fordelingsnøkkel skal ivareta i all hovedsak oppfattes som rettferdige. Antall elever bør fortsatt være et tungt kriterium, og det var bred enighet om at bør tas hensyn til reiseavstander internt i fylket. Vektingen og utformingen av de enkelte kriteriene var ikke til diskusjon.

Dagens utviklingstilskudd som fordeles likt per fylkeskommune benyttes på samme måte som det resterende tilskuddet. Det ble stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten og målforankringen til denne delen av tilskuddet. Flere åpnet for at det kunne vurderes en reell utviklingsdel i tilskuddet som da ikke ble fordelt etter en nøkkel basert på faste kriterier, men som kunne variere fra år til år.

Mest mulig forutsigbarhet er viktig for tilskuddsmottakerne. Forutsigbarhet i tildelingene er viktig for både effektivitet og kvalitet i tilbudsutviklingen, og er også viktig for gjennomføringen.

5 Vurderingskriterier

I dette kapitlet drøfter vi mulige krav til en fordelingsnøkkel. På et overordnet nivå må en fordelingsnøkkel som skal fordele DKS-tilskudd følge kravene gjengitt i avsnitt 3.1. Tilskuddsordningen bør utformes og fordeles sånn at den i størst mulig grad stimulerer til at målene for Den kulturelle skolesekken nås.

Utfordringen er at Den kulturelle skolesekken favner mange målområder, og også skal dekke hele landet.

I utformingen av en fordelingsnøkkel må det gjøres normative avveiiinger, i tillegg til faglige vurderinger. Vi presenterer våre forslag til vurderingskriterier for en fordelingsnøkkel for DKS. Veiingen av hensynene som ønskes ivaretatt er politiske valg som prinsipielt sett gjøres av tilskuddsgiver.

5.1 Formål og legitimitet

Den kulturelle skolesekkens legitimitet hviler på at alle barn inkluderes, uavhengig av bakgrunn og bosted.

Den kulturelle skolesekkens legitimitet i skolen og det politiske samfunnsoppdraget hviler helt og holdent på at alle barn inkluderes; at den gir alle barn som bor i Norge, uavhengig av nasjonalitet, geografi, økonomi og sosial bakgrunn, felles referanserammer og felles opplevelser. Kunst og kultur kan være uttrykk som overskrider normer, språk og sosial tilhørighet, og kan dermed leses som et demokratiseringsprosjekt som rekker langt utover det nasjonale - ut i verden.

Kunst er opplevelse, deltagelse og refleksjon som kan bidra til fellesskap, utfordre det etablerte og gi rom for utvikling og vekst i hver og en av oss. Kunst og kultur kan bidra til å utvikle en global forståelse for noe som er større enn en selv. (Kulturtanken.no)

Hensynet til likhet slik det framgår av St.meld.nr.8 (2007-2008) bør etter våre vurderinger ivaretas gjennom fordelingsnøkkelen. Dette tilsier at en «hodestøtte» per barn fortsatt bør være en del av fordelingsnøkkelen. I tillegg er det rimelig at det kompenseres for avstander/reisekostnader og eventuelle smådriftsulemper som følger av tilbudene som gis i befolkningssvake områder må forventes å ha færre deltagere som følge av lavere elevtall.

5.2 Effektivitet og måloppnåelse

Kostnadseffektivitet er et begrep som brukes for å vurdere kostnadene ved et virkemiddel. Kostnadene ved å forvalte en tilskuddsordning, kontrollere at pengene brukes riktig, mottakers kostnader til eventuelle søknader og rapportering, må vurderes i forhold til tilskuddets størrelse og hvilke effekter som oppnås. En tilskuddsordning er kostnadseffektiv når målet ved tilskuddsordningen oppnås til så lave kostnader som mulig.

Styringseffektivitet er et begrep som brukes for å vurdere om målet ved en tilskuddsordning nåes med en rimelig grad av sikkerhet. I tilfeller der det er sammenfall mellom tilskuddsgiver og tilskuddsmottakers mål, er det vanligvis lav risiko for målforskyvninger og dermed også høy sannsynlighet for at tilskuddet brukes i tråd med de overordnede målene. Med sammensatte og til dels brede målområder der det er nødvendig å prioritere innenfor målområdet, kan lokale prioriteringer føre til at det blir større variasjoner i prioriteringene enn det som er ønskelig sett fra tilskuddsgiveres side. Styringseffektivitet er derfor relevant å vurdere selv om det ikke er målkonflikter mellom tilskuddsgiver og tilskuddsmottaker.

Tilskuddsordninger kan i noen tilfeller utløse utilsiktede aktiviteter hos målgruppen. Eksempler på utilsiktede aktiviteter kan være ulike former for tilpasninger for å karre til seg en større andel av tilskuddet enn man i utgangspunktet er berettiget til. I tilskuddsordninger der tilskuddene kun fordeles etter objektive, ikke påvirkbare kriterier, er risikoen for såkalte tilkarringskostnader vanligvis ikke til stede.

Lav risiko for målforskyvninger

Med målforskyvninger menes at tilskuddsmottaker bruker deler av tilskuddet på andre målområder enn de(t) som er satt for tilskuddet, eller gjør andre prioriteringer innenfor en ordning enn det som følger av tilskuddets formål. Basert på vurderinger og innspill fra referansegruppen, er risikoen for vesentlige målforskyvninger begrenset. Referansegruppen viste at de var godt kjent med målformuleringen i Stortingsproposisjonen og føringene i tildelingsbrevene. Det synes heller ikke å være vesentlige målkonflikter mellom de målene som er satt av Stortinget og tilskuddsmottaker. Derimot ble det pekt på at ambisjonsnivået for tilskuddene er høyt, og at det kan være utfordrende å tilby høykvalitets kunst innen alle kunstarter i løpet av ett år. Det er derfor nødvendig å prioritere, og å se aktivitetene i et lengre tidsperspektiv enn ett budsjettår av gangen. Ved å la Kulturtanken disponere en satsningspott vil det potensielt kunne utløses stordriftsfordeler, samtidig som det også kan bidra til bedre læring på tvers av fylkene. På den andre siden vil risikoen for tilkarringskostnader og skjevfordeling mellom fylkene øke dersom deler av potten gjøres søknadsbasert. Tilkarringskostnader kan også oppstå dersom Kulturtanken velger tiltak/satsninger i ett eller flere områder som gis utviklingstilskudd med formål om å utvikle tilbud som hele landet potensielt kan ha nytte av. Det kan da oppstå konkurranse om å utvikle støtteberettigede utviklingsprosjekter, og med dette også aktiviteter for å vinne fram med eget prosjekt. Gevinsten ved å styre deler av potten mot prioriterte satsningsområder og utviklingsprosjekter må da vurderes i forhold til risikoen og kostnadene ved dette.

Avveining mellom kostnads- og styringseffektivitet

Det må gjøres en avveining mellom hensynet til kostnads- og styringseffektivitet. Størrelsen på potten som er til fordeling, kombinert med ambisiøse mål, tilsier at hensynet til kostnadseffektivitet bør vektlegges tyngre enn hensynet til styringseffektivitet i tilfeller der det ikke er vesentlige målkonflikter mellom tilskuddsgiver og tilskuddsmottaker. For å ivareta hensynet til innovasjon og utvikling, kan det likevel være hensiktsmessig at en del av potten brukes til å stimulere satsninger der sentralledet, eller tilskuddsgiver legger føringer der styringseffektivitet prioriteres framfor kortsiktig kostnadseffektivitet.

5.3 Transparent og forutsigbarhet

Tilbudsutviklingen krever planlegging og flere av tilbudene og aktivitetene går over flere år. Årlig budsjetteringer der tilsagn også kan komme sent bidrar til økt gjennomføringsrisiko, noe som isolert sett øker kostnadene ved tilbudsutviklingen. En transparent fordelingsnøkkel som gir forutsigbarhet og som ligger mest mulig fast over tid, vil kunne bidra til å økt effektivitet og samtidig tilrettelegge for best mulig kvalitet per brukte krone.

5.3.1 Uavhengig av regionreformen

Regionreformen vil endre det regionale nivået og sammensetningen av fylkene slik vi kjenner de i dag. Regionreformen fases også inn i forskjellig tid på tvers av landet. For at en eventuell ny fordelingsnøkkel skal være robust for endringer i dagens fylker, bør den etter vår vurdering utformes slik at utfallet blir uavhengig av utfallet av regionreformen. Dersom fordelingsnøkkelene ikke gjøres uavhengig av regionreformen, bør det vurderes overgangsordninger for fylker som slår seg sammen.

5.4 Oppsummering – kriterier for å vurdere alternative fordelingsnøkler

I vurderingen av alternative fordelingsnøkler anbefaler vi at alternativene vurderes i hht til følgende vurderingskriterier:

- Målforankring: fordelingsnøkkelens kriterier er forankret i tilskuddets mål
- Hensynet til likhet slik det framkommer i St.meld.nr.8 (2007-2008) er hensyntatt
- Fordelingsnøkkelene er transparent og etterprøvable
- Forutsigbarhet og langsiktighet, modellen skal kunne ligge fast over tid
- Regionreformen bør i minst mulig grad påvirke utfallet
- Effektivitetskriteriene, inkludert risiko for målforskyvning vurderes

Hvordan de ulike kriteriene veies er et normativt spørsmål. I neste kapittel viser vi noen alternative fordelingsnøkler der vi sammenlikner alternativene langs kriteriene.

6 Alternative fordelingsnøkler

I dette kapitlet bruker vi kriteriene presentert foran til å utforme og teste alternative fordelingsnøkler. Resultatene sammenliknes med 2018-fordelingen etter dagens fordelingsnøkkel og med fylkesstrukturen som gjaldt før regionreformen var startet.

6.1 Dagens kriterier og alternative utforminger

Hovedkriteriet i dagens fordelingsnøkkel er en hodestøtte per barn der hvert skolebarn teller likt. Dette kriteriet dekker 70 prosent av tilskuddet. Målgruppen for tilskuddet er alle skolebarn. Et kriterium som er rettet mot antall barn er dermed godt forankret i tilskuddets mål og målgruppe. Hvorvidt 70 prosent er en hensiktsmessig andel kan diskuteres. Med utgangspunkt i tilskuddets mål og målgruppe, er det etter våre vurderinger rimelig at dette kriteriet dekker mer enn halvparten av den samlede potten.

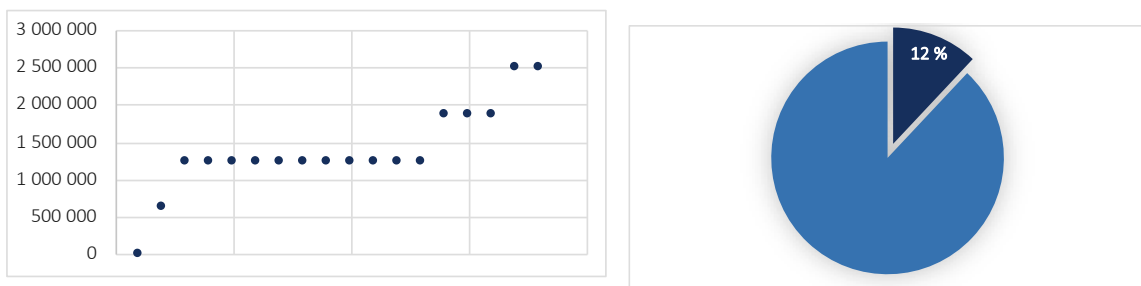
Beregningsgrunnlaget for denne delen av tilskuddet er transparent og tilfredsstillende også de øvrige kravene til en fordelingsnøkkel slik de er presentert tidligere i rapporten.

Vi ser ikke grunn til å vurdere alternative utforminger av denne delen av tilskuddet.

6.1.1 Infrastrukturandelen i dagens fordelingsnøkkel

Kriteriet infrastruktur hensyntar hvor stor andel av fylkes areal som er bebygget, og kan dermed fungere som indikator for hvor tettbefolket fylket er. Med dagens utforming deles fylkene inn i fem tilskuddskategorier for dette kriteriet. Tilskuddet per fylke varierer fra null til 2,5 millioner kroner, hvorav de fleste får 1,25 millioner kroner (se Figur 6.1).

Figur 6.1 Fordeling av infrastrukturandelen og infrastrukturkriteriets andel av totalen



Kriteriet kompensere til en viss grad fylker med en spredt befolkning. Det antas at smådriftsulemper som følger av små enheter på etterspørselssiden kan være den bakenforliggende begrunnelsen for dette kriteriet.

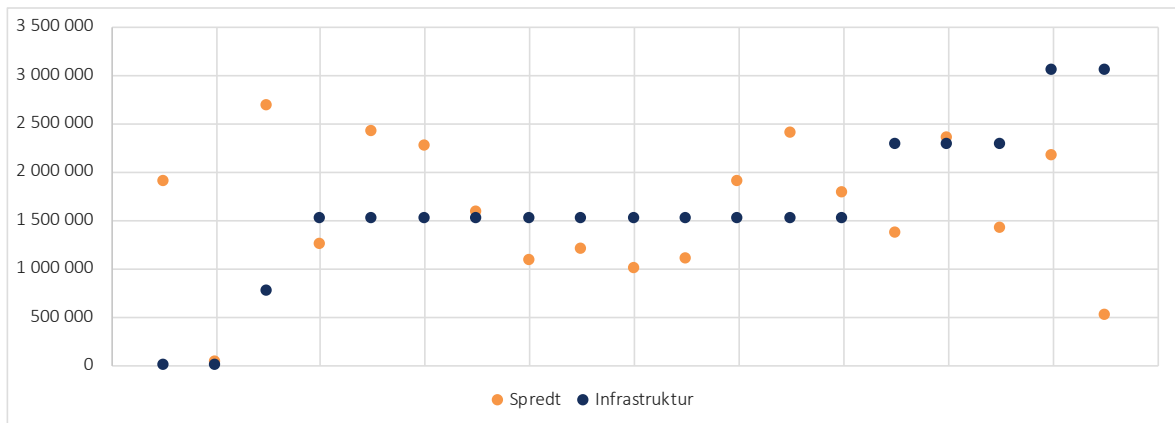
Hvorvidt beregningen av infrastrukturandel ivaretar hensynet til smådriftsulemper ved en spredt befolkning kan diskuteres. Hvis vi sammenlikner fordelingen basert på infrastrukturkriteriene med SSBs statistikk som viser sentraliseringen i hvert enkelt fylke og rangerer fylkene etter andel av befolkningen som bor i tettbebygde og spredtbebygde strøk, så gir det en annen rangering enn en beregning av indekser som viser hvor stor andel av fylket som er bebygget. Dersom formålet med

infrastrukturandelen er å kompensere for smådriftsulemper knyttet til en spredt befolkning, er indeksene som brukes i dag like treffsikre. Dagens indeks der det gis fylkesvise tilskudd basert på en indeks vil også være følsom for endringer som følger med regionreformen.

6.1.1.1 En alternativ utforming av dagens infrastrukturkriterier

En alternativ tilnærming og beregning for å ta hensyn til områder med spredt befolkning vil være å veie elever i spredtbebygde områder tyngre. En enkel tilnærming for å gjøre dette vil være å bruke SSB sin befolkningsstatistikk for å finne ut hvor stor andel av befolkningen som bor i spredtbebygde områder og forutsette at dette også gjelder for andelen elever i fylket. Dersom denne delen av potten fremdeles skal representere 12 prosent av den totale potten, vil dette innebære at elever i spredtbebygde områder får et påslag som tilsvarer en vekt på 1,92 mens elever i sentrale områder teller 1. Denne utformingen vil ta hensyn til smådriftsulemper som følger med en spredt befolkningsstruktur samtidig som den vil være uberørt av regionreformen. **Figur 6.2** viser dagens tildeling (blått) og resultatet av en tildeling der den samlede potten som fordeles under dette kriteriet holdes konstant, men der fordelingen skjer som følge av en høyere vekting av elever med hjemstedsadresse i spredtbygde områder (oransje). Dersom andelen til denne delpotten økes, så økes også vektingen av elever i spredtbebygde områder. Andelen elever i spredtbebygde områder er en beregningsteknisk forutsetning der vi har antatt at befolkningen gir en representativ fordeling av elevene mellom tettbebygde og spredtbebygde strøk. Dette gir en unøyaktighet mht elevenes bosettingsmønster, men som indikator for å korrigere for befolkningsstruktur har denne unøyaktigheten ingen vesentlig betydning.

Figur 6.2 Fordeling av infrastrukturandelen etter dagens nøkkel (blå) og et alternativ der elever i spredtbebygde områder veies 90 prosent tyngre enn elever i sentrale områder











Figuren over har ikke synliggjort hvilke fylker som tjener/taper på en omlegging av dette kriteriet. Konsekvensene av en omlegging bør i utgangspunktet ikke vurderes utfra hvilke tilskuddsmottakere som får en større eller mindre andel av potten som er til fordeling, men utfra hva som ønskes oppnådd med tilskuddet, og hvilke hensyn som ønskes ivaretatt gjennom fordelingsnøkkelen.

6.1.1.2 Vurdering av dagens og alternativ fordeling av infrastrukturpott

I Tabell 6.1 har vi vurdert dagens modell og en alternativ utforming av infrastrukturpotten i dagens fordelingsnøkkel. Alternativet kommer bedre ut i vurderingen enn dagens nøkkel. Dette er følge av

at alternativet er utformet for å imøtekomme svakheter ved dagens kriterier for denne delen av fordelingsnøkkelen.

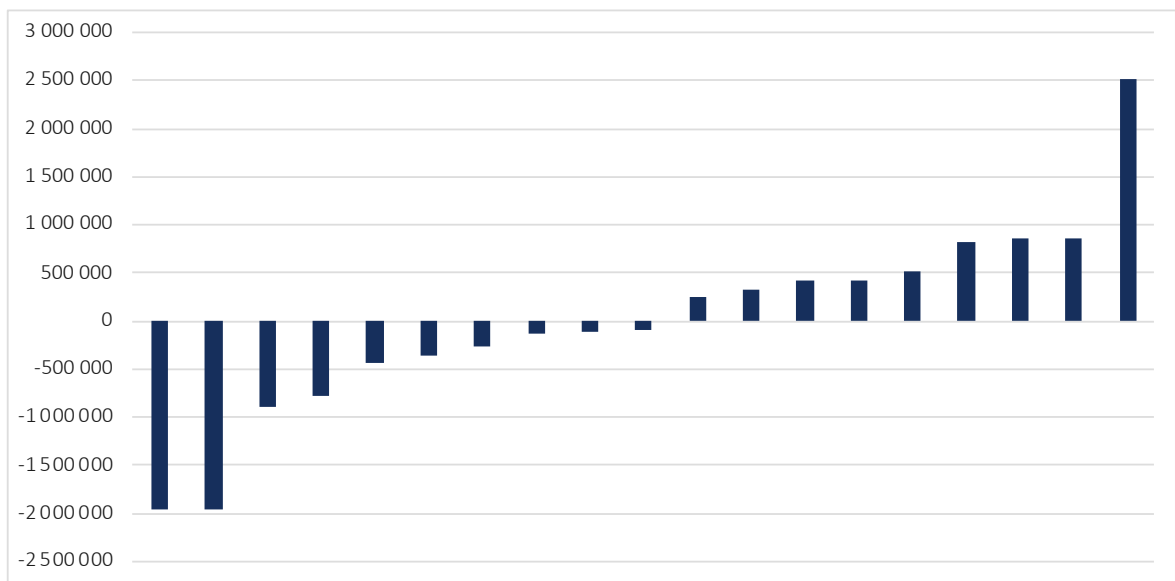
Tabell 6.1 Vurdering av dagens og alternativ utforming av infrastrukturkriteriet

Vurderingskriterier	Dagens modell	Alternativ utforming	Vurdering
Målforankring og hensynet til likhet uavhengig av bosted	uklar	Likhet og like muligheter for tettbygd og spredtbygd bosteder	Begrunnelsen for utformingen av dagens indeks og hvilke hensyn som ivaretas ved å beregne hvor stor arealandel som er bebyggt er ikke kjent. Hvis begrunnelsen er skalaulemper som følge av spredt bosetting er utformingen av kriteriet lite treffsikkert.
Transparent og etterprøvbart			Ved først å fastsette hvor stor andel av den totale potten som skal gå til denne underposten, og deretter bruker data fra SSB til å beregne hvor stor andel av elevene som bor sentralt/usentralt, vil påslaget per distriktelev framkomme.
Forutsigbar og langsiktig			Med en fortsatt sentraliseringen vil befolkningsandelen som bor sentralt øke. Antallet elever som bor i distriktene må forventes å gå ned. Gitt at den totale potten ligger fast og andelen som fordeles etter dette kriteriet ligger fast, vil kronepåslaget per distriktelev øke. Kostnadene per distriktelev kan også øke med økt sentraliseringen, men det kan likevel være hensiktsmessig å vurdere hvor stor andel av totalpotten som skal fordeles for å ivareta hensynet til befolkningsstrukturen periodisk, f.eks hvert femte år.
Følsom for utfall regionreformen			Kriteriet er knyttet til befolkningen/brukeren og dermed uavhengig av utfallet på regionreformen.
Effektivitet og treffsikkerhet			Begge alternativene vil ha en kostnads-effektiv tildelingsprosess, men dagens får trekk på treffsikkerhet som følge av at det ikke framgår hvilke hensyn som skal ivaretas. Dersom formålet med utformingen er å kompensere for smådriftsulemper og kompensere for høyere kostnader ved å gi tilbud til barn i spredtbygde områder, treffer alternativet bedre enn dagens modell

Vi har argumentert for at budsjettkonsekvensene for fylkene (gammal fylkesstruktur) ikke er relevant for å vurdere en ny modell. Av hensyn til forutsigbarhet for å gi tilskuddsmottakerne muligheter til å omstille seg og eventuelt tilpasse seg en ny nøkkel, er det likevel relevant å beregne budsjettkonsekvensene for de ulike tilskuddsmottakerne.

Figur 6.3 viser budsjettkonsekvensene for fylkene slik de var før regionreformen startet. Finnmark vil få 2,5 millioner kroner mindre, mens Akershus som i dag ikke får tilskudd fra denne delen, vil få 1,5 millioner kroner mer. Disse fylkene danner ytterpunktene. Finnmark har i følge SSB 22 prosent av befolkningen i spredtbygde områder, resten bor i tettbygde områder. Med en liten befolkning gir en nær dobling av tilskuddet til elever i spredte områder lav uttelling for Finnmark, mens Akershus med 9 prosent av befolkningen i spredte områder får et større tillegg som følge av en større befolkning og at de i dag ikke kompenseres gjennom dagens infrastrukturpott. Hedmark og Oppland med hhv 42 og 41 prosent av befolkningen i spredtbygde områder kommer bedre ut enn i dagens fordeling. Begge disse fylkene er i dag i den største kategorien med 10 poeng i indeksberegningen (jf Tabell 3.3). Hordaland som i dagens nøkkel har det laveste tillegget over null på dagens infrastrukturindeks kommer godt ut sammenliknet med dagens fordelingsnøkkel som følge av at en relativt lav andel av befolkningen bor sentralt.

Figur 6.3 Budsjettkonsekvenser for fylkene ved omlegging av infrastrukturkriteriet



I beregningene over har vi beholdt tilskuddsandelen på 12 prosent av den totale potten. Det bør vurderes hvor stor andel av totalpotten som skal korrigere for en spredt befolkningsstruktur. Kriteriet, og hvor stor andel av totalpotten som skal gå til dette kriteriet må vurderes i sammenheng med arealtilskuddet som delvis er rettet mot det samme hensynet.

6.1.2 Arealandelen i dagens fordelingsnøkkel

Kriteriet areal tar hensyn til fylkes samlede areal med en lineær fordeling av tilskuddet etter hvor størrelsen på fylket. Kriteriet kompenserer for reiseavstander, dess større areal som skal dekkes, jo større reiseavstander og -kostnader. Det kan argumenteres for at arealet i fylket kan ha for svak sammenheng med reisekostnader og smådriftsulemper. Deler av svakhetene vil kompenseres gjennom den alternative beregningsmodellen for infrastrukturpotten der fylker med spredt

befolkning også må antas å ha høyere reisekostnader. Fordelen med å bruke areal som indikator er at kriteriet vil være uavhengig av regionreformen. Fylker som slår seg sammen vil få med seg arealene og dermed tilskuddet som beregnes under dette kriteriet.

Vi ser ikke noen grunn til å endre på hvordan dette kriteriet beregnes. Dette kriteriet teller 6 prosent av den totale potten i dag. Dersom det er ønskelig å vektlegge areal og reiseavstander mer, kan det vurderes å øke arealandelen på bekostning av de andre delkriterier.

Tabell 6.2 Vurdering av dagens utforming av arealkriteriet

Vurderingskriterier	Dagens modell
Målforankring og hensynet til likhet uavhengig av bosted	Likhet og like muligheter uavhengig av geografisk størrelse
Transparent og etterprøvable	
Forutsigbar og langsiktig	
Følsom for utfall regionreformen	
Effektivitet og treffsikkerhet	

6.1.3 Utviklingsandel i dagens tilskudd

Utviklingsandelen representerer 12 prosent av dagens pott og fordeles med et likt kronebeløp per fylke. Små fylker kompenseres dermed for eventuelle smådriftsulemper i administrasjon og tilbudsutvikling ved at de gis samme tilskudd som store fylker (målt i befolkning). Ved sammenslåing av fylker vil et sammenslått fylke tape tilskudd, noe som til en viss grad er rimelig dersom et sammenslått fylke oppnår tilsvarende stordriftsfordeler. Med utgangspunkt i et mål om å gi mest mulig kunst og kultur per brukte offentlige krone, kan det diskuteres hvorvidt det er kostnads- og styringseffektivt å kompensere tilskuddsmottaker for smådriftsulemper på tilbudssiden. Hvis større enheter er mer kostnadseffektive bør det stimuleres til samarbeid framfor å stimulere små administrative enheter til å opprettholde smådriftsulemper. Dersom det ikke er noen smådriftsulemper, er det vanskelig å se begrunnelsen for denne delen av tilskuddet.

Tabell 6.3 Vurdering av dagens utforming av utviklingsandel

Vurderingskriterier	Dagens modell
Målforankring og hensynet til likhet uavhengig av bosted	 Kompenserer for administrative smådriftsulemper
Transparent og etterprøvable	
Forutsigbar og langsiktig	
Følsom for utfall regionreformen	
Effektivitet og treffsikkerhet	

Denne delen av tilskuddet har etter våre vurderinger en svak målforankring. Det kan også diskuteres om tilskuddet bidrar til like muligheter for målgruppen. Fylkeskommunen skal i utgangspunktet dekke de administrative kostnadene ved tiltak under Den kulturelle skolesekken, mens tilskuddet skal sikre et kunstnerisk og kulturelt tilbud til målgruppen. Dersom det er stordriftsfordeler i tilbudsutvikling, bør det stimuleres og tilrettelegges for samarbeid på tvers av fylker/regioner.

6.1.3.1 To alternativer til utviklingsandelen i dagens fordelingsnøkkel

Alternativer til dagens utviklingsandel kan utvikles i to retninger:

- i. Avvikling og omfordeling til de øvrige kriteriepostene
- ii. Potten trekkes ut av fordelingsnøkkel og brukes som en innsatsstyrt satsningspott som Kulturtanken prioriterer, men der midlene fortsatt fordeles ut til regionene/fylkene

I det første alternativet kan dagens utviklingspott enten fordeles med et likt beløp per elev, etter areal eller etter det som i dag omtales som infrastruktur, men som reelt sett må betraktes som en kompensasjon av smådriftsulemper som følger av befolkningsspredning i fylket. Samtlige alternativer vil kunne utformes i tråd med kriteriene presentert i kapittel 5. Veiingen av de ulike kriteriene er et normativt valg, men med utgangspunkt i ordningens mål bør elevtallet fremdeles telle tungt. Vår anbefaling er at dette kriteriet opprettholder minst 70 prosent av tilskuddspotten slik det gjøres i dag, og at hele eller deler av dagens utviklingstilskudd fordeles flatt per elev i tillegg til det som allerede fordeles flatt per elev.

6.2 Eksempel på to alternative fordelingsnøkler

Vi presenterer to alternative hovedmodeller for en ny fordelingsnøkkel. Begge alternativene vil være forutsigbare og uavhengige av konsekvenser av den pågående regionreformen. I begge alternativene fjerner vi dagens infrastrukturindikator og erstatter denne med en indikator der elever i spredtbygde

områder gis en større vekt enn elever i sentrale områder. Ved å kompensere for en spredt befolkning, tas det hensyn til skalalempere ved tilbud til små grupper i distriktene. Vi tester også en variant der dagens infrastrukturandel i sin helhet legges inn i andelen som fordeles etter areal.

Vi fjerner også dagens utviklingstilskudd som gis likt per fylke. I den ene modellen fordeles dagens utviklingsandel likt på de øvrige delpottene, mens vi i den andre modellen tar denne delen av tilskuddet ut av fordelingsnøkkel og oppretter en satsningspott som kan tildeles utviklingsprosjekt der tildelingene styres av Kulturtanken etter andre vurderinger/kriterier.

6.2.1 Alternativ I: Fordelingsnøkkel for hele tilskuddet

I alternativ I inngår følgende kriterier:

- Antall elever der det gis et flatt tilskudd per elev
- Areal der tilskuddets fordeles lineært etter fylkes/regionens arealandel
- Kompensasjon for spredt befolkning der elever med bosted i spredtbygde områder gis et likt tillegg uavhengig av hvilket fylke/region de tilhører

Vi har utarbeidet modellen med fire ulike vektinger av kriteriene. I to av variantene har vi beholdt andelen som fordeles likt per elev på 70 prosent, mens vi i de to andre variantene har økt denne andelen til 80 prosent av totalpotten. Vi har to varianter der areal og kompensasjonen for spredt bosetting vektet likt, og to varianter der den relative vektningen er den samme som i dagens fordelingsnøkkel, dvs at areal gis mindre vekt enn indikatoren som kompenserer for spredt bosetting. Variantene er vist i Tabell 6.4.

Tabell 6.4 Fordelingsnøkkel A 1, A2, A3 og A4

Nøkkel/kriterium	Vekting i underpost A1	Vekting i underpost A2	Vekting i underpost A3	Vekting i underpost A4
Flatt per elev	70 %	80 %	80%	70%
Spredt (flatt tillegg per elev i spredtbygde områder)	15 %	10 %	12%	18%
Areal	15 %	10 %	8%	12%

Areal og tilskuddet som fordeles flatt per elev beregnes på samme måte som i dagens fordelingsnøkkel, men vektningen av kriteriene varierer mellom de alternative variantene av fordelingsnøkkel A. Dagens infrastrukturandel er erstattet med et kriterium for spredt bosettingsmønster og beregnes slik det er beskrevet i avsnitt 6.1.1.1.

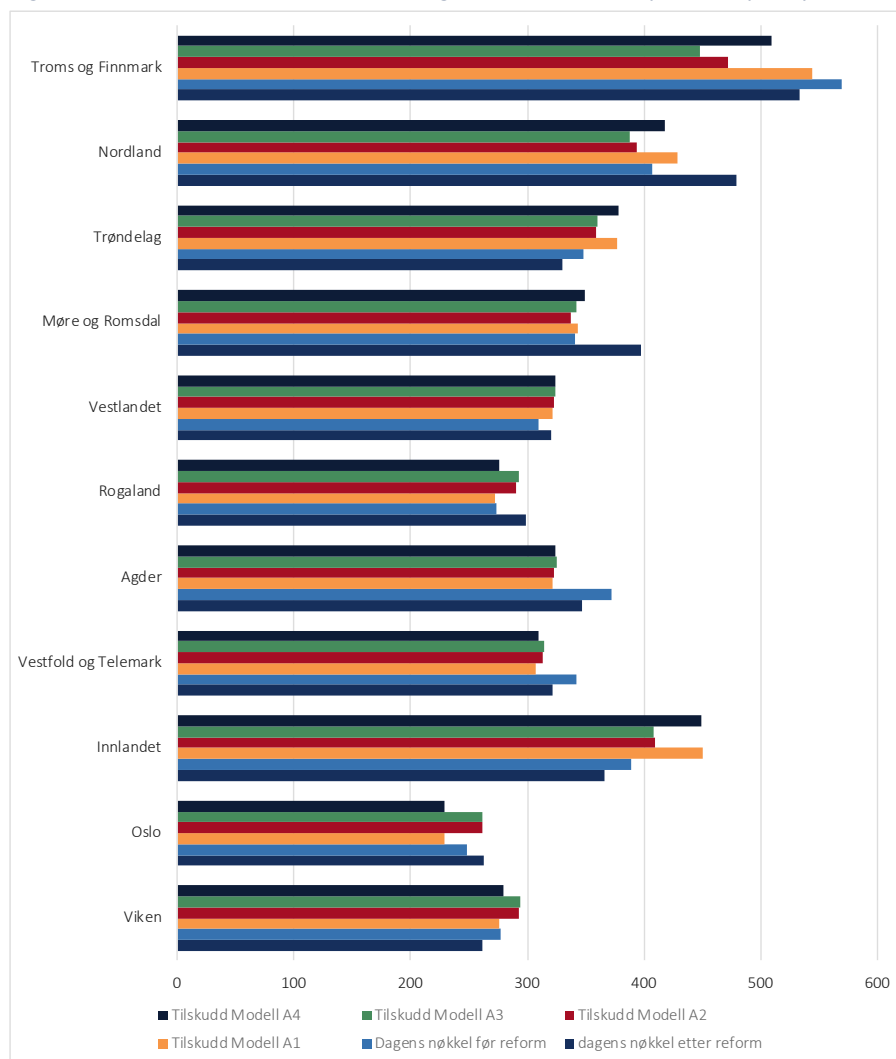
Dersom andelen som i dagens modell går til underposten som betegnes utvikling fremdeles skal ligge i fordelingsnøkkel, kan det argumenteres for at denne bør fordeles på dagens to hovedkategorier og fordeles likt på potten som fordeles flatt per elev, og den delen som kompenserer for geografiske og befolkningsmessige variasjoner mellom fylkene. Det vil si at vi vurderer A2 og A3 som noe mer målrettet enn A1 og A4. Både A2 og A3 kompenserer i stor grad for geografiske og

befolkningsmessige variasjoner. Selv om 80 prosent av tilskuddet fordeles likt per elev vil de to øvrige kriteriene ivareta geografiske og befolkningsmessige variasjoner på en god måte.

Vi har også gjort beregninger der tilskuddsposten for spredt befolkning er tatt ut og lagt inn i arealtilskuddet. Alternativene er kalt B1 og B2 og fordeler hhv 80 og 70 prosent av tilskuddet flatt per elev, og det resterende etter arealkriteriet. Sammenliknet med A-alternativene vil fylker med spredt befolkning, men som ikke nødvendigvis er så store målt i areal, tape på denne varianten. Arealstore fylker vil komme godt ut av denne modellen selv om mesteparten av befolkningen bor samlet og sentralt i regionen/fylke. Skalaulempene som følger ved en spredt befolkning der det kreves mange visninger/arrangementer med få brukere/publikummere per tiltak for å nå alle skolebarn, er i liten grad tatt hensyn til i B-alternativene. Formålet med Den kulturelle skolesekken er å medvirke til at alle elever i skolen får et profesjonelt kunst- og kulturtilbud krever etter våre vurderinger at det gis en kompensasjon for skalaulempene som følge av en lav grad av sentralisering. A-variantene er derfor etter våre vurderinger bedre, og mer treffsikker enn B-modellen der det kun er antall elever og areal som teller.

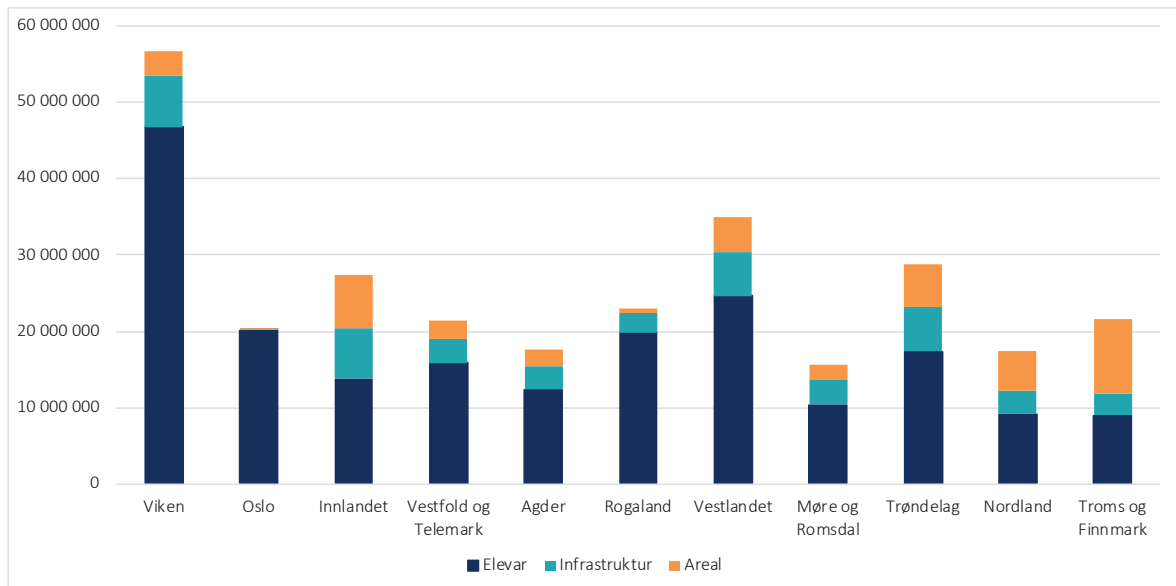
Konsekvensene målt som tilskudd per elev av de ulike variantene vist i Tabell 6.4 presenteres i Figur 6.4

Figur 6.4 Alternative fordelingsnøkler. Tilskudd per elev per fylke (etter reform)



I Figur 6.5 viser vi konsekvensene for fylkesfordelingen (fylkesstrukturen etter regionreformen) der tilskuddene er fordelt mellom fylkene etter fordelingsnøkkel A1. Med fordelingsnøkkel som er vist i Figur 6.5, vil fylker som slås sammen tildeles summen av det de får før sammenslåing. Dette i motsetning til dagens nøkkel der både infrastrukturen og utviklingsdelen vil berøres av en sammenslåing.

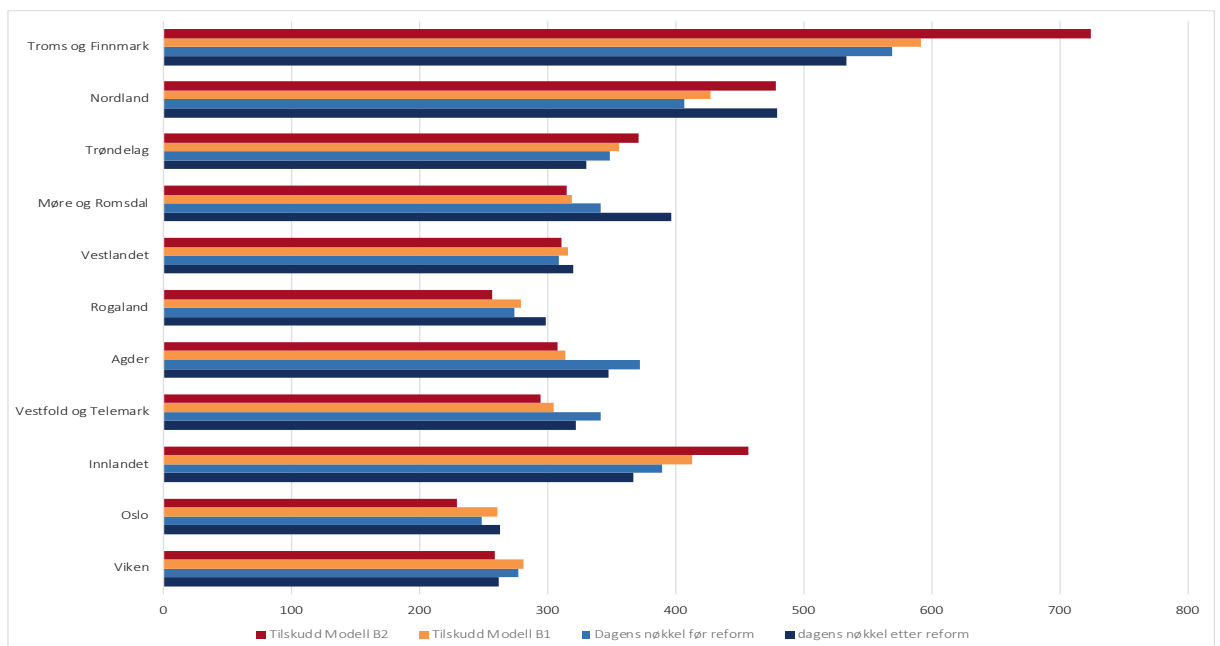
Figur 6.5 Fylkesfordeling alternativ A1 basert på 2018-rammen



6.2.1.1 To varianter av modell B; antall elever og areal

I følgende figur viser vi to varianter av en modell B, der B1 vektet karteriene etter antall elever og areal 80-20, og modell B2 vektet 70-30.

Figur 6.6 To varianter av modell B, antall elever og areal



6.2.2 Alternativ II: Utviklingsandelen trekkes ut av fordelingsnøkkelen

I alternativ II trekkes dagens utviklingspott ut av fordelingsnøkkelen. Dette innebærer at fylkene får 20 prosent mindre i tilskudd som fordeles gjennom fordelingsnøkkelen. Kulturtanken kan i dette alternativet disponere den resterende potten til spesielle satsninger som kan variere over tid. Satsningspotten kan gjøres søknadsbasert der fylkeskommunene kan konkurrere om utviklingsmidler til spesielle satsninger eller utviklingsprosjekter. Det er også mulig å fordele satsningspotten etter kriterier som ikke krever søknader. Eksempelvis kan fylker med spesielle utfordringer, en stor andel fremmedkulturelle elever, eller som har felles utviklingsprosjekter som inkluderer flere regioner/fylker gis støtte til utviklingsprosjekter rettet mot disse målgruppene. Potten kan også brukes til å stimulere utviklingen innenfor enkelte kunstarter eller prosjektkategorier som trenger et løft, eller andre tiltak som kan bidra til at målene i St.meld.nr.8 (2007-2008) realiseres.

Formålet med å trekke ut en satsningspost må være langsiktig utvikling der det kan sannsynliggjøres at en sentralt styrt satsning med kanalisering av ressurser til faglige satsningsområder eller til prioriterte målgrupper vil gi bedre måloppnåelse på sikt enn ved å la utviklingen og prioriteringene skje lokalt eller regionalt.

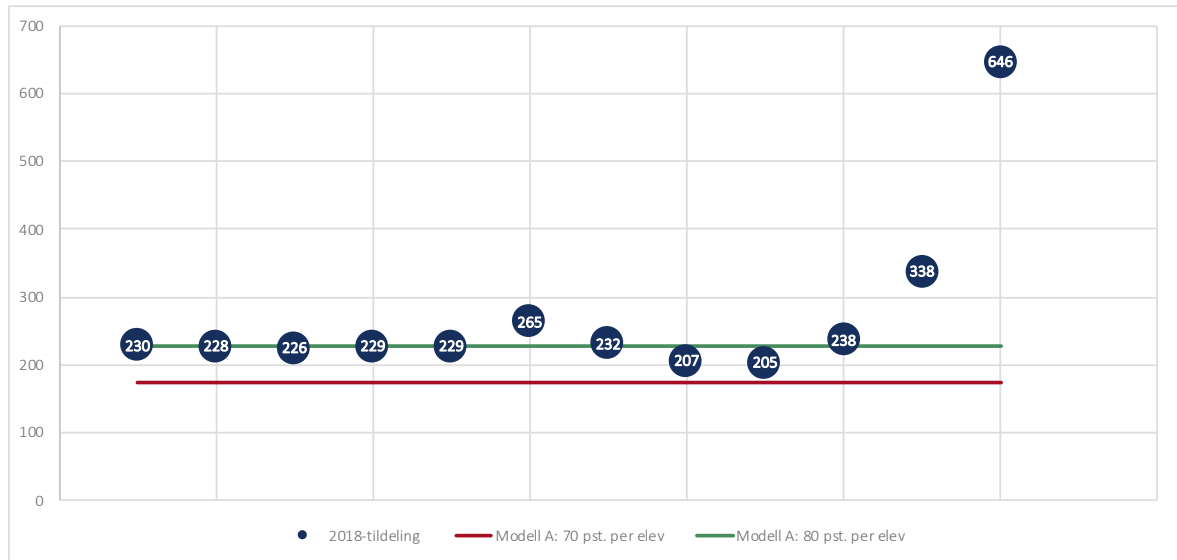
Dersom det skal trekkes ut, for eksempel 20 prosent av dagens fordeling, som Kulturtanken kan disponere til satsningsområder, bør dette varsles i god tid slik at tilskuddsmottakerne får tid til å tilpasse seg en lavere rammebevilgning.

6.3 Direktekommunene bør behandles likt

Det er i dag svært lite transparent hvordan tilskuddet til direktekommunene beregnes i dagens fordelingsnøkkel. Tilskuddene til direktekommunene er en delmengde av tilskuddet som gis til fylkene. Hvordan fordelingene derfra til direktekommunene foregår er lite transparent.

Resultatet blir at direktekommunene tildeles tilskudd som spenner fra 205 kroner per elev til 646 kroner per elev. Samtlige kommuner ligger dermed med et høyere tilskudd enn det som gis flatt per elev i fordelingsnøkkelen dersom dagens fordelingsnøkkel videreføres, men de fleste ligger under gjennomsnittstilskuddet som gis per elev dersom hele tilskuddet regnes om til per elev.

Figur 6.7 Tilskudd per elev til direktekommunene; 2018-fordeling og tildeling etter tilskudd per elev i modell A med hhv 70 og 80 pst. av tilskuddet fordelt per elev



På et prinsipielt grunnlag er det vanskelig å se begrunnelsen for at Alta kommunene skal ha nesten tre ganger så mye i tilskudd per elev som Eidsvoll kommune i Akershus. Reisekostnader for å få profesjonelle kunst- og kulturformidlere av høy kvalitet, kan begrunne noen forskjeller, men det kan likevel stilles spørsmål ved om en by som Alta nødvendigvis har større ulemper enn en kommune som Eidsvoll.

Direktekommunene velger selv om de vil være direktekommune. Det stilles også krav om at direktekommunene har et apparat og planer som på en troverdig måte dokumenterer at de kan fylle prinsippene for ordningen (jf avsnitt 2.1.1), samt bidra til at målene ved ordningen realiseres. I likhet med at det forventes at fylkeskommunene bruker administrative ressurser på ordningen i tillegg til det som finansieres over DKS-tilskuddet, må det også forventes at direktekommunene kan nyttiggjøre seg DKS-midlene innenfor sine eksisterende administrative ressurser. Direktekommunene er også store (målt i befolkning), og gjerne den største, kommunen i sine respektive fylker. Dette gjør det vanskelig å begrunne at kommunene skal ha arealtillegg eller tillegg for at deler av befolkningen bor usentralt og spredt på små steder med store reiseavstander. Det er også vanskelig å se noen begrunnelse for å kompensere direktekommunene for administrasjonskostnader som ikke speiles av tilsvarende besparelser på det regionale nivået.

Vi anbefaler at direktekommunene gis et tilskudd flatt per elev, og at tilskuddet som gis per elev er det samme som i hovedfordelingen. De øvrige tilskuddskategoriene som skal korrigere for lange reiseavstander og spredt bosetting, framstår som mindre relevante for direktekommunene. Vi anbefaler at direktekommunenes tilskudd beregnes på grunnlag av antall elever med samme tilskudd per elev som gis flatt til fylkeskommunene. Dette vil være transparent og etterprøvbart, og også gi en forutsigbar fordeling mellom direktekommunene og fylkeskommunene som har direktekommuner.

7 Konklusjon og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummeres resultatene fra de foregående kapitlene. Vi anbefaler at dagens fordelingsnøkkel revideres slik at fordelingen av tilskudd gjøres uavhengig av utfallet av regionreformen, og samtidig gis en tydeligere og mer transparent målforankring.

7.1 Mål og regelverk legger rammer for utformingen

Målene for Den kulturelle skolesekken er:

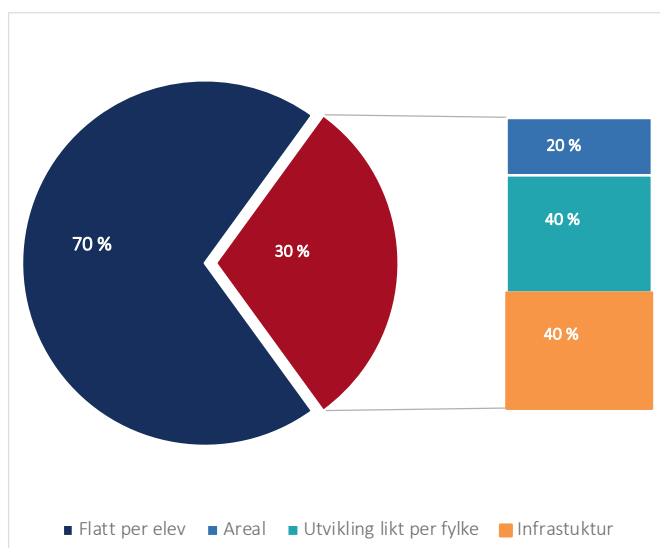
- Å medvirke til at elever i skolen får et profesjonelt kunst- og kulturtilbud
- Å legge til rette for at elever i skolen lettere skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og utvikle forståelse for kunst- og kulturuttrykk av alle slag
- Å medvirke til å utvikle helhetlig innlemming av kunstneriske og kulturelle uttrykk i realiseringen av skolens læringsmål

Den kulturelle skolesekken behandles i St.meld. nr. 8 (2007-2008). Ifølge denne meldingen er det et mål at alle barn og unge skal ha et likeverdig kulturtilbud med like muligheter til å oppleve kunst og kultur av høy kvalitet. Tilbudet skal også være likeverdig med det tilbudet voksne får.

En fordelingsnøkkel som skal fordele tilskudd til Den kulturelle skolesekken må med dette utgangspunkt utformes slik at den bidrar til at alle barn og unge, uavhengig av bosted og bakgrunn, nåes med et tilbud. Dette krever at fordelingsnøkkelens tar hensyn til geografi, bosettingsmønster og eventuelle strukturelle variasjoner mellom tilskuddsmottakerne som har betydning for tilbudet og mulighetene til å treffe hele målgruppen.

Dagens fordelingsnøkkel fordeler 70 prosent av tilskuddet flatt per elev og 30 prosent etter kriterier som kompenserer for variasjoner mellom fylkene på tvers av landet. Disse 30 prosentene fordeles med 20 prosent etter fylkenes areal, 40 prosent som fordeles med et likt beløp per fylke og 40 prosent som fordeles etter en infrastrukturindikator som deler fylkene inn i fem tilskuddskategorier. Dagens fordelingsnøkkel er vist i Figur 7.1.





















Figur 7.1 Dagens fordelingsnøkkel med underposter



7.2 Kriterier og vurdering av dagens fordelingsnøkkel

For å vurdere dagens fordelingsnøkkel og å kunne sammenlikne alternative utforminger av fordelingsnøkkelen har vi utarbeidet noen vurderingskriterier. Vurderingskriteriene er forankret i formålet med tilskuddet, økonomireglementet (Finansdepartementet, 2015) og regelverket for spillemidler. I tillegg er det hentet inn erfaringer og vurderinger fra en referansegruppe bestående av et utvalg tilskuddsmottakere. Referansegruppen bekreftet at tilskuddsmottakerne er godt kjent med formålet med tilskuddet, og viste også at det er liten risiko for målforskyvninger fra tilskuddsgiver til tilskuddsmottaker. For tilskuddsmottakerne er det viktig med størst mulig forutsigbarhet i tilskuddet. Dersom dagens fordelingsnøkkel skal endres, bør det derfor vurderes om det er mulig å gjøre fordelingen uavhengig av den pågående regionreformen. Det ble også pekt på at dagens nøkkel og fordeling ikke ble oppfattet som tilstrekkelig transparent og etterprøvbare av alle. Tabell 7.1 oppsummerer vurderingene av dagens fordelingsnøkkel.

Tabell 7.1 Vurdering av kriteriene i dagens modell

Vurderingskriterier	Flatt per elev	Utvikling	Areal	Infrastruktur
Målforankring og hensynet til likhet uavhengig av bosted		 Kompenserer for administrative smådriftsulemper, men det kan diskuteres om dette hensynet er forankret i ordningens mål.		 Målforankring er ikke begrunnet, men tilskuddet kan begrunnes i skalaulemper ved spredt befolkningsstruktur
Transparent og etterprøvable				
Forutsigbar og langsiktig				
Følsom for utfall regionreformen				
Effektivitet og treffsikkerhet				

7.3 Forslag til endringer i dagens fordelingsnøkkel

Vi anbefaler at dagens utviklingstilskudd fjernes og at infrastrukturen endres til en underpost som kompenserer for elever i spredtbebygde områder.

Utviklingsdelen fordeles med et likt beløp per fylke, og kan betraktes som en grunnstøtte. Underposten kompenserer for eventuelle smådriftsulemper i små fylker (målt i befolkningsstørrelse). Med den ansvars- og rollefordelingen som er forutsatt for arbeidet med Den kulturelle skolesekken, er det vanskelig å se begrunnelsen for en grunnstøtte som fordeles likt mellom fylkene. Tilskuddet vil også påvirkes av regionreformen ved at sammenslåtte fylker etter modellen vil få mindre, mens fylker som ikke slås sammen får mer som følge av at det blir færre enheter å fordele denne delen av tilskuddet på. Når formålet med posten er uklar, og utfallet er følsom for innfasing og utfall av regionreformen, bør underposten fjernes.

En kompensasjon for spredt bosetting begrunnes i målet om at alle barn og unge skal ha like muligheter til å oppleve kunst og kultur med høy kvalitet. Dette tilsier at det må leveres tilbud i områder der vil være få deltagere/tilhørere. Dette vil øke reisekostnadene og gi skalaulemper i form av flere forestillinger/konserter/utstillinger for å nå hele målgruppen enn det antall som kreves for å nå målgruppen i sentrale strøk. For å sikre likhet på tvers av regioner og fylker, og for å gjøre tilskuddet uavhengig av innfasing og utfall av regionreformen, foreslås det at det gis et likt tillegg per elev som bor utenfor tettsteder, gitt SSBs definisjon. Tilskuddet beregnes da først som andel av den totale potten som skal gå til dette formålet, deretter beregnes tillegget per elev i distriktene utfra

hvor stor andel av befolkningen som bor sentralt/spredt. Med en fortsatt sentralisering vil antallet elever som bor utenfor tettsteder gå ned. Det anbefales derfor at det gjøres en vurdering hvert femte år av hvor stor andel av totalpotten som skal kompensere for befolkningsstruktur. Dagens infrastrukturpost er etter det vi oppfatter rettet mot det samme formålet, men en kategorisering i tilskuddsgrupper etter hvor stor andel av fylket som er bebygd, er en mindre treffsikker beregningsmåte for å kompensere for en spredt befolkningsstruktur. Tilskuddsposten slik den er utformet i dag er også følsom for utfallet av regionreformen. Selv om et sammenslått fylke ender i samme tilskuddsgruppe etter en sammenslåing som de sammenslåtte fylkene var før sammenslåing, vil det sammenslåtte fylke få et lavere tilskudd gitt at dagens nøkkel følges. Fylker som ikke endres, vil da få et noe større tilskudd fra denne underposten som følge av at posten deles på færre enheter etter hvert som andre fylker slås sammen.

Fordeling som gjøres flatt per elev og arealdelen ser vi ingen grunn til å endre. Formålet med tilskuddet forsvarer også at tilskuddet som fordeles flatt per elev teller mest. Hvorvidt 70 prosent vekt er riktig er et normativt valg der hensynet til kostnadseffektivitet i tilbudsutviklingen må veies mot målet om at tilbudene som utvikles skal komme alle barn og unge uavhengig av bosted til gode. Med en avvikling av utviklingsdelen kan det vurderes å øke andelen som fordeles flatt per elev til 80 prosent.

7.3.1 Alternative fordelingsnøkler og prosess til endelig fastsettelse

Vi har vurdert flere utforminger av en ny fordelingsnøkkel og anbefaler at en av A-variantene presentert i kapittel 6.2 velges, eventuelt at det utarbeides en variant av disse med en annen vekting.

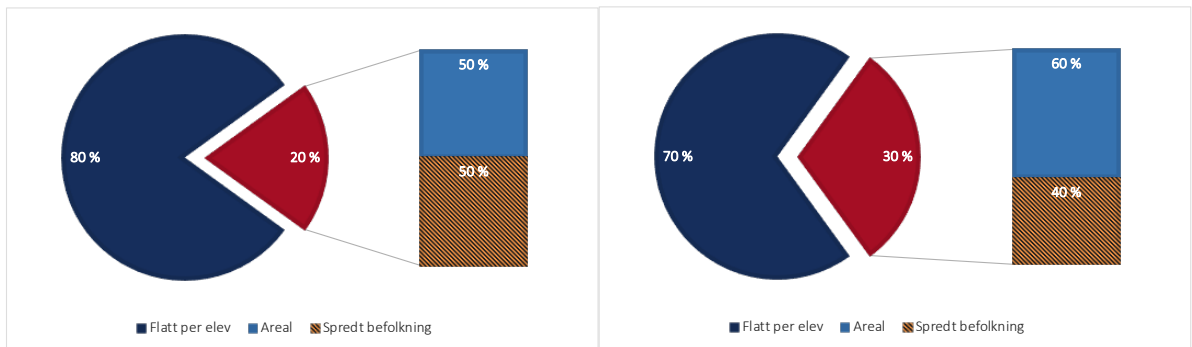
Vi foreslår følgende prosess for å fastsette den endelige vektingen av kriteriene:

- i. Hovedkriteriets andel fastsettes (flatt etter antall elever). Vi foreslår at dette kriteriet vektet likt (70 prosent) eller noe høyere (inntil 80 prosent) enn i dagens nøkkel.
- ii. Den interne vektingen mellom de to øvrige kriteriene fastsettes. Fylkes areal og befolkningsstruktur målt gjennom andelen av befolkningen som bor utenfor tettbebygde områder gir til sammen en indikator som kompenserer for variasjoner på tvers av fylkene med kostnadskonsekvenser for tilbudet under DKS.
- iii. Det vurderes om deler av den totale potten, f.eks det som tilsvarer dagens utviklingstilskudd (20 prosent av totalpotten) tas ut av fordelingsnøkkel og disponeres som en satsnings/utviklingspost der Kulturtanken definerer satsningsområder.

7.4 To mulige varianter sammenliknet med dagens nøkkel

I Figur 7.2 vises variant A4 og A2. A4 fordeler 80 prosent av potten gjennom et flatt tilskudd per elev, mens A2 opprettholder dagens andel på 70 prosent. A4 fordeler den resterende potten likt mellom de to andre kriteriene, mens modell A2 fordeler disse med en 60/40 fordeling. Den siste varianten er mest i tråd med dagens fordelingsnøkkel.

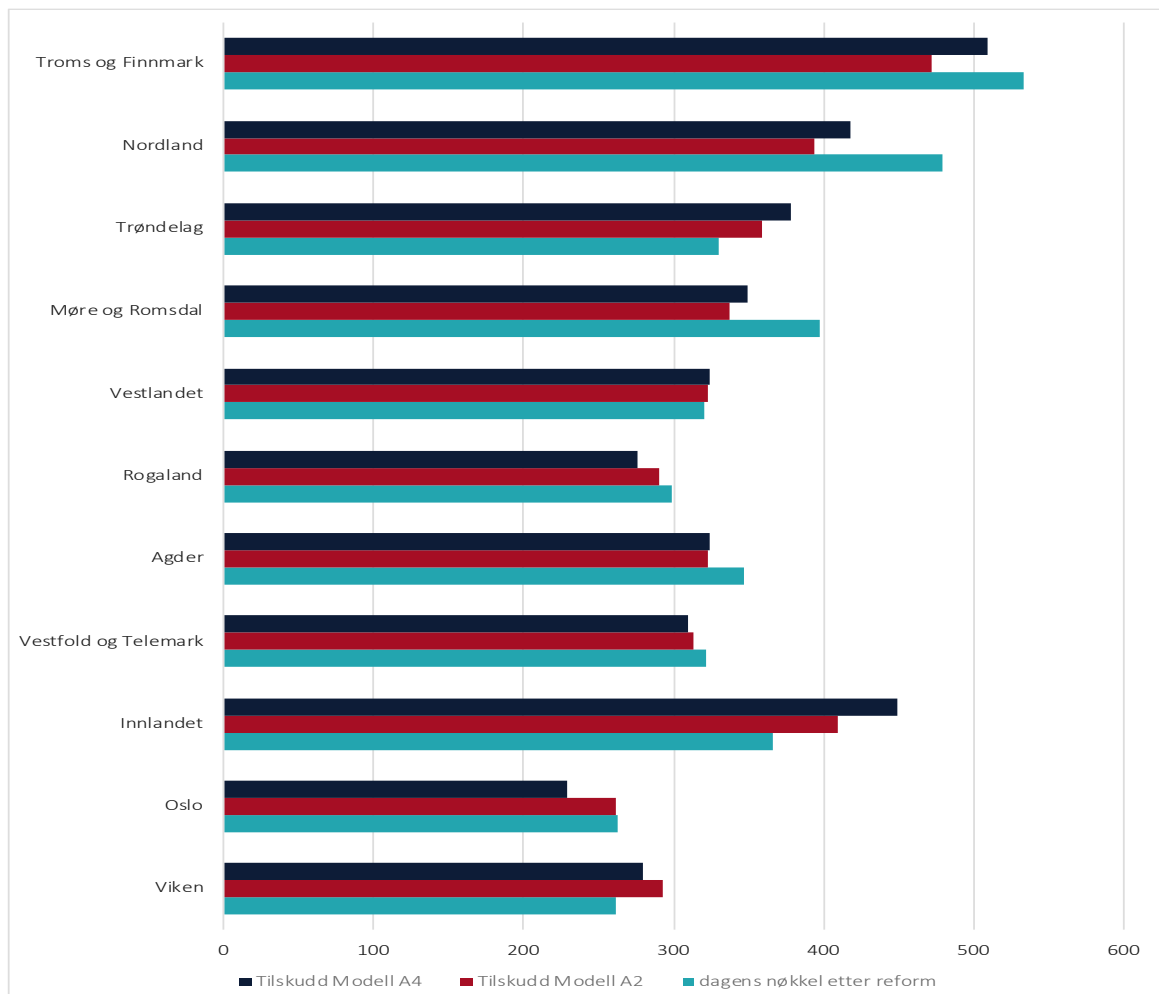
Figur 7.2 Forslag til ny fordelingsnøkkel, variant A2 og A4



Konsekvensene for tilskuddsmottaker, forutsatt en fordeling basert på fylkesstrukturen før regionreformen startet, er vist i Figur 7.2 der 2018-tilskuddet er fordelt etter variant A2, A4 og dagens fordeling. Se også Figur 6.4 der flere varianter inngår.

Direktekommunene bør følge samme fordelingsnøkkel, men bør kun få tilskudd etter hovedkriteriet som deles flatt per elev. Se kapittel 6.3.

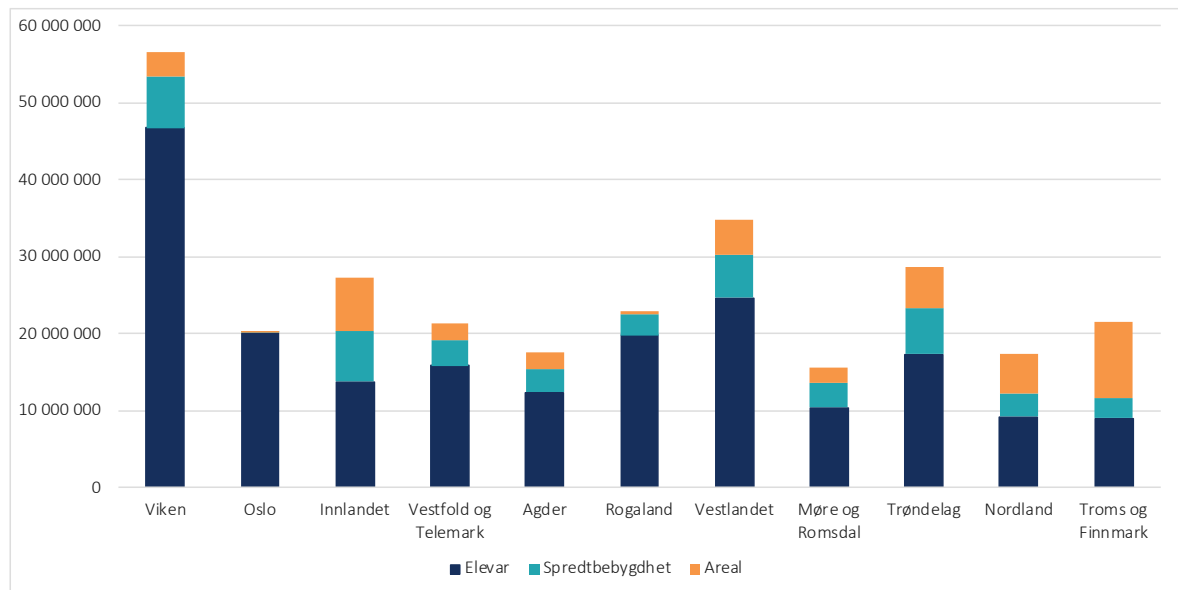
Figur 7.3 Fylkesvise konsekvenser målt i tilskudd per elev, dagens nøkkel etter reform, A2 og A4



Dagens fordeling mellom fylkene vil endres dersom fordelingsnøkkelen skal følges for den nye fylkesstrukturen. Fylker som slås sammen vil få mindre enn summen av det de får i dag, mens fylker som ikke endres vil få et større tilskudd som følge av at tilskuddene som i dag tildeles fylkesvis vil deles på færre enheter.

I Figur 7.4 vises det hvordan kriteriene slår ut og fordeles for fylkene dersom fordelingsnøkkel A2 velges. Denne varianten gir størst endringer sammenliknet med dagens fordeling av de A-variantene som er testet.

Figur 7.4 Fordeling av 2018-tilskuddet etter fordelingsnøkkel A1



7.4.1 Satsningspott

Hvorvidt deler av tilskuddet bør trekkes ut av den ordinære fordelingspotten og gjøres om til en satsningspott, er et politisk valg. Tilskuddets størrelse tilsier at det er en risiko for at transaksjonskostnadene risikerer å bli høye i forhold til gevinsten med en satsningspott. På den andre siden kan en styrt satsningspott utløse langsiktige gevinster og styrke læringen på tvers av fylkene. Dersom deler av tilskuddet i dagens fordelingsnøkkel skal gjøres om til en satsningspott, bør dette varsles i god tid slik at tilskuddsmottakerne får muligheter til å tilpasse aktivitetene til et lavere basistilskudd.

Referanser

Finansdepartementet. (2015). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.*

Oxford. (2017). «Nærhet, autonomi og demokratisering» - *Evaluering av direktekommuneordningen i Den kulturelle skolesekken.*

Prop. 1 S. (2017-2018). *FOR BUDSJETTÅRET 2018.*

Prop. 1 S. (2018-2019). *FOR BUDSJETTÅRET 2019.*

St.meld.nr.8. (2007-2008). *Kulturell skolesekk for framtida.*



VISTA
ANALYSE

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no