
Saksnr: 2020/35844-5
Saksbehandlar: Ingeborg Christina Lie
Fredheim

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for opplæring og kompetanse		17.02.2021
Fylkesutvalet		02.03.2021
Fylkestinget		09.03.2021

Ny budsjettfordelingsmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune

Forslag til innstilling

1. Ny budsjettfordelingsmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune vert teken i bruk frå hausten 2021. Det vert rekna halv effekt av ny modell for skuleåret 2021-2022 og full effekt frå skuleåret 2022-2023. Ytterlegare overgangsordning for skular med særskilt store utslag må vurderast særskilt og ivaretakast utanfor budsjettfordelingsmodellen.
2. Fylkesrådmannen skal leggje fram evaluering av budsjettfordelingsmodellen for hovudutval for opplæring og kompetanse seinast våren 2023.

Samandrag

Med bakgrunn i vedtak i fylkestinget i PS-sak 67/2020 Prinsipp for ny budsjettmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune og PS-sak 139/2020 Mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland 2021-2025 har fylkesrådmannen arbeidd med å spesifisere og detaljere ein konkret budsjettfordelingsmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland. Arbeidet vil bli ferdigstilt våren 2021.

Fylkesrådmannen rår til at ny budsjettfordelingsmodell vert teken i bruk frå hausten 2021, med halv effekt av ny modell for skuleåret 2021-2022 og full effekt frå skuleåret 2022-2023. Ytterlegare overgangsordning for skular med særskilt store utslag må vurderast særskilt og ivaretakast utanfor budsjettfordelingsmodellen.

Fylkesrådmannen rår vidare til at evaluering av budsjettfordelingsmodellen skal leggjast fram for hovudutval for opplæring og kompetanse seinast våren 2023.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bjørn Lyngedal
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn for saka

Fylkestinget fatta i PS-sak 67/2020 Prinsipp for ny budsjettmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune slikt vedtak:

Følgjande prinsipp vert lagt til grunn for ny budsjettmodell for tildeling av ressursar til dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune:

1. Det vert lagt til grunn rammebudsjettering. Mål- og strategidokumentet vil definere prioriterte satsingsområde som grunnlag for budsjett- og økonomiplanarbeidet.
2. Tildelinga skal i hovudsak vere basert på tal klassar, og må ta omsyn til m.a. naudsynt breidde i tilbodet, halve klassar, leiingsressurs, andre stillingsressursar og variable driftskostnader ved høg oppfylling i klassar.
3. Ny budsjettmodell vert sett i verk frå 01.08.2021. Det må utarbeidast overgangsordningar for å tilpasse drifta fullt ut til ny modell frå 2022.

Fylkestinget vedtok i desember 2020 PS-sak 139/2020 temaplanen «Fornye og Forbetre - Auka gjennomføring», mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland 2021-2025. Planen skal vere grunnlag for prioriteringar i budsjett- og økonomiplanperioden. I punkt 1 i vedtaket heiter det:

Elevar og lærlingar i Vestland har det beste opplæringstilbodet med høg merksemd på trivsel, motivasjon, læring og meistring i eit inkluderande miljø.

Fylkesrådmannen har på bakgrunn av dette arbeidd med å spesifisere og detaljere ein konkret budsjettfordelingsmodell.

1.2 Prosess

Det har i samband med ny budsjettfordelingsmodell vore arbeidd med slik organisering:

- styringsgruppe samansett av saksordførar, fylkesdirektør, assisterande fylkesdirektør og områdeleiarar.
- prosjektgruppe samansett av ein rektor frå kvart område, to fylkeshovudtillitsvalde og tilsette i økonomistaben i avdeling for opplæring og kompetanse
- arbeidsgruppe samansett av tilsette i økonomistaben i avdeling for opplæring og kompetanse og ein rektor.

Proessen har vore kjenneteikna av opne prosessar med stor grad av involvering, innanfor knappe tidsrammer. Prinsippa for ny budsjettfordelingsmodell har vore tema på fleire møte med rektorgruppa, både felles- og områdevise møte, der rektorane har fått høve til å kome med innspel. I tillegg har fag- og timefordelinga og prinsippa for tildeling av ressursar til leiing, administrasjon og pedagogiske støttefunksjonar vore på høyring til skulane. Ny budsjettfordelingsmodell har vore tema på informasjons- og drøftingsmøte, der dei fylkeshovudtillitsvalde i sektoren har blitt informert om arbeidet.

Arbeidet med ny budsjettfordelingsmodell har så langt vore konsentrert om innhaldet i modellen, dvs. utarbeiding av kriteria for ressursfordeling knytt til fag- og timefordelinga, ressursar til leiing, administrasjon og andre pedagogiske støttefunksjonar og satsar for andre driftsutgifter. Fylkesrådmannen har styrka kapasiteten med intern kompetanse på teknisk bygging av modellen. Arbeidet med teknisk utforming av ny modell vil bli ferdigstilt våren 2021 slik at ny modell kan nyttast for ressurstildeling frå hausten 2021. Ny budsjettfordelingsmodell vil vere meir robust enn eksisterande budsjettmodellar - gje mindre sjanse for feil, vere lettare å vedlikehalde og meir brukarvenleg. Modellen vil gje den einskilde skule rask og god oversikt over tildelte ressursar og grunnlaget for dette, og samstundes kunne gje meir detaljert innsyn i detaljar knytt til grunnlaget for ressursfordeling, for dei som ønskjer det.

1.3 Avgrensing

Hovudfokus så langt i arbeidet med ny budsjettfordelingsmodell har vore tildeling til ordinær drift på dei vidaregåande skulane.

1.3.1 Tilpassa opplæring inkludert spesialundervisning

I prinsippssaka i juni går det fram at fylkesrådmannen ser det som naturleg at også tildeling til tilpassa opplæring inkl. spesialundervisning vert ein del av ny budsjettfordelingsmodell og at fylkesrådmannen la opp til ei eiga sak om organisering av dette tilbodet hausten 2020. Arbeidet med plan for organisering av tilpassa opplæring er etter dette skyvd noko ut i tid.

Fylkesrådmannen legg til grunn at prinsipp for tildeling av ressursar til tilpassa opplæring inkludert spesialundervisning må utarbeidast i samsvar med sak om organisering av tilpassa opplæring i Vestland fylkeskommune. Fylkesrådmannen vil om naudsynt arbeide fram ei mellombels løysing på dette området våren 2021.

1.3.2 Andre område

Fylkeskommunen tildeler midlar til ei rekke andre område som så langt ikkje inngår i ny budsjettfordelingsmodell. Dette gjeld m.a. vidaregåande opplæring for vaksne, opplæring i institusjon, landsliner, internat, gardsdrift og vg3 i skule som alternativ til opplæring i bedrift. Det er behov for ein gjennomgang og ei harmonisering av kriterier for tildeling til desse føremåla. Fram til dette er på plass vil tildeling skje etter eksisterande praksis.

2 Vedtakskompetanse

På bakgrunn av tidlegare vedtak i fylkestinget er det lagt til grunn at det er fylkestinget som har kompetanse til å vedta iverksetting av ny budsjettmodell.

3 Vurderingar og verknader

3.1 Økonomi

Ny budsjettmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune gir ein felles modell for ressursfordeling. Det er i arbeidet med ny budsjettmodell lagt til grunn at modellen skal vere ein fordelingsmodell, og ikkje ha konsekvensar for den samla økonomiske ramma for skulane. Arbeidet med teknisk utforming av ny modell vil bli ferdigstilt våren 2021 slik at ny modell kan nyttast for ressurstildeling frå hausten 2021. Det er ein intensjon i arbeidet at ny budsjettfordelingsmodell skal vere meir robust enn eksisterande budsjettmodellar - gje mindre sjanse for feil, vere lettare å vedlikehalde og meir brukarvenleg. Modellen vil gje den einskilde skule rask og god oversikt over tildelte ressursar og grunnlaget for dette, og samstundes kunne gje meir detaljert innsyn i detaljar knytt til grunnlaget for ressursfordeling, for dei som ønskjer det.

3.2 Klima

Budsjettmodellen er basert på grunnprinsippa, det det m.a. er lagt til grunn at den vidaregåande opplæringa skal bidra til berekraftig forvaltning av ressursar.

3.3 Folkehelse

Forsking syner at gjennomføring av vidaregåande opplæring har stor effekt på livskvaliteten og folkehelsa. Arbeidet med budsjettmodellen er basert på vedtekne mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland, der det m.a. er vedteke at elevar og lærlingar skal ha det beste opplæringstilbodet med høg merksemd på trivsel, motivasjon, læring og meistring i eit inkluderande miljø.

3.4 Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi)

Prinsippa for ny budsjettfordelingsmodell er forankra i vedtekne mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland. Mål- og strategiar set ei tydeleg retning og omfattar strategiar for utvikling av den vidaregåande opplæringa i Vestland. Dette skal syne korleis ungdom både i sentrumsområda og i distrikta kan få eit mest mogleg likeverdige tilbod. Regional planstrategi og utfordringsbiletet for Vestland gjev retning for dette arbeidet.

4 Budsjettfordelingsmodellen – funksjonalitet og oppbygging

Budsjettfordelingsmodellen er ein fordelingsmodell der hovudmerksemda er knytt til kriterier for rettferdig fordeling mellom ulike typar skular. Vedtekne prinsipp for ny modell og vedtekne mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland har vore styrande for arbeidet.

Modellen er ein teknisk berekningsmodell som gir rammer for drifta ved den einskilde skule innanfor den samla økonomiske ramma. Oppbygginga av modellen gir såleis ikkje i seg sjølv føringar for bruken av midlar på den einskilde skule. Ut frå prinsippet om rammebudsjettering og innanfor ramma av lov og avtaleverk og nasjonale og lokale føringar frå politisk og administrativ leiing, har rektor mynde til å gjere prioriteringar innanfor tildelt budsjettamme. Bruken av midlar på den einskilde skule kan slik tilpassast lokale tilhøve.

I arbeidet med budsjettfordelingsmodellen er det lagt til grunn ei nøktern vurdering av ressursbehovet for å kunne gi opplæring av høg kvalitet. Modellen skal kunne fordele den økonomiske ramma som til ei kvar tid er til disposisjon. På bakgrunn av dette er modellen bygd opp av to deler, der første del inneheld kriterier for ressursfordeling (inkl. korreksjonsfaktorar for å oppnå rettferdig fordeling), medan del to er saldering for å halde seg innanfor vedteken økonomiske ramme. Styrken med ein slik modell er at ein tydeleg får fram ressursbehovet knytt til opplæringstilbodet, samstundes som ein sikrar at ein held seg innanfor den økonomiske ramma. Ei utfordring med ein budsjettfordelingsmodell er at den kan gi skinn av ei betre ressurstildeling enn det som faktisk er tilfelle, etter saldering. Det er difor viktig å vere merksam på at sjølv om fordelingsmodellen sikrar rettferdig fordeling av den samla økonomiske ramma uavhengig av kor stor denne er, vil omfanget av saldering ha direkte konsekvensar for kvaliteten på opplæringa.

Det har ikkje vore ein del av arbeidet med ny budsjettfordelingsmodell å vurdere nivået på den økonomiske ramma for driftsbudsjetta for dei vidaregåande skulane. Det årlege vedtaket i saka om opplæringstilbodet om kor mange klassar som skal opprettast vil i utgangspunktet vere styrande for budsjettamma til skulane. Dei økonomiske utfordringane fylkeskommunen står overfor, med stadig aukande innspæringskrav utfordrar arbeidet med ny budsjettfordelingsmodell.

5 Hovudelement i ny budsjettfordelingsmodell

5.1 Fag- og timefordeling

Fag- og timefordelinga omfattar tildeling til pedagogiske ressursar (lærartimar) til gjennomføring av den vidaregåande opplæringa. Læreplanane, forskrift til opplæringslova, er førande for fag- og timefordelinga innanfor dei ulike utdanningsprogramma. Vedtekne mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune legg til grunn at elevar og lærlingar i Vestland skal ha det beste opplæringstilbodet.

Målsettinga for arbeidet har vore å oppnå ei rettferdig fordeling av ressursar mellom skular som har studiespesialisering/studieførebuande utdanningsprogram og/eller yrkesfaglege utdanningsprogram, samt skular som har kombinasjonar av desse utdanningsprogramma. Det er lagt til grunn ei nøktern vurdering av ressursbehovet skulane har for å kunne gi opplæring av høg kvalitet.

Tal klassar på skulane vert vedteke politisk i den årlege saka om opplæringstilbodet. I samsvar med grunnprinsippet om eit breitt og likeverdig tilbod for alle, er det lagt til grunn at alle oppretta klassar skal vere fullfinansierte, også på skular med få parallellar, for å sikre tilstrekkeleg breidde i fagvalet. Det er rekna inn korrigeringsfaktorar (stordriftsfordelar) for skular som har fleire parallellar. Sjå vedlegg 1 for nærare omtale.

Det er lagt til grunn at halve klassar vert finansiert innanfor ramma av 0,75 klasseressurs.

Fordelingsmodellen skal ikkje vere eit direktiv for korleis skulane skal organisere tilboda sine, men eit verktøy for fordeling av ressursar mellom skulane. Skulane kan såleis organisere opplæringa i grupper slik dei finn det best.

5.2 Leiings-, administrasjonsressurs og ressursar til andre pedagogiske støttefunksjonar

Leiings- og administrasjonsressurs og ressursar til andre pedagogiske støttefunksjonar omfattar ressursar til:

- Leiing (rektor, ass. rektor, avd. leiarar og evt. andre som har personalansvar).
- Administrasjon (merkantilt- og kontortilsette, samt andre tilsette i funksjonar som t.d. fagleiarar, bibliotekarar m.v.).
- Andre pedagogiske støttefunksjonar som t.d. miljøkoordinatorar, e-pedagogar, koordinator for elevretta tenester, arbeidslivskontaktar, m.v.).

Avtalefesta funksjonar/stillingar som t.d. kontaktlærar, rådgjevar, seniorressurs og tidsressurspott vert tildelt i samsvar med avtaleverket og går ikkje inn i potten for andre pedagogiske støttefunksjonar.

I samsvar med vedtekne prinsipp for ny budsjettfordelingsmodell er det lagt til grunn rammebudsjettering. Det har vore knytt stor merksemd til å sikre ei rettferdig og føreseieleg ressursfordeling og det er lagt til grunn objektive kriterier; tal tilsatte/ årsverk, berekna tal elevar, tal utdanningsprogram, tal lokasjonar og tal klassar. Det er lagt til grunn minimum leiingsressurs 200%.

Tilnærminga i tidlegare budsjettmodellar har vore svært ulik på dette området; rammebudsjettering i tidlegare Hordaland og større grad av tildeling til konkrete stillingar knytt til prioriterte satsingsområde i tidlegare Sogn og Fjordane.

I samband med finansutvalet si handsaming av arbeidsdokument 3/20 (PS 5/2020) vart fylkesrådmannen beden om å sjå nærare på omfanget og fordelinga av avdelingsleiarressursane og andre leiarressursar ved dei vidaregåande skulane i Vestland og utgreie om det er grunnlag for ei innsparing gjennom ein betre struktur og fordeling av desse stillingsressursane innad i og mellom dei vidaregåande skulane. Fylkesrådmannen har kartlagt av bruken av ressursar på dei vidaregåande skulane. Denne syner at mange av skulane nyttar meir ressursar til leiing enn dei får tildelt i budsjettmodellen. Ei høyring til dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune i samband med utarbeiding av kriterier for tildeling m.a. av leiingsressurs i ny budsjettfordelingsmodell syner at fleire skular er bekymra for at leiingsressursen skal bli for låg. Tilstrekkelege ressursar til leiing er viktig for å sikre at skuleleiinga kan vere «tett på» og følgje opp kvalitet og utvikling i undervisninga og læringsmiljøet. Skuleleiinga har ei særskilt viktig rolle både i høve til tilpassa opplæring og trygt og godt skulemiljø (oppl.l. kap 9a) med tanke på informasjon og kommunikasjon, prosessar og dokumentasjon/forvaltning. Ny budsjettfordelingsmodell vil kunne gi ei viss omfordeling av ressursar mellom skulane.

I PS-sak 143/2020 Heilskapleg psykososialt tilbod i vidaregåande opplæring vedtok fylkestinget i desember 2020 at alle skular skal tilby elevane lågterskelhjelp ved behov, ved tilgjengeleg skulehelseteneste, miljøkoordinator eller psykologteam i skuletida og slik sikre at alle elevar får likeverdige psykososiale tilbod. Dette inneber ikkje at alle skular skal ha det same tilbodet, men at vi skal sikre at elevane blir møtt av kompetente fagpersonar som kan lytte, rettleie og sikre at alle får den oppfølginga dei treng. Skulepsykologane er knytt til rettleiingstenesta og er såleis budsjettert utanom skulebudsjetta. Som oppfølging av vedtaket vert det lagt inn særskilt tildeling av ressursar til miljøkoordinator på dei skulane som ikkje er dekkja av skulepsykologtenesta.

Det er lagt til grunn at rektor, innanfor ramma av lov og avtaleverk og nasjonale og lokale føringar frå politisk og administrativ leiing, og innanfor tildelt budsjetttramme, har mynde til å ta avgjerd om korleis arbeidet på skulen skal organiserast.

5.3 Berekning av løn

Det er lagt til grunn ei snittløn for kvar skule basert på faktisk løn for ulike stillingsgrupper. Dette vert grunnlag for tildeling til lærartimar og leiings-, administrasjonsressurs og ressursar til andre pedagogiske støttefunksjonar.

5.4 Driftsutgifter

Driftsutgifter gjeld andre utgifter enn løn, t.d. utgifter til kontor, reise/oppald, utstyr/inventar, undervisningsmaterieil, anna forbruksmaterieil, læremiddel, abonnement. Driftsutgifter som husleige, energi, kommunale avgifter, utgifter knytt til vedlikehald og reinhald av bygg er budsjetterte på eigedomstenesta og inngår ikkje her.

Satsane for dekning av driftsutgifter vert differensiert på utdanningsprogram. Det vert etablert ein grunnsats pr klasse kombinert med ein elevsats.

Som grunnlag for elevsatsen vert det identifisert utgifter som faktisk er påverka av elevtal. Det er behov for å arbeide vidare med dette for å sikre rett nivå på satsane.

5.5 Særskilt tildeling

Det er lagt til grunn at nokre skular har ei særeigen drift som dei får særskilde tildelingar til. Dette gjeld til dømes midlar til køyretøyopplæring, drift av båtar og sikkerheitskurs.

6 Utslag av ny budsjettfordelingsmodell i høve eksisterande modellar

Dei ressursmessige og økonomiske utslaga av ny modell er som grunnlag for denne saka stipulert ved bruk av nye tildelingskriterier. Som tidlegare omtala er det behov for å arbeide vidare med deler av kriteriesettet for å sikre rettferdig fordeling. Når det gjeld tilpassa opplæring har ein nytta berekningar for tildeling i dei to tidlegare budsjettmodellane, med dei unøyaktigheitene dette gjev.

Generelt ser det ut til at budsjettmodellen i tidlegare Hordaland har tildelt meir til fag- og timefordelinga, vikar og driftsutgifter enn i tidlegare Sogn og Fjordane, medan modellen i Sogn og Fjordane har tildelt meir til leiing, administrasjon og andre pedagogiske støttefunksjonar. Ny budsjettmodell jamnar i stor grad ut dette.

Slik budsjettmodellen ligg no ser endringane for dei fleste skulane ut til å ligge innanfor +/-2% av den einskilde skule sitt nettobudsjett.

Arbeidet med teknisk utforming av ny budsjettfordelingsmodell vil bli ferdigstilt våren 2021. Når teknisk utforming av ny budsjettfordelingsmodell er ferdig vil fylkesrådmannen simulere utslag av ny modell samanlikna med tidlegare modellar. Fylkesrådmannen vil informere hovudutval for opplæring og kompetanse nærare om konsekvensar av ny budsjettfordelingsmodell til hausten.

7 Verknadstidspunkt – overgangsordningar - evaluering

Ny budsjettfordelingsmodell for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune vert teken i bruk frå hausten 2021.

Det økonomiske utslaget av endring frå gamal til ny budsjettfordelingsmodell vert berekna med utgangspunkt i opplæringstilbodet våren 2020. Dette vert grunnlaget for vurdering av behovet for særskilt overgangsordning for den einskilde skule.

Det vert rekna halv effekt av ny modell for skuleåret 2021-2022 og full effekt frå skuleåret 2022-2023. Ytterlegare overgangsordning for skular med særskilt store utslag må vurderast særskilt og ivaretakast utanfor budsjettfordelingsmodellen.

Fylkesrådmannen si vurdering er at justeringar innanfor vedtekne prinsipp vil vere innanfor fylkesrådmannen sine fullmakter til å fordele vedteke budsjett.

Fylkesrådmannen skal leggje fram evaluering av budsjettfordelingsmodellen for hovudutval for opplæring og kompetanse seinast våren 2023.