



Arkivnr: 2017/16384-1
Saksbehandlar: Cathrine Øvredal Mellingen

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Saknr.	Møtedato
Yrkesopplæringsnemnda		30.01.2018
Utval for opplæring og helse		06.02.2018
Fylkesutvalet		21.02.2018
Fylkestinget		06.03.2018

Oppdragsverksemd - organisering av ekstern kursverksemd**Samandrag**

I budsjettvedtaket i desember 2013 (FT sak 63/13) kom følgjande bestilling frå fylkestinget:

«Noen skoler har, på ulike måter, klart å bygge seg opp fond. Noen midler kommer fra skolenes eksterne kursvirksomhet, andre fra overskudd på ordinær drift. Koalisjonen mener dette må vurderes i egen sak før vedtak om fondsmidlene treffes. Vi tar derfor ut fylkesrådmannens forslag om å trekke inn 10 mill. kr fra de videregående skolenes fond i 2014, og ber om at dette blir tatt opp i en egen sak i opplærings- og helseutvalget og fylkesutvalget, hvor prinsipper for fondsbruk på skolene blir tatt særlig opp. Her bør også organiseringen av den eksterne kursvirksomheten vurderes nærmere, og sees opp mot f.eks. Rogalandsmodellen for organisering av de videregående skolenes oppdragsvirksomhet.»

Etter at bestillinga vart fremja vart det i fylkestinget i juni 2014 (FT sak 90/2014) vedtatt ei øvre grense for kor mykje den enkelte skule kan avsetje til fond. Grensa for avsetjing til fond på den enkelte skule vart sett til 5% av skulen sitt reviderte driftsbudsjett, med unntak av dei små skulane, som kan få avsetje opp til 0,75 promille av totalt revidert skulebudsjett. For 2016 var det om lag kr. 1,8 mill. I budsjettvedtaket for 2018 (FT sak 105/2017) kom det ei ytterlegare avgrensing på fondsavsetjingane. Det vart då vedtatt at fondsavsetjing på skulane, som presentert, berre blir gjennomført dersom opplæringssektoren er i balanse ved årsoppgjeret.

Denne saka legg som premiss at desse to vedtaka står fast. Vidare er saka avgrensa til å gjelde organisering av oppdragsverksemd slik som bestilt i fylkestingsvedtaket over.

Saka gjer greie for korleis oppdragsverksemda er organisert på både dei vidaregåande skulane og fagskulen. Som grunnlag for saka har administrasjonen vore i kontakt med skulane som har oppdragsverksemd. Andre fylkeskommunar er også kontakta for å bli kjent med deira organisering av tilsvarande aktivitet.

Økonomi: Skulane kan gjennom oppdragsverksemd ha inntenningspotensiale som t.d. kan nyttast til innkjøp av utstyr.

Klima: Ingen effekt.

Folkehelse: Ingen effekt.

Regional planstrategi: Oppdragsverksemd kan bidra til betre samhandling med lokalt arbeidsliv, blant anna auka kompetanse.

Forslag til innstilling

1. Dagens organisering av oppdragsverksemda ved dei vidaregåande skulane og fagskulen vert vidareført.
2. Rutinane for gjennomføring og oppfølging av oppdragsverksemda ved dei vidaregåande skulane og fagskulen vert oppdatert.
3. Fylkestinget ønskjer ein ny gjennomgang av organisering av oppdragsverksemda på dei vidaregåande skulane og fagskulane etter at Hordaland og Sogn og Fjordane er slått saman.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 15.01.2018

I budsjettvedtaket i desember 2013 (FT sak 63/13) kom følgjande bestilling frå fylkestinget:

«Noen skoler har, på ulike måter, klart å bygge seg opp fond. Noen midler kommer fra skolenes eksterne kursvirksomhet, andre fra overskudd på ordinær drift. Koalisjonen mener dette må vurderes i egen sak før vedtak om fondsmidlene treffes. Vi tar derfor ut fylkesrådmannens forslag om å trekke inn 10 mill. kr fra de videregående skolenes fond i 2014, og ber om at dette blir tatt opp i en egen sak i opplærings- og helseutvalget og fylkesutvalget, hvor prinsipper for fondsbruk på skolene blir tatt særlig opp. Her bør også organiseringen av den eksterne kursvirksomheten vurderes nærmere, og sees opp mot f.eks. Rogalandsmodellen for organisering av de videregående skolenes oppdragsvirksomhet.»

Etter at bestillinga vart fremja vart det i FT 90/2014 vedtatt ei øvre grense for kor mykje den enkelte skule kan avsetje til fond. Grensa for avsetjing til fond på den enkelte skule vart sett til 5% av skulen sitt reviderte driftsbudsjett, med unntak av dei små skulane som kan få avsetje opp til 0,75 promille av totalt revidert skulebudsjett. For 2016 var det om lag kr. 1,8 mill. I budsjettvedtaket for 2018 (FT sak 105/2017) kom det ei ytterlegare avgrensing på fondsavsetjingane. Det vart då vedtatt at fondsavsetjing på skulane, som presentert, berre blir gjennomført dersom opplæringssektoren er i balanse ved årsoppgjøret.

Denne saka legg som premiss at desse to vedtaka står fast. Vidare er saka avgrensa til å gjelde organisering av oppdragsverksemd slik som bestilt i fylkestingsvedtaket over.

Saka gjer greie for korleis oppdragsverksemda er organisert på både dei vidaregåande skulane og fagskulen. Som grunnlag for saka har administrasjonen vore i kontakt med skulane som har oppdragsverksemd. Andre fylkeskommunar er også kontakta for å bli kjent med deira organisering av tilsvarande aktivitet.

Kva er oppdragsverksemd

Oppdragsverksemd er opplæring som ligg utanfor oppdraget i opplæringslova, og som dei vidaregåande skulane og fagskulen har ei inntekt på. I rettleiaren¹ til HFK er dette presisert som aktivitetar der skulane sel varer/tenester i konkurranse med andre aktørar og der aktiviteten er av kommersiell karakter. Aktivitetar som er knytt til oppdragsverksemd, skal resultere i ei inntekt, etter at alle kostnadene for aktiviteten er ført.

Nyleg har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av forretningsdrifta til skulane. (Forretningsdrift i vidaregåande skular – del 2). Eit viktig skilje mellom oppdragsverksemd og forretningsdrift er at forretningsdrift, slik det er presentert i forvaltningsrevisjonen, har ein breiare definisjon enn oppdragsverksemd og vil inkludere t.d. elevarbeid. Elevarbeid er ein del av det ordinære undervisningsarbeidet på skulane og er difor ikkje ein del av oppdragsverksemda jf. definisjonen over.

Presentasjon av dagens situasjon

Dei vidaregåande skulane i Hordaland driv med ulike former for oppdragsverksemd, til dømes arbeidsmarknadskurs, sertifikatgjevande kurs og kurs for praksiskandidatar. Av skulane som har oppdragsverksemd, nyttar dei fleste skulen sine lokale for å drifte tilboda, men det er ulik praksis på skulane om dei nyttar eksterne eller internt tilsette for å gjennomføre kursa.

Rekneskapan for 2017 viser at 17 vidaregåande skular og fagskulen har oppdragsverksemd. Rekneskapan for dei siste åra viser at oppdragsverksemda har gitt eit positivt nettoresultat på 6 - 10 mill. kr pr år. Tabell 1 syner at omsetninga (salsinntekt, refusjon for utlegg til andre) oppdragsverksemda har hatt i åra 2012-2016 har vore mellom 30 og 38 mill. kr. Førebels tal for 2017 viser at det er venta eit nettoresultat på om lag 6,5 mill. pr. 31.des².

¹ Rettleiar: «Råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskapan»

² Rekneskapan for 2017 pr. 31.12.17, dette var ikkje avslutta på gitt tidspunkt.

År	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016
Omsetning	-33 992	-38 359	-33 975	-30 989	-33 686

Tabell 1

Det ligg føre retningslinjer for korleis skulane skal følgje opp oppdragsverksemd med føringar i rekneskapen. Retningslinjene vart sendt ut samtidig som det skjedde endring i rekneskapsforskrifta om noteopplysningar. I retningslinjene blir skulane bedne om å skrive årleg rapport for status på oppdragsverksemda, kva skulen har gjennomført av oppdragsverksemd og dessutan rekneskap for verksemda. I rutinen er det eit krav om at alle kostnader som er knytt til oppdragsverksemd, skal førast på eigen stad i skulens rekneskap. Administrasjonen ser at rutinane for rapportering av oppdragsverksemda ikkje har vore gjennomført i praksis, men det blir laga noteopplysing frå administrasjonen med årsoppgjeret.

I dagens organisering av oppdragsverksemda vert resultatet av oppdragsverksemda ein del av skulen sitt totale resultat ved årsslutt. Dette betyr i praksis at dersom skulen har hatt eit overskot på oppdragsverksemda, vil overskotet bli ei inntekt som går inn i skulen sitt totale driftsresultat. Dersom skulen går i balanse i ordinær drift, og opplæringssektoren er i balanse, vil skulen kunne setje av overskotet til fond etter fastsette vedtak.

Det er den enkelte skulen som organiserer eiga oppdragsverksemd med både forarbeid (t.d. anbod), gjennomføring og etterarbeid, inkludert administrative oppgåver. Når skulane legg inn anbod, skal skulane kalkulere alle utgifter til oppdragsverksemda. Det er viktig for å sikre at HFK ikkje driv med kryss-subsidiering der offentlege midlar blir nytta til å finansiere konkurranseutsett verksemd. Eit døme på kryss-subsidiering kan vere at skulens lokale vert nytta til kurs, men at skulen ikkje har teke med kostnader til t.d. lokaleige i anbodet. Det gjev ein totalpris som er for låg og medfører at ein ikkje konkurrerer på like premissar med andre verksemdar.

Arbeidet med å ha oppdragsverksemd krev at skulane er engasjerte og tar initiativ for å gjennomføre det arbeidet som slik aktivitet krev. Dei vidaregåande skulane og fagskulen som driv med oppdragsverksemd nemner ulike fordelar med å drive med oppdragsverksemd i tillegg til den ordinære opplæringa. Fleire av skulane ser på oppdragsverksemda som eit samfunnsoppdrag som sikrar utvikling av kompetanse både på skulen og i samfunnet. Oppdragsverksemda byggjer opp under skulane sine mål om å vere møteplass for fagleg kompetanseutvikling. Skulane ser og at aktiviteten som oppdragsverksemda gjev, gjer at skulane får meir kontakt med næringslivet. Skulane melder at dette kan bidra til at fleire elevar får læreplass og/eller praksisplass.

For dei tilsette er variasjonen i arbeidsoppgåver som oppdragsverksemda medfører, positiv. Skulane melder at dette er med å gjere skulen til ein meir attraktiv arbeidsplass.

Det er også økonomiske fordelar med oppdragsverksemda. Skulane får eit inntektspotensiale utover dei fastsette budsjetttrammene frå fylket. Desse inntektene kan gje skulane moglegheit til å kjøpe inn t.d. utstyr som kan kome elevane til gode.

Samstundes melder skulane om ulike utfordringar med å drive med oppdragsverksemd. Det blir meldt at det er varierende etterspørsel etter kurs. Ei viktig årsak til det er konjunktursvingingar i næringslivet. Skulane opplever dette som utfordrande, då dette gjev lite føreseieleg omfang, og det vert vanskeleg å planlegge oppdragsverksemda.

Andre utfordringar som skulane nemner, er gjennomføring av anbudsrundar og arbeidet med å skilje oppdragsverksemda frå ordinær drift i rekneskapen.

Moglege organiseringsformer

Administrasjonen har kontakta andre fylkeskommunar med tanke på korleis dei organiserer ekstern kursverksemd. Det har kome få tilbakemeldingar frå fylka. Administrasjonen har supplert med å hente informasjon frå fylkeskommunane sine nettstader. Fylkeskommunane organiserer oppdragsverksemda ulikt. Den største forskjellen er at i fleire andre fylke blir vaksenopplæring og oppdragsverksemd organisert saman i eit ressurscenter. I Hordaland er vaksenopplæring organisert med fem regionsenter for vaksenopplæring. I denne saka har vi lagt som premiss at HFK skal vidareføre dagens organisering av vaksenopplæringa.

Rogaland fylkeskommune har valt å organisere det meste av oppdragsverksemda som ei eiga stifting³. Stiftinga er oppretta av fylkeskommunen, og fleirtalet i styret vert utnemnd frå fylkestinget. I ei slik organisering vil alt det administrative arbeidet og organisering av oppdragsverksemda vere skild ut frå den ordinære drifta ved skulane. Organiseringa gjev alle skulane lik tilgang til kompetanse og oppfølging ved gjennomføring av oppdragsverksemd. Ved organiseringa av stiftinga i Rogaland blei det gjort avtalar slik at skulane vil få ein gitt del av overskotet på kvart enkelt oppdrag på eigen konto i stiftinga. Den enkelte skule kan søkje stiftinga om å nytte overskotet til kjøp av utstyr. Ved organisering av oppdragsverksemd gjennom ei stifting er det stiftinga som har det økonomiske ansvaret.

Den andre utbreidde organiseringsforma som finst, er å opprette ressurscenter/oppdragsverksemd på den enkelte skule, slik som Hordaland har i dag. Her er det den enkelte skule som er økonomisk ansvarleg for drifta av oppdragsverksemda. I denne modellen kan skulen nytte overskot som dei sjølv ønskjer det med eventuell avsetjing til fond etter fastsette reglar/vedtak. Ved ei slik organisering er det skulen som sjølv må utarbeide anbod og stå for alt administrativt arbeid som kursa vil medføre. Dette krev at skulane som driv med oppdragsverksemd, har kompetansen til å utføre alt arbeidet ved oppdragsverksemd på eigen skule, og at det ligg føre gode rutinar og retningslinjer for korleis skulen skal gjennomføre dei ulike oppgåvene.

Drøfting av organiseringa

Med bakgrunn i tilbakemeldingar frå andre fylke blir moglege måtar å organisere på vurdert ut frå dei to alternativa eiga stifting eller ressurscenter/oppdragsverksemd på den enkelte skule, slik det er presentert i avsnitta over.

Kompetanse og lik gjennomføring

Ved å opprette ein stifting vil det vere mogleg å byggje opp kompetanse innanfor gjennomføring av anbod og organisering av kurs. Alle skulane vil ha lik tilgang til hjelp med dei administrative oppgåvene. Kompetansen som ei stifting vil sitje på, vil vere administrativ og i stor grad omhandle korleis administrativ gjennomføringskompetanse for oppdragsverksemd kan nyttast. Organisering av oppdragsverksemd i ei stifting vil i tillegg til å kunne sikre at alle skulane har tilgang til lik kompetanse for generell gjennomføring av oppdragsverksemd, også kunne sikre at alle gjennomfører likt.

Viss oppdragsverksemda vert organisert på kvar enkelt skule, vil det i større grad sikre at fagkompetansen er til stades, då arbeidet vil vere nær dei som skal gjennomføre. Samstundes er det viktig at det i ei slik organisering ligg føre tydelege retningslinjer slik at ein behandlar oppdragsverksemda likt administrativt på dei ulike skulane. Dette vil innebere at alle er kjent med skiljet mellom den ordinære opplæringa og oppdragsverksemda. Ved gode retningslinjer som alle er kjende med, vil ein sikre lik gjennomføring på tvers av skulane, sjølv om det er skulane som gjer arbeidet. Ved ei slik organisering vil det vere fylkesadministrasjonen som må lage/revidere retningslinjer og sikre oppfølging av rutinane.

³ Informasjonen er henta frå rofk.no og rkk.no

Rekneskap

Ved organisering i stifting vil ein tydelegare kunne skilje ut oppdragsverksemda frå den enkelte skulen sin rekneskap. I ei slik organisering vil alle rekneskapar som høyrer til oppdragsverksemda bli ført i rekneskapen til stiftinga, med høve til å skilje mellom dei ulike skulane og med eige skilje mot kostnader til drifta av stiftinga.

Dersom ein organiserer oppdragsverksemda på kvar enkelt skule, må det vere tydelege retningslinjer som spesifiserer skilje mellom kva skulen skal føre på oppdragsverksemda og kva som er ordinær skuledrift i rekneskapen. Med gode retningslinjer vil ein kunne skilje ut denne drifta tydeleg innanfor skulane sine eigne rekneskapar på tilsvarande måte som ein ville gjort ved å opprette ei stifting.

Det er i Hordaland fylkeskommune sine retningslinjer forklart korleis skulane skal sikre at det blir vist faktiske kostnader til oppdragsverksemd innanfor skulane sine rekneskapar og slik sikre at det ikkje skjer kryss-subsidiering. Retningslinjene har ikkje vore reviderte dei siste åra, og det er grunnlag for å gjere desse tydelegare for betre å sikre eit riktig og likt grunnlag på tvers av skulane i framtida.

Økonomi

Ei stifting vil generere kostnader knytt til tilsette og drift. Med dagens omfang av oppdragsverksemda, som gjev eit nettoresultat på i underkant av 10 mill. kroner, er det grunn for å rekne med at ein vesentleg del av desse midlane ville gått til drift av stiftinga og ikkje tilbake til skulane slik som dei gjer i dag. Mogleg konsekvens av å opprette ei stifting kan vere eit redusert inntekspotensiale for skulane.

I dagens organisering, der skulane sjølv er økonomisk ansvarleg for oppdragsverksemda, er det tydeleg frå fleire at inntekspotensiale og etterspørsel etter oppdragsverksemda er varierende som følgje av konjunktursvingingar. Dette viser at skulane ikkje kan planlegge ordinær drift med forventning om at nettoresultatet frå oppdragsverksemda skal kunne dekkje delar av den ordinære drifta. Kravet om at oppdragsverksemd skal gå med overskot, gjer at skulane heller ikkje set av ressursar til denne aktiviteten. Derimot kan inntekter frå oppdragsverksemda vere med på å gje høve til å gjere enkeltinvesteringar på dei ulike skulane. Dette er nemnt som ein av fordelane med å drive oppdragsverksemd frå skulane.

Som følgje av kostnader som ei stifting vil binde og krevje frå skulane, vil skulane kunne oppleve at inntekspotensialet for oppdragsverksemd vil bli lågare enn i dagens organisering. I den samanheng kan det stillast spørsmål ved om dette vil vere med å gje skulane færre insentiv til å drive med oppdragsverksemd.

Kontakten med næringslivet

Å opprette ei stifting vil medføre omorganisering av arbeidsoppgåver. Ei av desse oppgåvene er kommunikasjonen med næringslivet ved oppretting av ulike typar oppdragsverksemd. I dag skjer mykje av denne kommunikasjonen direkte med skulane, medan det ved organisering gjennom stifting vil vere meir av denne kommunikasjonen som skjer med stiftinga.

Tilbakemeldingar frå fleire av skulane er at kontakten som skulane får med næringslivet gjennom oppdragsverksemd, er verdifull og kan vere med å sikre fleire av elevane både praksis og læreplassar utanfor skulen. Ved å organisere oppdragsverksemda som ei stifting vil mykje av kontakten med næringslivet skje gjennom stiftinga i staden for den enkelte skule. Dette kan vere med å redusere nærleiken som i dag finst mellom skulane og næringslivet i eigen region.

Uavhengig av organisering vil skulane framleis vere dei som gjennomfører t.d. kurs, og såleis vere ein møteplass for kompetanseutvikling.

Satsing på oppdragsverksemd

HFK har ikkje fram til no hatt noko stor satsing på oppdragsverksemd. Omsetninga har dei siste åra vore rimeleg jamn, rett nok med nokre konjunktursvingingar mellom anna innan oljenæringa. I

tidlegare år dreiv Bergen maritime vgs oppdragsverksemd med mange kurs. Skulen hadde ein jamn og høg etterspørsel etter kurs frå næringslivet. Dette har endra seg etter nedgangen spesielt i oljenæringa.

Oppdragsverksemd er aktivitetar som skulane har gjennomført ved å nytte tilgjengeleg kapasitet. Dersom ein skal satse meir på oppdragsverksemd, vil dette krevje dedikerte ressursar. Dersom det er ønskjeleg med auka aktivitet, kan det vere naturleg å organisere verksemda på ein annan måte enn i dag.

I 2020 blir Hordaland og Sogn og Fjordane eitt fylke. Sogn og Fjordane har tilsvarande organisering av oppdragsverksemda som Hordaland. Det vil seie at aktiviteten blir styrt frå den enkelte skule. Skal det skje ei endring av organisering, kan det vere grunnlag for å sjå nærmare på dette etter at dei to fylka er slått saman. Dette kan vere føremålstenleg ettersom ei omorganisering vil krevje tid og ressursar for å kunne gjennomførast.

Revidering av retningslinjer og rutinar

Det er behov for ei revidering av retningslinjer og rutinar for oppdragsverksemd som ligg føre, mellom anna for å sikre at HFK har eit skilje mellom kostnader som høyrer til den ordinære opplæringa i skule og oppdragsverksemda. Tilsvarande konklusjon er og fremja i forvaltningsrevisjonen om forretningsdrift.

Dei reviderte rutinar må innehalde informasjon om korleis oppdragsverksemda skal følgjast opp og sikre at det ikkje skjer kryss-subsidiering. Samstundes må fylkesadministrasjonen utarbeide tydelege rutinar for å sikre at oppdragsverksemda blir behandla likt på alle skulane, og at det blir ei felles forståing om kva som er oppdragsverksemd. I tillegg må administrasjonen sikre at rutinar blir oppretthaldne og t.d. følgje opp aktiviteten gjennom årlege rapporteringar frå skulane.

Konklusjon

Dagens organisering av oppdragsverksemd sikrar at HFK held seg innanfor regelverket, men administrasjonen må gjere ei revidering av retningslinjer og rutinar. Dette er i tråd med tilrådingane frå forvaltningsrevisjon om forretningsdrift ved dei vidaregåande skulane del 2.

Det kan vere fordelar med å endre organisering, men sett i samanheng med størrelsen på aktiviteten kan dette vere kostbart, og det vil binde ressursar i årsverk og driftskostnader. Sogn og Fjordane har tilsvarande organisering som Hordaland, og det kan vere føremålstenleg å sjå på ei eventuell endring av organiseringa når dei to fylka er slått saman.