



Arkivnr: 2016/33942-5
Saksbehandlar: Marit Virkesdal

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Yrkesopplæringsnemnda		08.05.2018
Utval for opplæring og helse		15.05.2018
Fylkesutvalet		31.05.2018
Fylkestinget		12.06.2018

Evaluering av ny budsjettmodell og berekraftig finansiering av dei vidaregåande skulane

Samandrag

I fylkestinget 09.12.2015 vart fylkesrådmannen beden om å fremje ei sak der ulike budsjettmodellar for skulane skulle drøftast. Saka skulle fremje forslag som viste ein meir tenleg finansieringsmodell som ikkje bygde på stykkprisindeksfinansiering, men som hadde til føremål å sikre fornuftig og berekraftig finansiering av skulane.

Ny budsjettmodell vart vedteken i Fylkestinget 13.06.17. I vedtaket stod det at modellen skulle evaluerast våren 2018. I denne saka vert det fremja forslag til endringar av vedtekne hovudprinsipp. Dette gjeld moglegheita for unntaksvis å budsjettere med halve klassar, budsjettering av driftsbudsjett og dessutan budsjettering av tilrettelagt opplæring i eigne grupper.

Økonomi: Evaluering av prinsipp for budsjett-tildeling til dei vidaregåande skulane.

Klima: Ingen kjend effekt

Folkehelse: Ingen kjend effekt

Regional planstrategi: Ingen kjend samanheng

Forslag til innstilling

Den vedtekne budsjettmodellen vert vidareført med følgjande endringar med verknad frå hausten 2018:

1. Det kan unntaksvis bli oppretta halve klassar som vert budsjettert til redusert sats etter særskilde avtalar.
2. Driftsbudsjettet vert tildelt med ein sats pr. klasse basert på 85% oppfylling og ein sats pr. elev for elevar utover 85% (opp til 100%).
3. Tilrettelagt opplæring i eigne grupper får tildeling basert på ein sats pr. gruppe, men med korrigeringsar ut frå gruppestørleik.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 23.04.2018

I fylkestinget 09.12.2015 vart fylkesrådmannen beden om å fremje ei sak der ulike budsjettmodellar for skulane skulle drøftast. Saka skulle fremje forslag som viser ein meir tenleg finansieringsmodell som ikkje byggjer på stykkprisfinansiering, men som har til føremål å sikre fornuftig og berekraftig finansiering av skulane.

Fylkesrådmannen utarbeidde ei sak (PS 59/2017) der ulike hovudprinsipp for ein framtidig modell vart drøfta. Saka vart politisk behandla våren 2017. Fylkestinget vedtok 13.06.2017 at det var ein kombinasjon av modellen som hovudsakleg var basert på klassar pluss særskilde tilskot (modell 3) og modellen som hovudsakleg var basert på ein kombinasjon av elevtal og klassar pluss særskilde tilskot (modell 5) som skulle vere hovudmodell for budsjett-tildeling til dei vidaregåande skulane. Det blei vedteke at skulebruksplanen skal gje den overordna retninga for utvikling av tilbodsstrukturen for det vidaregåande skuletilbodet i Hordaland fram mot 2030, og at det som hovudregel vert sett krav til at det ikkje blir starta opp tilbod med lågare oppfylingsgrad enn 85% i høve til full klasse.

Modellen skal hovudsakleg baserast på klassar, men ta høgde for at det er kostnader for kvar enkelt elev utover 85% oppfylingsgrad som må dekkjast. Det skal vere rekningsvarande å fylla opp klassane, men det skal ikkje gjevast godtgjering for å fylla opp klassar ut over 100% oppfylingsgrad. Rektorane skal framleis kunne omdisponere midlar innanfor budsjetttramma til skulen.

Det vart vedteke at modellen skulle bli evaluert og justert i løpet av 2018.

Utvikling av konkret modell

Etter at hovudprinsippa vart vedtekne i fylkestinget i juni 2017, har det vore jobba med å spesifisere og detaljere ein konkret modell. Dei vidaregåande skulane sine budsjett for 2018 er for våren tildelt etter gammal budsjettmodell, medan budsjettet for hausten er tildelt etter den nye budsjettmodellen, men med ei overgangsordning der differansen mellom gammal og ny modell berre vart innført med 50% for hausten.

Ei av årsakene til at fylkesrådmannen innstilte på at modellen skulle evaluerast og justerast allereie i 2018, var at det på grunn av kompleksiteten i modellen var sannsynleg at det ville dukke opp problemstillingar undervegs i prosessen frå hovudprinsippa var vedtekne til ein konkret modell var utvikla og når ein såg det endelege resultatet av den nye modellen.

Alle skulane og dei tillitsvalde har fått presentert og tilsendt den nye budsjettmodellen. Frist for å kome med endringsforslag vart sett til 15. februar 2018. Innan denne dato vart det meldt inn i overkant av 20 ulike konkrete forslag som det var mogleg å rekne konsekvensane av. Kvar endringsforslag vart rekna på kvar for seg, og alle fekk ut ei samleoversikt over dei ulike endringsforslaga og kva konsekvensar dei ulike endringane ville ha for den einskilde skule. Innan 10. april skulle skulane og dei tillitsvalde melde tilbake kva endringar dei ynskte skulle takast inn i modellen. Endringsforslaga og innspela har vore diskutert i prosjektgruppa, som består av representantar for rektorane, tillitsvalde og administrasjonen.

Prinsipp og tildelingskriterium

Under arbeidet med å vurdere aktuelle hovudprinsipp og utvikle ein konkret budsjettmodell, har det vore lagt vekt på at modellen skal vere føreseieleg, rettferdig, fleksibel i form av å handtere endringar og at den skal bidra til effektiv drift og sikre at kapasiteten vert best mogleg utnytta. Det er viktig å presisere at dette er ein budsjettfordelingsmodell, og ikkje ei føring på korleis ressursane skal nyttast på den enkelte skule. Rektor skal omdisponere midlar innanfor eiga totalramme ut frå kva som er mest tenleg ved den enkelte skule.

Det har vore ei avveging kor detaljert modellen skal vere, samt kva modellen skal omfatte og ikkje. Modellen har blitt forholdsvis detaljert, men det vert presisert at totalramma for opplæring er den same uansett, så om ein vil leggje inn meir ressursar ein stad, må ein fjerne ressursar ein annan plass. Når det gjeld kva som skal inn i modellen og ikkje, er det lagt opp til at særskilde tiltak som berre gjeld ein eller nokre få skular, kan bli gitt som særskilde tilskot etter konkrete vurderingar.

Dei viktigaste tildelingskriteria i den nye modellen var følgjande før evalueringa tok til:

- Faste byggkostnader (energi, vakthald, festeavgift og kommunale avgifter) vert tildelt basert på rekneskapa to år tilbake (vert prisjustert).
- Driftsutgiftene (andre utgifter enn løn og faste byggkostnader) vert tildelt basert på ein sats pr klasse med 85% oppfylling. Det vert skilt mellom ulike utdanningsprogram. Driftsutgifter for elevar utover 85% oppfylling vert tildelt pr elev.
- Midlar til undervisningspersonale vert tildelt basert på sentralt vedtekne årsrammer og fag- og timefordeling, gjennomsnittsløn og tal klassar. Det er lagt inn ulike korrigeringsfaktorar blant anna knytt til programfag. Avdelingsleiarressurs vert tildelt basert på tal årsverk undervisningspersonale.
- Midlar til mellom anna rektorløn og tidsressurs i tråd med sentrale retningslinjer vert tildelt basert på vedtak og tilsett-data på budsjetteringstidspunktet.
- Anna bemanning enn rektor, avdelingsleiarar og undervisningspersonale (til dømes assisterande rektor, rådgjevarar, assistentar, merkantilt personale osv) vert tildelt basert på kriteria tal utdanningsprogram, tal elevar, tal lokasjonar og tal klassar ved den enkelte skule. Dei ulike kriteria er ulikt vekta.
- Midlar til tilrettelegging i ordinære klassar vert tildelt basert på gjennomsnittleg inntakspoeng pr skule.
- Det vert gitt ein sats pr. elev for elevar utover 85% oppfylling (dvs for elev 27-30 på studieførebuande utdanningsprogram og elev 14 og 15 på yrkesfaglege utdanningsprogram).

Endringsforslag

Det har i samband med evalueringsprosessen kome i overkant av 20 ulike endringsforslag som det har vore mogleg å rekne på, i tillegg til feilrettingar og forslag som ein har kome fram til i løpet av prosessen med å spesifisere og detaljere modellen. Dei fleste forslaga er i tråd med prinsippa vedtekne av fylkestinget. Unntaka er eit forslag om å fjerne satsen pr. elev utover 85% oppfylling, og eit forslag om at det skal vere mogleg å budsjettere med halve klassar.

I tillegg er det nokre konkretiseringar som ikkje bryt med hovudprinsippa i vedtaket, men som ikkje er heilt i tråd med utgreiinga av aktuelle modellar. Dette gjeld mellom anna tildeling av driftsbudsjett og budsjettering av tilrettelagt opplæring.

Insentiv for kapasitetsutnytting

I vedtaket frå fylkestinget står det at det skal vere rekningsssvarande å fylle opp klassane. I modellen er det derfor lagt inn ein sats pr. elev for elevar utover 85% kapasitetsutnytting. Det har i evalueringsprosessen kome forslag om å fjerne dette insentivet. Eit argument for å ha eit slikt insentiv er at det vil motivere til kapasitetsutnytting og dermed bidra til betre økonomisk drift for fylkeskommunen totalt sett. Ein rein klassebasert modell manglar insentiv for skulane til å drive effektivt i form av kapasitetsutnytting då det ikkje vil gje økonomisk gevinst for ein skule å ta inn elevar etter siste inntakssomgang og melde frå om ledige plassar etter skulestart.

Det har kome innspel om at i og med at inntaket i stor grad er sentralt styrt, er det ikkje naudsynt med insentiv for å fylle opp klassane, og at det er meir tenleg at desse ressursane vert fordelt til alle skular for å gje betre økonomiske rammer for alle. Det kan vere ei aktuell problemstilling at skulane vil vegre seg mot å ta imot elevar etter at det sentrale inntaket er ferdig viss dei ikkje vert kompensert for desse økonomisk utover ein sats for driftsutgifter. Etter at det sentrale inntaket er ferdig, tek elevar som ynskjer skuleplass direkte kontakt med skulane dei ynskjer å gå på. Det er uheldig viss manglande insentiv gjer at ledige plassar vert ståande tomme samstundes som det er elevar som ynskjer desse plassane. Samtidig er det såpass få elevar dette gjeld, då dei store elevmassane vert fordelt mellom skulane i det sentrale inntaket, at det er avgrensa kor store konsekvensane vil bli. Det vil likevel vere viktig å følgje med på den gjennomsnittlege oppfyllinga, slik at tal elevar pr. klasse ikkje går ned om insentivet eventuelt vert fjerna. Det kan òg vere aktuelt at heile inntaksprosessen vert sentralt styrt og at ingen skular kan styre inntak av elevar sjølve.

I vedteken økonomiplan er det foreslått ytterlegare budsjettkutt i opplæringssektoren. Dette betyr at det vil bli mindre midlar å fordele til skulane i åra framover enn kva som er tilfellet i 2018 viss det ikkje vert gjort strukturelle endringar i skulestrukturen som vil gje innsparringar. Dette kan vere eit argument for å fjerne dette insentivet allereie no, sidan ein uansett ser for seg å måtte sette i verk innsparringstiltak framover, og at dette truleg vil kome opp som eit mogleg kutt i den diskusjonen.

I vedtaket knytt til ny budsjettmodell står det at det skal vere rekningsssvarande å fylle opp klassane opp til 100%. Om ein ynskjer å stå fast ved dette prinsippet, lyt ein framleis ha ei viss godtgjering knytt til kapasitetsutnytting. Ein kan redusere satsen, men med avgrensa økonomiske rammer er denne satsen allereie låg, og om ein reduserer den ytterlegare, vil ein vere nede på så låge beløp at ein knapt kan kalle det rekningsssvarande.

Det har kome innspel om at insentivet for kapasitetsutnytting kan bli opplevd som ei straff for dei som ikkje klarer å fylle opp klassane 100%. Men alle klassar som er vedtekne sett i gang, er sikra grunnfinansiering, og denne skal vere tilstrekkeleg til å drifte klassane forsvarleg. Insentivet er dermed meint som ei toppfinansiering. Om ei slik ekstra finansiering kan bidra til at oppretta klassar vert fylt opp, og at ein dermed kan klare seg med færre klassar totalt, vil dette kunne vere god økonomi for fylkeskommunen totalt. Sidan det ikkje er rom for å auke totalramma, vil det at ein lyt opprette fleire klassar enn strengt tatt naudsynt, gjere at ein må redusere grunnfinansieringa av alle klassar. Med utsikter til ytterlegare budsjettkutt dei komande åra vil det vere viktig å leggje til rette for å utnytte ressursane best mogleg.

Halve klassar

Eitt av argumenta for å ha ein budsjettmodell som i stor grad baserer seg på ei tildeling pr. klasse, er at alle klassar skal vere sikra tilstrekkeleg finansiering uavhengig av oppfylling. I vedtaket står det at det som hovudregel vert sett krav til at det ikkje blir starta opp tilbod med lågare oppfyllingsgrad enn 85% i høve til full klasse, men viss det likevel vert bestemt at klassar med lågare oppfylling skal setjast i gang, vil modellen i utgangspunktet gje den same finansieringa om ein ikkje innfrir dette kapasitetskravet. Desse klassane vil vere dyre å drifte om ein ser på kostnader pr. elev, og det har kome innspel om at det bør vere mogleg å opprette halve klassar som vert budsjettert til redusert sats. Dette kan vere tenleg for skular som slit med å fylle opp klassane og som fryktar at tilbod kan bli lagt ned på grunn av høge kostnader pr. elev. Om desse skulane får opprette halve klassar til redusert sats, vil dei kunne ha eit breiare tilbod til elevane. Ei slik ordning fordrar at skulen har fleire halve klassar som det er mogleg å slå saman i enkelte fag. Desse klassane bør eventuelt vere særskilt definert slik at ein held fast ved at hovudregelen er minimum 85% oppfylling, og at desse klassane med lågare oppfylling berre vert oppretta unntaksvis.

Driftsbudsjett

Når det gjeld driftsbudsjettet, er det to endringsforslag av prinsipiell karakter som ein lyt vurdere i evalueringa. Dette gjeld prinsipp for tildeling, samt om det er tenleg å skilje ut gratis læremiddel som ein eigen post i budsjettet.

I saka knytt til ny budsjettmodell vart det foreslått at driftsbudsjettet (materialkostnader og liknande) skulle bli tildelt med ein sats pr. elev. Undervegs i arbeidet med å spesifisere og detaljere modellen har prosjektgruppa funne det mest tenleg å operere med ein sats pr. klasse med opptil 85% oppfylling, og så ein sats pr. elev berre for dei utover 85% (til og med 100%). Klasesatsen er rekna ut frå ein sats pr. elev som er ganga opp til ein klasesats, så forskjellen frå saka er ikkje så stor, men konsekvensen er at klassar med lågare kapasitetsutnytting enn 85% alle vil få tildelt driftsbudsjett tilsvarande 85% oppfylling. Modellen blir på denne måten meir reindyrka i forhold til å tenkje klasse heller enn stykkprisfinansiering.

Klasesatsen knytt til driftsutgifter er rekna ut på grunnlag av rekneskapan to år tilbake i tid for aktuelt utdanningsprogram i fylkeskommunen totalt. Midlar nytta til ulike læremiddel er med i dette grunnlaget. Det har kome innspel frå tillitsvalde om at ein bør skilje ut gratis læremiddel i ein eigen budsjettpost då dei oppfatar at det elles blir eit for lite transparent system som gjer det vanskeleg for rektorar og offentlegheita å få oversikt over kor mykje ein kan bruke på læremiddel, og kor mykje pengar som vert nytta til læremiddel for kvar elev. Eit anna argument er at dei er redde for at deler av læremiddepotten vil bli nytta til andre formål i den daglege drifta på grunn av underfinansiering av skulane. I tillegg påpeikar dei at det er naudsynt med investeringar i nye læreverk på grunn av at det kjem nye læreplanar i 2020, og at det vil vere fare for at skulane ikkje har råd til dette. Utdanningsforbundet er dessutan redd for at dette er ein måte å fasa alle skulane inn på NDLA, noko dei meiner er uheldig og udemokratisk.

Eit argument mot å skilje gratis læremiddel ut som eigen budsjettpost er at rektor uansett får ei rammefordeling som skal omdisponerast ut frå kva som er tenleg. Om gratis læremiddel er skilt ut som eigen budsjettpost, vil rektor uansett kunne omdisponere desse midlane på lik linje med resten av

tildelinga. Når det gjeld å ha oversikt over kor mykje skulane faktisk har brukt på læremiddel, vil ein kunne sjå dette i rekneskapen uavhengig av om det er ein eigen budsjettpost eller ei. Eit anna argument er at det gjev meirarbeid i budsjettprosessen å skilje ut gratis læremiddel. Slik modellen ligg no, vert det gitt ein sats pr. klasse i driftsutgifter (ikkje løn og byggkostnader). Denne satsen er basert på rekneskapen på aktuelt utdanningsprogram, og kjøp av læremiddel og anna undervisningsutstyr vil derfor vere ein del av grunnlaget for klassesatsen. Om ein skal trekke ut aktuelle rekneskapsartar for læremiddel og undervisningsutstyr frå grunnlaget for utrekning av klassesatsen til driftsutgifter, vil dette gje noko meirarbeid. Dette skuldast både at det kan vere utfordrande å definere kva som skal bli rekna som læremiddel, og korleis ein så skal rekne ut resten av driftsbudsjetta til skulane.

Tilrettelagt opplæring

I saka om ny budsjettmodell vart det sagt at det kunne vere mest tenleg å budsjettere den tilrettelagde opplæringa som går føre seg i eigne grupper, med ein sats pr. elev heller enn pr. klasse. Dette er eit krevjande område å budsjettere då det er stor variasjon i denne elevgruppa når det gjeld ressursbehov. Slik modellen no ligg føre, er det lagt opp til at budsjetteringa i utgangspunktet skjer pr. gruppe, men der det vert gjort korrigeringar ut frå gruppestorleik. Dette skuldast blant anna tilbakemeldingar om at ei viss minimumsbemanning alltid må vere til stades uansett tal elevar i gruppa.

Andre endringsforslag

Dei andre endringsforslaga er i tråd med dei vedtekne hovudprinsippa og blir derfor ikkje drøfta ytterlegare her. Prosjektgruppa vil likevel halde fram arbeidet med å detaljere og spesifisere modellen basert på mottekne innspel fram til budsjett 2019.

Verknadstidspunkt

Når det gjeld endringsforslaga knytt til hovudprinsippa, vert det foreslått at endringa knytt til hovudprinsipp vert innført frå hausten 2018. Når det gjeld dei andre konkrete endringane, vert det foreslått at fylkesrådmannen tek ei samla vurdering av kva endringar ein bør gå for og ikkje, kva ein eventuelt bør endre frå hausten 2018 og kva ein eventuelt bør endre frå budsjett 2019.

Det er verdt å nemne at det i samband med fylkessamanslåinga er sett i gang eit arbeid knytt til budsjett og økonomiplan for sektoren der både Sogn og Fjordane og Hordaland deltek. Det er dermed sannsynleg at det vil kome endringar i budsjettmodellen i den samanheng.

Oppsummering

Etter ei totalvurdering finn fylkesrådmannen det tenleg at budsjettmodellen i hovudsak vert vidareført som vedteke, og der det framleis vil bli gitt eit insentiv for kapasitetsutnytting opp til 100%. Det vert tilrådd at det skal vere mogleg unntaksvis, og etter særskilde avtalar, å opprette halve klassar til redusert sats. Driftsbudsjettet vert tildelt med ein sats pr. klasse basert på 85% oppfylling og ein sats pr. elev for elevar utover 85% (opp til 100%). Læremiddel vil ikkje bli synleggjort som ein eigen post i budsjettet, men vere ein del av det samla driftsbudsjettet. Tilrettelagt opplæring i eigne grupper får tildeling basert på ein sats pr. gruppe, men med korrigeringar ut frå gruppestorleik.

Endringane vert tilrådd sett i verk frå hausten 2018.