



Arkivnr: 2016/33942-1  
Saksbehandlar: Cathrine Øvredal Mellingen

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for opplæring og helse	57/17	09.05.2017
Fylkesutvalet	150/17	23.05.2017
Yrkesopplæringsnemnda	34/17	31.05.2017
Utval for opplæring og helse		07.06.2017
Fylkesutvalet		13.06.2017
Fylkestinget		13.06.2017

## Ny budsjettmodell og berekraftig finansiering av dei vidaregåande skulane

### Samandrag

Fylkesrådmannen viser til vedtak i Fylkestinget 09.12.2015, der fylkesrådmannen blei beden om å fremje ei sak der ulike budsjettmodellar for skulane vert drøfta. Saka skal 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.

I denne saka er det vurdert ulike budsjettmodellar for finansiering av dei vidaregåande skulane. Fylkesrådmannen meiner at det mest tenlege vil vere å ha ein budsjettmodell som byggjer på ein kombinasjon av klassetal og elevtal, i tillegg til rekneskap og skjønsmessige vurderingar.

I ein modell som i hovudprinsippet er basert på klassetal, vil oppstart av tilbod med låg kapasitetsutnytting svekke grunnfinansieringa. Saka om justering av tilbodsstrukturen for komande skuleår (klassesaka) på hausten vert svært avgjerande for skulane sine budsjetttrammer. Fylkesrådmannen vil peike på at det er viktig at prinsippet om minimum 85% oppfylling i klassane vert lagt til grunn ved oppretting og nedlegging av tilbod (jf. FUV-sak 290/13, 05.12.13).

Fond og oppdragsverksemd vert haldne utanfor denne saka, då det skal fremjast eigne saker om dette.

### Forslag til innstilling

1. Fylkestinget vedtek at modell 5 (modell hovudsakleg basert på ein *kombinasjon av elevtal og klassar, pluss særskilde tilskot*) vert hovudmodell for budsjettildeling til dei vidaregåande skulane. Skulebruksplanen gjev den overordna retninga for utvikling av tilbodsstrukturen for det vidaregåande skuletilbodet i Hordaland fram mot 2030, og som hovudregel vert det sett krav til at det ikkje blir starta opp tilbod med lågare oppfyllingsgrad enn 85% i høve til full klasse.
2. Rektorane kan omdisponere midlar innanfor budsjetttramma til skulen.
3. Modellen vert evaluert og justert i løpet av 2018.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim  
fylkesdirektør opplæring

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

**Fylkesrådmannen, 28.04.2017**

## Bakgrunn

I Fylkestinget 09.12.2015 blei fylkesrådmannen beden om å fremja ei sak der ulike budsjettmodellar for skulane vert drøfta. Saka skal 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. Det er ein føresetnad at skulane sjølve får kome med innspel.

Fond og oppdragsverksemd vert haldne utanfor denne saka, då det skal fremjast eigne saker om dette, jfr vedtak i Fylkestinget i desember 2016 (PS 91/2016).

## Presisering

I denne saka er det hovudprinsippa for ein framtidig modell som vert drøfta. Ytterlegare spesifisering og detaljering av modellen vil fortsetje når hovudprinsippa er vedtekne.

## Prosjektgruppe og arbeidsgruppe

Med utgangspunkt i bestillinga frå Fylkestinget blei det sett ned ei prosjektgruppe og ei arbeidsgruppe til å utgreie moglege modellar. Prosjektgruppa har hatt følgjande samansetning:

- Svein L Heggheim (fylkesdirektør opplæring)
- Nils Vetlesand (seksjonsleiar budsjettseksjonen)
- Hillevi E Runshaug (regionleiar)
- Sissel Øverdal (regionleiar)
- Birthe Haugen (seksjonsleiar fellestenester)
- Lars Berntsen (HTV)
- Rune Stadsnes (HTV)
- Kari E Bruvik (rektor Knarvik vgs)
- Øyvind Bjørkevoll (rektor Odda vgs)
- Cathrine Ø Mellingen (rådgjevar fellestenester)
- Marit Virkesdal (seniorrådgjevar fellestenester)

Arbeidsgruppa har hatt følgjande samansetning:

- Birthe Haugen (seksjonsleiar fellestenester)
- Cathrine Mellingen (rådgjevar fellestenester)
- Pål Kleive (spesialrådgjevar budsjettseksjonen)
- Tove Elin Bru (rådgjevar fellestenester)
- Odd Bjarne Berdal (seniorrådgjevar fellestenester)
- Marit Virkesdal (seniorrådgjevar fellestenester)

Det har vore gjennomført regionvise samlingar med rektorar/administrasjonsleiarar ved skulane der ny budsjettmodell var tema. Ei lang rekkje moment var her tatt opp og diskutert. Det gjaldt både fordelar og ulemper med dagens modell, kva som er viktig å ta omsyn til i ny modell, korleis ein skal differensiere skulane, kor mykje ein skal bruke på leing og administrasjon, kva tid skular har stordriftsfordelar og korleis ein skal kompensere for lågt elevtal, få parallelar, fleire undervisningsstader, spesialpedagogikk og liknande.

## Ulike modellar

Prosjektet har vurdert fleire alternative modellar med utgangspunkt i å finne ein tenleg finansieringsmodell som har til føremål å sikre fornuftig og berekraftig finansiering av skulane. Det har dessutan vore lagt vekt på at modellen skal vere fleksibel slik at den er tenleg også med endra skulestruktur som følgje av vedtak i skulebruksplanen og med endra driftsrammer som følgje av den økonomiske situasjonen i fylkeskommunen.

Arbeidsgruppa har vore i kontakt med andre fylkeskommunar for å gjere seg kjent med deira budsjettmodellar. Fleire av dei melder om at det er utfordrande å finne ein modell som fangar opp

kompleksiteten med å finansiere ein skulestruktur med store variasjonar. Dette gjer at bruken av skjønstilskot for å korrigere for svake sider ved modellane er stor, uavhengig av om dei har ein modell som i hovudsak byggjer på elevtal eller klassar.

Prosjektet har lagt særleg vekt på at ein ny modell skal oppfylle følgjande kriterier:

- Føreseieleg
- Rettferdig
- Fleksibel/handtere endringar
- Bidra til effektiv drift og sikre at kapasiteten vert best mogleg utnytta

Prosjektgruppa har delt modellane inn i åtte hovudgrupper:

1. Modell hovudsakleg basert på *elevtal pluss særskilde tilskot*
2. Modell hovudsakleg basert på *elevtal utan særskilde tilskot*
3. Modell hovudsakleg basert på *klassar pluss særskilde tilskot*
4. Modell hovudsakleg basert på *klassar utan særskilde tilskot*
5. Modell hovudsakleg basert på ein *kombinasjon av elevtal og klassar, pluss særskilde tilskot*
6. Modell hovudsakleg basert på ein *kombinasjon av elevtal og klassar, utan særskilde tilskot*
7. Modell basert på ein kombinasjon av *elevtal og utdanningsprogram, pluss særskilde tilskot* (dagens modell).
8. Modell basert på ein kombinasjon av *elevtal og utdanningsprogram, utan særskilde tilskot*.

Skulestrukturen i Hordaland er særleg variert. Dette gjer det utfordrande å finne ein modell som er tenleg for alle, og ein modell utan noko form for særskilde tilskot er derfor urealistisk. I praksis betyr dette at det er modell 1,3,5 og 7 som er mest aktuelle, og som er vurdert vidare i denne saka.

Bestillinga frå Fylkestinget var i utgangspunktet å finne ein meir tenleg modell som ikkje byggjer på stykkprisfinansiering. Når modellar basert på elevtal likevel vert utgreidd vidare i denne saka, handlar det blant anna om behovet for å ha ei referanseramme å vurdere andre alternativ opp mot. Den gjeldande budsjettmodellen for dei vidaregåande skulane i Hordaland fylkeskommune er dessutan i stor grad basert på elevtal, og det er naturleg å vurdere ein ny modell i forhold til denne for å sjå på kva konsekvensar ein endra modell vil ha for skulane.

## Rammeføresetnader

I framlegg til verksemdsstrategi for Hordaland fylkeskommune er det ei hovudmålsetting at Hordaland fylkeskommune skal vere pådrivar for regional utvikling i Hordaland og sikre nyskaping, berekraft og gode levevilkår. I samarbeid med kommunar, næringsliv og innbyggjarar skal Hordaland fylkeskommune levere effektive tenester, framtidretta infrastruktur og rett kompetanse til innbyggjarane i fylket. Vi skal prioritere og setje tydelege mål for utvikling og tenester i fylket. Samstundes skal vi styrke økonomien til fylkeskommunen for å sikre gjennomføringsevne og berekraft.

For opplæringssektoren er dei overordna måla relatert til skulestruktur ved målsettingane om at opplæringssektoren skal setje regional kompetanseutvikling på dagsorden og ruste innbyggjarane i Hordaland til å møte framtidige kompetansebehov. Vidare skal opplæringssektoren utvikle og sikre utdanningstilbod som er kjenneteikna av heilskap, kvalitet og tenleg organisering som svarar på behova i arbeids- og næringsliv. Strategiane for å nå måla er å styrkje kunnskapsgrunnlaget for rette tilbod med rett dimensjonering og å byggje ein framtidretta skule- og tilbodsstruktur med rom for profilerte tilbod og med kapasitet for omstilling.

Skulebruksplanen skal vere eit styringsdokument som gjev den overordna retninga for utvikling av strukturen for det vidaregåande skuletilbodet i Hordaland fram mot 2030. Det er viktig at ein ny budsjettmodell byggjer opp under politiske og administrative vedtak, sikrar at fylkeskommunale midlar vert utnytta best mogleg, og dessutan at elevene får oppfylt sine rettar gitt i lov og forskrift og at Hordaland fylkeskommune når sine mål om blant anna auka gjennomføring og auka samarbeid mellom skule og næringsliv.

For å sikre eit breitt skuletilbod i heile fylket har vedteken regionsenterstruktur for Hordaland fylkeskommune gitt hovudretninga for skulestrukturen i 2030. Det er planlagt vidaregåande skular i alle regionsenter. I skulebruksplanen er det lagt vekt på ein struktur som gjev berekraftig drift framover. Dette inneber å samle fagmiljø og utdanningsprogram, og at planlagt totalkapasitet er i samsvar med forventa elevtal i den offentlege skulen. Det er også viktig å få ei best mogleg utnytting av eksisterande skulebygg og avhende dei bygga som er minst eigna for framtidig skuledrift. Vidare er det eit mål at dei fleste elevane får ei akseptabel reisetid. Skulane er søkt lokalisert slik at færrest mogleg elevar får ei reisetid på over 1 time til eit offentleg skuletilbod.

I fylkestingssakene i oktober (PS 72/2016) og desember 2016 (RS 23/2016) om skulebruksplanen er det politisk vedtatt at i Hordaland fylkeskommune skal talet vidaregåande skular reduserast til 31 i løpet av planperioden. Sjølv om talet på skular vert redusert, vil det sannsynlegvis framleis vere stor variasjon mellom skulane, både når det gjeld tal elevar, tal utdanningsprogram, tal parallelar, oppfylling i klassar mm.

Vidaregåande opplæring er dessutan underlagt ei rekkje lover og forskrifter. Opplæringslova seier blant anna at all ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, etter søknad har rett til minst tre år vidaregåande opplæring. I tillegg skal fylkeskommunane ta omsyn til nasjonale mål, kva ungdomsgruppa ynskjer og samfunnet sine behov.

## Vurdering av ulike hovudmodellar

### Modelluavhengige moment

Ein ny budsjettmodell skal i tillegg til å støtte opp under vedteken skulestruktur også sikre høg kvalitet på opplæringa, bidra til god og effektiv drift, vere føreseieleg og fleksibel og sikre at tilboda er i tråd med lover og forskrifter. Ulike budsjettmodellar har ulike økonomiske verkemiddel for å fremje effektiv ressursbruk og sikre gode tenester til elevane.

Endra budsjettmodell gjev ikkje endra totalramme for sektoren. Det er dermed berre fordelinga mellom skulane som vert påverka av budsjettmodellen. Med utsikter til stadig strammare økonomiske rammer er det naudsynt med korrigeringsfaktorar for å få budsjetta i balanse. Korrigeringsfaktorane vil seie noko om korleis ein planlegg å justere budsjetta i tråd med blant anna forventa stordriftsfordelar. Korrigeringsfaktorane vil avhenge av modell.

Prosjektgruppa ser det som tenleg at alle skular får eit prisjustert basistilskot basert på rekneskapen to år tilbake for å dekkje faste kostnader som straum, fyringsolje, fjernvarme, vakthald, festeavgift og kommunale avgifter, uansett kva modell ein vel. Dette er i tråd med dagens modell. Eit alternativ kunne vore at ein gav ein sats pr kvadratmeter areal ved skulen. Dette ville blant anna gitt incentiv til å redusere forbruket, men i og med at nokre skular har nye og energieffektive bygg medan andre har eldre bygningsmasse som gjev høgare energiforbruk, vil det førebels vere vanskeleg å finne ei norm som treffer godt for alle skular. Vidare i saka føreset vi derfor at budsjett til faste kostnader framleis vert tildelt basert på rekneskapen to år tilbake.

Det er ulike årsaker til at skular får tildelt særskilde tilskot. Dei viktigaste grunnane har tradisjonelt vore lågt elevtal, at nokre skular har fleire undervisningsstader som er lokalisert langt frå kvarandre eller at dei har spesielle oppdrag for fylkeskommunen (eks kombinasjonsklassar, spesialpedagogikk, knutepunktskule mm). Behovet for ulike former for særskilt tilskot vil avhenge av budsjettmodell, men det samla behovet for slike skjønsmessige tilskot vil ikkje nødvendigvis variere i stor grad.

### Modell 1: Hovudsakleg basert på elevtal pluss særskilde tilskot

Budsjetta etter denne modellen vil i tillegg til eit basistilskot til faste kostnader basert på tidlegare års rekneskap hovudsakleg avhenge av elevtal i tillegg til ein mindre del særskilde tilskot. Elevtilskotet i påfølgande budsjettår vert rekna ut frå tal elevar på ein fast teljedato inneverande år. Ein kan om hausten i budsjettåret velje å korrigere budsjetta i tråd med oppdaterte elevtal. Ulike utdanningsprogram vil ha ulike

elevsatsar, typisk enten basert på tidlegare års rekneskap, nasjonale kostratal, eller ein kombinasjon av desse.

Modellen kan sjåast på som relativt føreseieleg fordi skulane veit kor mykje ressursar dei enkelte elevane genererer, men skulane kan oppleve at det er store endringar i elevtal både frå år til år og mellom prognoseinntak og faktisk inntak dei enkelte åra. Den endelege budsjetttramma vil først vere klar etter elevteljinga på hausten om ein vel å korrigere i tråd med elevteljinga i aktuelt budsjettår.

Ein slik modell vil ikkje gje omfordeling av ressursar, og skular med høg kapasitetsutnytting vil kome klart betre ut enn skular med lågare kapasitetsutnytting. Dette gjer at skular med låg kapasitetsutnytting på fleire utdanningsprogram kan oppleve modellen som lite rettferdig, då ein liten klasse i utgangspunktet skal ha like mange timar som ein full klasse, og at ein difor i liten grad kan redusere utgiftene før heile klassar forsvinn. Ein stor del av dei særskilde tilskota vil derfor gå til å kompensere skular med låg oppfylling. Skular med høg oppfylling vil derimot kunne oppleve at modellen er rettferdig, då dei har jobba målretta for å gi gode tenester til elevane, som igjen kan gje eit godt renommé og dermed fleire søkjarar. I neste omgang gjev dette skulen økonomisk handlingsrom til å omdisponere ressursane til beste for elevane og skulen. Men så lenge det i enkelte område er stor overkapasitet på elevplassar, vil ikkje skulane ha dei same vilkåra for høg kapasitetsutnytting, og dermed økonomisk handlingsrom, trass i like målretta jobbing. Etter 3. inntaksomgang 2016 var det totalt 1066 ledige plassar i dei fylkeskommunale vidaregåande skulane i Hordaland. Den ledige kapasiteten er ujamt fordelt mellom regionane (varierer frå 4,5% i Bergen og omland til 12,7% i Voss/Hardanger) og er ei stor budsjettmessig utfordring.

Modellen har relativt stor fleksibilitet, då ressursane følgjer elevane, og skulane kan omdisponere ressursane etter ynskje og behov. Dei særskilde tilskota er med og sikrar fleksibiliteten. Denne fleksibiliteten kan sikre at skular kan omdisponere ressursar frå utdanningsprogram og programfag med høg kapasitetsutnytting til utdanningsprogram med relativt få søkjarar, og at elevar som treng ekstra oppfølging, kan få den hjelpa relativt raskt. Dette kan igjen bidra til auka gjennomføring som er eit klart uttrykt mål både nasjonalt og lokalt. I tillegg gjev modellen sterke incentiv til å drifte effektivt og sikre god kapasitetsutnytting, sidan kvar elev genererer ressursar for skulane. Dette gjev også skulane incentiv for å jobbe for å skaffe seg eit godt renommé, og fornøgde elevar er den viktigaste bidragsytaren til eit godt omdøme. På den andre sida kan det vere utfordrande at skulane konkurrerer om elevane og at totalperspektivet blir underordna. Med utgangspunkt i dagens modell vil 1066 ledige elevplasser utgjere ein kalkulatorisk kostnad på om lag 90 millionar kroner.

Det er ei utfordring at skulane i liten grad får redusert sine utgifter sjølv om elevtalet går ned. Det er først og fremst når heile klassar forsvinn at skulane får redusert sine utgifter. Den viktigaste føresetnaden for å oppnå høg kapasitetsutnytting er at det er samsvar mellom skulane sitt tilbod og elevgrunnlaget. Klassesaka på hausten er difor svært viktig for å sikre god kapasitetsutnytting og tilstrekkelege budsjetttrammer for skulane. Pr i dag har Hordaland stor overkapasitet innanfor enkelte område og utdanningsprogram. Ved låg kapasitetsutnytting vil ein vere avhengig av forholdsvis høge særskilde tilskot, men i og med at dei færraste skulane vil kunne sette i gang tilbod med få elevar utan å få tildelt særskilt tilskot, vil administrasjonen sentralt ha tettare dialog med skulane knytt til desse tilboda, noko som igjen vil sikre betre samkjøring av marginale tilbod. Dette må igjen følgjast opp av tydelege politiske vedtak i klassesaka.

Ved ein elevtalsbasert modell vil det vere behov for å bruke særskilt tilskot for å sikre at skular med få elevar/låg kapasitetsutnytting kan oppretthalde eit fornuftig og rettferdig tilbod av utdanningsprogram og programfag. Dette må til for å sikre at alle elevane i fylket får eit godt tilbod uavhengig av kvar dei bur. Om det er mange skular med låg kapasitetsutnytting vil ein relativt stor del av budsjettet måtte takast ut av den ramma som skal fordelast i tråd med modellen, og på den måten fordelast frå skular med høg oppfylling til skular med låg oppfylling gjennom særskilde tilskot.

Ein enkel regresjonsanalyse basert på tal elevar i 2016 og rekneskapen 2016 viser at 82% av rekneskapen er avhengig av tal elevar.

### Modell 3: Hovudsakleg basert på klassar pluss særskilde tilskot

Eit alternativ til ein elevbasert modell er ein modell som tek utgangspunkt i klassane ved den einskilde skule. Også denne modellen vil ha tre hovudkomponentar; basistilskot, klassetilskot og skjønsmessige/særskilde tilskot.

Ein tek utgangspunkt i at basistilskotet vil bli budsjettert på same måte i denne modellen som i den elevtalsbaserte modellen, altså basert på ei prisjustering av rekneskapen to år tilbake i tid. Klassetilskotet vil bli rekna ut i frå fag- og timefordelinga i det enkelte utdanningsprogram på dei ulike trinna og dessutan arbeidstidsavtalen for dei tilsette. Klassar med låg oppfylling vil få tildelt same budsjett som klassar med høg oppfylling på det same utdanningsprogrammet.

For skulane vil ein klassebasert modell vere relativt føreseieleg. Når klassesaka basert på prognoseinntaket er vedtatt på våren, veit skulane i hovudsak kva budsjett dei vil ha det komande skuleåret, men som følgje av få søkjarar kan det i løpet av sommaren bli vedtatt at planlagde klassar likevel ikkje vert starta opp. Tradisjonelt er det relativt få avvik frå klassesaka på våren og kva tilbod som faktisk startar opp på hausten. I aktuelt budsjettår bør ein korrigere haustbudsjetta i tråd med klassesaka for dette året, i tillegg til eventuelle endringar i etterkant. Overgang til ein slik modell vil for nokre skular gje store utslag på grunn av endra fordeling, men når modellen er innarbeidd, vil behovet for særskilt tilskot bli redusert sidan skulane får budsjett pr klasse sjølv om det er få elevar i klassen.

Når det gjeld kor rettferdig modellen vert opplevd, vil det nok ikkje bli opplevd som rettferdig for skular med høg oppfylling i klassane at dei får same budsjett som skular med få elevar i klassane, medan dei med få elevar i klassane vil argumentere for at fag- og timefordelinga er den same uansett, og at dei dermed må få tildelt ein heil klasseressurs. Ein slik modell tek omsyn til argumentet om at låg oppfylling ikkje gjev reduserte utgifter; det er først når ein heil klasse forsvinn, at ein får reduserte utgifter. Det er ulik storleik på klasseromma ved skulane i fylket, og med ein slik modell vil skular med små klasserom vere sikra same budsjett pr klasse som skular med plass til fleire elevar i klasseromma. Dimensjoneringa av tilbodet i fylket er politisk vedtatt, og ein klassebasert modell vil sikre at skular i område med fleire plassar enn elevgrunnlaget tilseier, får finansiering til dei klassane som er vedtekne i klassesaka.

Det er fare for at ein klassebasert modell kan gje utfordringar knytt til å få på plass endringar i tilbodet, og ein kan sjå på modellen som relativt lite fleksibel. Dette gjeld til dømes endringar som følgje av elevgrunnlag/søkjartal og omval. Modellen kan gjere det krevjande å få sett i gang tilbod med få søkjarar, men som næringslivet etterspør, fordi tilbodet krev ein heil klasseressurs. Klassesaka må vere restriktiv i forhold til kva tilbod som vert foreslått starta, då nye tilbod i utgangspunktet vil krevje full grunnfinansiering i denne modellen sjølv om det er få elevar. Ein klassebasert modell manglar incentiv 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 inntaksomgang og melde frå om ledige plassar etter skulestart.

I tråd med arbeidstidsavtalen til undervisningspersonalet er det nokre delar av skulane sine budsjett som vil bli rekna ut frå elevtal sjølv om det er ein klassebasert modell som er grunnmodellen.

Ein enkel regresjonsanalyse basert på tal klassar i 2016 og rekneskapen 2016 viser at 78% av rekneskapen er avhengig av tal klassar, medan tal klassar og tal elevar totalt forklarar 83% av rekneskapen. Det er naturleg at tal klassar i stor grad heng saman med tal elevar. Det finst ikkje noko fasitsvar på kva som er høg korrelasjon, men i samfunnsvitskaplege undersøkingar kan ein som ein tommelfingerregel seie at Pearsons r opp til 0,2 er ein svak samvariasjon, 0,3-0,4 er relativt sterk og over 0,5 svært sterk<sup>1</sup>. Korrelasjonen mellom tal elevar og tal klassar er 0,93.

---

<sup>1</sup> Samvariasjon/korrelasjon vert ofte oppgitt i Pearsons r som er ein standardisert koeffisient som varierer mellom -1 og +1. Ein korrelasjon på 0 er eit uttrykk for at det er ingen korrelasjon, medan 1 angir at det er fullstendig positivt samanfall mellom verdiane på variablane, og -1 angir eit fullstendig negativt samanfall.

### **Modell 5: Hovudsakleg basert på ein kombinasjon av elevtal og klassar, pluss særskilde tilskot.**

Denne modellen vil i tillegg til basistilskot til faste kostnader både ha tilskot som er basert på elevtal og klassar og dessutan særskilt tilskot. Tidsressurspotten vil bli utrekna basert på elevtal. Det kan vere ulike måtar å vekte elevtal og klassetal på, men prinsippet vil vere at skulane får ei tildeling pr klasse der satsen vil variere mellom utdanningsprogram og eventuelt trinn. I og med at noko av tildelinga skal vere basert på elevtal, må ein ved ein slik modell definere kva som er ein full klasse og kva kravet til oppfylling skal vere. Grunnlaget for ein full klasse er 30 elevar på studieførebuande og 15 elevar på yrkesfaglege utdanningsprogram. Jamført med FUV-sak 290/13, 05.12.13 skal det minimum vere 85% oppfylling for at tilbod vert sett i gang. Dette tilseier at det må vere minimum 26 elevar på studieførebuande og 13 elevar på yrkesfaglege utdanningsprogram. For elevar utover 26 eller 13 kan skulane få tildelt ein sats pr elev. I ein modell som i hovudprinsippet er basert på klassetal, vil oppstart av tilbod med låg kapasitetsutnytting redusere grunnfinansieringa. Klassesaka på hausten vert svært avgjerande for budsjetttrammene til skulane.

For skulane vil ein slik modell vere føreseieleg. Når klassesaka er vedteken på våren, veit skulane at dei vil få finansiering i tråd med dei vedtekte klassane. Korrigeringar kan oppstå om det viser seg i løpet av sommaren at det ikkje er nok søkjarar til alle klassane, men tradisjonelt er det relativt sjeldan at det skjer. Dei skulane som har høve til å fylle opp klassane utover minimumskravet, vil med ein slik modell ha incentiv til å drifte effektivt og ha stor kapasitetsutnytting i og med at dei får ekstra budsjettmidlar for alle elevane utover oppfyllingskravet. Skular som har anledning til å ha fleire elevar enn minimumskravet, vil oppleve det som rettferdig at dei får noko ekstra ressursar for desse ekstra elevane. Så lenge grunnfinansieringa er tilstrekkeleg, vil skular med lågare oppfylling også kunne oppleve modellen som rettferdig, og behovet for særskilde tilskot vil kunne bli redusert.

Ein slik kombinert modell er noko mindre fleksibel enn ein elevbasert modell, og det kan vere vanskelegare å flytte ressursar mellom skular sidan skulane har mindre incentiv for kapasitetsutnytting og effektiv drift i og med at dei er sikra ei grunnfinansiering uansett kapasitetsutnytting. Modellen vil vere meir fleksibel enn ein reint klassebasert modell då ein sats for elevar utover ei fastsatt grense gjev incentiv til å fylle opp klassane.

Med denne modellen kan det vere krevjande å få sett i gang tilbod med få søkjarar, men som næringslivet etterspør, fordi igangsetting av tilbodet krev ein heil klasseressurs. På same måte vil ei anna utfordring vere at ein må vere meir restriktiv i kva tilbod ein vel å setje i gang då nye tilbod vil krevje meir ressursar etter denne modellen enn i ein elevbasert modell. For skulane betyr ein klassemodell at dei kan få finansiering av marginale tilbod dei i ein elevbasert modell måtte ha omdisponert midlar til for å kunne starte opp. I ein kombinert modell vil det vere avgjerande at krav om oppfyllingsgrad vert følgd opp av politiske avgjerder.

### **Modell 7: Basert på ein kombinasjon av elevtal og utdanningsprogram, pluss særskilde tilskot (dagens modell).**

Med nokre små justeringar har Hordaland fylkeskommune tildelt budsjett til dei vidaregåande skulane etter dagens modell sidan 2007. Modellen skil mellom driftsbudsjett, administrasjonsbudsjett, lønsbudsjett og særskilde tilskot der lønsbudsjett utgjer den klart største delen (81%). I tillegg kjem budsjettmidlar til gardsdrift, vaksenopplæring, institusjonsundervisning og lærlingopplæring.

#### **Driftsbudsjett**

Dei faste kostnadene omfattar straum, fyringsolje, fjernvarme, vakthald, husleige, festeavgift og kommunale avgifter. Budsjettet for faste kostnader er rekna ut frå rekneskapan til skulen to år tilbake i tid, justert med to års prisvekst og korrigert for eventuelle større endringar (til dømes endra eller utvida husleigeavtalar). Frå 2018 vil eigedomsavdelinga overta alle utgifter til husleige for skulebygg og idrettsbygg, og ramma til opplæring vil bli korrigert tilsvarande. Husleige vil derfor ikkje vere ein del av ny budsjettmodell for skulane.



I tillegg til faste kostnader omfattar driftsbudsjettet eit grunnbeløp til alle skular samt eit beløp pr elev avhengig av utdanningsprogram, og om det er ordinær eller tilrettelagt undervisning. I tillegg vert det gitt eit beløp pr elev til gratis læremiddel.

Nokre skular har ei sær eigen drift som det har vore gitt særskilde tildelingar til. Det gjeld til dømes midlar til toppidrett, køyretøyopplæring, drift av båtar, sikkerheitskurs og døvetolkar.

### **Administrasjonsbudsjett**

Administrasjonsbudsjettet omfattar ein botnsum til alle skular i tillegg til eit fast beløp pr elev.

### **Lønsbudsjett**

Lønsbudsjettet omfattar ein botnsum pr utdanningsprogram den enkelte skule har og dessutan eit beløp pr elev, avhengig av utdanningsprogram og om det er ordinær eller tilrettelagt undervisning. Skular med få elevar på Studiespesialiserande utdanningsprogram (ST) og Påbygg til generell studiekompetanse (PB) har i tillegg fått eit ekstra tilskot for å dekkje kostnader knytt til små grupper i programfag.

I tillegg har det vore gitt tildeling til ein del skular for lønsutgifter knytt til bibliotek og sær eigne stillingar ved nokre skular (eks arbeidslivskoordinator, elevkoordinator og IB-koordinator). Dei siste åra har 10 mill kr vore fordelt på dei skulane der minimum 15% av dei tilsette er over 60 år. Fordelinga mellom desse skulane er igjen basert på del seniorar av alle seniorar på skulane samla som innfrir minimumskravet.

### **Særskild driftsstøtte**

Særskild driftsstøtte vert gitt til nokre skular for å dekkje diverse kostnader som botnsatsane og satsane pr elev ikkje dekkjer i tilstrekkeleg grad. Dette kan til dømes skuldast at skulane har få elevar, at dei har fleire undervisningsstader som er lokalisert langt frå kvarandre eller at dei har spesielle oppdrag for fylkeskommunen (eks kombinasjonsklassar, knutepunktskule m.m).

### **Fordelingskomponentar**

Dagens budsjettmodell er altså bygd opp av fleire komponentar (driftsbudsjett, administrasjonsbudsjett, lønsbudsjett og særskild driftsstøtte), som igjen er bygd opp på grunnlag av rekneskap, grunnbeløp, elevtal eller ein kombinasjon av desse. Av eit totalbudsjett fordelt til skulane på 1,86 mrd i 2017 er 83% fordelt basert på elevtal. Av driftsbudsjettet er 38% fordelt basert på elevtal, medan det tilsvarande talet er 85% av administrasjonsbudsjettet og 90% av lønsbudsjettet. Særskilt tilskot er basert på konkrete vurderingar, uavhengig av elevtal.

Dagens budsjettmodell er ein kombinert modell, men der ein i modell 5 ser på ein kombinasjon av klassar og elevar, ser ein i denne modellen på ein kombinasjon av utdanningsprogram og elevar. I tillegg kjem basistilskot og særskilt tilskot.

Med ein stor del av budsjettet basert på ulike satsar pr elev er modellen relativt føreseieleg. Budsjettet til skulane vil vere basert på elevtalet hausten i forkant av aktuelt budsjettår. Når prognoseinntaket er gjennomført i mars, får skulane ein indikasjon på kor mange elevar dei vil få på dei ulike utdanningsprogramma, og i og med at satsane er kjende, kan skulane rekne ut forventa rammeendring for hausten. Det er sjølv sagt likevel ein risiko for at det vert store endringar frå prognoseinntaket til det faktiske inntaket seinare på året.

Kor rettferdig modellen vert opplevd, vil nok variere mellom skular. Modellen er gunstig for skular med høg oppfyljing i klassane. Høg oppfyllingsgrad i klassane føreset at skulane ikkje har eit breiare tilbod av utdanningsprogram enn det er elevgrunnlag for. Dette kriteriet er ikkje innfridd for alle skular i Hordaland i dag. Etter 3. inntaksomgang hausten 2016 hadde Hordaland fylkeskommune 1066 ledige skuleplassar. Dette utgjør 6% ledig kapasitet, men det er store variasjonar mellom skulane (frå 0 til 50%) og regionane (frå 5% til 13%). Skular med lågare oppfyljing vil derfor kunne oppleve at modellen ikkje er rettferdig.

Skular med høg oppfyljing vil ha større økonomisk handlingsrom, og ein kan rekne med at dette sikrar fleksibilitet blant anna knytt til kor raskt elevar som har behov for ekstra oppfølging, får dette. Men særskild

driftsstøtte har tradisjonelt gått hovudsakleg til skular med lågare oppfylling i klassane. Dette sikrar derfor i stor grad at modellen gjev fleksibilitet.

I og med at budsjetta til skulane i stor grad er avhengige av tal elevar, har dagens modell sterke incentiv for å drive effektivt og utnytte kapasiteten. Men for dei skulane som opplever redusert elevtal, kan modellen virke lite tenleg. Dette heng saman med at redusert elevtal/oppfylling i klassen gjev redusert samla budsjett til skulen, medan utgiftene først og fremst vil bli redusert når heile klassar eller grupper forsvinn. Dette har i dagens modell vore noko korrigert ved hjelp av særskild driftsstøtte.

Ei utfordring med dagens modell har vore å synleggjere kva innsparingar ein har hatt når ein har lagt ned enkeltklassar, då botnsummane til skulane vil vere uendra så lenge dei ikkje legg ned heile utdanningsprogram og elevsatsane følgjer elevane.

### **Drøfting av modellane**

Skulane er delt i synet på kva modell dei føretrekkjer, og uavhengig av modell er det naturleg at skulane på sikt tilpassar drifta til gjeldande budsjettmodell. På generelt grunnlag kan ein seie at skular med høg kapasitetsutnytting vil tene på ein elevtalsbasert modell, medan skular med låg kapasitetsutnytting vil ha fordel av ein klassebasert modell. Modellen påverkar ikkje totalramma til sektoren, berre korleis ramma vert fordelt mellom skulane. Dess meir avvik det er mellom elevgrunnlag og plassar, dess meir avgjerande vert val av budsjettmodell for økonomien til skulane.

Både skulestruktur og kor mange klassar dei ulike skulane skal ha på ulike utdanningsprogram, vert vedtatt politisk. Sidan skulane i liten grad kan påverke slike viktige faktorar, vil det vere naudsynt med særskilde løyvingar til dei skulane som ikkje vil vere sikra tilstrekkeleg finansiering gjennom valt modell. På denne måten får ein også god oversikt over kor mykje desse klassane/plassane kostar.

### **Føreseieleg**

Det er viktig at ein ny budsjettmodell er føreseieleg. Omstilling av personalressursar tek tid, og dess meir føreseieleg ein modell er, dess meir sannsynleg er det at skulane klarer å omdisponere ressursane på ein tenleg måte før kvart skuleår. Det er ei utfordring at budsjettår avvik frå skuleår. Når budsjettet vert vedteke, er skuleåret allereie i gang, og det er krevjande å gjere endringar i det aktuelle skuleåret sidan timeplanane då allereie er planlagt. Eventuelle tiltak vil derfor ofte berre ha haustverknad. Uavhengig av modell er det naturleg å korrigere budsjetta til skulane i tråd med endra elev-/klassetal for hausten.

Ein elevbasert modell vert vurdert som relativt føreseieleg sidan skulane veit kor mykje dei enkelte elevane genererer. Den endelege budsjettamma vil likevel først vere klar etter elevteljinga på hausten i budsjettåret, sjølv om prognoseinntaket tidleg på året vil gje ein god peikepinn. Dette gjeld også ein kombinert modell som tek utgangspunkt i utdanningsprogram og elevtal ved den enkelte skule. Sidan det er relativt sjeldan at utdanningsprogram vert lagt ned eller starta opp ved skulane, vil ein slik kombinert modell vere meir føreseieleg enn ein rein elevtalsmodell.

Ein klassebasert modell vil også byggje på prognoseinntaket og tilhøyrande classesak som vert behandla politisk. Sidan budsjetta ved ein slik modell ikkje vil bli korrigert etter elevteljinga om hausten, vil budsjettammene i hovudsak vere klar allereie etter at classesaka er vedtatt. Det er derfor naturleg at skulane vil oppleve ein slik modell som meir føreseieleg enn ein elevtalsbasert modell, trass i at det kan kome endringar i løpet av sommaren som følgje av få søkjarar til nokre av dei vedtekte klassane. For fylkeskommunen totalt vil det vere større risiko for at meir midlar vil gå til å betale for ledig kapasitet heller enn å følgje elevane med ein klassebasert modell. Ein kombinert modell som tek utgangspunkt i klassetal og elevtal vil også ta utgangspunkt i classesaka når det gjeld grunnfinansieringa. Så lenge den totale budsjettamma til sektoren tillét at grunnfinansieringa er tilstrekkeleg, vil modellen vere relativt føreseieleg under føresetnad av at det ikkje vert sett i gang tilbod med mindre enn 85% oppfylling.

### **Rettferdig**

Rettferdig er vanskeleg å definere, og det vil vere ei rekkje ulike oppfatningar av kva som er rettferdig og ikkje. Skular med høg kapasitetsutnytting vil kome klart betre ut enn skular med lågare kapasitetsutnytting

om ein har ein rein elevtalsbasert modell. Dette gjer at skular med ledig kapasitet kan oppleve modellen som lite rettferdig, både fordi kapasiteten er vedteken politisk og ikkje bestemt av den enkelte skule, men og fordi ein halvfull klasse skal ha like mange undervisningstimar som ein full klasse, og at ein dermed i liten grad kan redusere utgiftene. Det er naturleg at skular i område med stor overkapasitet vil ha meir ledig kapasitet enn skular i område med liten overkapasitet. Med ein elevtalsbasert modell kan det dermed vere ei utfordring at skular i enkelte område får dårlegare økonomiske rammer på grunn av forhold dei sjølv ikkje kan påverke (dimensjoneringa i området). Skular med mykje ledig kapasitet vil med ein elevtalsbasert modell vere avhengig av særskilde tilskot for å kunne drifte vedteken dimensjonering.

Skular med høg kapasitetsutnytting kan derimot oppleve ein elevtalsbasert modell som rettferdig, då dei har jobba målretta for å sikre seg mange søkjarar. Det er likevel klart at skular med lågare kapasitetsutnytting kan ha jobba like målretta, men på grunn av vedteken dimensjonering vil dei likevel ikkje klare å fylle opp plassane. Ein del kostnader vil vere avhengig av elevtal, og då vil skulane med høg oppfylling oppleve det som rettferdig at alle elevane genererer ressursar. Det er til dømes naturleg å rekne med at behovet for særskilt tilrettelegging for enkeltelevar vil auke med fleire elevar.

Med ein klassebasert modell vil situasjonen i stor grad vere motsett. Skular med låg kapasitetsutnytting og/eller små klasserom kan oppleve denne modellen som rettferdig sidan ein klasse med få elevar har same fag- og timefordeling som ein full klasse. Skular med fulle klassar kan derimot oppleve det som lite rettferdig at dei får same budsjett som skular med færre elevar i klassen, sidan ein del utgifter sannsynlegvis vil vere avhengig av elevtal. Om totalramma til opplæringssektoren ikkje tillét at grunnfinansieringa til klassane vert tilstrekkeleg, vil det ved ein klassebasert modell sannsynlegvis vere behov for noko særskilt tilskot til skular med høg kapasitetsutnytting for å kompensere for elevtalsavhengige kostnader.

Dei kombinerte modellane vil til ein viss grad kunne redusere for ulempene med dei reindyrka modellane, og dermed redusere behovet for særskilde tilskot.

### **Fleksibel**

Ein elevtalsbasert modell er relativt fleksibel, då ressursane følgjer elevane, og skulane kan omdisponere ressursane etter ynskje og behov. Om ein skule har mange klassar/grupper med høg oppfylling, kan dei omdisponere ressursar for å sikre at klassar/grupper med lågare oppfylling vert sett i gang, eller at elevar med behov for ekstra oppfølging får det relativt raskt. Dette kan igjen vere med å bidra til auka gjennomføring. Fleksibiliteten vil avhenge av kor høge satsane er, og kor høg kapasitetsutnytting skulane har. Det er først og fremst skular med høg kapasitetsutnytting som vil oppleve den som fleksibel. Med ein klassebasert modell kan det vere meir utfordrande å få på plass endringar i tilbodet som følgje av endra elevgrunnlag/søkjartal eller omval. Endringar som følgje av klassesaka vil vere varsla i så god tid før skuleåret byrjar at dei bør vere mogleg å gjennomføre i rimeleg tid. Endringar som ikkje er varsla i så god tid, vil vere meir krevjande.

I dagens budsjettmodell med ein botnsats pr utdanningsprogram vil botnsummen vere med å kompensere skular med få klassar på utdanningsprogrammet. Dette skuldast at botnsummen er fast uavhengig av tal klassar, og med få klassar vil botnsummen utgjere ein prosentvis større del av budsjettildelinga til det aktuelle utdanningsprogrammet enn om ein har mange klassar. I snitt vil den delen botnsummen utgjer av totalbudsjettet til aktuelt utdanningsprogram, bli redusert frå 26% med 1 klasse i snitt pr utdanningsprogram til 11% ved 3 klassar i snitt. På denne måten vert botnsummane ein korrigeringsfaktor som kompenserer skular med få parallelar.

### **Effektivitet- og kapasitetsutnytting**

Med stadig strammare økonomi er det viktig at ein ny budsjettmodell bidrar til effektiv drift og sikrar at kapasiteten vert best mogleg utnytta. Mange skular legg vekt på at dagens modell med høg grad av elevbasert tilskot gjev ein god fleksibilitet for skulane og har sterke incentiv til effektiv drift og høg kapasitetsutnytting. Ein slik modell gjev skulane incentiv for å jobbe for å skaffe seg eit godt renommé, og fornøgde elevar er den viktigaste bidragsytaren til eit godt omdøme. Ei ulempe kan vere at nærliggjande

skular konkurrerer om elevane og at fylkeskommunen sitt totalperspektiv vert underordna. Etter 3. inntaksomgang 2016 var det 1066 ledige plassar i dei fylkeskommunale vidaregåande skulane i Hordaland. Med utgangspunkt i satsane i gjeldande budsjettmodell ville desse plassane ha kosta i underkant av 90 mill kroner. Midlane følgjer med andre ord elevane.

Om ein endrar dagens modell til å vere ein meir reindyrka elevtalsbasert modell ved å gjere botnsummane til elevsatsar, men framleis gje basistilskot til faste kostnader basert på rekneskapen og held særskilde tilskot utanfor modellen, ser ein at dei skulane som kjem dårlegare ut, i snitt har 12% ledig kapasitet og ein median<sup>2</sup> på 9%, medan dei som kjem betre ut, i snitt har 4% ledig kapasitet og medianen er 4%. Skulane som tener på auka grad av stykkpris, har i snitt 7,16 klassar pr utdanningsprogram og ein median på 6,86, medan dei som tapar på auka grad av stykkpris, i snitt har 3,83 klassar pr utdanningsprogram og ein median på 3,33. Pr dags dato har Hordaland ein skulestruktur med forholdsvis stor del skular (35%) som har færre enn 3,83 klassar i snitt pr utdanningsprogram, og som dermed vil tape på ein meir reindyrka elevtalsbasert modell. Samtidig viser ein enkel regresjonsanalyse at det ikkje er nokon statistisk samanheng mellom ledig kapasitet og snitt tal klassar pr utdanningsprogram.

Ein klassebasert modell manglar incentiv for skulane til å drifte effektivt i form av kapasitetsutnytting, då det ikkje vil gje økonomisk gevinst å ta inn elevar etter siste inntaksomgang. Ein slik modell vil vere ein fordel for skular med lågare kapasitetsutnytting. Alle skular skal fylle opp klassane sine i tråd med vedtatt plasstal (30/15 plassar), men mange av skulane vil oppleve at det på grunn av lågt elevtalsgrunnlag ikkje er realistisk til å fylle opp alle klassane sjølv om incentiva er gode. Ein kombinert modell som gjev ein grunnressurs pr klasse og i tillegg gjev ein sats pr elev utover kapasitetskravet, vil gje incentiv til å drifte effektivt og sikre kapasitetsutnytting ved skular som har høve til å ta inn fleire elevar enn vedtatt kapasitetskrav (minimumskravet).

Men også i ein klassebasert modell må det vere korrigeringsfaktorar. Dette handlar om at alle skular skal ha rammer til å drifte på eit minimumsnivå, men med ein gong skular har fleire parallellar, vil det bli stordriftsfordelar. Dette gjeld i størst grad på studiespesialiserande utdanningsprogram, men og for dei andre utdanningsprogramma. I og med at elevane vel ulike retningar, må skulane til dømes tilby eit minimum av programfag om dei berre har 1 parallell, men i og med at elevane fordeler seg på ulike programfag, treng ein ikkje å opprette dobbelt så mange programfag om ein har 2 parallellar.

Ein enkel korrelasjonsanalyse basert på rekneskapen 2016 sett opp imot dagens budsjettmodell, ein rein elevtalsbasert budsjettmodell og ein rein klassebasert budsjettmodell, viser at det er høgare grad av samvariasjon mellom rekneskapen og ein reint elevtalsbasert modell enn ein reint klassebasert modell eller dagens modell, men alle tre modellane viser ein samvariasjon på over 90%. Det er naturleg at skulane tilpassar seg gjeldande budsjettmodell, og i og med at dagens budsjettmodell i stor grad er avhengig av elevtal, er det ikkje overraskande at det er mest samvariasjon mellom faktisk forbruk og ein elevtalsbasert modell. Om ein føreset at skulane tilpassar drifta til gjeldande modell, kan det vere ei utfordring at ein rein klassemodell ikkje gjev incentiv til full kapasitetsutnytting.

### Særskilt tilrettelagt opplæring

Hordaland fylkeskommune vil alltid ha ei stor elevgruppe som har krav på særskilt tilrettelagt opplæring. Det er viktig at dette tilbodet vert organisert på ein måte som er til beste for dei aktuelle elevane, og ein ny budsjettmodell må støtte opp under dette behovet. Skulane tilpassar denne undervisninga ut frå dei elevane dei har ved skulen, og mangfaldet gjer at det kan vere utfordrande å kome fram til ein sats pr klasse/gruppe. Ut frå at gruppestorleik og samansetjing varierer mellom skular og mellom år, kan det vere meir tenleg å budsjettere med ein sats pr elev for desse elevane som får undervisninga i eigne grupper, heller enn ein klasse-/grupperessurs. Satsen vil variere i forhold til kva tilpassingsbehov elevane har, jfr dagens inndeling i 3 ulike grupper. Alternativt kan ein budsjettere med ein sats pr. gruppe ut frå tilpassingsbehov og planlagt tal elevar i aktuelle grupper og så korrigere budsjetta til skular der elevtalet avvik frå planlagt gruppestorleik.

<sup>2</sup> I statistikk er **median** et sentralitetsmål som defineres som verdien til tallet som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. Medianen er «midt på tabellen» hvis resultatene settes opp i synkende (eller stigende) rekkefølge.

Når det gjeld budsjettmidlar til elevar i ordinære klassar som har behov for særskild tilrettelegging, vert det foreslått at desse midlane vert fordelt til skulane i tråd med samla elevtal ved skulane, men der skular med lågare gjennomsnittleg inntakspoeng får ein større del av midlane enn skular med høgre gjennomsnittleg inntakspoeng.

### **Innføringstilbod**

Hausten 2016 hadde Hordaland fylkeskommune 11 innføringsklassar for minoritetsspråklege elevar. Budsjettsatsen til desse klassane vil byggje på fag- og timefordelinga i den lokale læreplanen som er utarbeidd i Hordaland og dessutan arbeidstidsordningar for dei tilsette. Sidan dette er eit tilbod som ikkje er lovpålagt, kan det vere tenleg at budsjetta til desse klassane vert tildelt som særskilt tilskot. På denne måten synleggjer ein planlagde kostnader med desse tilboda. Det same vil gjelde for kombinasjonsklassane.

Total budsjetttramme for opplæringssektoren vil vere den same uavhengig av modell. Hadde kapasitet og elevgrunnlag vore tilnærma lik, ville ikkje val av modell hatt så mykje å seie, då elevtal og klassetal naturlegvis har høg korrelasjon. Med mindre ledig kapasitet ville korrelasjonen vore endå høgre. Så lenge vedteken skulestruktur er høgare dimensjonert enn elevgrunnlaget tilseier, og budsjetttrammene ikkje er store nok til å fullfinansiere alle tilbod, vil val av budsjettmodell påverke kva skular som vil kome meir og mindre gunstig ut når det gjeld økonomi. Generelt kan ein seie at ein elevbasert modell er ein fordel for skular med høg kapasitetsutnytting, medan ein klassebasert modell er ein fordel for skular med låg kapasitetsutnytting. Dette vil igjen påverke kva skular som vil ha behov for særskilde tilskot. Med ein elevtalsbasert modell er det truleg at ein må omdisponere midlar frå skular med høg kapasitetsutnytting til skular med låg kapasitetsutnytting, medan situasjonen vil vere motsett med ein klassebasert modell. Dess meir særskilt tilskot ein må dele ut, dess meir midlar må takast ut av potten som skal delast ut i tråd med modellen.

I og med at dei økonomiske rammene er avgrensa, er det viktig at midlane vert nytta på best mogleg vis. Ein elevtalsbasert modell sikrar at midlane følgjer elevane framfor å betale for ledig kapasitet. Det er likevel viktig å sikre at skular med ledig kapasitet får tilstrekkeleg med midlar til å gje undervisning av høg kvalitet og i det omfang elevane har krav på. Dette vil ein klassebasert modell fremje.

Det er naturleg at skulane på sikt vil tilpasse seg valt budsjettmodell. Det er mange fordelar med dagens modell. Den sikrar fleksibilitet, effektivitet og god kapasitetsutnytting. Å ta inn ekstra elevar gjev skulen økonomisk handlingsrom til å omdisponere ressursar ved behov. Dette kan vere både til utdanningsprogram eller klassar med få elevar, eller til enkeltelevar med behov for ekstra oppfølging. Særskilt driftsstøtte har vore med å sikre skular med dårleg elevgrunnlag ei tenleg budsjetttramme og eit greitt programfagstilbod. Dette har vore med å bidra til at fleire skular opplever modellen som rettferdig.

### **Oppsummering**

På bakgrunn av oppdraget frå Fylkestinget og ei totalvurdering av ulike modellar finn fylkesrådmannen det som mest tenleg å tilrå ein kombinert modell der budsjett til faste kostnader som straum, fyringsolje, fjernvarme, vakthald, festeavgift og kommunale avgifter er ei prisjustering av rekneskapen to år tilbake, medan budsjett til undervisningspersonale vert tildelt pr klasse pr utdanningsprogram, i tillegg til at skular som kan ta inn fleire elevar enn kapasitetskravet på ordinære utdanningsprogram, får ein sats pr elev for desse ekstra elevane. Satsane vil avhenge av utdanningsprogram. Driftsutgifter (materialkostnader og liknande) vert tildelt basert på elevtal. Midlar til ikkje-pedagogisk personale vil i hovudsak bli tildelt basert på ei vektning av elevtal, klassar, utdanningsprogram og lokasjonar ved den enkelte skule, medan alle skular får tildelt midlar til rektor og elevinspektør.

Midlar til den tilrettelagde opplæringa som skjer i eigne grupper, vil bli tildelt basert på satsar pr elev, då organiseringa av denne undervisninga vil variere frå skule til skule og år til år ut frå elevtal og kva tilretteleggingsbehov elevane har. Elevsatsane vil framleis vere differensiert i tre ulike kategoriar ut ifrå

tilretteleggingsbehov. Når det gjeld midlar til tilrettelagt undervisning i ordinære klassar, vil skulane få tildelt midlar pr elev, men der skular med lågare gjennomsnittleg inntakspoeng får ein høgare sats enn skular med høgare inntakspoeng.

Uavhengig av modell bør budsjetta til skulane regulerast for endra elev-/klassetal på hausten.

Fylkesrådmannen ser det som tenleg at midlar til å gjennomføre særskilde tiltak som er vedtatt politisk eller administrativt, vert gitt som særskilde tilskot. Det same gjeld eventuelle klassar som vert vedtatt starta sjølv om kapasitetskravet på 85% ikkje er oppfylt. Dette vert tilrådd for å synleggjere kostnadene og sikre at slike særskilde tiltak vert vurdert på nytt i samband med den årlege budsjettbehandlinga. Dess fleire tilbod som vert sett i gang utan at minimumskravet knytt til kapasitetsutnytting er oppfylt, dess meir må ein redusere satsane som vert tildelt pr klasse/elev. Oppstart av tilbod med låg kapasitetsutnytting vil svekke den totale finansieringa til skulane. Kllassesaka vert derfor svært avgjerande for kva rammer ein vil ha til å finansiere dei ulike tilboda.

For nokre skular vil ein ny budsjettmodell kunne innebere store endringar. Ny budsjettmodell vil vere gjeldande frå budsjettåret 2018. Når saka om modellar for heilskapleg styring i skulen er behandla politisk og ny modell vert teken i bruk i samband med budsjett 2018, vil fylkesrådmannen vurdere om det er behov for overgangsordningar knytt til ny budsjettmodell. Dette kan vere særleg aktuelt for ikkje-pedagogisk personale.

Arbeidet knytt til ytterlegare detaljering av modellen vil halde fram når hovudprinsippa er vedtekne. Det vil dessutan vere behov for å evaluere modellen når arbeidet med budsjett 2018 er gjennomført. På grunnlag av denne evalueringa vil nødvendige justeringar bli foreslått.