

Arkivnr: 2019/2073-7
Saksbehandlar: Charlotte Espeland

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		21.05.2019
Fylkesutvalet		29.05.2019

Høyring - Ny fordelingsnøkkel for Den kulturelle skolesekken**Samandrag**

Kulturtanken fordelar spelemidlar til Den kulturelle skolesekken til fylkeskommunar og direktekommunar etter ein fordelingsnøkkel som er utvikla av Utdanningsdirektoratet.

Vista Analyse har på oppdrag frå Kulturtanken vurdert dagens fordelingsnøkkel. Som del av oppdraget er det utforma og vurdert alternative fordelingsnøklar. Vista Analyse sin vurdering vert presentert i rapporten «Vurdering av ny fordelingsnøkkel til Den kulturelle skolesekken», som no er på høyring til fylkeskommunar og direktekommunar. Ny nøkkel skal vera klar til bruk med verknad frå skuleåret 2020-2021.

I rapporten er det diskutert forskjellige modellar for ny fordelingsnøkkel, og Vista Analyse tilrår ein modell der fylkeskommunane vert gitt eit flatt tilskot pr. elev på totalt 70% eller 80% av tilskotet, og at resten av tilskotet vert tildelt etter areal og kompensasjon for spreidd busetting. I dagens fordelingsnøkkel ligg det ein utviklingsdel som er lik for alle fylkeskommunar. Denne tilrår Vista Analyse at vert trekt ut, og ev. vert disponert som ein satsings- og utviklingspost der Kulturtanken definerer satsingsområder. Tilskotet til direktekommunane vert endra til flatt tilskot pr. elev.

Økonomi: Saka påverkar ikkje driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond

Klima: Saka har ingen effekt på klimaet

Folkehelse: Saka har ingen direkte effekt på folkehelse

Regional planstrategi: Saka er viktig for det langsiktige målet om at Hordaland skal vera berekraftig, attraktivt og nyskapande.

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet er positiv til at ein gjer ein vurdering av fordelingsnøkkelen for spelemidlar til Den kulturelle skolesekken, og at ein legg SSB (Statistisk Sentralbyrå) sin statistikk til grunn.
2. På prinsipielt grunnlag tilrår Fylkesutvalet modell A4 i saksframlegget, som vil gi den fordelingsnøkkelen som i størst grad gir kompensasjon for spreidd busetting (18%), tek omsyn til areal (12%) og samtidig sikrar eit flatt tilskot til alle elevar (70%). Dette vil sikre best mogleg tilbod til flest mogleg elevar.
3. Den delen av dagens fordelingsnøkkel som utgjer utviklingsmidlar, bør uavkorta disponerast av fylkeskommunane. Dersom omsynet til regionreforma som ein demokratireform skal ivareta, er

det naudsynt å sikre avgjerdsrett direkte hos fylkeskommunane når det gjeld bruk av utviklingsmidlar. Sentralisering på dette området vil vera i motstrid med grunnlaget for regionreforma.

4. Fylkesutvalet støttar at direktekommunane får same tilskot pr. elev som fylkeskommunane, utan ytterlegare tilskot frå kategoriane som skal korrigerer for lange reiseavstandar og spreidd busetting.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd
fylkesdirektør kultur og idrett

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Rapport - Ny fordelingsnøkkel for Den kulturelle skolesekken

Fylkesrådmannen, 07.05.2019

Bakgrunn

Kulturtanken fordeler spelemidler til Den kulturelle skolesekken til fylkeskommunar og direkttekommunar etter ein fordelingsnøkkel som er utvikla av Utdanningsdirektoratet.

Direktekommunar er kommunar som sjølve forvaltar heile sin relative del av spelemidlane til Den kulturelle skolesekken, og såleis syter for at alle elevar i grunnskulen i kommunen får kulturelle tilbod i tråd med måla og prinsippa for Den kulturelle skolesekken.

I Hordaland er Bergen kommune ein direktekommune, og får spelemildar til Den kulturelle skolesekken tildelt direkte av Kulturtanken. Av midlane som vert tildelt Hordaland fylkeskommune vert ein tredjedel av den delen som er øyremerkt tilbod i grunnskulen vidarefordelt til resten av kommunane. Ein tredjedel vert nytta av Hordaland fylkeskommune til kunst- og kulturtilbod til skulelevane i grunnskulen og den siste tredjedel vert dels vidarefordelt til kommunane og dels nytta på å styrke Hordaland fylkeskommune sitt program. Midlane som er øyremerkt tilbod i vidaregåande skule vert forvalta av Hordaland fylkeskommune og nytta på kunst- og kulturtilbod til elevane i dei vidaregåande skulane i Hordaland.

Vista Analyse har på oppdrag frå Kulturtanken vurdert dagens fordelingsnøkkel. Som del av oppdraget er det utforma og vurdert alternative fordelingsnøklar. Vista Analyse sin vurdering vert presentert i rapporten «Vurdering av ny fordelingsnøkkel til Den kulturelle skolesekken», som no er på høyring til fylkeskommunar og direkttekommunar. Ny nøkkel skal vera klar til bruk med verknad frå skuleåret 2020-2021.

Dagens fordelingsnøkkel

I dagens fordelingsnøkkel inngår variablane elevtal, geografiske avstandar og infrastruktur. Variablane har ulik tyngd.

Kriterium og vekt som er brukt i dagens fordelingsnøkkel:

Nøkkel/kriterium	Tyngd i underpost	Del av totalpotten	Einskildeposten sin del av totalpotten
Flatt pr. elev	70%	70%	70%
Infrastruktur	40% (av 30%)	30%	12%
Areal	20% (av 30%)		6%
Utvikling	40% (av 30%)		12%

Kriteria er utforma for å fange opp variasjonar mellom fylka langs dimensjonane innbyggjarar, areal og kor stor del av fylket som er busett. Grunnlaget for kriteria er henta frå SSB (Statistisk Sentralbyrå). I tillegg vert det gitt eit likt kronebeløp pr. fylke.

Flatt pr. elev

I botnen av fordelingsnøkkelen ligg ei tildeling som vert gitt flatt pr. elev i fylket/kommunen. Alle elevar er vekta likt, uavhengig av kva fylke/kommune dei høyrer til. Denne underposten utgjer 70% av total tildeling.

Infrastruktur

Grunnlaget for kriteriet *infrastruktur* er kor stor del av fylket sitt samla areal som er i bruk.

Areal

Kriteriet *areal* vert berekna utifrå den relative delen kvart fylke utgjer av fylka sitt samla areal.

Utvikling

Underposten *utvikling* er i praksis eit fylkestilskot som vert gitt flatt med likt beløp til kvart fylke.

Vista Analyse sin vurdering av dagens nøkkel

Vista Analyse har vurdert dagens fordelingsnøkkel etter følgjande vurderingskriterier:

«

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

(«Vurdering av ny fordelingsnøkkel til Den kulturelle skolesekken», s.7)

Vista Analyse konkluderer med at hovudkriteriet i dagens fordelingsnøkkel, dvs. tildeling som vert gitt flatt pr. elev, fungerer og tilfredsstillar krava til ein effektiv, føreseieleg og transparent modell. Det same gjeld tildeling som vert gitt etter kriteriet *areal*. Desse kriteria vert tilrådd vidareført, men ein kan vurdere tyngda kriteria imellom. Vista Analyse stiller spørsmål ved om berekning av infrastrukturen med bakgrunn i kor stor del av fylket som er busett er tilfredsstillande, og tilrår at tildeling etter dette kriteriet vert endra. Tilskotet som i dag er definert som eit utviklingstilskot som vert gitt med same beløp til kvart fylke foreslår Vista Analyse at vert fjerna. Grunngevinga er at tilskotet ikkje er tilstrekkeleg målfesta, og ein kan diskutere om det medverkar til like moglegheiter for målgruppa.

Direktekommunane får i dag tilskot som spenner frå 205 til 656 kroner pr. elev. Vista Analyse antar at dette heng igjen frå den tida tildeling til direktekommunane gjekk via fylkeskommunane, som del av tildeling til den respektive fylkeskommunen. Vista Analyse finn ikkje grunnlag for at ein slik forskjell mellom direktekommunane skal vidareførast.

Vista Analyse sin konklusjon og tilråding

I rapporten er det skissert og vurdert to hovudalternativ til dagens fordelingsnøkkel;

Alternativ 1: Fordelingsnøkkel for heile tilskotet med følgjande kriterier:

- Tal elever, der det vert gitt eit flatt tilskot pr. elev.
- Areal, der tilskotet vert fordelt lineært etter fylket sitt areal.
- Kompensasjon for spreidd busetting, der elevar med bustad i spreidd busette områder vert gitt eit likt tillegg uavhengig av kva fylke dei høyrer til.

Vista Analyse diskuterer i rapporten seks ulike modeller, der kompensasjon for spreidd busetting er lagt inn i arealtilskotet i to av modellane (B-modellane). Areal og tilskot som vert fordelt flatt pr. elev vert berekna på same måte som i dagens fordelingsnøkkel. Dagens infrastrukturen der ein bereknar tilskotet etter kor stor del av fylkets areal som er busett, er erstatta med kriteriet for spreidd busetting, der elevar som bor utanfor tettstader vert gitt eit likt tillegg.

Nøkkel/kriterium	Tyngd i underpost A1	Tyngd i underpost A2	Tyngd i underpost A3	Tyngd i underpost A4	Tyngd i underpost B1	Tyngd i underpost B2
Flatt pr. elev	70%	80%	80%	70%	80%	70%
Kompensasjon for spreidd busetting	15%	10%	12%	18%	20%	30%
Areal	15%	10%	8%	12%		

Alternativ 2: Utviklingsdel trekt ut av fordelingsnøkkel

Dagens utviklingsdel vert trekt ut av fordelingsnøkkelens. Kulturtanken kan i dette alternativet disponere midlane til spesielle satsingar som fylkeskommunane anten søker på eller som vert fordelt etter kriterier som ikkje krev søknad. Potten kan også nyttast til å stimulere utviklinga innan til dømes kunststartar eller kategoriar som treng eit løft.

Føremålet med alternativ 2 er langsiktig utvikling der ein vurderer at sentral styrt satsing vil gi betre måloppnåing på sikt enn ein lokal eller regionalt styrt satsing.

Vista Analyse tilrår anten modell A2 eller A4, der den største delen av tilskotet vert fordelt flatt pr. elev, med 80 og 70% av tilskotet. Tilhøvet mellom dei to andre kriteria, areal og kompensasjon for spreidd busetting, kan ein vekte på ulike måtar. Vista Analyse tilrår at ein gjer ein vurdering kvart femte år av kor stor del av tilskotet som skal gå til kompensasjon for innbyggjarstruktur.

Direktekommunar

Vista Analyse tilrår at direktekommunane sitt tilskot vert berekna på bakgrunn av tal elever, med same tilskot pr. elev som vert gitt flatt til fylkeskommunane. Kriteria som skal korrigere for lange reiseavstandar og spreidd busetting vurderer ein som mindre relevante for direktekommunane.

Direktekommunane er store målt i innbyggartal, og det er eit krav at dei har eit apparat og planar som dokumenterer at dei kan fylle prinsippa for Den kulturelle skolesekken, jfr. St.meld. nr. 8 (2007-2008) *Kulturell skulesekk for framtida*, og medverke til at måla for Den kulturelle skolesekken vert realisert.

Vista Analyse tilrår følgjande prosess:

- i. Hovudkriteriet sin del vert fastsett (flatt etter tal elevar). Vista Analyse tilrår at dette kriteriet vert gitt like stor vekt som i dagens fordelingsnøkkel (70%) eller noko høgare (inntil 80%).
- ii. Den interne tyngda mellom dei to andre kriteria vert fastsett. Fylket sitt areal og innbyggjarstruktur målt gjennom del av innbyggjarane som bur utanfor tett busette områder, gir til saman ein indikator som kompenserer for variasjonar på tvers av fylka med kostnadskonsekvensar for tilbodet i Den kulturelle skolesekken.
- iii. Det vert vurdert om deler av den totale potten, til eksempel det som utgjer dagens utviklingstilskot, vert tatt ut av fordelingsnøkkelen og disponert som ei satsings-/utviklingspost der Kulturtanken definerer satsingsområder.
- iv. Direktekommunane bør få same tilskot pr. elev som fylkeskommunane, utan ytterlegare tilskot frå dei andre kategoriane. Grunngevinga for dette er at desse kommunane gjennomgåande er blant dei største i fylket målt i innbyggartal, og dermed ikkje har same grad av utfordringar knytt til innbyggjarar og geografiske tilhøve som dei andre tilskotskategoriane skal korrigere for.

Hordaland fylkeskommune sin vurdering

Ny fordelingsnøkkel

Jfr. rapportens tabell 3.3 har Hordaland i dagens nøkkel det lågaste tillegget over null på grunn av at relativt stor del av fylket sitt areal er i bruk, 5-15%. Til samanlikning er meir enn 15% av arealet i bruk i Oslo og Akershus. I Rogaland er 3-5% areal i bruk, og i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal 1-3% av arealet.

I rapporten frå Vista Analyse er det ved ein inkurie gjort ein forveksling av dei to tilrådde modellane under punkt 7.4 (side 41), og tilrådinga frå Vista Analyse kan derfor virke noko uklar. Endringane som er tilrådd vil likevel slå ut positivt for Hordaland, som med ny fordelingsnøkkel vil få meir enn ein gjer i dag, anten en går for modell A2 eller modell A4. Dette fordi relativ låg del av innbyggjarane er busett sentralt, jfr. rapporten. Sogn og Fjordane får mindre enn dei gjer i dag, men totalt vil tildeling til Vestland fylkeskommune vera tilnærma lik summen av tildeling til Hordaland og Sogn og Fjordane med dagens nøkkel. Andre fylkeskommunar kjem derimot ikkje like godt ut med ny fordelingsnøkkel. Til dømes vil Nordland få ein reduksjon på mellom 1 og 2 mill. og Agder ein reduksjon på mellom 2 og 3 mill. Ein så betydeleg reduksjon vil føre til langt færre tilbod til den einskilde elev, og mindre handlingsrom til å gi elevane eit variert tilbod.

Fylkesrådmannen er positiv til at ein gjer ein vurdering av dagens fordelingsnøkkel for spelemidlar til Den kulturelle skolesekken, og at ein legg SSB sin statistikk til grunn, på lik line med andre fordelingsnøklar. På prinsipielt grunnlag tilrår Fylkesrådmannen modell A4 i saksframlegget som, slik vi forstår det, inneber 70% flatt pr. elev, 18% tillegg for spreidd busetting og 12% vektlegging av areal. Slik Fylkesrådmannen ser det, vil dette sikre best mogleg tilbod til flest mogleg elevar.

Utviklingstilskot

I rapporten vert det opna for at ein kan vurdere om deler av den totale potten, det vil sei den delen som utgjer dagens utviklingstilskot, vert tatt ut av fordelingsnøkkelen og disponerast som ein satsings- og utviklingspost der Kulturtanken definerer satsingsområder. Dette strider imot Ekspertutvalet sine tilrådingar i

rapporten «*Regionreforma. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*» frå februar 2018, der ein tilrår at ansvar for forvaltning av spelemidlar til Den kulturelle skolesekken vert overført til fylkeskommunane. Hordaland fylkeskommune har i sitt høyringsfråsegn til denne rapporten støtta denne tilrådinga, og i sin vurdering sagt følgjande: «(...) *Ekspertutvalet sine framlegg om direkte tildeling av spelemidlar på ei rad område, bør opna for at fylkeskommunane i større grad må få ansvaret for ei sjølvstendig politikkkutforming når det gjeld samla spelemiddelbruk, i samsvar med regionale behov og føresetnader.*(...)». Dersom omsynet til regionreforma som ein demokratireform skal ivaretakast, er det naudsynt å sikre avgjerdsrett direkte hos fylkeskommunane når det gjeld bruk av utviklingsmidlar. Sentralisering på dette området vil vera i motstrid med grunnlaget for regionreforma. Utviklingstilskotet bør derfor uavkorta disponerast av fylkeskommunane.

Direktekommunar

Fylkesrådmannen støttar at direktekommunane får same tilskot pr. elev som fylkeskommunane, utan ytterlegare tilskot frå kategoriane som skal korrigere for lange reiseavstandar og spreidd busetting.