



NOTAT

Til

Styringsgruppa for ”Videregående opplæring i ei ny tid”

Fra

Arbeidsgruppa evaluering av finansieringssystemet for videregående opplæring

Vår ref.: 200300904-354 LM/- E: A40
Deres ref.:

Lillehammer, 6.mars 2006

INNSTILLING FRA ARBEIDSGRUPPE, EVALUERING AV FINANSIERINGSSYSTEMET VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

1. Bakgrunn

Fylkestinget vedtok følgende i sak nr. 53/03 nytt system for ressurstildeling for de videregående skolene.

- 1. Systemet for ressurstildeling som beskrevet i saksframlegges legges til grunn for skolenes budsjett fra og med 01.08.04. Elevantelling per 1. oktober 2003 legges til grunn for tilskudd per elev. Forslaget til ny ressursmodell er basert på 4 hoveddeler.*
 - *Bygningsrelaterte kostnader*
 - *Tilskudd per elev*
 - *Særskilt tilrettelagt opplæring*
 - *Skjønnsmessig basistilskudd*
- 2. Budsjettrammen for den enkelte skole skal første år ikke endres mer en 3 % sett i forhold til opprinnelig budsjett 2004. Dette forutsetter tilsvarende elevgrunnlag*
- 3. Nytt ressurstilingsystem for de videregående skolene evalueres og gis ny behandling etter å ha fungert i 2 år*

Fylkestingsaken følger innstillingen som vedlegg 1.

Budsjett for perioden aug-des 2004 ble utarbeidet etter nytt finansieringssystem i samsvar med FT sak 53/03.

Budsjett for 2005 ble utarbeidet i samsvar med FT sak 53/03, men satsen per elev ble redusert med 3 % for å ”finansiere” økt elevtall. IB-linje startet ved Gjøvik vgs. Disse elevene fikk egen sats. Skjønnsmidler ble i sin helhet disponert til ”overgangsordningen” dvs budsjettet skal ikke endres mer enn 3 % sett i forhold til opprinnelig budsjett 2004.

Budsjett for 2006 er utarbeidet i samsvar med FT sak 53/03, sats per elev er ytterligere redusert med 1 % for å ”finansiere” økt elevtall. Skjønnsmidler er tildelt enkelte skoler som et kronebeløp for å erstatte ”overgangsordningen”.

Fylkesopplæringsjefen har valgt å ikke justere skolenes budsjett om høsten når ny elevtelling er klar.

2. Evaluering av finansieringssystemet

Samme arbeidsgruppe som utarbeidet finansieringssystem fikk mandat å gjennomføre evaluering i tråd vedtakets punkt 3.

Arbeidsgruppa har bestått av:

Oddbjørn Snøfugl, leder, Signy Sellæg, rektor Gausdal vgs, John Kristiansen, leder Opus, Hadeland, Edvin Straume, reg. koordinator Hadeland, Klaus Eriksen, Fagenhet opplæring, Bente Steinbakke, Fagenhet økonomi, Liv Mork Høistad, Fagenhet økonomi

Arbeidsgruppa hadde sitt første møte i forbindelse med evalueringen i oktober 2005. Et høringsnotat ble utarbeidet og sendt til alle videregående skoler, organisasjonene, elevombud og elevorganisasjonen i november 2005.

Høringsnotatet følger innstillingen som vedlegg 2.

Beskrivelse av finansieringssystemet følger som vedlegg 3.

Per dato er det Oppland og Vestfold fylkeskommune samt Oslo kommune som tildeler midler til de videregående skoler basert på tilskudd per elev. Flere delegasjoner fra andre fylkeskommuner har fått orientering om vårt system. Tilbakemeldingene er positive og det synes nå som de fleste fylkeskommuner vil gå over til et system med tilskudd per elev som et av kriteriene for finansiering av de videregående skoler.

3. Tilbakemeldinger fra høringsrunden

Nedenfor følger arbeidsgruppas hovedkonklusjon på tilbakemeldingene som organisasjonene og skolene ga. Alle innspill i høringsrunden følger vedlagt i sin helhet.

a) Effekt av selve systemet/behovet for å endre systemet

- Følgende prinsipper ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av de nye finansieringssystemet*
 - *Modellen skal oppfattes som rettferdig*
 - *Modellen skal være enkel å forstå/operere*
 - *Modellen skal stimulere til økt arbeid for rekruttering og til effektiv organisering/drift*
 - *Modellen bør stimulere til fleksibilitet og kreativitet*
 - *Forutsigbarhet*
 - *Ressurser til tilrettelagt opplæring bør ikke inngå i tilskudd pr. elev*

Er intensjonene i disse prinsippene ivaretatt ut i fra deres skoles synspunkt?

Har dere ev forslag til forbedring?

Det er stort sett enighet om at modellen er enkel å forstå/operere og at den stimulerer til økt arbeid for rekruttering og til effektiv organisering/drift. ”Klassekampen” er i noe grad flyttet til skolenivå.

Fordeling av skjønnsmidler oppleves ikke som rettferdig. På hvilket grunnlag disse midlene blir fordelt må dokumenteres. Flere skoler opplever satsen for allmenne fag som lav, særlig skoler som

har små grupper innen studieretningen. En annen problemstilling er ”konkurransen fortrinnet” skoler i byområder har med jevn elevøkning og store elevgrupper.

Planleggingen av skoleåret er med denne modellen mer krevende. Frafall fra inntak til skolestart, samt frafall fram til telletidspunktet 1. oktober er usikkerhetsmomenter.

Alle slutter seg til at ressurser til tilrettelagt opplæring ikke bør inngå i tilskudd pr. elev.

Hovedkonklusjon: Modellen er bedre enn ”gammel modell” men bør justeres.

2. *Rektors ”nye handlingsrom” som følge av den nye finansieringssystemet*

”Handlingsrommet” er benyttet til å differensiere gruppestørrelsene i større grad enn tidligere. Store grupper finansierer mindre grupper etc. Skolene tar i større grad inn primærsøkerne og strekker seg langt for å gi alle et tilbud.

Flere elever uten økte budsjetttrammer har medført at handlingsrommet ikke oppleves som ”større”. Skolen opplever et større fokus på økonomi.

3. *Ressursdisponering*

a) *Støttefunksjoner*

I liten grad omfordelt ressurser, men 6 skoler oppgir at det omfordelt fra ledelse.

b) *Utstyr og mindre ombygginger.*

6 skoler mener at midler til utstyr og ombygginger skal øremerkes, men 7 mener at midlene bør ligge i tilskudd pr. elev. De 6 skolene som mener at midlene skal øremerkes begrunner dette med at det er vanskelig å finne ressurser til utstyr og mindre ombygginger innen ramma for tilskudd pr. elev. Det er ønskelig med en pott å søke på for uforutsette ting. Dette vil også gi fylkesopplæringsjefen innsikt i skolenes utfordringer.

4. *Budsjettjustering hver høst*

7 skoler ønsker ikke budsjettjustering om høsten, 4 sier et klart ja til dette, mens 2 er usikre. Er telletidspunktet riktig? Noen skoler opplever frafallet fra inntaket til telletidspunktet som problematisk. Må planlegge med et elevgrunnlag, men får budsjettmidler for et annet elevgrunnlag.

5. *Kostnader vedrørende lokaler*

Skolene ønsker at kostnader til lokaler blir holdt utenom tilskudd pr. elev. Vanskelig å innarbeide incitament for arealeffektivisering. Antall kvm pr elev vil bli redusert i takt med elevøkningen. Flere prosjekter som vil gi bedre arealeffektivisering er satt i gang jfr. Hjerleid, Vinstra, Gjøvik, Hadeland. Sentraladministrasjonen bør ha hovedansvar for energiøkonomisering etc.

6. *Skjønnsmessige basistilskudd/overgangsordning*

Misnøye vedrørende fordeling av skjønnsmessig tilskudd.

Forslag til forbedringer:

- Reelle dokumenterbare merkostnader knyttet til ressurskrevende drift bør legges til grunn.
- Kriterier bør knyttes til politiske vedtak.
- Utligne forskjeller mellom sentrale strøk/distriktene – regionale utfordringer
- Opprettholde små tilbud, ekstra tilskudd til små AF-grupper
- ikke varig tilskudd, gjenstand for jevnlig vurderinger
- Grunnbeløp i forhold til forventet tilbud i regionen
- OFK's regionale midler for å opprettholde tilbud

7. *Ev. andre innspill synspunkter*

Er det andre sider ved finansieringssystemet dere ønsker å belyse?

Redusere den sentrale aktiviteten i fylkeskommunen for å frigjøre midler til skolene.

Den politiske styringen er redusert – kan bli misforhold mellom elev ønsker / satsing på billige tilbud / regionens behov

Når ”stykkpris” kombineres med reduksjon i økonomiske rammer blir det reelle handlingsrommet lite.

Krav om økt bruk av IKT i undervisningen må kompenseres økonomisk.

Nye tanker og engasjement mht organisering av undervisningen

Utsikta virkninger

Kamp mellom avdelinger på skolen – grunnet bevissthet omkring her enkelts elev bidrag til budsjettet.

Behov for økonomisk ”buffer” – større usikkerhet omkring neste skoleårs økonomi

Store elevgrupper – for mange elever i enkelte klasserom

Taktisk inntak for å sikre god oppfylling i klassene kan skje

Bidrar ikke til samhandling mellom skolene

Kunnskapsløftet

Vil dette medføre sentralisering?

Usikkerhet omkring søkning – kan skape forskyvning i forhold til i dag.

”Prosjekt til fordypning” – utfordring å gi et bredt tilbud her ved små grupper/avhengig av det lokale næringsliv

Bredden og kvaliteten i studiespesialiserende program blir en utfordring

Lite ressurser til å realisere Kunnskapsløftet.

Tettere samarbeid mellom skoler for å opprettholde tilbud

b) Effekt av FT-vedtak om budsjetttrammen skolene har; dvs ev synspunkter på skolenes økonomiske rammer

Her er konklusjonene at smertegrensen nå er nådd. Ostehøvelprinsippet er inntil nå benyttet men ytterligere reduksjon i de økonomiske rammer vil gå utover kvaliteten og vil medføre:

- Større undervisningsgrupper
- Mer sjølstudium/lærerfrie timer
- Vurdering av tilbudet, som særlig rammer små fag
- Mindre oppfølging av enkeltelever, vanskeligere å differensiere undervisningen
- Manglende fornyelse av utstyr
- Forringet arbeidsmiljø for lærerne

Har politikerne i Oppland nok fokus på fylkeskommunens driftsoppgaver?

4. Arbeidsgruppas vurderinger

Arbeidsgruppa vurderer det slik at det nye finansieringssystemet er godt mottatt og i hovedsak fungerer etter intensjonene. Særlig har prosessen rundt elevinntaket blitt mer smidig. I 2005 var det ingen søkere med ungdomsrett uten tilbud etter 2. inntaket. Dette er en unik situasjon i Oppland og landet for øvrig. Skolene har strekt seg lang for å gi tilbud i tråd med elevens ønsker. Nesten alle utlyste tilbud ble satt i gang.

Fra 2003 til 2005 har vi hatt en elevvekst på ca 400. De økonomiske rammene har ikke økt i takt med denne elevveksten. Antall elever pr. lærerårsverk har i samme tidspunkt økt med 0,6 (fra 6,4 til 7,0). Denne økningen er i "snitt" tilrådelig.

Skolene har håndtert denne reduksjonen i ressurser pr elev til nå., selv om det har vært enkeltksemppler på undervisningsgrupper som har vært større enn det som er pedagogisk forsvarlig.

Justering av dagens system

I tråd med de innspill som er kommet bør finansieringssystemet justeres noe.

Budsjettjustering hver høst, se punkt 3 a), punkt 4

Arbeidsgruppa tilrår ikke at budsjettet justeres etter ny elevtelling om høsten. Dette da ulempen ved å sette av midler sentralt for å finansiere en slik løsning synes større enn ulempen ved at skolene ikke får kompensert elevøkningen før 5 måneder inn i skoleåret. Prinsippet om enkelhet veier også mot en slik budsjettjustering.

Skjønnsmidler, se punkt 3a) punkt 6:

I høringsrunden gir skolene uttrykk for at de ønsker klarere kriterier for fordeling av skjønnsmidlene. Arbeidsgruppa ønsker at disse midlene i stor grad bør benyttes for å opprettholde et desentralisert opplæringstilbud, styrke skoler med svakt elevgrunnlag, sikre tilbud av små fag og ivareta regionale utfordringer. Nord-Gudbrandsdal videregående skole har de største utfordringer i henhold til dette.

Arbeidsgruppa foreslår at Fylkesutvalget hver vår gir budsjettføringer vedrørende totalstørrelse og fordeling av skjønnsmidler mellom skolene for neste års budsjett. Dette i tråd med fylkestingssak nr. 23/04 – rammer for politisk behandling av saker, videregående opplæring. På denne måten vil tilskuddet bli årlig vurdert og tilpasset aktuelle utfordringer.

En politisk forankring vil gi økt legitimitet, og økt fokus på hver enkelts skole/regions utfordringer. Prinsippet om forutsigbarhet vil med en slik ordning bli i varetatt da skolene kjenner sin tildeling $\frac{3}{4}$ år før budsjettåret starter.

Den praksis vi har hatt med å avsette 2-3 mill.kr sentralt for å ivareta spesielle utfordringer i inntaket videreføres.

Satser for tilskudd pr elev

Noe tilpassning av satsene per elev er også nødvendig. Dette ut i fra de tilbakemeldinger vi har fått, men også tilpassning til Kunnskapsløftet.

Mange av utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet ligner dagens studieretninger.

Vi foreslår 5 sats som i dag, og programområdene gruppert i tråd med tabellen under:

| Sats | Reform 94 | Kunnskapsløftet |
|-----------------|------------------------------|---|
| 1 Kr. 47 955 | Allmenne fag | Studiespes program unntatt kunst og design |
| 2 Kr. 57 757 | Idrettsfag | Idrettsfag, studiespes kunst og design, Vg3 naturforvaltning, Vg3 medier og kommunikasjon |
| 3 Kr 73 567 | Yrkesfag | Yrkesfag |
| 4 Kr 93 592 | IB | IB |
| 5 Kr 100 127 | Naturbruk, Musikk/dans/drama | Naturbruk, Musikk/dans/teater |

Programområdet formgivning i studiespesialisering har 35 uketimer mot 30 uketimer i de andre tre programområdene. Det er derfor naturlig at dette programområdet får høyere tilskudd pr elev enn de andre studiespesialiserende programområdene.

Vg3 naturforvaltning og Vg3 medier og kommunikasjon har en fag-/timefordeling som tilsier at det i praksis er et påbygningskurs generell studiekompetanse og bør ha en lavere sats. Vi foreslår idrettsfag satsen for disse elevene da kostnadsnivået er antatt å være noe høyere en allmenne fag på grunn av deling i yrkesfagene (grupper på ca 15 elever).

Foreslåtte endringer innføres i takt med innføring av Kunnskapsløftet.

Studiespesialiserende utdanningsprogram

Oppland har flere skoler med relativt få elever i dagens allmennfaglige studieretning. I Kunnskapsløftet vil kravet til fordypning gjøre at disse skolene i begrenset grad vil kunne tilby bredde i programområdene (språkfag, realfag og samfunnsfag/økonomi) med dagens finansieringsordning. For å sikre at slike skoler kan tilby en viss bredde foreslår vi at skoler med færre enn 40 elever på VG2 og færre enn 40 elever på Vg3 får satsen for idrettsfag for de første 30 elevene på hvert trinn. I kroner betyr dette ca 290.000 ekstra per trinn (hvis 30 elever) som er nok til å tilby 2 ekstra programfag pr trinn. Valg av programfag for programområdene realfag, språkfag og samfunnsfag/økonomi skjer først på Vg2, på Vg1 er det derfor nok å ha vanlig sats for tilskudd pr elev.

Beregninger viser at de økte kostnader med dette forslaget blir finansiert ved reduksjon i satsen for kunst og design (studiespesialiserende), Vg3 naturforvaltning og medier og kommunikasjon.

Prosjekt til fordypning

Prosjekt til fordypning er et obligatorisk fag i alle yrkesfaglige utdanningsprogrammer med 6 timer på Vg1 og 9 timer på Vg2. Prosjekt til fordypning skal gi elevene mulighet til å prøve ut enkelte eller flere sider av aktuelle lærefag innen relevant utdanningsprogram, få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer de ulike yrkene innen utdanningsprogrammene, fordype seg i kompetansemål fra læreplanene på Vg3-nivå og ta relevante fellesfag fra Vg3 og programfag fra studiespesialiserende utdanningsprogram

Prosjekt til fordypning kan, hvis det skal gjennomføres etter intensjonene, innebære økt individuell tilpasning og derfor økte kostnader. Siden dette faget skal tilbys en så stor andel av elevene (alle på yrkesfag) er det imidlertid urealistisk å kompensere disse kostnadene ved å øke tilskudd pr elev.

Vurdering av FT- ramme til vgo

Det er forventet en elevvekst på 9,5 % fra 2005 til 2008. Med økonomiplanens ramme og gjeldende finansieringssystem vil satsen per elev måtte justeres ned med 8,25 % fram til 2009. For å opprettholde dagens sats må budsjettramma for videregående opplæring øke med 40 mill.kr. I tillegg vil behovet for ressurser til særskilttilrettelagt opplæring og utgifter til tilskudd lærebedrifter og skoleskyss øke i takt med elevveksten (15 mill.kr). Tilbakemeldingene etter høringsrunden er klare. Ytterligere reduksjon i ressurser pr elev vil medføre reduksjon i kvalitet.

Oppland prioriterer en lav andel av totalramma til videregående opplæring sett i forhold til landsgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet er på 64,6 % mens Oppland bruker 62,1 %. Oppland er det fylket som har høyest skyssandel og høyest andel elever i yrkesfaglige studieretninger (mer kostnadskrevenne enn allmennfaglige studieretninger først og fremst pga gruppestørrelse). Dette i tillegg til at vi har en desentralisert skolestruktur tilsier at Oppland bør være på landsgjennomsnitt når det gjelder å prioritere videregående opplæring. Ved å øke ramma til videregående opplæring med 30-35 mill.kr vil Oppland ligge på landsgjennomsnitt i andel av totalramma til videregående opplæring.

Arbeidsgruppa er bekymret for hvordan opplærings situasjonen vil bli de neste årene med stor elevøkning uten økte ressurser. Dette vil føre til større undervisningsgrupper og mindre muligheter for tilpasset opplæring for hver enkelt.

Arbeidsgruppa tilrår en økning i de økonomiske rammer fram til 2009 på 30-35 mill. kr slik at Oppland er på landsgjennomsnittet i andel av totalramma til videregående opplæring.

5. Arbeidsgruppas innstilling

Arbeidsgruppa tilrår som følger:

1. Finansieringssystemet for de videregående skoler basert på tilskudd pr elev videreføres etter dagen system med følgende justeringer:
 - Fylkesutvalget gir budsjettføringer for fordeling av skjønnsmidler i april hvert år for påfølgende budsjettår.
 - Satsene justeres i henhold til punkt 4 i takt med innføring av Kunnskapsløftet
 - Fylkesrådmannen gis fullmakt til å justere/tilpasse finansieringssystemet fortløpende, også for å tilpasse det til Kunnskapsløftet.
2. Finansieringssystemet evalueres på nytt våren 2009
3. Arbeidsgruppa tilrår en økning i de økonomiske rammer fram til 2009 på 30-35 mill.kr slik at Oppland nærmer seg landsgjennomsnittet i andel av totalramma til videregående opplæring

Protokolltilførsel:

To av gruppas medlemmer (Sellæg, Kristiansen) er uenig i følgende deler av arbeidsgruppas innstilling:

1. Budsjettjustering hver høst

Når elevøkning om høsten medfører ny "klasse" (ny gruppe i størrelses orden 30 elever på studieforberevende programområder og 15 elever i yrkesfaglige programområder) bør skolen få kompensert dette økonomisk fra skolestart, slik det ble tidligere med tildeling av klasse ressurser.

2. Økonomiske rammer

Ved innføring av Kunnskapsløftet og økte krav til tilpasset opplæring for hver enkelt elev er det ikke tilrådelig at ressurser pr elev blir redusert ytterligere. De økonomiske rammer bør økes med 55 mill.kr. fram mot 2009 for å opprettholde dagens nivå og kvalitet i den videregående opplæringen i Oppland

Oddbjørn Snøfugl
sign.

Edvin Straume
sign.

Signy Sellæg
sign.

John Kristiansen
sign.

Klaus Eriksen
sign.

Bente Steinbakke
sign.

Liv Mork Høistad
sign.