



FORDELINGSMODELLER FOR SKOLENE I EN KOMMUNE

Fem modeller og erfaringer med disse

KS KOMMUNENES
SENTRALFORBUND



— UTVIKLING OG
DOKUMENTASJON —

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
3	AGENDAMODELLEN.....	6
3.1	Beskrivelse av modellen	6
3.2	Kommunenes erfaringer	8
3.2.1	Steinkjer kommune	9
3.2.2	Suldal kommune.....	11
3.2.3	Oppdal kommune	11
4	FREDRIKSTADMODELLEN.....	12
4.1	Beskrivelse av modellen	12
4.2	Erfaringer fra Fredrikstad	13
4.3	Erfaringer fra Hamar.....	14
5	RÆLINGMODELLEN	16
5.1	Beskrivelse av modellen	16
5.2	Erfaringer fra Rælingen.....	18
5.3	Andre kommuner som synes modellen ser interessant ut.....	18
6	GJØVIKMODELLEN.....	19
6.1	Beskrivelse av modellen	19
6.2	Erfaringer fra Gjøvik.....	20
7	OSLO KOMMUNE, STORBYMODELLEN – IKKE VEDTATT	21
7.1	Beskrivelsen av ny modell.....	21
7.2	Bakgrunn for utvikling av ny modell.....	23
7.3	Modeller brukt i andre storbyer.....	24

1 Sammendrag

Rapporten beskriver fem modeller for hvordan kommuner fordeler midler internt til sine skoler. Kommunene har kommet med sine erfaringer og uttaler tilfredshet med den modellen de har valgt. De nye modellene legger stor vekt på at midler følger enkelteleven.

At rektorene er delaktige i utviklingen/innføringen av modellen og er med på å diskutere hvilke kriterier som skal brukes, vurderes som svært positivt. At rektorene oppfatter modellen som rettferdig skaper mindre støy. Det er også mulig å synliggjøre det politiske handlingsrommet, og dette trekkes frem som viktig.

Modellene som er beskrevet er:

- Agendamodellen, Steinkjer, Oppdal og Suldal kommune
- Fredrikstadmodellen, modellen er utviklet i Fredrikstad og solgt til Hamar
- Rælingmodellen
- Gjøvikmodellen
- Oslo storbymodellen. I Oslo er saken "Penger følger eleven" – Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen, lagt fram for bystyret, men ikke vedtatt. Her følger også en svært kort omtale av modellene brukt i Göteborg, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Kommunene er spurt om modellen fremmer konkurranse mellom skoler, og om modellen kan utvikles i retning av mer rendyrket "penger-følger-bruker" tankegang. Det er også stilt spørsmål om "bestiller-utfører" organisering. Oppfatningen er at modellene i første rekke er utviklet for å dekke behovet for et effektivt og rettferdig system for fordeling av midler til relativt selvstendige enheter. I mindre grad er modellen sett i sammenheng med annen utvikling i kommunen og debatten om konkurranse og "bestiller-utfører".

Som vedlegg til rapporten følger Rælingmodellen i regneark.

På neste side følger en skjematisk oppstilling av modellene, deres egenskaper, styrker og svakheter slik ledernivået i de respektive kommunene opplever det.

Her følger en oppsummering av modellenes egenskaper, styrker og svakheter sett fra kommunens ledelse.

	Agenda-modellen	Fredrikstad-modellen	Ræling-modellen	Gjøvik-modellen	Storbymodell, Oslo (forslag)
Tilnærmingsmåte	Elev ikke klasse skal utløse ressurser	Tar utgangspunkt i dagens system og struktur	Lov, regelverk	Elev ikke klasse og rettferdighet	Penger følger bruker, sosioøk. kriterier
Hovedstyrker	Ønsket et system der ikke den 30 eleven utløste en ny klasse	Brukes i simulering, data direkte til GSI,	En matematisk fordeling av ressursene, synliggjør handlingsrom	Ønsket et system der ikke den 30 eleven utløste en ny klasse	Skolene skal få større handlingsrom
Svakheter	Noe komplisert	Svært detaljert, Hamar kommune har forenkelt noe	Svært detaljert	Har fremdeles en manuell del, for detaljert	-----
Rettferdig, objektiv, kjent og åpen for skolene	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ressurser følger enkeltelev	Kan utvikles	Kan utvikles	Kan utvikles	Ja	Ja
Spesialund. lagt inn	Mest mulig inn	Noe som generell styrking, resten utenfor	Noe til randsone-problematikk resten utenfor	-----	Noe holdt utenfor
Brukt til simulering	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Kan brukes på skolenivå	-----	Ja	Rektor bruker deler av modellen	-----	Nei
Fremmer konkurranse mellom skolene	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skolene beholder overskudd	Varierer	Ja	Ja	Ja	Avhengig av bystyrets godkjenning av årsregnskapet
Fremfører underskudd	Varierer	Ja	Ja	Nei	Avhengig av bystyrets godkjenning av årsregnskapet

(---- har ikke svar fra kommunen.)

2 Innledning

Kommunes Sentralforbund ønsket en kartlegging av styrker og svakheter ved ulike modeller kommunene bruker internt ved fordeling av midler til den enkelte skole.

Ansura AS har kontaktet forsknings- og konsulentmiljø for å finne modeller for fordeling av ressurser som er gjennomtenkte og relativt nyutviklede.

Inntrykket etter gjennomgangen er at mange kommuner har videreutviklet det systemet de har brukt for fordeling fra 1986 og fremover. Disse er ikke i hovedfokus i denne rapporten.

Andre kommuner har tenkt nytt og utviklet systemer som er mer automatiserte og som man bruker mindre tid på. Kommunenes egenutviklede modeller dominerer, men forskningsmiljøer og konsulentmiljøer Ansura har snakket med sier de kan bidra i prosessen. Unntaket er Agenda Utredning & Utvikling AS som har utviklet en modell som tilpasses hver kommune.

Kommunenes utgangspunkt har vært forskjellig og det påvirker måten modellene er bygget opp på. Det har derfor ikke vært mulig å beskrive hver enkelt modell etter samme mønster. Å gjengi modellene slik at de blir helt klare å forstå er vanskelig uten å demonstrere dem. Kommunene har velvillig beskrevet sine modeller, men skal man se dem i sin fulle bredde kreves mange regneark. For å gi et bedre bilde av hvordan en slik modell virker er Rælingmodellens regneark vedlagt. Formlene som danner grunnlag for utregningene er ikke synlige.

Samlet sett gir modellene et godt bilde av den tenkning og de modeller som brukes i kommunesektoren i dag.

De fem modellene som presenteres i denne rapporten er:

- Agendamodellen, Steinkjer, Oppdal og Suldal
- Fredrikstadmodellen, modellen er utviklet i Fredrikstad og solgt til Hamar
- Rælingmodellen
- Gjøvik modellen
- Storbymodellen, Oslo kommune (ikke vedtatt). Her følger også en svært kort omtale av modellene brukt i Gøteborg, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Oslo 03.12.02

3 Agendamodellen

Ni kommuner, Asker, Eidsvoll, Kvam, Masfjorden, Oppdal, Steinkjer, Suldal, Tinn og Ullensaker har i samarbeid med Agenda kartlagt sin praksis (før 2002) og lagt grunnlaget for en alternativ modell for fordeling av rammetimer. Agenda har en basismodell som tilpasses og utvikles i samarbeid med hver kommune. De ni kommunene samlet seg om flere forbedringer ut fra dagens ståsted.

3.1 Beskrivelse av modellen

1) Redusere forskjeller i ressurser per elev

Likevel ikke større utjevning enn regelverket tillater. Gjennomgangen viser at det er muligheter å redusere forskjellene i ressurser per elev innenfor nåværende regelverk. Større likhet i ressurser per elev kan virke mer "rettferdig" og redusere økonomi argumentet i diskusjonen vedrørende eventuell nedleggelse av små skoler.

2) Behovs- og ikke regelverkstildeling

3) Unngå at tildelingen legger begrensninger for å tilrettelegge tilbudet på best mulig måte på den enkelte skole.

4) Minst mulig tildeling fra sentralt nivå ut fra subjektive kriterier - dvs. etter spesielle behov. Spesielt gjelder dette spesialundervisning, der erfaring tilsier at antall enkeltvedtak reduseres når det legges inn i rammen.

5) Redusere betydningen av klassesdeling i ressurs sammenheng.

Konsekvensen er at endringen i ressurser fra år til år i større grad blir et beløp per ny elev og i mindre grad en sprangvis endring når en ny klasse må opprettes. Det vil bety følgende endringer:

- En vil unngå det økonomiske argumentet om størst mulige klasser, som sammen med den fysiske plassen er bakgrunnen for behovet for justering av kretsgrenser.
- Økt stabilitet i ressurstilgangen fra år til år for hver skole.
- Enklere overordnet økonomisk planlegging, ved at kommunene i sin langtidsbudsjettering kan budsjettere driftsbudsjettet ut fra en prognose om endring av antall elever og ikke antall klasser.

Redusere forskjeller i ressurser per elev

En konklusjon fra utviklingsarbeidet i de 9 kommunene er at det for alle kommunene finnes et potensiale for å utjevne forskjellene i ressurser per elev. For kommuner som vurderer å legge ned små skoler kan derfor en gjennomgang av følgende være aktuelt:

- Dagens struktur og fordeling av rammetimer.

-
- Dagens struktur, med en fordeling av rammetimer hvor en utjevner ressursene per elev så langt det er tilrådelig og mulig ut fra regelverket.
 - Ny og mer sentralisert struktur.

I den økonomiske delen av vurderingen er det hensiktsmessig å ta hensyn til både drifts- og investeringskostnader. Vedrørende skysskostnader bør en spesielt merke seg at det kan gi fylkeskommunen økte kostnader. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å opprette rutetilbudet når avstanden tilsier det (skolevei på minst 4 km, for 1. klasse gjelder 2 km), mens kommunen kun betaler barnebillettprisen. Erfaringsmessig utgjør de fylkeskommunale kostnader til en skolerute ca. 3 ganger så mye som de kommunale. I tillegg er de samfunnsmessige totalkostnader viktig å synliggjøre, som blant annet verdien av reisetiden.

Behovs- og ikke regelverks tildeling

Tidligere tildelte kommunene rammetimer i form av en samlet pott til den enkelte skolen. Den enkelte skolen benyttet seg av denne potten på den måten som var mest hensiktsmessig for vedkommende skole.

En alternativ tilnærming som er skissert i dette prosjektet tar utgangspunkt i en motsatt rekkefølge i forhold til tidligere praksis, i tillegg til at andre kriterier blir lagt til grunn:

- Tildelingen foretas ut fra "objektive kriterier" som eksistens av en skole som en egen administrativ enhet, antall trinn, antall grupper, antall klasser og antall elever.
- Det foretas en kontrollberegning som en forsikring om at skolens ledelse er i stand til å følge regelverket og kommunale vedtak med den tildelte ressursrammen.

Mulige "objektive" kriterier. Listen er ikke satt opp prioriteringsmessig.

- Likt per skole, for eksempel tildeling av en grunnressurs per skole til administrasjon, ut fra antall trinn skolen har undervisningstilbud til. Tildeling av timer ut fra et slikt kriterium vil gi følgende utslag: En fådelt skole med 2 eller flere trinn per klasse får flere rammetimer per klasse enn en fulldelt skole. En skole med 2 eller flere klasser per trinn får færre rammetimer per klasse enn en skole med 1 klasse per trinn.
- Pr klasse, hvis en klasse er over et gitt antall elever. F.eks gir mange kommuner i dag ressurser til en ekstra pedagog for 1. klasser med over 18 elever ut fra regelverket.
- Pr elev over en gitt gjennomsnittlig størrelse i klassen. Man gir en ressurs per elev til klasser over en viss størrelse. (Som eksempel tildeler Asker kommune 0,57 timer pr. elev fra og med elev nr. 16 i klassen fra 2-7 klasse. For 1. klasse 1,14 timer pr. elev fra og med elev nr. 13 i klassen. Kommuner som har fulldelte og fådelte skoler starter ofte tildeling av ekstraressursen til fådeltskolene ved et lavere elevtall enn i de fulldelte.)

Når kommunen skal utforme sin fordelingsmodell må det diskuteres hvordan de ulike kriteriene skal vektas, slik at de gjør skolene ressursmessig likestilte i forhold til å kunne gi elevene et skoletilbud. Som eksempel må man diskutere om en skole skal få mer ressurser til en 9. klasse med 25 elever enn en 9. klasse med 15 elever osv.

Minst mulig tildeling fra sentralt nivå - dvs. etter spesielle behov

Prosjektgruppen anbefalte at man la mest mulig av ressursene inn i rammen som skal fordeles ut fra objektive kriterier. Dette fordi en ellers vil ha for stor fokus på å få "sin del" av en sentral pott.

Konkret anbefales det at følgende rammetimer tas henholdsvis innenfor og utenfor rammen som skal tildeles ut fra objektive kriterier:

Timer som bør inngå i fordelingen etter "objektive kriterier"

- Rammetimer som tildeles ut fra antall klasser, elever etc., i dag, bla.: minstetimetall, delingstimer, pedagogisk styrking, klassestyretimer, 2-timers ramme etc
- Deler av ressurser som rubriseres som spesialundervisningen i dag, dvs. den delen en kan forvente ut fra en "normalfordeling" av elever med særskilte behov. Samtlige kommuner arbeider for å legge deler av ressursbruken fra spesialundervisning tildelt ut fra vedtak om enkelttimer inn som en del av rammen.

Kommunene Eidsvoll, Ullensaker og Suldal har kommet langt i å legge deler av ressursene til spesialundervisning inn i "objektive kriterier". Erfaring tilsier at det er vesentlig at man får en garanti for at ressursene ikke forsvinner. Det må selvfølgelig heller ikke innebære en forringing av barns rettigheter. I praksis betyr et system der antall vedtak ikke påvirker skolens ressursramme at noe av behovet for vurderinger i enkelt saker tas bort, enten en delegerer fullmakten til å fatte vedtak om tildeling av timer innenfor visse områder til skolene eller ikke.

Hvilke timer bør ikke inngå i fordelingen etter "objektive kriterier".

- Den delen av ressurser til spesialundervisningen som går til elever med store behov.
- Særskilt norskopplæring og morsmålsundervisning for språklige minoriteter.
- Timer pga redusert leseplikt for lærere over 58 år. Dette fordi en bør unngå at skolen ikke vil ha eldre arbeidstakere. Bør heller løses ved omregning fra rammetimer til stillinger og kroner.
- Rammetimer til sentrale tillitsvalgte for hele kommunen.

Timer som man ikke er entydig på om skal inngå i rammen

- Administrasjonsressursen beregnes i dag ut fra "objektive kriterier" som antall elever og omfang av tildelte ressurser for øvrig. Det er derfor ikke av stor betydning, hvorvidt denne ressursen er utenfor rammen og beregnes etter disse kriteriene, eller inngår i rammen og beregnes ut fra felles kriterier for alle ressurser.

3.2 Kommunenes erfaringer

I samarbeid med Agenda og KS er kommunene Steinkjer, Suldal og Oppdal valgt for å bidra med sine erfaringer. Utviklingsarbeidet ble avsluttet i mars 2002. Kommunene har derfor mer erfaring med utviklingsarbeidet enn selve modellen.

3.2.1 Steinkjer kommune

Steinkjer kommune (20600 innb.) har i dag ca 2.800 elever fordelt på 13 barneskoler og 2 ungdomsskoler. Av de 13 barneskolene er 6 fadelte skoler og 7 fulldelte skoler. Elevtallet ved barneskolene varierer fra ca 30 elever ved den minste skolen til ca 400 elever ved den største.

Agendamodellen er en fordelingsmodell for undervisningstimer i skolen, og kommunen tok denne først i bruk denne høsten som en prøveordning og har ennå ikke foretatt en grundig evaluering av prøveperioden. Modellen åpner også for fordeling av timer til spesialundervisning etc, men så langt har kommunen ikke tatt i bruk modellen til slik fordeling.

Når det gjelder fordelingen av læremidler, inventar etc benytter kommunen i dag en modell som gir et grunnbeløp til hver skole og så fordeles midlene etter antallet elever.

Bakgrunnen for at modellen ble valgt var at kommunen over en periode har hatt som målsetting å se på en alternativ fordeling av timerressursene i skolen. Kommunen ønsket:

- å utjevne kostnadsøkningen ved klassesdeling, og gjennom det få større forutsigbarhet omkring hvilke ressurser skolen har til rådighet
- å utjevne evt. forskjeller i rammetimer pr elev mellom skolene
- å utarbeide en modell som i økt grad forholder seg til dagens skolehverdag med ny læreplan, økte muligheter for fleksibel organisering av skolehverdagen, og benytte den handlefriheten Steinkjer har i dag
- utarbeide en modell som i stor grad gir mulighet for å benytte ulike objektive kriterier ved fordeling av timerressursen

Styrken ved modellen slik den er utarbeidet er at den er fleksibel i valg og vekting av kriterier. På denne måten kan kommunen selv vekte de ulike variablene som klasse, trinn, elev etc slik det er hensiktsmessig ut fra organisering og total ramme. Dette gjør at graden av måloppnåelse i forhold til målene ovenfor i sterk grad vil være avhengig av de valg kommunen selv gjør. Det må påpekes at modellen ikke foretar en beregning av hvor mye ressurser skolene skal ha, men foretar en fordeling av den totale timerressursen som er avsatt. I tillegg foretas det en kontroll opp mot regelverk og lovverk for å gi et bilde på om disse oppfylles.

Steinkjer kommune tok i bruk modellen fra 01.08.02 med selvvalgte vektinger av de ulike kriterier. Kommunen valgte her å knytte en betydelig del av de ressurser som ble fordelt opp mot elevfaktoren. Dette innebar at timerressurs pr elev i langt sterkere grad ble lik uavhengig hvilken skole i kommunen eleven går på. På de to ungdomsskolene i kommunen er timerressurs pr elev tilnærmet lik. Under arbeidet med vektlegging av de ulike kriteriene forsøkte kommunen med en fordeling utelukkende etter elevtall, men dette resulterte i at enkelte skoler fikk tildelt under lovens minimumsgrense. Dette har trolig sammenheng med at kommunen har svært lite midler til fordeling ut over lovens minimum.

En annen viktig styrke med modellen er at den gir små utslag ved "klassedelinger", i og med at en større del av ressursene er knyttet til elevfaktoren. Dette gjør at forutsigbarheten er større når det gjelder ressurstildeling og planarbeid.

Det som av noen kan oppfattes som en svakhet med modellen kan være at den er en fordelingsmodell og ikke en beregningsmodell. Dette var imidlertid et av valgene som ble tatt ved igangsetting av prosjektet i Steinkjer. Kommunen ønsket en modell som i stor grad ikke foretok beregninger etter gamle kriterier, men som i stedet foretok en kontroll av totalt timetall for skolen opp mot lovbestemt timetall. På denne måten ble skolens totale timetall satt i fokus og ikke "deltimetall" til ulike funksjoner, noe som kan hemme fleksibel bruk av ressursene.

Modellen krever kunnskap i bruk av Excel, men på det nivået fordeling av ressursene foretas i Steinkjer kommune er modellen svært effektiv i bruk. Dette var imidlertid også tilfellet med den gamle modellen som ble benyttet i Steinkjer kommune.

Rektorene har vært med på utviklingen gjennom deltakelse i selve prosjektgruppen, diskusjoner i rektorkollegiet, nettverksgrupper og på høringer ved de enkelte skolene. De fleste rektorene oppfatter selve modellen som rettferdig, men har sterke synspunkter på totalrammen som fordeles. En større ramme til fordeling har nok trolig gitt større tilfredshet også hos de skolene som fikk redusert sitt timetall sammenlignet med tidligere.

Politikerne har lagt en fast skolestruktur. Fordelingsmodellen legger føringer på den måten at jo større vektlegging eleven har ved fordeling av ressursene, jo mindre betydning har selve undervisningsressursen ved beregning av ulike forslag til ny skolestruktur.

På spørsmål om modellen kan videreutvikles til å bli en "penger-følger-bruker" modell sier kommunen at man ikke har foretatt noe eksakte vurderinger omkring dette. En av målsettingene ved å ta i bruk en alternativ modell var å utjevne forskjellen i timeressurser pr elev. I dette ligger det at kommunen selvsagt ønsker å ha en så lik ressursfordeling mellom elevene uavhengig hvor de går på skole i kommunen. Dette lar seg imidlertid ikke gjennomføre fullt ut med dagens ressurser til fordeling og de begrensninger som ligger i lov- og regelverk (bl.a. morsmålsundervisning, norskundervisning for fremmedspråklige, spesialundervisning enkeltvedtak m.v.).

En videreutvikling av modellen og tenkingen omkring dette temaet vil være en naturlig del av evalueringen av modellen.

Det er innført økonomisk rammestyring ved skolene i Steinkjer kommune. Man har i dag imidlertid ikke en ordning som gjør at skolene beholder overskudd/fremfører underskudd ved overgang til nytt budsjett- og regnskapsår. Overskudd ved utgangen av skoleåret (dvs våren) må/kan imidlertid sees i sammenheng med ressursene for høsthalvåret i neste skoleår.

3.2.2 Suldal kommune

Suldal kommune (ca 4000 innbyggere) så det som en stor utfordring å være en av de mindre kommunene i prosjektet. Kommunene har flere små 1-10 skoler. Flere skoler er fådelte og på en skole er det så mange som 4 årstrinn i samme klasse. For kommunen var det derfor viktig at man fant en tildeling som tok hensyn til dette. Det ble lagt til rette for dette i samarbeid med Agenda, og Suldal har brukt regnearket og fordelt midler etter tre kategorier: administrasjonsressurs, undervisningsressurs og assistentressurs. I disse tre kategoriene ligger alle midlene. Kommunen har regnet ut et gjennomsnittlig elevtall for de neste 5 år og den fordelingen som ble gjort til skolene denne høsten skal ligge fast i de neste 5 år. Skolestrukturen ligger også fast.

3.2.3 Oppdal kommune

Oppdal kommune har 6.300 innbyggere. Kommunen har 5 skoler. Alle barneskolene er fådelte.

Bakgrunnen for at modellen ble valgt var at kommunestyret ville ha en vurdering av flytting av enkeltelever for å unngå kostnadsøkning. Kommunen undersøkte om det fantes leverandører av verktøy/modeller som kunne hjelpe dem i prosessen. Agenda og deres modell som legger vekt på at den 30 eleven ikke skal utløse ressurser til en ny klasse passet bra.

Modellen har vært oppfattet som relativt enkel, men det er likevel komplisert å forstå de beregningene som gjøres. Kommunen har fordelt 70% av midlene til skole ved hjelp av modellen og objektive kriterier. De resterende 30% er fordelt til skolene for å ivareta "seniorlønn", vaktmestertjenester og kostnader ved spesielle skoler (skoler som har barnehager som inngår i samme driftbudsjett bl.a.).

Innføringen av ny modell og nedskjæringer har vært sett i sammenheng og selv om modellen er rettferdig er det de trange rammene som dominerer diskusjonen. Modellen har omfordelt midlene slik at de små skolene har fått litt mindre og dette har vært vanskelig.

Skolene er resultatenheter og rapporterer direkte til rådmann. Man oppfatter ikke at modellen skaper konkurranse mellom skolene. Modellen kan utvikles til å bli en modell der "Penger-følger-bruker", men rådmann tror det er vanskelig å rendyrke en slik modell. Han mener det må ligge inne muligheter for skjønnsmessige vurderinger. Modellen er tenkt inn i kommunens arbeid med "bestiller – utfører", men det har ikke vært fokus. Skolene i Oppdal beholder overskudd, et evt. underskudd blir diskutert.

4 Fredrikstadmodellen

Fredrikstad kommune i Østfold har 67.000 innbyggere. I 1994 ble fire kommuner slått sammen med gamle Fredrikstad og den nye storkommunen ble dagens Fredrikstad.

2 ansatte i Fredrikstad kommune har utviklet et program de selger gjennom Firma OPPVEKSTDATA A/S. Programmet Argus Grunnskole (utviklet i excel-regneark) er brukt fra skoleåret 1996/97 i noen av kommunedelene (som ble etablert etter sammenslåingen). I år er modellen brukt i hele kommunen og rektorene ved de 30 skolene har vært kurset og bruker verktøyet mer eller mindre i dag. Ressurser gis etter objektive kriterier som rektorene er med å vurderer.

4.1 Beskrivelse av modellen

Programmet baserer seg på at skolene får tildelt rammetimer og driftsmidler ut fra kriterier som den enkelte kommune tilpasser sine økonomiske rammebetingelser.

Del 1 er elev- og klassebegrepet.

Bygger på kjent elev- og klasse tall (GSI), Grunnressurs etter loven.

Del 2 er øvrige elevtimer.

Her beregnes alle andre elevtimer; som spesialundervisning, salg av spesialundervisning (bl.a. elever i fosterhjem fra andre kommuner), norsk II og morsmål. På overordnet nivå i programmet legges også inn felles kriterier som rektorene har vært med å vurdere. I dag er det noe forskjeller mellom barne- og ungdomsskolene. Alle klasser får en del årstimer som ligger i "bunnen" i modellen (generell styrking), det kan så gis tillegg til disse, det legges inn midler til vikar, assistent og lærerressurser etter § 5.

Del 3 er administrasjon.

Skolenes administrasjon, klassestyrerressurs, ressurs til seniorpolitikk, ressurs til IKT-kontakt, bibliotekar osv. legges inn.

All den informasjon som nå er lagt inn gir grunnlag for skolens totale budsjett for lønn. Alle skolene har et lønnsark med lærernes lønn. Programmet regner ut en gjennomsnittlig timelønn, som ligger i bunn når skolene får sitt budsjett basert på tildelte timer. Det berignes budsjett for vår og høst i forhold til rammetimer vår og høst.

Driftsmidler legges også inn avhengig av antall elever og antall voksne pr. skole. Skolen forvalter selv de midlene de får til drift.

Selve regnearket

Regnearket er koblet opp mot alle de 30 grunnskolene eksempelvis slik at det i fjor var svært lett å beregne og synliggjøre konsekvensene av skolepakke 2. (Ett lønnstrinn pr. 1. januar og to lønnstrinn pr. 1. august ble registrert ett sted og systemet simulerte deretter hvilke økonomiske konsekvenser dette førte til.)

Systemet brukes også aktivt når man må skjære i budsjettet. Det er lett å se hva tiltak som foreslås frigjør av økonomiske midler. Som eksempel kan nevnes at man foreslår å forandre faktoren på vikar som er 4% til 3%. Modellen regner ut hvor mye dette utgjør.

Programmet lager også budsjett for SFO, og brukes av hver enkelt rektor for styring av midler ved egen skole.

Systemet er fleksibelt i den forstand at kommunen bestemmer hvilke forutsetninger som skal legges inn og de økonomiske konsekvensene beregnes på grunnlag av disse. Detaljnivå bestemmes også på dette vis. Programmet kan tilpasses den modell den enkelte kommune ønsker å ha, i forhold til å fordele ressurser skolene i mellom.

Selve programmet består av "makro-knapper", og hver "knapp" representerer et nytt regneark. Man begynner gjerne med knapp1 "kriterier rammetimer" og fortsett med de andre til prosessen er ferdig. Celler kan stenges slik at formler og utregninger ikke blir ødelagt.

Programmet består av 2 nivåer – kommunenivå og skolenivå.

Alle grunnleggende premisser for beregning av rammetimetall defineres ett sted: kommunenivået. Skolenivået henter sine premisser herfra.

På kommune-nivået defineres også alle budsjettforutsetninger, også de som er gitt av rådmannen i budsjetttrundskriv.

Kommunenivået akkumulerer og samler alle opplysninger fra skolenivået.

4.2 Erfaringer fra Fredrikstad

Fredrikstadmodellen Argus ble for første gang benyttet på alle kommunenes 30 grunnskoler våren 2002. Før det hadde hver kommunedel ansvar for fordeling av midler til "sine" skoler. To kommunedeler hadde brukt systemet før, da personen som har utviklet systemet har jobbet i disse kommunedelene. Mange kjente derfor modellen og mente den var hensiktsmessig å bruke når man skulle samordne fordelingen. Modellens styrke er at man får en samlet oversikt, kan justere og se konsekvensen av de justeringene man gjør. Man brukte også modellen til å simulere ulike fordelinger.

I modellen er det utviklet en GSI modul som er bygget opp nøyaktig lik GSI på internett. Ved at alle data ligger inne i øvrige Argusregneark, faller opplysningene inn på rett plass i GSI. Dette er til stor hjelp for rektorene og administrasjonen i kvalitets- jobben som ligger i sentraladministrasjonen.

Modellens svakhet slik man har opplevd den i denne første runden er at den muligens er for detaljert. Alle detaljer ligger åpent i modellen og alle rektorer har innsyn. Diskusjonen har derfor gått litt for mye på detaljene og litt for lite på kriteriene. Det vil antakeligvis bli bedre til neste år og det er også mulig å forandre modellen slik at ikke alle detaljer er

synlig for alle. Modellen oppfattes som effektiv i bruk, med det har tatt tid å få på plass alle detaljene.

I de to kommunedelene som hadde kjennskap til modellen var rektorene godt kjent med den. De rektorene som ikke kjente modellen var mer skeptiske og den matematiske fordelingen synliggjorde i tillegg at det hadde vært store forskjeller mellom kommunedelene og mellom skolene. I dag oppfattes modellen som både riktig og rettferdig av rektorene og det vil bli en mindre krevende prosess neste år i forhold til å få aksept for fordelingen.

Modellen legger ikke spesielle føringer for skolestrukturen og denne vurderes løpende. Kommunen mener modellen ikke fremmer konkurranse mellom skolene. Det er mulig å utvikle modellen slik at den i større grad enn i dag blir en penger følger bruker modell. Man er likevel helt klar på at det vil være behov for skjønsmessige vurderinger fordi det er forskjell i lærerlønn, elevmassen, flyttemønster og lignende. I tillegg ble ansvaret for lærernes arbeidssted nevnt som et moment som kan være viktig å ivareta.

Skolene beholder overskudd evt. underskudd, innenfor de regler som gjelder i økonomireglementet som sier at overskudd ut over 3,5% av bruttobudsjett trekkes tilbake (det er sjelden et problem).

Kommunen uttaler at modellen har vært til stor hjelp i en situasjon der man har hatt en sammenslåing av kommunedeler kombinert med en nedskjæringsprosess.

4.3 Erfaringer fra Hamar

Bakgrunnen for valget av modell i Hamar var bl.a. den gode kontakt de hadde med personer i Fredrikstad. Man trengte en modell før innføringen av reform 97 og en av begrunnelsene for Fredrikstadmodellen var at den hadde alle elementene ang. 6-åringer. Programmet er også lett å tilpasse egne kriterier og det ble sett på som viktig. Hamar vurderte det også dit hen at modellen ivaretok en god kobling mellom pedagogikk og økonomi.

Modellens styrke er at den oppleves rettferdig. Ved innføringen ble den oppfattet litt for detaljert, men dette er endret på. Skolene har full rammebudsjettering og bruker det samme verktøyet på skolenivå.

Modellen er effektiv i bruk og hvert år er en gruppe rektorer med for å gå gjennom kriteriene som skal ligge til grunn for fordelingen og sikre at den blir oppfattet rettferdig.

Skolestrukturen ligger fast og er ikke et diskusjonstema. Modellen er helt uavhengig av skolestrukturen og det er åpent for å søke seg til andre skoler dersom det er plass.

Hamar mener modellen ikke skaper konkurranse mellom skolene, men at det er mulig å utvikle den til å bli mer elevbasert enn den er i dag.

Skolene i Hamar beholder 50% av et evt. overskudd og fremfører 100% av et evt. underskudd. Det er i tillegg alltid skjønnsvurderinger i forhold til endrede forutsetninger.

5 Rælingmodellen

Det er 7 grunnskoler i Rælingen kommune fordelt på 5 barneskoler og 2 ungdomsskoler med til sammen ca. 1850 elever. Ungdomsskolene er organisert som oppvekstsentra med fritidstilbud etter ordinær skoletid. Begge ungdomsskolene har ansatt egen miljøarbeider som har ansvaret for driften av fritidstilbudet. Tre av skolene i kommunen regnes som flerkulturelle og de har i skoleåret 2000/2001 32 ulike språkgrupper blant våre elever.

5.1 Beskrivelse av modellen

Modellen i Rælingen beregner først hvilke ressurser den enkelte skole trenger for å fylle lovens minimum etter opplæringsloven. Deretter legges det på en tilleggsressurs fra kommunens side. Det er her politikernes handlingsrom kommer til uttrykk.

Budsjettet følger skoleåret. Skolene melder inn spesialundervisning, klassestørrelse mv. i mai, budsjettet forligger rett før skoleslutt og justert budsjett i første halvdel av september. Konsekvensen av budsjettet kan bli at lærere må bytte skole hvis det er store endringer i elevtall, klasser, spesialundervisning m.v..

Modellen beregner:

Spesialundervisning, Morsmål og Norsk II fordelt pr. skole.

- Vedtatte timer til spesialundervisning (pedagog eller assistent).
- Norskundervisning for fremmedspråklige og morsmålsundervisning etter enkeltvedtak.

Konverteringsressurs

- For byrdefull arbeidssituasjon.
- 2 timers ramme på ungdomstrinnet, fagrettledning og sos. ped tjeneste.
- Ressurs i forhold til hvor mange timer spesialundervisning osv.

Eldre arbeidstakere

- Mellom 58 –60 år redusert arbeidstid
- Fra og med 60 år redusert arbeidstid

Diverse klasses tillegg.

- Antall klasser over 28 elever som medfører reduksjon i lesetiden.

Voksenopplæring

- Uketimetall
- Grunnlag for beregning av administrativ ressurs hvis en rektor har ansvar.

Beregning av leseplikt pr. årsverk.

- Barnetrinn 26 timer.
- Leseplikt engelsk, norsk osv.

-
- Ungdomstrinnet mer differensiert for eksempel norsk ca 21,2 timer engelsk 22,3 timer. I Rælingen har de estimert gjennomsnittet til 23,1 timer.

Beregning av grunnskolens minimumskrav til leseplikt

- Antall timer pr. klasse, pluss 1 time ekstra i 2,3,4 klasse
- 5,6,7 klasse, 27 timer
- ungdomskole, 30 timer
- første klasse, ekstra lærerressurs

Beregning av administrativ ressurs til rektor og undervisningsinspektør

- Basisressurs, barnetrinn 19%, ungdomstrinnet 26%
- Tillegg SFO
- Tillegg størrelse på skolen, inntil 50 elever, 51 –200 elever, 201 elever eller flere.
- Adm. ressurs for å administrere skoler med mye spesialundervisning.

Dette regnes om til årsverk. På denne måten synliggjøres antall årsverk pr. skole etter kravene i opplæringsloven.

Deretter defineres kommunalt avtalte tillegg i uketimer

- Tillegg administrasjonsressurser, for eksempel sekretær. (Sekretærressursen blir noe historisk betinget, det er vanskelig å variere en slik stillingsprosent hvert år.)
- Tillegg pedagogisk personell. Fordeler tilleggsressurser pr. elev/klasse. (For eksempel tillegg 2 årsverk til ungdomskolen, her valgte de to rektorene at det skulle være 1 årsverk til hver skole. Tillegg barneskole 2 årsverk fordelt etter klasser/elev i skolene.)
- Tildeler også noe etter randsonenelev problematikk, fanger opp behovet for tilpasset opplæring ved den enkelte skole.

Et viktig prinsipp er at det skal oppfattes rettferdig mellom skolene.

Kommunal overtilsetting

- Korttidsfravær, noe midler fordeles til rektorene.

Deretter regnes det om til årsverk. På denne måten synliggjøres antall årsverk pr. skole etter kravene i opplæringsloven inklusive de kommunale tilleggene.

Modellen synliggjør hvor mange årsverk politikerne har bestemt skal gå til skolen utover de krav lovverket stiller.

- Årsverksfordeling pr. i dag synliggjør endringene fra i dag til ny ressurstildeling. Ressurser fordeles på nytt for hvert år.
- Rektor skal oppgi hvor mye ressurser som går til ulike tiltak m.v. av de midlene rektor disponerer utover minstekravet.

Fra årsverk til kroner til hver enkelt skole.

Tilslutt regnes det ut (i en egen modell) hva årsverkene den enkelte skole disponerer koster. Dvs. årsverk fordeles på person og regnes om til midler som tar høyde for årslønn, tillegg til klassestyrer, hvem som skal få klesgodtgjørelse osv. Totalsummen er deretter rektors budsjett vedkommende skal holde seg innenfor. Lærene lønnes sentralt fra, men lærerlønn ligger inne i skolens budsjett.

Modellen er utviklet i dialog med rektorene.

5.2 Erfaringer fra Rælingen

Det var flere årsaker til at rådmann tok initiativ til at det skulle utvikles en ny modell. Rælingen kommune var i en situasjon der det var nødvendig med innsparinger, og det ble gjort beregninger i forhold til om man kunne ta fra undervisningssektoren. Stammespråk og støy fra Undervisningsforbundet gjorde diskusjonen etter rådmannens mening lite konstruktiv. Kommunen ønsket å synliggjøre hva som var lovens minimum og oversatte alle lover til matematikk. Dette var helt nødvendig i forhold til politisk miljø, ingen ønsket å bryte opplæringsloven og diskusjonen ble saklig når dette kom på plass.

En annen styrke med modellen er at den synliggjør det kommunale handlingsrommet og et kvalitetsaspekt.

Modellen er effektiv og klargjør for rektor der det er muligheter for prioriteringer. På et A 4 ark kan i dag rektors prioriteringer gjengis.

Modellen er utviklet i samarbeid med rektorene i en god og langvarig prosess.

Modellen legger til rette for å gi føringer på skolestrukturen fordi det er en simuleringsmodell. Det er lett å se de økonomiske konsekvensene av å legge ned en skole, flytte klasser osv. Skolestruktur diskuteres ikke i Rælingen da det ikke er en aktuell problemstilling. Modellen gir ikke et insitament for konkurranse mellom skolene, men kan utvikles i retning av penger følger bruker og et stykkpris system.

Antall elever og lærerstabens sammensetning med hensyn på ansiennitet og alder kan danne en bunnlinje, deretter legger man på driftbudsjettet. Dette kan gi en stykkpris pr elev.

Skolene beholder overskudd evt. underskudd på papiret. Reelt blir det ikke noe overskudd fordi det er en klar politikk på at ressursen legges i tilpasset opplæring.

5.3 Andre kommuner som synes modellen ser interessant ut

Lørenskog har fattet interesse for modellen og den har vært demonstrert for ledergruppen i kommunen. De hadde derimot ikke vurdert den så nøye at de ønsket å uttale seg i forhold til styrker og svakheter. Sørum kommune er også interessert i å få modellen demonstrert.

6 Gjøvikmodellen

Gjøvik har en desentralisert skolestruktur med 12 barneskoler, 4 ungdomsskoler og 1 kombinert skole. I tillegg har Gjøvik et kommunalt opplæringscenter, GKOS. Der foregår opplæring av voksne elever med spesielle behov samt norsk med samfunnsfag for innvandrere. Gjøvik kommune er delt i 9 virksomhetsområder der grunnskole og voksenopplæring er et virksomhetsområdet. Gjøvik har 27.000 innbyggere.

6.1 Beskrivelse av modellen

Kommunen begynte arbeidet på sin modell i 1986/87 og har videreutviklet den siden den gang. I dag er modellen et regneark der en del fordeles automatisk resten manuelt. Rammetimetallsfordeling er hovedsakelig basert på antall elever ved skolen. Skolene skal melde inn antall elever og det antall elever som er meldt inn pr. 1. februar danner grunnlaget for beregningene neste skoleår.

Elevtallet er grunnlaget for beregningene. Hver elev får en brøk. Flertallet i rektorgruppa ønsket at alle elevene skulle få samme brøk, men konklusjonen ble at det skulle tas hensyn til fädelte skoler. Derfor gis de 10 første elevene i hver klasse en noe høyere faktor enn resten.

Administrasjonsressurs beregnes etter säravtalen:

- en lokal grunnressurs på 10%
- en basisressurs
- en brøk etter antall elever 50-100, 100-200 og over dette

Disse elementene kobles i et regneark og er en äpen forutsigbar prosess. Alle rektorene har innsyn i prosessen, og kan selv gjöre beregninger i forhold til egen skole.

Deretter fölger en manuell del av tildelingen.

- Fordelingen til 6 äringene der den 19. eleven utlöser en ny lærerressurs.
- Tilskudd og refusjon til norsk II og morsmålsundervisning og refusjoner fra andre kommuner.
- Undervisningsrelaterte timer, relatert til lærer, bibliotek, og IT.

Alt summeres i en stillingsprosent. Skolen får midler tilsvarende denne stillingsprosenten og disponerer disse midlene som de vil. En må minst bruke tildelte ressurser til språklige minoriteter (GSI). I tillegg legges til utgifter til husleie og andre driftsutgifter slik at hver skole kan kjøpe tjenester av eiendomsselskapet.

Vikarutgifter plusses på med 4%. Skolene bestemmer selv hvordan de vil bruke denne ressursen.

Fast lønn kjøres sentralt da det kan være store variasjoner i sykellønnsrefusjon noe som kan slå ut svært forskjellig. Evt overskudd/underskudd av dette fordeles til skolene.

6.2 Erfaringer fra Gjøvik

Modellen ble primært utviklet fordi reglen om at den 30 eleven utløste en ny klasse ga for store sprang. Det er allmenn enighet om å la en større del av midlene følge eleven, og at dette gir et mer rettferdig system.

Rektorene har vært med i utviklingen av modellen og den oppfattes som rettferdig især fordi elevene har fått noe ulik vektning, slik at det tas hensyn til de små skolene. Kommunen har både større skoler og grendeskoler. To grendeskoler er vedtatt nedlagt og det skal bygges en ny 1-10 skole.

Modellen er ikke ment å fremme konkurranse mellom skolene og favoriserer ikke en spesiell skolestruktur. Den nye skolestrukturen ble vedtatt i 2001, og forskrifter som følger denne sier at foreldre kan søke overføring av elever hvis de ønsker det. Alle foreldre informeres om dette og vedtak om evt. overføring fattes sentralt. Det er ikke akseptert at skolene skal forsøke å tiltrekke seg elever.

Kommunen vurderer det som fullt ut mulig å videreutvikle modellen og lage en fastpris pr. elev og et system der penger følger bruker. I dag er det blant annet forholdet til 6- åringene og refusjon til fremmedspråklige som gjør at dette ikke går. Hvis bl.a. disse forholdene legges inn i rammen, kan man gjennomføre et stykkprissystem. Kommunen tror likevel ikke at en 100% "penger-følger-bruker" modell er mulig i skolen. Det må være en grunnressurs til hver skole som kan fange opp noe av den variasjon det er i driftutgifter i skolene.

Gjøvik har i dag en "bestiller – utfører" organisering på enkelte tjenester. Skolene som virksomhet er ikke en del av dette, men den enkelte skole bestiller vedlikehold, vaktmester og renholdstjenester (basis ligger i husleien).

Modellens svakhet er at den ikke er enkel nok. Modellen har fremdeles en manuell del og man kunne ønske seg en ren elevbasert modell, basert på en grunnressurs til alle skoler og en elevressurs. Med dagens lovgivning er dette vanskelig.

Likevel er dagens modell svært effektiv; leder av virksomhetsområdet bruker ikke lang tid på beregne hvor mye ressurser hver enkelt skole får.

I regelen beholder skolene overskudd og underskudd, men hvis kommunen går med stort underskudd kan overskudd bli inndratt. Dette er ved situasjoner der kommunen i god tid vet at midler må trekkes inn fra alle virksomheter og det drøftes fram en plan for dette. Skolene har stort sett overskudd.

Fra sentralt nivå sendes det hver måned ut rapporter på fakturerte utgifter. Gjøvik kommune har et helhetlig kvalitetssystem der økonomisystemet er en del. Alle skolene har innsyn i hverandres økonomirapporter.

7 Oslo kommune, storbymodellen – ikke vedtatt

Det er lagt fram en sak for bystyret i Oslo om ny modell for ressursfordeling til grunnskolene. Modellen er basert på at skolenes ressurser gjøres mer avhengige av hvor mange elever som går der. Et sentralt mål har vært å styrke selvstyret ved den enkelte skole. Skolene skal både få et større handlingsrom og frihet til å utnytte dette. Virksomhetsplanene skal brukes til å utforme visjoner, mål og tiltak for økt kvalitet i undervisningen. Byrådets utgangspunkt er at det nye systemet for ressursfordeling skal bidra til å gi skolene nødvendig frihet til å kunne møte mangfoldet i elevgruppen og foreta de prioriteringer som skolen mener er riktig for å nå sine kvalitetsmål.

Det legges opp til at den nye modellen tas i bruk fra 01.01.2003.

7.1 Beskrivelsen av ny modell

Midlene fordeles skolene etter fire kriterier:

1. Et grunnbeløp pr elev. Det fastsettes to satser, en for barnetrinnet og en for ungdomstrinnet
2. Ressurser til elever med minoritetsspråklig bakgrunn i samsvar med den statlige tilskuddsordningen
3. Ressurser til spesialundervisning/elever med særskilte behov etter demografiske og sosio-økonomiske kriterier
4. Ressurser til bygningsrelaterte kostnader (FDV)

Noen skoler har spesialklasser og mottaksklasser. Dette er byomfattende tiltak og ressursene til disse klassene foreslås derfor fordelt særskilt.

Det foreslås innført en overgangsordning, slik at ingen skoler tildeles et budsjett pr 01.01.2003 som avviker mer enn +/- 5 %, i forhold til det budsjettet skolene ville fått ved fortsatt bruk av gjeldende fordelingsmodeller.

Alle skoler får samme grunnbeløp

Ressursene til *ordinær undervisning* fordeles med et grunnbeløp pr elev, likt for alle skolene. I og med at elevenes timetall er forskjellig på barne- og ungdomstrinnet er det nødvendig å fastsette to satser. Satsene er fastsatt ut fra det gjennomsnittlige timetallet pr klassetrinn på barne- og ungdomstrinnet, som utgjør henholdsvis 977 og 1140 årstimer. Dette vil garantere alle skoler et minstebeløp pr elev uavhengig av beliggenhet eller sosiale forhold.

Ressurser til elever med minoritetsspråklig bakgrunn

Osloskolen har en sammensatt elevgruppe og det er betydelige forskjeller på andelen elever med minoritetsspråklig bakgrunn fra skole til skole. Det er knyttet større utgifter til undervisning av en elevmasse med høy andel minoriteter enn en elevmasse med lav andel.

Byrådet mener derfor at andel minoritetsspråklige elever bør være et ressurskriterium i seg selv for å sikre at skoler får tilført nødvendige tilleggsressurser.

Ressursene til *undervisning av elever fra språklige minoriteter* fordeles i samsvar med den statlige tilskuddsordningen til dette formålet, etter innrapportering fra skolene. Den statlige tilskuddsordningen legges også til grunn ved fordelingen av ressurser som skal dekke den kommunale egenandelen av utgiftene.

Ressurser til elever med behov for spesialundervisning/elever med særskilte behov

Det tildeles et beløp pr *elev med behov for spesialundervisning/elev med særskilte behov* fastsatt på grunnlag av demografiske og sosio-økonomiske kriterier.

I forslaget til fordelingsmodell for ressurser til elever med behov for spesialundervisning innhentes dataene fra de samme grunnkretsene som benyttes ved ressursfordelingen til Oslos 25 bydeler. Dataene systematiseres så i 94 skoleområder.

Det tas utgangspunkt i de mest aktuelle kriteriene som benyttes ved fordeling av ressurser til bydelene og som er utarbeidet på grunnkretsnivå.

En rekke undersøkelser har vist at det er en sammenheng mellom elevenes levekår og motivasjon og læresituasjonen på skolen, og mellom ressursbruken i skolen og sosio-økonomiske bakgrunnsvariabler for elevene.

En undersøkelse viser også at nyere drabantbyer og sentrum øst har større andel elever med manglende motivasjon og sosiale vansker i hjemmet/liten oppfølging av foreldre enn ytre vest og eldre drabantbyer.

Det foreslås etter dette at følgende kriterier foreløpig legges til grunn for tildelingen av ressurser til elever med behov for spesialundervisning /elever med særskilte behov:

Barnetrinnet

Andel:

- barn 6 år
- barn 7-9 år
- barn 10-12 år
- hjelpestønadsmottakere 0-17 år
- personer 20-66 år *Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks
- personer 20-66 år *Lavinntekts-*Utflyttingsindeks
- barn 7-17 år *Lavinntekts-*Utflyttings-*Lavutdanningsindeks
- barn 0-15 år med enslige forsørgere*Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks

Ungdomstrinnet

Andel:

- barn 13-15 år
- hjelpestønadsmottakere 0-17 år
- personer 20-66 år *Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks
- personer 20-66 år *Lavinntekts-*Utflyttingsindeks
- barn 7-17 år *Lavinntekts-*Utflyttings-*Lavutdanningsindeks
- barn 0-15 år med enslige forsørgere*Lavinntekts-*Lavutdanningsindeks

Det forutsettes at ovennevnte kriterier evalueres jevnlig.

Ressurser til bygningsrelaterte kostnader

Ressurser til de aller fleste bygningsmessige forhold foreslås knyttet til bygningens størrelse (areal) og tilstand. Ressurser til energi, kommunale avgifter, renhold og indre vedlikehold foreslås fordelt etter en modell hvor arealene er den vesentligste faktoren. På dette området er det omfattende erfaringstall om kostnadsprofiler i skolebygg. Det er også utarbeidet nøkkeltall for forvaltning, vedlikehold og driftskostnader (FVD-kostnader).

Beløp pr. elev

Det er en forutsetning i modellen om at ingen skole skal få mindre enn kr 40 000 pr. elev (inkludert bygningsrelaterte utgifter).

7.2 Bakgrunn for utvikling av ny modell

Fra detaljstyring til rammestyring.

De modellene for tildeling av ressurser til grunnskolene som benyttes i Oslo i dag, er best egnet i et sentralstyrt og detaljpreget tildelingssystem. Modellene er ikke tilpasset dagens styringssystem der driftsstyret ved den enkelte skole har frihet til å disponere tildelte midler innenfor gitte rammer.

Krav til en ny modell.

Etter byrådets vurdering må kravene til en ny ressursfordelingsmodell være følgende:

- Modellen må oppfattes som rettferdig
- Midlene fordeles etter objektive kriterier
- Kriteriene i modellen må være kjent av skolene
- Modellen skal være enkel å operere
- Modellen skal kunne etterprøves

Den ressursfordelingsmodellen som benyttes for grunnskolen i dag ble vedtatt i 1985 og justert i 86/87. Modellen gir grunnskolens barnetrinn en grunntildeling etter uketimetall for elever og timer til pedagogiske styrkingstiltak, som bl.a. klassestyrertjeneste, delingstimer og økt lærertetthet. De enkelte skolars budsjettammer på barnetrinnet justeres også etter spesielle delingstall på 1. klassetrinn, lærernes gjennomsnittlige lønnstrinn og antall elever med behov for styrkingstiltak. I tillegg til ovenfor nevnte grunntildeling til barnetrinnet og ungdomstrinnet er det egne tildelinger til undervisning av språklige minoriteter, spesialundervisning (T-timer) og spesialklasser (i de ordinære skolene) og spesielle prosjekter. Beregningen av administrative og pedagogiske ressurser er knyttet til gjeldende lov- og avtaleverk. Utgifter til lærebøker, fritt skolemateriell m.v. tildeles skolene etter en modell med et grunnbeløp pr skole og en kroneramme pr elev, der tildelingen er avhengig av de klassetrinn skolen har.

Det har i flere år vært reist kritikk mot den nåværende ordningen. Skolene har hatt problemer med å finne ut hvordan budsjettet er blitt fordelt og det har vært gitt uttrykk for at ordningen blir oppfattet som urettferdig.

Når man begynte arbeidet med en ny modell i administrasjonen var utgangspunktet en kriterimodell lignende det man har for fordeling av midler til bydelene. Underveis i arbeidet ble det klart at man ønsket en modell der større del av midlene var knyttet til eleven.

Det er klart at denne modellen hvis den blir vedtatt vil spare mye administrasjonsressurser. Rektorene har ikke medvirket i utviklingen av modellen, men oppfatter den som rettferdig.

Ved utviklingen av modellen har man ikke tenkt at den skulle fremme konkurranse mellom skolene. Det er mulig å videreutvikle modellen til å bli en mer rendyrket "penger-følger-bruker" modell. For å illustrere dette vil Oslo hvis modellen vedtas fordele ca 1.6 milliarder av totalt 2.6 milliarder til "eleven". Ca 0.75 milliarder går til bygningsrelatert utgifter. Ca 0.25 skal fordeles etter kriterier.

Det er i prinsippet meningen at skolene skal beholde overskudd og fremføre underskudd, men dette er under forbehold av bystyrets godkjenning av årsregnskapet.

7.3 Modeller brukt i andre storbyer

Gøteborg	Bergen	Trondheim	Stavanger
Har en fordelingsmodell som er delt mellom alderskriterier og sosiale kriterier. Modellen bygger på elevers alder, antall minoritetsspråklige og sosio-økonomiske forhold.	Ansvar for skolene er lagt til bydel. Bydelene får sine ressurser tildelt etter et eget kriteriesystem. Bydelene tildeler midlene til sine skoler ut fra et eget ressurstildelingssystem hvor det tas utgangspunkt i antall elever, klasser og klasstrinn, undervisningstimer, klassestyrertimer, administrasjonsomfang mv. Tildelingen har mye til felles med dagens modeller i Oslo.	Benytter en modell med en grunntildeling som i hovedsak er basert på lærernes arbeidstidsavtaler. Ressurser til spesialundervisning tildeles med 1/3 ut fra sosio-økonomiske kriterier og 2/3 ut fra antall elever. De sosio-økonomiske kriteriene som benyttes er bl.a. enslig forsørger og foreldres utdanning og inntekt.	I Stavanger er kriterier for tildelingen av ressurser til skolene basert på elevtall, klassetall, timefordelinger og levekårsindeks.

Kilder og referanseliste

- Agenda Utredning og Utvikling, Fordeling av rammetimer til kommunens grunnskoler. Alternative beregninger, sluttrapport mars 2002
- Sak nr. 299/02 i Byrådet – saker med innstilling til bystyrets organer. "Penger følger eleven" – Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen.
- Suldal kommune: oppvekstsjef Egil Thorsen
- Oppdal kommune: rådmann Oddbjørn Ressem
- Steinkjer kommune: avdelingsleder økonomi Steinar Larsen
- Gjøvik kommune: virksomhetsleder Sven Eirik Nilssen
- Fredrikstad kommune: spesialkonsulent Ottar Bruhn og fagsjef skole Stein Krogsrud
- Rælingen kommune: rådmann Jon Bolstad, økonomikonsulent Knut Bårtveit
- Oslo kommune: spesialrådgiver Steinar Seim, byrådsavd. for kultur og utdanning

Vedlegg

Rælingmodellen . I den trykte versjonen av denne rapportene følger arkene i vedlegg. I elektronisk versjon er vedlegget et ikon. Tallene i modellen er for Rælingen, skoleåret 2002/2003. Regnearket er beskyttet - dvs at man ikke får sett formler eller gjort noen endringer i modellen. Lyseblå felter i modellen er felter som i utgangspunktet kan endres. Felter med rød farge blir beregnet ut ifra de lyseblå.

Kommunalt avtalte tillegg - er her tileggsressurser som blir gitt til skolen utover basisressursen. Dvs det er her det må legges inn timer til deling, tilpasset opplæring, svømming, ressurs til sekretær med mer. "Overtilsetting" er ressurser som skal dekke fravær basert ut ifra tenkningen i Hamar modellen, som går ut på at man ansetter faste vikarer ved skolene som en %-sats utover grunnressursen - istedenfor å leie de inn på timebasis.



"Rælingen modellen
for ressursinnsats i skole"