

Saksframlegg

ENDRINGER I BUDSJETTFORDELINGSMODELLEN FOR GRUNNSKOLEN

Arkivsaksnr.: 11/21989

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til innstilling:

1. Det gjennomføres en omfordeling av ressurser for å sikre at mindre og mellomstore skoler til enhver tid har nok ressurser til å gjennomføre lovpålagt undervisning. Sikringen (småskoletillegget) til de små skolene videreføres som tidligere.
2. Midlene til sosial utjevning, tilpasset opplæring og spesialundervisning sees i sammenheng for å få en mer helhetlig budsjettering av ressurser til elever og grupper med behov for særskilt hjelp og støtte.
3. Likeverdighetsressurs basert på levekårsriterier skal fordeles til alle skoler. Vektingen settes nå til 75% av ressursen. Rådmannen arbeider med videreutvikling av kriterier og vekting basert på oppdatert forskning. Det fortsettes likevel at modellen legges fast for en periode for å sikre forutsigbarhet. Formannskapet orienteres om erfaringer med endringene og ved større oppdateringer.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

1 Bakgrunn for saken

En ny budsjettfordelingsmodell for grunnskoleområdet ble innført fra 1. august 2004. Modellen ble politisk behandlet i B-sak 145/2003, med oppfølging i B-sak 45/2004. I 2007 (B-sak 109/2007) ble modellen revidert. Konklusjonen var at modellen fungerte bra og kun mindre justeringer ble vedtatt. I ett av vedtakspunktene ble det gitt følgende bestilling:

Bystyret ber rådmannen jobbe videre, sammen med forskningsmiljøer og skoler, med og videreutvikle en budsjettfordelingsmodell hvor sosioøkonomiske midler fordeles til alle skoler. Bystyret ønsker at det legges særlig vekt på tildelingskriterier, økonomiske størrelse på ressursene til fordeling og krav til bruk av eventuelt økte ressurser.

Komiteen har vært orientert om at rådmannen har ønsket å bruke tilstrekkelig tid på dette, slik at en kunne vente på resultatene fra tilsvarende prosesser som pågikk i andre storbyer.

Bystyret vedtok i B-sak 148/09: Framtidig skolestruktur for grunnskolen i Trondheim kommune følgende:

Bystyret ber om en gjennomgang av budsjettfordelingsmodellen for grunnskolen med tanke på rette opp eventuelle skjevheter. ... Saken legges fram for politisk behandling første halvår 2010.

I B-sak 20/2010 vedtok bystyret at det skal utarbeides en ny ressurstildelingsmodell til skolene hvor midler til tidlig innsats, sosial utjevning og spesialundervisning ses i sammenheng. I formannsakssak 180/2010

Trondheim kommune

orienterte rådmannen om endringer i ressurstildelingen til minoritetsspråklige elever. Rådmannen anbefalte at ressurser til særskilt norsk og morsmål skulle innlemmes i arbeidet med ny budsjettfordelingsmodell.

I tillegg har det underveis i arbeidet med oppdraget blitt klart at den eksisterende budsjettmodellen har noen svakheter som foreslås rettet opp. Rådmannen har i arbeidet gått grundig gjennom modeller andre store byer har utviklet for å lære og å se etter gode løsninger. Rektorer og arbeidstakerorganisasjoner har deltatt i arbeidet.

Det er underveis i arbeidet blitt klart at det er mest hensiktsmessig å vurdere ressurstildelingen til minoritetsspråklige elever i sammenheng med vurderingen av antall mottaksskoler. Dette vil bli presentert i en egen sak fra rådmannen i løpet av året. Det samme gjelder ressurser til spesialundervisning for elever med store, omfattende og vedvarende hjelpebehov.

I dokumentet vil sosioøkonomiske kriterier og sosiodemografiske kriterier bli benevnt under samlebetegnelsen leveårskriterier.

Dagens budsjettmodell er dokumentert i vedlegg 2.

1.1 Kriterier for en god budsjettmodell

Rådmannen legger følgende kriterier til grunn for en god budsjettmodell:

1. Danne grunnlag for likeverdighet i tilbud
2. Baseres mest mulig på objektive kriterier som skolene selv ikke kan påvirke
3. Være enkel å forstå for ledere og beslutningstakere
4. Være enkel å operasjonalisere og administrere

For å kunne ivareta likeverdighet i tilbudet er det nødvendig at fordeling av budsjettet knyttes til de ulike kostnadsdriverne i grunnskolen, og baserer seg på beregninger av hva de ulike kostnadsdriverne krever av ressurser. I tillegg må selvsagt lov, forskrifts- og avtalekrav ivaretas i modellen

Gjennom dette arbeidet er det enighet om å innarbeide flere objektive kriterier på nye områder. Videre er det foretatt oppdatering av beregningsgrunnlag og andre regnetekniske forbedringer. Til det siste punktet om enkelhet, ligger behovet for å se flere forskjellige bevilgninger til elever med spesielle og ekstra behov i sammenheng når de fordeles til skolene. Rektorene har selvfølgelig gjennom budsjettreglementet ansvar og frihet til å fordele sitt budsjett basert på lokale behov så lenge det er innenfor de føringer som er gitt gjennom lover og vedtak.

1.2 Statlige føringer for finansiering av grunnskole drift

Fordi budsjettmodellen ikke har vært behandlet i inneværende bystyreperiode, redegjøres kort for de statlige føringene som skal tas hensyn til i utarbeidelse av budsjetter. Ut fra Opplæringslovens § 13-10 om skoleeiers forpliktelser, har Trondheim kommune ansvaret for at krav i Opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og dermed stille til rådighet de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles til disposisjon.

Noen sentrale statlige føringer er særlig viktig her:

Gruppestørrelse

Opplæringslovens § 8-2 legger føringer for hvordan elevene kan organiseres i klasser eller basisgrupper: ”I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt

Trondheim kommune

tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.”

Loven definerer ikke hva som er forsvarlig gruppestørrelse i de ulike modellene. Det avhenger av en rekke faktorer som lærers kompetanse, type læringsaktivitet som foregår, fysiske rammebetingelser og utfordringer i elevgruppa med mer.

Tilpassa opplæring.

Opplæringsloven beskriver skolenes plikt til å legge til rette for tilpassa opplæring. Dette er ikke en individualisering av undervisninga, men en tilpassing av lærestoff, organisering og metoder for å imøtekomme ulike forutsetninger.

Dette kan kreve en viss ressurstilgang, men det er også andre faktorer som spiller inn som læreres kompetanse, fysiske forhold og klassemiljø.

Spesialundervisning

Opplæringsloven pålegger skoleeier å oppfylle den enkelte elevs rett til spesialundervisning. Retten inntre når eleven ikke har utbytte av den ordinære undervisninga. Denne retten utløser krav om ekstra ressurser i form av timer, kompetent personale og tilpassa fysiske forhold.

Særskild språkopplæring.

Opplæringsloven pålegger skoleeier å oppfylle den enkelte elevs rett til særskilt norsk hvis eleven ikke behersker norsk slik at han kan delta i den vanlige opplæringen i et klassemiljø. Denne retten knyttes til kartlegging av kompetanse og utløser rett til ekstra ressursar i form av timer og kompetente lærere. Loven sier også at særskilt norskopplæring kan støttes av morsmålsopplæring når det synes nødvendig.

Ut over dette er også skoleeier forpliktet til gi elever som har behov for det, og ønsker det, samisk opplæring.

Alle elever har rett til et godt skolemiljø, både fysisk og psykisk, som ramme for den opplæringen som gis. Dette setter krav til skoleeier om ressurser til skolebygg og kompetanse hos lærere og skoleledere når det gjelder å ivareta de psykososiale sidene ved læringsmiljøet.

Kommunens plikter på disse områdene beskrives i kapittel 13, for eksempel i § 13-1 Plikt for kommunen til å sørge for grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp og § 13-10 Ansvarsomfang. Kommunens plikter og elevenes rettigheter utdypes også gjennom rundskriv.

2 Dagens budsjettmodell i Trondheim kommune

2.1 Hovedtrekk ved elevbasert budsjettfordeling

Dagens tildelingsmodell til grunnskolene i Trondheim ble i 2004 endret fra en budsjettmodell som var basert på antall klasser til en elevbasert budsjettmodell. Budsjettmodellen som brukes i dag fordeler budsjettet med basis i antall elever per trinn på den enkelte skole, antall undervisningstimer de har krav på, lesepliktstimer for lærere og gjennomsnittlig lønnsnivå for enheten med mer. I tillegg fordeles en del budsjettmidler til tilpasset opplæring, spesialundervisning og særskilt norsk/morsmål. Disse skal ivareta elevenes individuelle rettigheter, plikten til tilpassa opplæring og oppfylle skolens oppdrag om å drive sosial utjevning i forhold til ulike levekårs betydning for læringsutbytte. Fordelingen bygger på kunnskap om at

Trondheim kommune

likeverdighet i tilbud krever ulik ressurstildeling til skolene fordi elevenes behov for hjelp og støtte varierer ut fra de sosioøkonomiske forholdene de vokser opp under. Da levekårsmidlene ble innført for skoler med opphoping av negative kriterier, ble disse brukt på ulikt vis til tiltak rundt undervisningen, men rådmannen har varslet at disse nå i større grad ses i sammenheng med lærerressurser for å sikre nødvendig tilpasning til enkeltelever.

Kostnadsdriverne i skolene er i hovedsak antall elever, gruppestørrelse og elevens individuelle behov og rettigheter. Dette ble vurdert i revidering av budsjettmodellen i 2007, og det er de samme kostnadsdriverne vi ser i 2011.

Før fordeling av budsjett til den enkelte skole kan gjennomføres må mange elementer vurderes og tas hensyn til. Dette gjelder bl.a. bestemmelser som omhandler personer over 55 år, administrasjonsressurs, ressurser til kontaktperson, rådgiver/sosiallærerressurs, ressurser til elever fra språklige minoriteter og tidsressurs til byrdefull arbeidssituasjon for å nevne de viktigste.

2.2. Ressurs for å sikre forsvarlig lærertetthet i ordinær undervisning

Ut fra rapportering og GSI *footnote 1* tallene for 2010 har skolene i Trondheim kommune ressurser nok til å ivareta ordinær undervisning når de gamle klassedelingsbestemmelsene i de opphevede bestemmelsene i Opplæringslovens §§ 8-3 og 8-4 legges til grunn. Det vil si 18 elever i første trinn, 28 elever i andre til syvende trinn og 30 i åttende til tiende trinn.

Rådmannen har gjennom en kontrollberegning i 2011 sikret at skolene har tilstrekkelig ressurser til å ivareta ordinær undervisning, kontaktlærertimer, delingstimer i praktisk/estetiske fag samt noe vikarressurs.

Elevbasert budsjettmodell fordeler budsjettet med basis i antall elever per trinn på den enkelte skole, undervisningstimer og lesepliktimer for lærere og gjennomsnittslønn på den enkelte skole.

I Trondheim har barneskoletrinnet færre elever i gjennomsnitt per trinn enn ungdomstrinnet. Den elevbaserte modellen som er valgt, omfordeler fra skoler med små trinn til skoler med store trinn sammenlignet med klassebudsjettmodellen. Småskoletillegget *footnote 2* ble innført for å sikre ressurser til de minste skolene slik at elevene fikk den undervisningen de hadde krav på i henhold til lov og forskrift.

2.3. Ressurs for å sikre likeverdighet i opplæringen

Opplæringsloven poengterer skoleeiers plikt til å ha et forsvarlig system som muliggjør tilpasset opplæring og sikrer elevenes rett til spesialundervisning og særskilt norsk i læringsløpet. Mens vurderingen som ligger til grunn for lærertetthet i ordinær undervisning er rimelig tydelig fra statlig hold, er kriteriene knyttet til hva som skal være ressursnivået i forhold til denne delen av skolehverdagen mer uklare og skjønnsbaserte.

Ved innføringa av ny budsjettmodell i 2004 ble rammen til tilpasset opplæring økt på bekostning av spesialundervisning. Tanken bak var å gi skolene mulighet for å gi elever med noe behov for ekstra hjelp og støtte tilpassa opplæring uten at det nødvendigvis skulle utløse rett til spesialundervisning. Dette kunne redusere oppmeldingen til barne- og familietjenesten og frigjøre deres tid til tettere oppfølging av skolene,

1 Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge. Det samles inn drøyt 100 opplysninger om hver eneste grunnskole. Du finner informasjon om følgende tema i GSI: elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO og PPT.

2 En ressurs for å sikre lovpålagt lærertetthet ved små skoler.

Trondheim kommune

og slik flytte ressurser fra arbeid med enkeltelever til systemretta arbeid på skolenivå som kom flere elever til gode. Dette tiltaket støttet opp om en ønsket utvikling for å styrke tidlig innsats og mindre bruk av spesialundervisning.

I tillegg ble det avsatt en pott til fordeling til de skolene som har de største utfordringene med hensyn til sosial utjevning ut fra en kunnskap om at ulike levekår krever ulik tildeling for å ivareta likeverdighet i opplæringen. Midlene fordeles etter levekårskriterier, basert på det forskningen *footnote 3* forteller er relevante objektive kriterier for å fange opp ulikheter i kostnadspress mellom skoler.

2.4. Ekstra tildeling til særskilt norsk, morsmål og spesialundervisning

For å ivareta de enkelte elever rettigheter tildeles ekstra midler til særskilt norsk, morsmål og spesialundervisning. Disse elevene fordeler seg ikke likt mellom skolene og utløser derfor ressurser ut fra en individuell vurdering.

3. Budsjettmodeller i andre kommuner

I forbindelse med gjennomgangen av Trondheim kommunes grunnskolebudsjettmodell er andre storbyers budsjettmodeller kartlagt. Alle storkommunene som er med i undersøkelsen har budsjettmodeller med utgangspunkt i en elevbasert tildeling, men i Bergen, Sandnes, Oslo, Kristiansand og Stavanger tildeles også et grunnbeløp til hver skole. Hensikten med å tildele grunnbeløp er å unngå underbudsjettering ved smådriftsulemper og en metode for å tildele administrasjonsressurs. I Trondheim er småskoletillegget innført for å sørge for at små skoler har nok ressurser til å ivareta lov og forskrift. Administrasjonsressurs i Trondheim kommune fordeles ved en kombinasjon av grunnressurs og elevtildeling.

Oslo kommune tar ikke hensyn til forskjeller i lønn mellom skolene, ellers er budsjettmodellene i storbyene relativt lik i innhold. Det er både fordeler og ulemper ved å velge gjennomsnittslønn istedenfor reelle lønn i budsjettering av skoler. Det er enklere å administrere og fordele etter gjennomsnittslønn. Det er mindre kostnadsdrivende å budsjettere med gjennomsnittslønn, gjennomsnittslønn gir incentiv til å gi en balansert sammensetning av personalet i forhold til alder, personale og lønn. Trondheim kommune budsjetterer med gjennomsnittslønn på den enkelte skole.

Tabell 1: Oppsummert Kriterier i andre kommuners budsjettmodell

	Grunnbeløp	Elevressurs	Gjennomsnittslønn hver enkelt skole	Drift	Adm/ledelse	Spesialundervisning	Levekår/Sosio-økonomiske kriterier	Minoritetsspråklige	Politisk vedtatt
Trondheim		x	x	x	x	x	x	x	x
Bergen	x	x	x	x	x	x		x	x
Kristiansand	x	x	75 %	x		x	x	x	x
Stavanger	x	x	x	x		x	x	x	?
Oslo	x	x		x		x	x	x	x
Sandnes	x	x	x	x		x		x	x
Drammen		x	x	x	x	x		x	
Tromsø		x	x	x	x	x		x	

Trondheim kommune

3.2. Levekår/sosioøkonomisk fordeling i Oslo, Kristiansand og Stavanger

En av de store problemstillingene i denne saken er å vurdere om modellen i større grad enn i dag kan sikre bedre likeverdighet i tilbudet til elevene og om tildeling av en større andel av budsjettet etter levekårsriterier er hensiktsmessig. Vi har sett på hvordan andre kommuner har løst denne utfordringen i sine grunnskolebudsjett. Det er kun Trondheim, Oslo, Kristiansand og Stavanger har fordeling av deler av budsjettet etter levekårsriterier. Nedenfor oppsummeres budsjettfordeling etter levekårsriterier i Oslo kommune, Stavanger kommune og Kristiansand kommune.

Oslo kommune

I Oslo kommune fordeles spesialundervisning/tilpasset opplæring etter levekårsriterier (Fürst og Høverstad 2005). 6 % av grunnskolebudsjettet fordeles etter denne metoden. Følgende kriterier og vektning legges til grunn;

- 10 % av rammen fordeles mellom skolene iht. andel elever
- 15 % iht. andel innbyggere 0-17 år med hjelpestønad
- 20 % iht. andel elever * lavinntektsindeks
- 20 % iht. andel elever * utflyttingsindeks
- 20 % iht. andel barn med enslige forsørgere * lavinntektsindeks
- 15 % iht. andel barn med enslige forsørgere * utflyttingsindeks

Oslo har et system hvor mange elever med spesialundervisning går på spesialskoler. Dette gjør at hjemmeskolene i Oslo har færre elever med rett til spesialundervisning enn det som tilfelle er i trondheimsskolene. De elevene som er i hjemmeskolene har også mindre hjelpebehov enn elevene ved mange trondheimsskoler.

Stavanger kommune

I Stavanger kommune beregnes det en Levekårsressurs til fordeling av ramme til spesialundervisning. Fordelingen skjer etter en utarbeidet levekårsindeks. 4,8 % av grunnskolebudsjettet fordeles etter denne metoden. 18 faktorer inngår i levekårsindeksen, vektet likt. Metoden tar utgangspunkt i metode i Statistisk sentralbyrås Indeks for levekårsproblemer. For hver indikator i indeksen er de 68 levekårssonene (Stavanger er delt inn i 68 levekårssoner) rangert fra 1 til 68. Verdien 1 innebærer at levekårssonen kommer best ut, mens verdien 68 betyr at levekårssonen kommer dårligst ut. Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige rangering. Jo høyere verdi, jo dårligere samlede levekår sammenlignet med andre levekårssoner. Noen skoler går over flere levekårssoner, og skolen får da en gjennomsnittsfaktor for de sonene som inngår i skolekretsen.

Kristiansand kommune

I Kristiansand kommune beregnes det en likeverdighetsressurs som skal bidra til at skolene får likeverdige muligheter til å gi tilpasset opplæring, spesialundervisning og norsk opplæring til minoritetspråklige. 10 % av grunnskolebudsjettet fordeles etter denne metoden.

Sosioøkonomisk tildeling (3 %). Fordeling etter levekårsindeks. Indeksen er basert på utdanningsnivå, utflytting og antall enslige forsørgere. Alle kriteriene vektet likt.

(Antall elever * sosioøkonomisk indeks * kr. 1.612,-).

S- ressurs (4,3 %). Særskilt tildeling basert på store behov hos elever med enkeltvedtak, PPT.

M- ressurs (2,7 %). Særskilt tildeling til elever som etter enkeltvedtak har krav på særskilt norskopplæring.

4. Rådmannens forslag til forbedret budsjettmodell

Da budsjettmodellen for grunnskolen ble endret i 2004 sak 03/23584 var målet et likeverdig skoletilbud til alle elever gjennom en mer rettferdig og riktig ressursfordeling til den enkelte skole. Dette er langt på vei oppnådd, men gjennom en grundig gjennomgang av eksisterende budsjettmodell gjennom arbeidet med denne saken, er det funnet noen forbedringspunkter i eksisterende budsjettmodell. Hovedproblemstillingen i denne saken er en videreutvikling av budsjettmodellens system for å ivareta ulikt utgiftspres mellom skoler for å ivareta elever med behov for særskilt hjelp og støtte.

Budsjettmodellen må sikre at likeverdigheten ivaretas best mulig, og det vil være naturlig å oppdatere både data og kriteriene med jevne mellomrom i takt med ny forskning på området..

Rådmannen vil foreslå endringer på følgende områder:

1. Rette opp utilsiktede omfordelinger
2. Se midler til tidlig innsats, sosial utjevning og tilpasset opplæring/spesialundervisning i sammenheng
3. Øke ressursen som tildeles etter levekårsmidler og fordele av denne til alle skoler
4. Endre levekårskriterier
5. Endringer kontaktlærerressurs
6. Forbedret formel for beregning av pedagogisk ressurs

Det er de tre første punktene som legges fram for politisk beslutning, de øvrige vurderes å være av administrativ art, men orienteres om for å gi et helhetsbilde av aktuelle endringer.

4.2. Utilsiktede omfordelinger i eksisterende budsjettmodell

Etter endring av budsjettmodellen i 2004 ble midler til ordinær undervisning, deler av spesialundervisning/tilpasset opplæring, kontaktlærertimer, vikarressurs og midler til deling i praktiske fag fordelt etter antall elever. Før 2004 ble en klasse på 28 elever på barnetrinn og 30 elever på ungdomstrinn lagt til grunn for budsjettildeling. I praksis betydde dette at når ett trinn fikk 29 elever, ble skolen tildelt budsjettmidler til to grupper. Omlegging fra klassebudsjettering til elevbasert budsjettering har ført til allokering av ressurser fra skoler med små trinn til skoler med store trinn Småskoletillegget ble innført for å sikre at elevene til enhver tid fikk den undervisningen de hadde krav på i henhold til lov og forskrift.

Samtidig med diskusjon om ny budsjettfordelingsmodell i 2003, gikk det en diskusjon om å skjerme ungdomskolene for kutt. Det ble ikke gjort noe i budsjettfordelingsmodellen som skjermet ungdomsskolene, men budsjettfordelingsmodellen omfordelte midler fra skoler med få elever på trinn til skoler med mange elever på trinn. I praksis førte dette til en styrking av ungdomstrinnene på bybasis. Utdrag fra saken fra 2003 om "Ny budsjettildelingsmodell for grunnskolene, Arkivsaksnummer: 03/23584" viser dette: *"I Trondheim er det også slik at barneskoletrinn har færre elever i gjennomsnitt pr. klasse enn ungdomstrinn. Ny modell kan synes å omprioritere fra barnetrinn til ungdomstrinn, men i realiteten er det fra skoler med små klasser til skoler med store klasser"*

Endringen i 2003 gjorde at trinn med mange elever fikk mer lærerressurs per gruppe enn trinn med få elever. Jo flere elever skolen har per trinn jo relativt bedre kommer skolen ut i tildeling av lærerressurs. Slik er det også i budsjett 2011. Forutsatt gruppestørrelse på 28 elever.

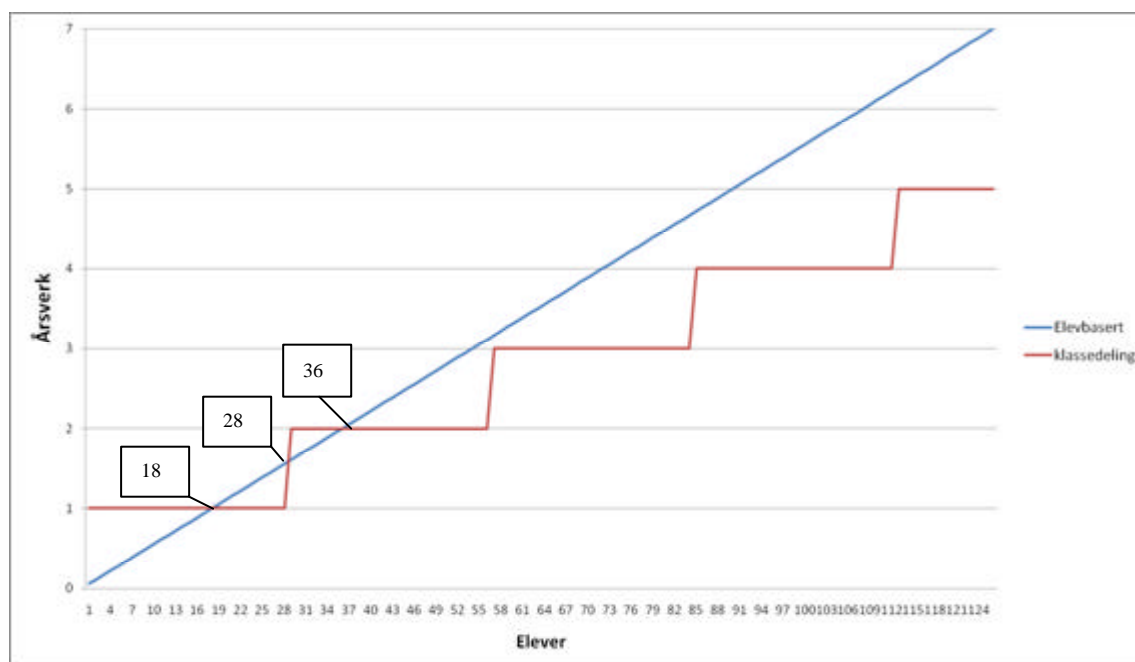
Ved elevbasert tildeling vil trinn som har mellom 28 og 36 elever ved eksisterende budsjettmodell ikke ha

Trondheim kommune

nok ressurser til to elevgrupper i alle fag, i budsjett 2011. Figur 1 illustrerer at en elevbasert tildeling ikke gir nok ressurser til å kunne undervise to elevgrupper i trinn som har mellom 28 og 36 elever. Figuren er en illustrasjon og forutsetter at undervisningstimetall er lik leseplikt på trinn.

Det har den siste tiden vært økt fokus på størrelsen på grupper i skolen og at skolene skal ha nok ressurser til å unngå større gruppestørrelser enn hva som lå til grunn i bestemmelsene i Opplæringslovens §§ 8-3 og 8-4, det vil si ikke større grupper enn 28 elever på barnetrinn og 30 elever på ungdomskoletrinn. Ved elevbasert tildeling vil trinn som har mellom 28 og 36 elever ved eksisterende budsjettmodell ikke ha nok ressurser til to elevgrupper.

Figur 1 illustrerer at en elevbasert tildeling ikke gir nok ressurser til å kunne undervise to elevgrupper i trinn som har mellom 28 og 36 elever. I Figuren er et årsverk en illustrasjon på ressurs som må til for å dekke en lærer i alle undervisningstimer. Figuren viser også at skoler som har under 18 elever må ha tildeling opp til 18 elever for å ha nok ressurser for å gi elevene en lærer i alle undervisningstimene. Dette er årsaken til at vi i dag har småskoletillegget i budsjettfordelingsmodellen for grunnskole.



Figur 1: Ressurstildeling av en lærer i alle undervisningstimer ved elevbasert budsjettildeling og klassebudsjettildeling.

Det har fram til nå ikke vært tilstrekkelig oppmerksomhet og bevissthet om den ressursdreiningen som har skjedd fra de mindre skolene til de store skolene. Ressurssituasjonen for de mindre/mellomstore trinnene/skolene ble ikke sett like nøye på ved endringen og evalueringen i 2004. Dette har kommet tydeligere fram nå og kan forklare de ulikheter i press som rådmannen har opplevd mellom skoler. For å ivareta likeverdighet vil det være riktig å kompensere skoler som har mellom 28 og 36 elever med tildeling som tilsvarer 36 elever.

Dette vil rette opp den utilsiktede forskyvingen av ressurser fra mellomstore skoler til de største skolene. Det er gjerne ungdomsskolene som har flest elever per trinn og som slik sett har noen stordriftsfordeler. Dette underbygges av GSI -statistikken som viser at gruppestørrelsene er relativt sett mindre på ungdomstrinnet i Trondheim kommune, sammenlignet med andre større bykommuner. Småskoletillegget videreføres som før. Rådmannen må ved senere endringer i rammebetingelsene foreta tekniske endringer for å sikre at små og mellomstore skoler til enhver tid skal ha nok ressurser til å gjennomføre ordinær

undervisning.

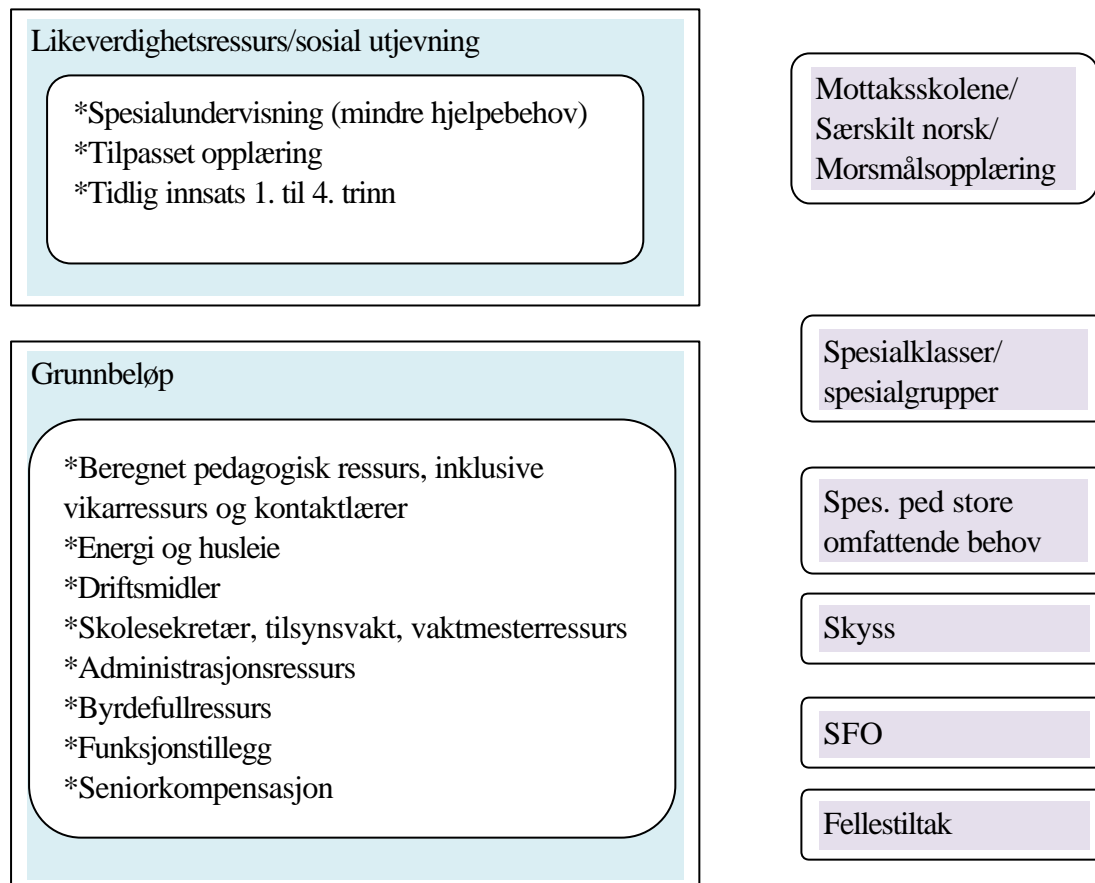
Når den generelle ressursituasjonen er så knapp som nå, vil en slik omfordeling oppleves som vanskelig for mange av skolene med ungdomstrinn. Rådmannen vurderer likevel at det er riktig å foreta en slik teknisk justering av modellen av hensyn til de mindre/mellomstore skolene som har en enda strammere økonomisk situasjon.

4.3. Midler til tidlig innsats, sosial utjevning, tilpasset opplæring og spesialundervisning sett i sammenheng

Som nevnt er antallet elever den store kostnadsdriveren og den faktoren som regulerer hovedparten av ressursfordelingen til skolene. I denne saken er det ikke antallet elever som er det sentrale, men elevenes forutsetninger og særskilte behov. Ressurser til formålene tidlig innsats, sosial utjevning og tilpasset opplæring/spesialundervisning har oppstått og er utviklet gjennom flere både lokale og nasjonale føringer som i dag oppleves som uoversiktlig og fragmentert. Rådmannen mener det er hensiktsmessig å se midlene i sammenheng for å få en mer helhetlig budsjettering og budsjettfordeling på plass.

Tilpasset opplæring er overbygningen for det pedagogiske arbeidet og skal utformes og prioriteres slik at den bidrar til å utløse den enkelte elevs potensial, utjevning av sosiale forskjeller og fremme likeverdighet. Første ledd i dette arbeidet er skolenes forpliktelse til å målrette innsatsen i lesing og regning mot de elevene som sliter mest de første skoleårene. Noen trenger også tilpasning videre i skoleløpet. For enkelte vil denne tilpasningen måtte gis som spesialundervisning.

Figur 2 viser en oversikt over hvordan budsjettet på grunnskolen fordeles i dag på overordnet nivå. Budsjettfordelingsmodellen gir skolene et budsjett med to hovedelement. Det er et grunnbeløp basert på antall elever og en likeverdighetsressurs basert på elevers ulike behov for tilpasning og spesialundervisning.



Figur 2: Overordnet budsjettmodell

Grunnbeløpet omfatter pedagogisk ressurs per skole, energi og husleie, driftsmidler (inventar og utstyr), annet personale, administrasjonsressurs, byrdefullressurs, funksjonstillegg og seniorkompensasjon. Likeverdighetsressursen består av sosiale utjevningstilskudd, tidlig innsatsmidler og ressurser til tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det er særskilt budsjettildeling til skyss, mottaksskolene, spesialpedagogisk opplæring med store og vedvarende behov, særskilt norsk SFO og diverse fellestiltak.

Det er bred enighet om å fordele disse midlene samlet. Det tilligger den enkelte rektors myndighet og ansvar å disponere ressursene slik at det gir best mulig læringsforhold for elevene. I GSI-rapporteringen vil det likevel komme tydelig fram hva som er omfanget av spesialundervisningen og hvordan likeverdighetsressursen påvirker lærertettheten. Dette gjelder også i hvilken grad de første trinnene prioriteres.

4.4. Øke og endre tildeling etter levekårskriterier

Skolen har som mandat å bidra til sosial utjevning. Dette var bakgrunnen for at det ble innført midler for å sette skoler med de største sosiale utfordringene i stand til å iverksette konkrete tiltak som skulle bidra til dette. I prinsippet om tilpasset opplæring ligger også målet om å sikre læring for alle uavhengig av ulikhet i forutsetninger.

Barns hjemmeforhold påvirker læringsutbyttet i større grad enn tidligere antatt. *St.meld. nr. 16 (2006-*

Trondheim kommune

2007) *footnote* 4 om tidlig innsats viser at det er nær sammenheng mellom familiebakgrunn og læringsresultater. SSBs analyse fra 2004 *footnote* 5 og også annen forskning viser at elevenes familiebakgrunn har betydning for skoleprestasjoner og grunnskoleelevenes ambisjoner med hensyn til videre utdanning. PISA-undersøkelsene i 2009 *footnote* 6. slår fast at: ” *All utdanningsforskning som studerer effekten av hjemmebakgrunn, viser at dette er en viktig forklaringsfaktor for ulikhet i prestasjoner*”.

Situasjonen i Trondheim gjenspeiler antageligvis landet for øvrig når det gjelder sosiale forskjeller i skolen. Det viser blant annet frafall i videregående opplæring, og ulike undersøkelser og kartlegginger. Erfaringer ved grunnskolene i Trondheim kommune støtter opp under forskningen som er beskrevet, nemlig at forskjeller i hjemmeforhold påvirker barns læringsutbytte.

En konsekvens av dette er at skolene har ulike behov for ressurser for å kunne gi en likeverdig opplæring. I dagens ressursmodell fordeles det en pott på 11 millioner kroner for å styrke målsettingen om sosial utjevning. Denne fordeles til de skolene som har høyest tetthet av elever med svakere levekår. Problemstillingen bystyret bad rådmannen vurdere var muligheten for å ta hensyn til levekår for samtlige skoler. De fleste av skolene i Trondheim kommune har elever med slik problematikk, særlig de som ligger like under grensen for å oppnå dette ekstra tilskuddet i dag. Rådmannen mener at det vil være riktig å gå bort fra fordeling til noen utvalgte skoler, til å ta hensyn til ulikheter i elevenes forutsetninger ved alle skolene. Det forutsetter imidlertid en langt større pott enn 11 millioner.

I forbindelse med innføringen av ny budsjettmodell i 2003 ble en andel av midlene til spesialundervisning lagt inn i generell pedagogisk ressurs (30 mill økende til 44 mill i 2011).

Denne budsjettendringen stimulerte til reduksjon av enkeltvedtak om spesialundervisning, gjennom at en slik omlegging i større grad muliggjorde at skolene kunne gi tilpasset opplæring innenfor sitt budsjett uten å måtte fatte enkeltvedtak. Midlene skulle gå til opplæring av elever med spesialundervisning som ikke var kategorisert som store, omfattende og vedvarende (for eksempel fagvansker, dysleksi, mm). Grunnlaget for beslutningen var en betraktning om at denne typen vansker fordeler seg likt mellom skolene, og at noen av skolene ga opplæringen som tilpasset opplæring i ordinær undervisning, mens andre valgte å gi opplæringen som spesialundervisning gjennom enkeltvedtak. Det viser seg at adferdsproblemer, sosiale og psykiske vansker utgjør en langt større andel av ressursbehovet og disse fordeler seg ulikt mellom skolene.

Høsten 2009 ble det innført en kommunal plikt i Opplæringsloven til tidlig innsats i norsk eller samisk og matematikk på 1.-4. årstrinn gjennom særlig høy lærertetthet eller andre målrettede virkemidler. Plikten presiserer at innsatsen skal rettes mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning, blant annet gjennom økt lærertetthet. Plikten er en del av tilpasset opplæring. Lovendringene ga ikke elever individuelle rettigheter, og det er ikke knyttet enkeltvedtak til opplæringen. Formålet med plikten til tidlig innsats er å få flest mulig til å nå kompetansemålene i norsk eller samisk og matematikk. Lovbestemmelsen etter opplæringsloven § 1-3 gir føringer om en sterk målretting av ressursene mot de elevene som har størst behov. I eksisterende modell er rammen til tidlig innsats 18,5 millioner kroner, der 13,5 millioner kroner er fordelt etter levekårskriterier og 5 millioner kroner etter samme metode som pedagogisk ressurs.

Ved å slå sammen midler til tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning til elever uten store, vedvarende og omfattende behov samt å fordele midlene til alle skolene gir det en mulighet til å se på bedre

4 St.meld. nr. 16 (2006-2007)

5 Hægeland T. m.fl. (2004); Marks across lower secondary schools in Norway, SSB-rapport 2004-11, Oslo/Kongsvinger

6 Jf. PISA 2009 samt: Pilegaard Jensen, T. og A. Turmo (2003); Reading Literacy and Home Background, i: Lie, S./Linnakylä, P./Roe A. (red.); Northern Lights on PISA, Oslo 2003

Trondheim kommune

metoder for å fordele ressursene samlet. Pengene som fordeles til tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning skal ivareta ulikheter i elevenes behov og bør fordeles etter kriterier som ivaretar dette og sikrer et objektivt økonomisk grunnlag for likeverdighet.

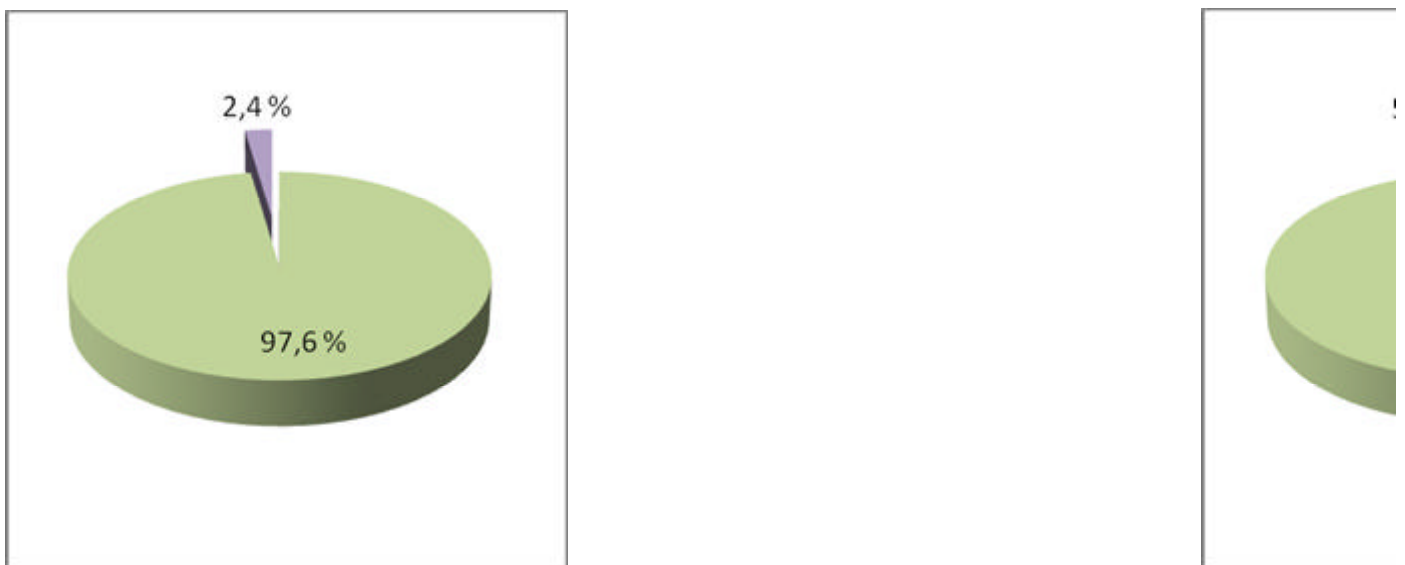
Følgende muligheter for fordeling av midler til tidlig innsats, spesialundervisning og andre former for tilpasset opplæring er vurdert:

- Fordele midlene etter eksisterende modell, 11 mill til skoler med størst utfordringer
- Fordele midlene 25 % flatt etter antall elever og 75 % av midlene etter levekårskriteriene. Samtidig fordeles beløpet til alle skolene og rådmannen går da bort fra en utskilling av noen skoler som får ekstra midler Tidlig innsatsmidlene fordeles etter samme vektning men kun til elever i 1. til 4. trinn.
- Fordele midlene 40 % flatt etter antall elever og 60 % av midlene etter levekårskriteriene. Samtidig fordeles beløpet til alle skolene og rådmannen går da bort fra en utskilling av noen skoler som får ekstra midler Tidlig innsatsmidlene fordeles etter samme vektning men kun til elever i 1. til 4. trinn.

Rådmannen foreslår alternativ b: å fordele midlene til tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning til elever uten store, vedvarende og omfattende behov der 25 % av midlene fordeles etter antall elever og 75 % av midlene etter levekårskriteriene. Da ivaretas både forhold som rammer likt i befolkningen og likeverdighet for barn fra områder med vanskelige hjemmeforhold. Dette er den fordelingsnøkkel som også er anbefalt av forskerne, basert på hvordan de ulike elevproblemerkategorier fordeler seg. Rådmannen kan forstå bekymringer for om dette vil gi tilstrekkelig ressurser på den enkelte skole. Dette er først og fremst et budsjettspørsmål.

Konsekvensen av en slik modellendring er at midler som fordeles etter levekår økes fra 24,5 millioner kroner til 55,1 millioner kroner. I prosent betyr det at fordeling etter levekårskriterier økes fra 2,4 % til 5,2 % av grunnskolebudsjettet. (Tildelinger til spesialgrupper, spesialundervisning ved store og vedvarende behov, SFO, skyss, fellestiltak og mottaksskoler/morsmålsundervisning er holdt utenfor beregningen).

Figur 3 illustrerer endring i tildeling etter levekårskriterier fra budsjett 2011 til forslaget der 75 % av de samla midlene fordeles etter levekårskriteriene



Figur 3: Tildeling av midler etter levekårskriterier i prosent av grunnskolebudsjettet 2011 og etter forslag der en større andel av budsjettet fordeles etter levekårskriterier.

Trondheim kommune

Ved en omlegging av budsjettmodellen der noen skoler får levekårsmidler til at alle skolene får levekårsmidler, vil hver skole som i dag får levekårsmidler få mindre ressurser hvis bevilgningen forblir den samme. Foreslåtte økning i budsjettmidler som fordeles etter levekårsriterier er ikke tilstrekkelig til å unngå at skolene som får levekårstildeling i eksisterende modell får en liten reduksjon i budsjettmidler.

Forutsatt at alle skolene får tildelt ressurser etter levekårsriterier vil en reduksjon av tildeling etter levekårsriterier fra 75 % til 60 % føre til at skolene med høy andel levekår får mindre ressurser. (se vedlegg 1.)

Bystyret har bedt om en vurdering av bruken av levekårsmidlene. En gjennomgang har vist at rektorene benytter den friheten de har til lokale tilpasninger som de ser har betydning for sosial utjevning. Tidligere var disse midlene større og har vært mye brukt til fattigdomspregete tiltak for å sikre opplevelser, utstyr, måltider m.m. Rådmannen har tidligere varslet at det nå legges mer vekt på å bruke midlene til å forsterke det direkte læringsarbeidet.

4.5. Endring av levekårsriteriene

I Trondheim kommune benyttes i dag fire levekårsriterier:

- Antall innvandrere fra ikke-vestlige land med barn hhv 6-12 år/ 13-15 år (begge foreldre født i ikke-vestlige land), vektet 0,2
- Antall arbeidsledige med barn 6-12 år/13-15 år i 2005, vektet 0,1
- Antall med inntekt under 3G med barn 6-12 år/13-15 år i 2005, vektet 0,2
- Antall mødre med kun grunnskoleutdanning/ingen utdanning oppgitt, med barn 6-12 år/13-15 år i 2005, vektet 0,5

Det er flere årsaker til at man ønsker å bytte ut kriterisettet som brukes i dag. Etter gjennomgangen av andre byers budsjettmodeller, er det tydelig at oppdatert forskning gir grunnlag for dette.

Konsulentfirmaet Fürst og Høverstad ble benyttet av Trondheim kommune når objektive kriterier og levekårsvariabler ble tatt i bruk på 90-tallet. Trondheim kommune ønsker å benytte de levekårsriterier som Fürst og Høverstad utredet i "Evaluering av ressursfordelingsmodell i grunnskolen" (2005) *footnote 7*. Deres arbeid er det mest oppdaterte arbeidet per i dag på hvilke sosioøkonomiske og demografiske kriterier som bør ligge til grunn for å fordele midler til sosial utjevning.

Dagens kriterier med antall arbeidsledige med barn, antall med inntekt under 3G med barn, samt antall mødre med kun grunnskoleutdanning/ingen utdanning oppgitt med barn, blir tatt hensyn til i lavinntektsindeksen. Lavinntekt, utflytting og enslige forsørgere er de største kostnadsdriverne for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Utflyttingsindeksen er en indikator for et lite stabilt nærmiljø med særlige problemer knyttet til for eksempel kriminalitet, rusmisbruk og lignende faktorer.

Fürst og Høverstad argumenterer mot å bruke antall innvandrere fra ikke-vestlige land med barn som et levekårsriterium da denne elevgruppen blir tatt hensyn i tildelingen til særskilt norsk og tospråklig opplæring. Ikke vestlige innvandrere korrelerer høyt med lavinntektsindikatoren.

Trondheim kommunes nye levekårsriterier blir da:

7 Fürst R. & Høverstad L. (2005). *Evaluering av ressursfordelingsmodell i grunnskolen*. Oslo: Fürst og Høverstad.

Trondheim kommune

- 25 % av rammen fordeles mellom skolene iht. andel elever
- 20 % iht. andel elever * lavinntektsindeks
- 20 % iht. andel elever * utflyttingsindeks
- 20 % iht. andel barn med enslige forsørgere * lavinntektsindeks
- 15 % iht. andel barn med enslige forsørgere * utflyttingsindeks

4.6. Endringer kontaktlærerressurs

Skolene tildeler kontaktlærertilleggene ut fra ulike kriterier og blir kompensert i dagens budsjettfordelingsmodell etter det hver enkelt skole har forbrukt i regnskapet. En slik måte å budsjettere på er *kostnadsdrivende*. For å motvirke dette foreslår rådmannen å tildele kontaktlærertillegg etter antall estimerte grupper. Dette vil være objektivt da skolene ikke kan påvirke antall elever som går på skolen og dermed ikke antall kontaktlærere. Det legges til grunn dagens ramme til kontaktlærere som vil gi 18 elever per kontaktlærer. På grunn av dagens ulike praksis er det omfordelingsvirkninger av en slik endring. Dette fremkommer av vedlagte beregninger.

4.7. Forbedret formel for beregning av pedagogisk ressurs

I dagens modell beregnes pedagogiske årsverk basert på en gitt størrelse for årsverk per ungdomsskoleelev. For å omgjøre dette til barnetrinn er det beregnet en faktor hvor undervisningstimetall er vektet 80 % og leseplikt vektet 20 %. Vektingen 80/20 er basert på en skjønnsmessig vurdering.

Alternativt kan antall pedagogiske årsverk beregnes etter en slik modell:

$$\frac{\text{Undervisningstimer}}{\text{Leseplikt}} \times \frac{\text{elever}}{\text{Gruppestørrelse}} = \text{årsverk}$$

I modellen som vil bestemme antall årsverk for hvert trinn på hver skole, er det kun det faktiske antall elever som på det enkelte trinn som varierer mellom skolene. Der det er færre enn 18 elever justeres dette opp til 18. Undervisningstimer, leseplikt og gruppestørrelse (lærertetthet) er lik for skolene. Gruppestørrelsen må avstemmes med budsjettammen.

I modellen som foreslås vil man for hvert enkelt trinn på hver skole beregne antall årsverk gitt de variablene som fremgår av ligningen over. En slik modell for å beregne årsverk gjør at man unngår skjønnsmessige vurderinger i budsjettmodellen. Gjennomsnittlig gruppestørrelse beregnes ved å ta utgangspunkt i årsverk per elev som er lagt til grunn i budsjettet for hvert trinn.

Modellen gir ingen omfordelingsvirkninger mellom skolene så lenge man benytter gruppestørrelsen fra 2011, men tydeliggjør på overordnet måte hvilken lærertetthet som er lagt til grunn i budsjettet. Pedagogisk ressurs i 2011 vil være utgangspunkt for pedagogisk grunnressurs i forbedret budsjettmodell. Mulighetene til faktisk å oppnå en lærertetthet på dette nivået avhengig av hvordan rektor disponerer budsjettet sitt. Ønsker enhetsleder å endre gruppestørrelsen på enkelte trinn i forhold til det som fremkommer i modellen vil dette ha omfordelingsvirkninger på grunn av ulike årsverksbehov på trinn.

5. Oppsummering og konklusjon

Rådmannen skal sikre at enhetene har tilstrekkelige ressurser. Dette er et forhold som er aktualisert gjennom både tilsyn og pågående debatter og er en del av kontrollarbeidet i budsjetteringsprosessen

Trondheim kommune

Rådmannen har med dette gjennomgått den eksisterende budsjettmodellen for å sikre en mer rettferdig fordeling av midler, likeverdighet i tilbudet og bedre og mer objektive kriterier som gjør budsjettmodellen enklere å forstå og operasjonalisere.

I dagens modell har trinn med mange elever fått mer ressurser enn trinn med færre elever. Dette har i praksis kommet ungdomskolene til gode da ungdomsskolene har flest elever på trinn. Den nye budsjettfordelingsmodellen skiller ikke mellom barne- og ungdomstrinn, men konsekvensene av endringen er i realiteten at midler flyttes fra ungdomstrinnet til barnetrinnet. Det betyr at omfordelingen fra barnetrinnene til ungdomstrinnene som var konsekvensen da dagens budsjettmodell ble innført, vil redusert. Barneskoler får i gjennomsnitt en endring på 0,5 %, kombinertskoler en gjennomsnittlig endring på -0,3 % mens ungdomskolene i gjennomsnitt har endring på -0,7 % ved ny budsjettmodell.

Det er tre endringer i budsjettmodellen som har omfordelingsvirkninger. Det er endring i fordeling av midler til kontaktlærer, tillegg til trinn som har mellom 28 og 36 elever og endring dersom en større andel fordeles etter levekårsriterier til alle skoler. Rådmannen mener at de justeringsforslagene som fremkommer av saken vil gi et bedre grunnlag for et likeverdig skoletilbud. Den samlede endringen som følge av forslagene til ny budsjettmodell er på 4,9 millioner kroner, der de største prosentvise endringene på skolenivå er på henholdsvis 3,3 prosent og -2,0 prosent. Dette må regnes som mindre endringer, men vil ha betydning fordi handlingsrommet for rektorene er svært knapt og det oppleves som vanskelig å ivareta elever med særskilte behov godt nok innenfor dagens rammer.

Utdanningsforbundet mener den nye modellen på en oversiktlig måte synliggjør eventuelle endringer i rammen. De støtter en annen fordeling av sosioøkonomiske midler, der alle skoler er med, og at de sist oppdaterte levekårsriteriene legges til grunn. Utdanningsforbundet lurer på om fordelingen av midler til sosial utjevning der 15 % fordeles flatt og 75 % etter levekårsvariebler er rett fordeling. Vil grunnressursen på 25 % av midlene være tilstrekkelig til å dekke minimumsbehovet i forhold til spesialundervisning? Utdanningsforbundet ønsker fortsatt at ingen kontaktlærergrupper skal være større enn 15 elever.

Norsk Skolelederforbund mener den nye modellen vil bety en mer rettferdig fordeling av midlene. De mener også at det er bra at innføringen av den nye modellen følger skoleåret. Uttalelsene følger som vedlegg 3.

Rådmannen vil foreslå følgende for bystyret:

- 1) Det gjennomføres en omfordeling av ressurser for å sikre at mindre og mellomstore skoler til enhver tid har nok ressurser til å gjennomføre lovpålagt undervisning. Sikringen (småskoletillegget) til de små skolene videreføres som tidligere.
- 2) Midlene til sosial utjevning, tilpasset opplæring og spesialundervisning sees i sammenheng for å få en mer helhetlig budsjettering av ressurser til elever og grupper med behov for særskilt hjelp og støtte.
- 3) Likeverdighetsressurs basert på levekårsriterier skal fordeles til alle skoler. Vektingen settes nå til 75% av ressursen. Rådmannen arbeider med videreutvikling av kriterier og vekting basert på oppdatert forskning. Det fortsettes likevel at modellen legges fast for en periode for å sikre forutsigbarhet. Formannskapet orienteres om erfaringer med endringene og ved større oppdateringer.

Trondheim kommune

Rådmannen foreslår å innføre endringene over to skoleår, de administrative endringer innføres fra høsten 2011.

Dagens budsjettfordelingsmodell er beskrevet i vedlegg 2 til saken. Omfordelingsvirkningene som følge av endringen fremgår av vedlegg 1.

Rådmannen i Trondheim, 10.05.2011.

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Silja Rønningsen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

1. Beregninger av omfordelingseffekter
2. Beskrivelse av dagens budsjettmodell
3. Referat fra drøftingsmøte

[... Sett inn saksutredningen over denne linja](#)