

FORVALTNINGSREVISJON

Elevtallsutvikling

PROSJEKTPLAN



Trøndelag
fylkeskommune

Januar 2021

FR1155

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p><i>Hvilke konsekvenser har endringer i dimensjonering av utdanningstilbud for pedagogisk kompetanse og arealbruk?</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Hvilke konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?2. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?3. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealmessige utfordringer som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Kommuneloven- Opplæringsloven- Arbeidsmiljøloven- Politiske vedtak
Metode	<p>Dokumentgjennomgang: Planer og vedtak. Ressurstilodelingsmodell</p> <p>Intervjuer med personer i avdeling for utdanning og seksjon eiendom i fylkeskommunen. Et utvalg av rektorer eller andre ansatte ved videregående skoler, tillitsvalgte.</p> <p>Spørreundersøkelse til rektorer</p>
Tidsplan	<p>Her presenteres overordnet tidsplan;</p> <ul style="list-style-type: none">• 450 antall timer• Levering til sekretær dato 01.10.2021
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Margrete Haugum margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Markus Lynum markus.lynum@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Hanne Marit Bjerkan hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Anna Ølnes• Tor Arne Stubbe

	Eventuelt ekstern bistand
Uavhengighets- erklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Trøndelag fylkeskommune	Fylkesrådmann Odd Inge Mjøen eller den som fylkesrådmannen delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Revisjon Midt-Norge mottok den 23.11.20 en bestilling på gjennomføring av forvaltningsrevisjon fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune v/Kontrollutvalg Trøndelag IKS. Med bakgrunn i fylkestingets vedtak 89/20 *Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*, samt kontrollutvalgets innstilling i saken, bestiller kontrollutvalget gjennomføring av første prioritert prosjekt:

«Elevtallsutvikling

-På de fleste stedene utenfor Trondheimsregionen vil elevtallsutviklingen avta i årene fremover. Der elevtallet synker vil også ressurstildelingen synke. Samtidig vil det totale elevtallet i fylket øke med ca. 400 elever i 2023. Økningen vil i hovedsak skje i Trondheimsområdet, og dette vil gi økte utgifter på omtrent 50 millioner kroner.

Det er knyttet risiko til tilgangen på pedagogisk kompetanse, og muligheten for å gi et forsvarlig opplæringstilbud. Det er vanskeligere å rekruttere kvalifisert pedagogisk personale i distriktet enn i Trondheim, noe som gjelder særlig fagene norsk og fremmedspråk.

Det er knyttet risiko ved store endringer i elevtallet. Endringer i de ulike regionene kan påvirke tilgangen på pedagogisk kompetanse og muligheten for å gi opplæringstilbud. Usikkerhet knyttet til utredning om fritt skolevalg øker risikoen.»

Bestillingen baseres på kontrollutvalgets saksutredning og behandling av risiko – og vesentlighetsvurderinger for Trøndelag fylkeskommune, som grunnlag for utarbeidelse av *Plan for forvaltningsrevisjon (KU-sak 54/20)*. Kontrollutvalget har prioritert *Elevtallsutvikling* som nr. 1 i sin *Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*. Dette ut fra nevnte forhold om risiko for manglende tilgang på pedagogisk kompetanse i distriktene og mulige arealmessige utfordringer ved økt elevtall i Trondheimsområdet.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Et av hovedmålene i Kompetansestrategi for Trøndelag er at Trøndelag skal ha et fleksibelt utdanningssystem som møter arbeidslivets kompetansebehov. Et av delmålene omfatter dimensjonering av utdanningstilbud. Dimensjonering betyr å bestemme tilbudet i videregående opplæring og det dimensjoneres på nytt i forkant av hvert skoleår. **Dimensjoneringen styres av ungdommens ønsker, arbeidslivets behov og hvilke ressurser en har til disposisjon.**

Også bosettingsmønster og elevtall bestemmer hvor mange skoler man kan ha og hvor bredt tilbud man kan ha på den enkelte skole. Trøndelag fylkeskommune har i denne forbindelse et mål om at det i Trøndelag skal være et fleksibelt utdanningssystem som evner å imøtekomme kompetansebehovet i arbeids- og næringslivet. Med dette menes det at samarbeid mellom skole og arbeids-/næringsliv skal styre planlegging og dimensjonering av det videregående utdanningstilbudet i fylket.

Økonomiplanen for Trøndelag fylke 2021-2024 sier at hoveddelen av økonomien ved avdeling utdanning er ressurstildelingen til de videregående skolene. Det pekes på at det er en ujevn elevtallsutvikling i Trøndelag i årene framover og at sektoren særlig fra 2023 får store økonomiske utfordringer grunnet dette.

Det er 31 videregående skoler i fylket og disse tilbyr 15 ulike utdanningsprogram. Utdanningsprogrammene gjenspeiler til en viss grad næringslivets behov for kompetanse i de ulike områdene. Trøndelag fylke har operative prinsipper for opplæringstilbudet i Trøndelag (fylkestingssak 29/17). Her går det fram at nærskoleprinsippet ligger til grunn for dimensjonering av tilbudet på videregående trinn 1 med utgangspunkt i elevgrunnlaget i nærområdet. Et annet prinsipp er at tilbudsstrukturen ved de videregående skolene i distriktet bør gi grunnlag for at flest mulig av elevene kan fortsette på samme skole mellom årstrinnene. Videre skal det legges vekt på at tilbudsstrukturen balanserer mellom det å opprettholde forsvarlige driftsforhold, behov i arbeid- og næringsliv, langsiktighet og forutsigbarhet. Det skal være en nedre grense for antall elever før igangsetting av opplæringstilbud. I fylkestingssak 159/18 vedtas det ikke å ha en nedre grense for igangsetting av utdanningstilbud. Dette begrunnes blant annet med at det er skolenes økonomi som bør være avgjørende. Det er egne prinsipper for tilbudsstrukturen i Trondheim.

Elevtall

Trenden for befolkningsvekst i Trøndelag samsvarer med den nasjonale trenden, hvor allerede store kommuner vokser, mens de mindre kommunene minsker i folketall. Siden 2010 har Trondheim stått for 62 prosent av den totale befolkningsveksten i Trøndelag fylkeskommune, og etterfølges av de resterende fem største kommunene i fylket. Det er et tydelig skille mellom kommuner med mer enn 3000 innbyggere og de med færre enn 3000 innbyggere. Kommunene med mer enn 3000 innbyggere kjennetegnes ved positiv befolkningsvekst, mens de med mindre enn 3000 innbyggere kjennetegnes ved negativ befolkningsvekst.

Elevtallsframskrivingen fram mot 2023 antar at elevtallet i Trøndelag fylke vil øke med 400 elever, og medføre en forventet utgiftsøkning på 50 millioner kroner. Det forventes at mesteparten av økningen i elevtall vil forekomme på videregående skoler i Trondheimsregionen, og det forventes synkende elevtall på de videregående skolene utenfor

trondheimsregionen. Dette vil medføre økt risiko i distriktene da synkende elevtall har konsekvenser for den økonomiske rammebevilgningen til den enkelte skole.

Befolkningsutvikling 2010- 2019 i kommunene i Trøndelag etter antall innbygger i 2019 og region				
	2010	2018	Endring 2010-2019	
Under 1 000	6 575	6 222	-353	-5,4 %
1 000-2 500	21 240	20 420	-820	-3,9 %
2 500-5 000	36 971	38 749	1 778	4,8 %
5 000-10 000	61 702	65 404	3 702	6,0 %
10 000-25 000	126 719	137 106	10 387	8,2 %
Trondheim	170 936	196 159	25 223	14,8 %
Total	424 143	464 060	39 917	9,4 %
Aksen	309 385	346 344	36 959	11,9 %
Innland	50 099	50 526	427	0,9 %
Kysten	64 659	67 190	2 531	3,9 %

Kilde: Kunnskapsgrunnlag – Kompetansestrategi for Trøndelag

Arbeidslivets behov

Trøndelag fylkeskommune har i denne forbindelse et mål om at det i Trøndelag skal være et fleksibelt utdanningssystem som evner å imøtekomme kompetansebehovet i arbeidslivet/næringslivet. Med dette menes det at samarbeid mellom skole og arbeids-/næringsliv skal styre planlegging og dimensjonering av det videregående utdanningstilbudet i fylket. Dette kan være spesielt utfordrende i distriktene som følge av høyt antall videregående skoler med færre enn 250 elever (31,3% av fylkets 32 videregående skoler). Dette er en følge av fylkeskommunens desentraliserte skolestruktur, som tilrettelegger for at elevene i videregående opplæring skal kunne bo hjemme så lenge som mulig.

En følge av det lave elevtallet ved små skoler er at de ikke vil ha kapasitet til å ha et tilbud som går utover utdanningsprogrammene som har stor pågang av søkere. En konsekvens av dette er at det lokale arbeids-/næringslivet vil få stor, eller for stor, tilgang på et smalere kompetanseutvalg og derigjennom må hente inn kompetanse eksternt for å fylle det lokale kompetansebehovet. Dette utfordrer fylkeskommunens planlegging og ressursbruk i distriktene ettersom mindre lokalsamfunn vil ha behov for samme kompetansebredde som de større byene, men ikke i samme omfang.

I en presentasjon av tilbudsstrukturen i videregående opplæring (09.12.2020) er det vist til at ulike næringer har sterkere tilstedeværelse i noen deler av fylket.

Næringer med sterk tilstedeværelse i Trøndelag



Kilde: Trøndelag fylkeskommune 09.12.2020

Ressurser

Dimensjoneringen av utdanningstilbudet avhenger av tilgjengelige ressurser. Etter sammenlåingen av fylkene er det utviklet en ressurstilodelingsmodell for de videregående skolene. Modellen ble iverksatt høsten 2019. Ressurstilodelingsmodellen består av følgende elementer:

1. Aktivitetsstyrt tildeling
 - a. Grunntilskudd
 - b. Tildeling ut fra elevtall og elevsatser
 - c. Utjevningstilskudd
 - d. Tildeling ut fra grunnskolepoeng
2. Særskilte formål
3. Forvaltning, drift og vedlikehold

Endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet har betydning for utdanningstilbudet og ressurstilodelingen på den enkelte skole. Samtidig har den enkelte skole en kostnadsside som har en lengre tidshorisont. Det legges opp til at dimensjoneringen justeres hvert år. Skolene

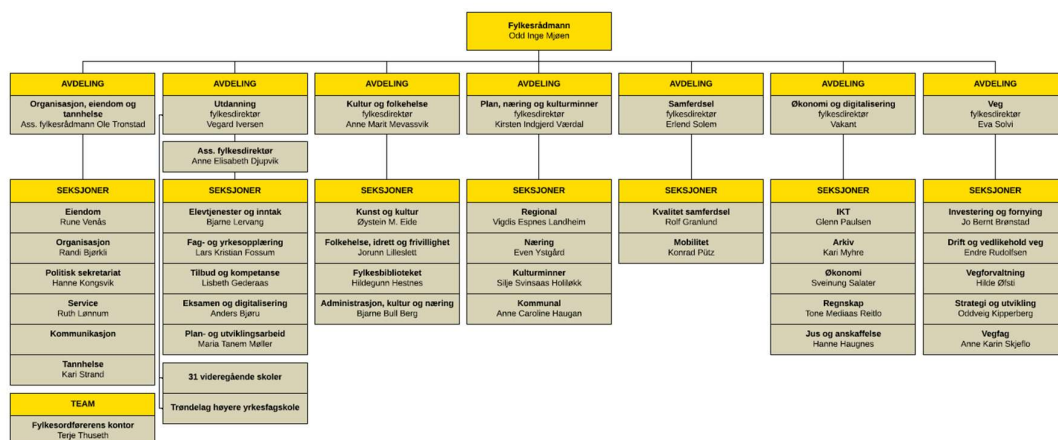
på sin side har ansatte i faste stillinger og bygningsmasse som ikke kan skaleres ned like raskt og det kan også være utfordringer knyttet til oppskalering.

I saksframlegget til sak 130/20 *Økonomiplan 2021-24 med budsjett 2021*, står det skrevet i drøftingen at flere skoler har over år fått et redusert antall elever. Dette har gitt skolene utfordringer gjennom reduserte overføringer fra fylkestinget. I tillegg skal flere skoler ytterligere ned som en følge av nedgang i antall elever og omlegging til en ny ressurstilodelingsmodell. I sum har dette gitt flere skoler store utfordringer som de trenger hjelp for å løse. Dette innebærer at antallet små tilbud må reduseres. Det er antall faggrupper og programområder som i hovedsak styrer skolenes muligheter for å gjennomføre opplæringen innenfor tildelte rammer. Jo flere små grupper skolen har desto vanskeligere vil det være å holde driften innenfor tildelt budsjett.

I økonomiplanen 2021-2024 omtales skolebruksplan 2. Den omfatter utvikling av prinsipper for skolebygg og en vurdering av tilbudsprinsippene som ble laget i forbindelse med fylkessammenslåingen. Disse to prosessene skal samkjøres og ta inn over seg nye tall for befolkningsutviklingen i Trøndelag, økonomiske rammer og kompetansebehov i Trøndelag. Saken skal legges fram for politisk behandling i 2021.

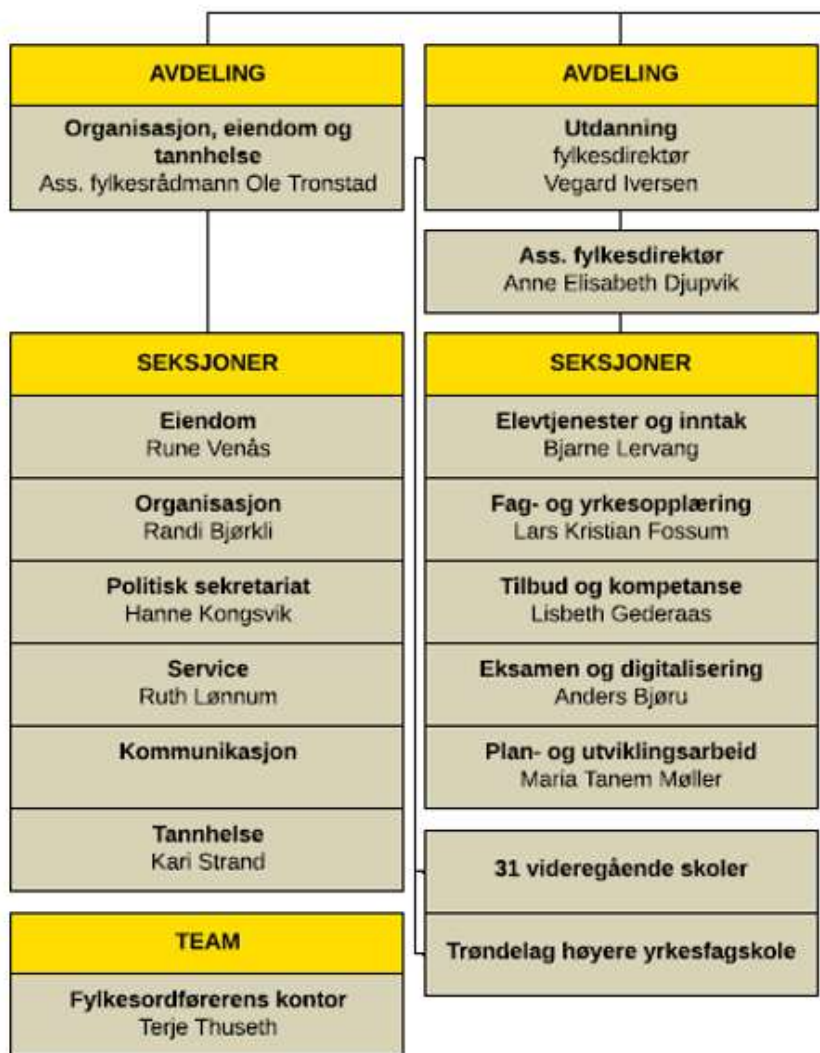
2.3 Fylkeskommunens organisering

Temaet for forvaltningsrevisjonen er knyttet til avdeling for utdanning. Avdeling for organisasjon, eiendom og tannhelse, ved seksjon for eiendom blir også berørt fordi denne seksjonen har ansvar for bygningsarealene til de videregående skolene.



Kilde: www.trondelagfylke.no

Figur 1. Organisasjonsstruktur Trøndelag Fylkeskommune



Kilde: www.trondelagfylke.no

Figur 2. Avdeling organisasjon, eiendom og tannhelse og avdeling utdanning

Byåsen vgs Frode Øren	Inderøy vgs Petter Skjervold	Olav Duun vgs Steinar Lio	Strinda vgs Herdis Floan
Charlottenlund vgs Marit Flak Stovner	Johan Bojer vgs Borghild Husdal Buhaug	Ole Vig vgs Arlid Ofstad	Thora Storm vgs Anders Buhaug
Fosen vgs Maia Revdal	Levanger vgs Knut J. Bergdal	Oppdal vgs Torkild Svorkmo-Lundberg	Tiller vgs Kirsti Horne
Gauldal vgs Randi Nordgaard Hemstad	Malvik vgs Sigrid Marumsrud	Orkdal vgs Øyvind Togstad	Trondheim katedralskole Hilde Hov
Grong vgs Anne Birgitte Steinsli Sklet	Meldal vgs Anne Lise Eriksen Kirkholt	Røros vgs Hilde Knutsen	Verdal vgs Harald Morten Steen
Guri Kunna vgs Espen Arntsberg	Melhus vgs Hanne Mari Sæther	Selbu vgs Svein Ove Dyrdal	Ytre Namdal vgs Anita Frelsøy
Heimdal vgs Elisabeth V. Tandstad	Meråker vgs Bjerg Sissel Kvannli	Skjetlein vgs Helen Pedersen	Åfjord vgs Lise Henriksen
Hemne vgs Ole Kjærsvik Ledahl	Mære landbruksskole Rolf Kristian Wensbakk	Steinkjer vgs Bente Gudeesen Svenning	

Kilde: www.trondelagfylke.no

Figur 3. Videregående skoler

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å ta endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet for gitt. Det innebærer at endringer i utdanningstilbudene og konkrete endringer i søkermassen sine valg ikke problematiseres, men antas å svinge. Slike endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet har betydning for de videregående skolene sine budsjett. Samtidig er budsjettene bundet opp i ressurser som ikke nødvendigvis er like enkle å justere tilsvarende. Om utdanningstilbudet ved en skole øker eller reduseres har det betydning for behovet for pedagogisk personale og arealer til undervisning. Andre forhold påvirkes også, men forvaltningsrevisjonen avgrenses til å se på pedagogisk personale og arealer. Forvaltningsrevisjonen avgrenses bort fra investeringsbehov i skolebygg.

3.2 Problemstillinger

Det er utarbeidet en hovedproblemstilling som besvares gjennom tre delproblemstillinger. Hovedproblemstillingen er:

Hvilke konsekvenser har endringer i dimensjonering av utdanningstilbud for pedagogisk kompetanse og arealbruk?

1. Hvilke økonomiske konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?
2. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?
3. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealmessige utfordringer som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?

Alle problemstillingene vil bli belyst fra et fylkeskommunalt nivå og et skolenivå.

Ressurstildeling modellen

I denne problemstillingen vil revisor undersøke hvilke konsekvenser ressurstilodelingsmodellen fører til når det skjer endringer i utdanningstilbudet eller dimensjonering av utdanningstilbudet. Ressurstilodelingsmodellen angir inntektssiden til skolene. Samtidig har skolene en kostnads-side som må tilpasses i forhold til ressurstilodelingen. Modellen vil undersøkes i forhold til hvor kritisk endringene i dimensjonering vil være for skolene, med tanke på muligheten for å gjøre tilpasninger av aktiviteten slik at budsjettene kan holdes.

Pedagogisk kompetanse

Denne problemstillingen ser på hva fylkeskommunen gjør for å sikre tilstrekkelig kompetanse til utdanningene, men også hva fylkeskommunen gjør for å imøtekomme overflødig kompetanse. Dette handler både om å rekruttere nødvendig kompetanse, men også hvordan man håndterer det at noen blir overflødig fordi utdanningen ikke skjer på den skolen lengre. Endringer i dimensjoneringen gir utslag i ressurstilodelingsmodellen, som i neste omgang fører til at de økonomiske rammene for driften av den enkelte skole endres. Problemstillingen vil belyse i hvilken grad skolene klarer å gjøre tilpasningen i den pedagogiske kompetansen.

Arealmessige utfordringer

Problemstillingen handler både om arealer som ordinære skolebygg og arealer tilpasset enkelte utdanningsprogram. Revisor vil undersøke hva fylkeskommunen gjør for å kunne tilpasse arealbruken til utdanningstilbudet. Det er mulig å tenke seg at leie av lokaler er en måte å bygge inn fleksibilitet på. På samme måte som for pedagogisk kompetanse vil endringer i dimensjoneringen gi utslag i ressurstilodelingsmodellen, som i neste omgang fører til at de økonomiske rammene for driften av den enkelte skole endres. Problemstillingen vil belyse i hvilken grad skolene klarer å gjøre tilpasninger i arealbruken.

3.3 Kilder til kriterier

Følgende kilder til revisjonskriterier legges til grunn:

- Kommuneloven kapittel 14 om økonomiforvaltningen
- Opplæringsloven, spesielt 13-3 om plikt til å sørge for videregående opplæring og § 9A-7 om det fysiske miljøet
- Arbeidsmiljøloven, kapittel 14 om ansettelse mv.
- Fylkeskommunale vedtak om blant annet ressurstildeling

3.4 Metoder for innsamling av data

I denne forvaltningsrevisjonen vil data hentes fra fylkeskommunale dokumenter og dokumenter fra den enkelte videregående skole. Det er også aktuelt å bruke fylkeskommunens modell for ressurstildeling for å undersøke endringene av dimensjoneringen av utdanningstilbud.

I tillegg til eksisterende datakilder er det aktuelt å samle inn data gjennom intervju og spørreundersøkelse.

Det er aktuelt å intervju ansatte i avdeling utdanning som jobber med dimensjoneringen av utdanningstilbudene og ansatte i eiendomsseksjonen som jobber med skolebygg. I tillegg er

det aktuelt å intervjuere rektorer og eller andre ansatte ved et utvalg av de videregående skolene. Tillitsvalget vil også bli intervjuet. Her vil vi prøve å fange opp skole som opplever dimensjonering forskjellig. Utvalget velges etter at spørreundersøkelsen er gjennomført.

Det skal gjennomføres en enkel, elektronisk spørreundersøkelse til alle 31 skolene. Målet med undersøkelsen er å finne ut hva skolene gjør for å tilpasse seg endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

Steinkjer 01.02.2021

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER


Trøndelag fylke 2020. Økonomiplan 2021-2024 med budsjett 2021. Fylkesrådmannens forslag.

Trøndelag fylke 2018. Kompetansestrategi for Trøndelag.

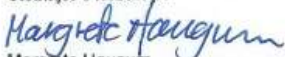
Trøndelag fylke 2018. Kunnskapsgrunnlag – Kompetansestrategi for Trøndelag.

Trøndelag fylkeskommune (2020). Tilbudsstruktur i videregående opplæring. Presentasjon
Lehn, A., 9.12.2020

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr: FR1155	Kommune: Trøndelag fylkeskommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Elevantvikling	
Hovedreferanse: KommuneLOven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3	
Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende Organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Steinkjer 01.02.2021



Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no