

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

Uttalelse - Kristne Friskolers Forbund

|  |  |
| --- | --- |
| Status | Innsendt til Utdanningsdirektoratet Innsendt og bekreftet av instansen via: post@kff.no |
| Innsendt av | Signe Sandsmark |
| Innsenders e-post: | post@kff.no |
| Innsendt dato | 06.08.2018 |
| Hvilken organisasjon?: | Kristne Friskolers Forbund Organisasjon (Privat) |
| Stilling | Seniorrådgiver |

✓ Jeg bekrefter at denne uttalelsen er på vegne av hele oppgitte organisasjon.

Inkluderende fellesskap for barn og unge

Avsender: Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet

# 1. Innledning

*Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet ønsker innspill på om ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag og analyse oppleves dekkende for både barnehage, grunnskole, videregående opplæring, statlig og lokalt støttesystem. Videre ønsker vi en tilbakemelding og vurdering av ekspertgruppens forslag til et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole.  Det vil også være mulig å foreslå alternative forslag til tiltak, som kan bidra til et bedre tilrettelagt og inkluderende tilbud. Som vedlegg følger oversikt over spørsmålene i den digitale høringen.*

*Du/dere kan mellomlagre svaret på høringsuttalelsen, og du/dere kan også hoppe over spørsmål underveis.*

*Du finner Kunnskapsdepartementets høringsbrev nederst på siden.*

[Lenke til rapporten](http://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf)

[Lenke til informasjon om høringskonferansene](http://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/)

*Takk for at du/dere tar dere tid til å delta i høringsrunden.*

# 2. Kunnskapsgrunnlaget

*Vi ønsker din/deres vurdering av om ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag som beskrives i rapportens Del 1, er dekkende.*

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens forståelse av INKLUDERINGSBEGREPET, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. innledningen punkt 1.7.1 i rapporten.

Ingen kommentar fra instansen

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for BARNEHAGE, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 2 i rapporten

Ingen kommentar fra instansen

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for GRUNNSKOLE, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 3 i rapporten

Så langt vi kan se har ekspertgruppen lite kunnskap om friskoler og deres ordninger for spesialundervisning. Vi skriver i vår kommentar, som er vedlagt til slutt her:

Utvalget skriver: "Andelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyere i friskoler enn i offentlige skoler, noe som kan medføre opphoping av elever som strever i friskoler. Samtidig som det kan være et uttrykk for at dagens system med individuelle rettigheter til spesialundervisning gir økonomiske insentiver til friskolene." (s. 128). Dette er i beste fall kunnskapsløst. I følge Kostratallene er det friskolene får til spesialundervisning, et langt mindre beløp pr elev enn det som de offentlige skolene bruker. Det kan være mange grunner til at friskoler har en høyere andel elever med spesialundervisningsvedtak, bl.a. anbefaling fra PPT når den offentlige skolen ikke lykkes, men økonomisk insentiv er ikke en av dem.

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for VIDEREGÅENDE OPPLÆRING, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 4 i rapporten

Så langt vi kan se har ekspertgruppen lite kunnskap om friskoler og deres ordninger for spesialundervisning. Vi skriver i vår kommentar, som er vedlagt til slutt her:

Utvalget skriver: "Andelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyere i friskoler enn i offentlige skoler, noe som kan medføre opphoping av elever som strever i friskoler. Samtidig som det kan være et uttrykk for at dagens system med individuelle rettigheter til spesialundervisning gir økonomiske insentiver til friskolene." (s. 128). Dette er i beste fall kunnskapsløst. I følge Kostratallene er det friskolene får til spesialundervisning, et langt mindre beløp pr elev enn det som de offentlige skolene bruker. Det kan være mange grunner til at friskoler har en høyere andel elever med spesialundervisningsvedtak, bl.a. anbefaling fra PPT når den offentlige skolen ikke lykkes, men økonomisk insentiv er ikke en av dem.

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for STATLIG OG LOKALT STØTTESYSTEM, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 5 i rapporten

Friskolene får i statstilskudd ca 85 % av driftsutgiftene  
i offentlige skoler. I dette inngår det offentlige skoler bruker til tilpasset  
opplæring. Men alt som de offentlige skolene bruker til det som kalles  
spesialundervisning, dvs tiltak på bakgrunn av sakkyndig uttalelse og  
enkeltvedtak, blir trukket ut av tilskuddsgrunnlaget. Utgiftene som friskolene  
har til spesialundervisning skal dekkes av elevens hjemkommune/hjemfylke.  
Hvordan dette blir gjort, varierer, og dagens ordning fungerer ikke godt.

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag for REGELVERKET, kan du/dere utdype dette her:

Jfr. Del 1 kapittel 6 i rapporten

Se pkt 7

# 3. Analyse

*Vi ønsker din/deres vurdering av om ekspertgruppens analyse av dagens situasjon er dekkende, jfr. kapittel 7 i rapporten.*

 Hvis du/dere har innspill til ekspertgruppens analyse av dagens situasjon, kan du/dere utdype dette her:

Det mangler en analyse av situasjonen for elever i friskolene. Se pkt 7

# 4. Tiltak om et helhetlig system

*Vi ønsker din/deres vurdering av ekspertgruppens forslag til et helhetlig system, jfr. Del 2 kapittel 8 i rapporten*

 Har du/dere synspunkter på ekspertgruppens forslag til et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole, kan du/dere utdype dette her:

*Vi er her opptatt av hvordan du/dere vurderer helheten av tiltak. Nedenfor vil du/dere få anledning til å kommentere enkeltområder og tiltak.*

Se pkt 7

# 5. Områder for tiltak

*I rapporten beskriver ekspertgruppen flere områder med tilhørende tiltak i del 2, kapittel 8.* Er det **enkelte** områder for tiltak i det helhetlige systemet du/dere har synspunkter på så kan dette utdypes nedenfor.

 Synspunkter på Inkluderende og tilpasset praksis i barnehage og skole. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.2.1 i rapporten

Se pkt 7

 Synspunkter på Pedagogisk støttesystem i barnehager og skoler. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.2.2 i rapporten

Se pkt 7

 Synspunkter på Varige og omfattende individuelle tiltak. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.2.3 i rapporten

Se pkt 7

 Synspunkter på Samarbeid og kompetanseheving i barnehager og skoler. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.3.1 i rapporten

Se pkt 7

 Synspunkter på En lokal pedagogisk veiledningstjeneste. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.3.2 i rapporten

Se pkt 7

 Synspunkter på Statlig/fylkeskommunalt tjenester. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.3.3 i rapporten

Se pkt 7

 Synspunkter på Samiske spesialpedagogiske tjenester. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.3.4 i rapporten

Ingen kommentar fra instansen

 Synspunkter på Nødvendige regelverksendringer. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.4 i rapporten

Uansett hvordan ordningen for tilrettelegging og spesialundervisning blir, er det nødvendig at den sørger for likebehandling av elever i offentlige og frittstående skoler og at det fastsettes tydelige økonomiske ordninger i friskolelovverket som sikrer denne likebehandlingen. Se ellers pkt 7.

 Synspunkter på Andre nødvendige tiltak. Utdyp her:

Jfr. punkt 8.5 i rapporten

Se pkt 7

# 6. Implementering

 Er det noen av områdene for tiltak eller enkelttiltak (fra spørsmålet over), som dere mener bør prioriteres?

Jfr. rapportens kapittel 8

Ingen kommentar fra instansen

 Er det enkelte av ekspertgruppens forslag som ikke bør gjennomføres? Evt. hvorfor ikke?

Jfr. rapportens kapittel 8

Ingen kommentar fra instansen

 Hva er forutsetningene for en vellykket implementering av det nye helhetlige systemet i barnehager og skoler?

Ingen kommentar fra instansen

 Har du/dere forslag til alternative tiltak og systemendringer, som kan bidra til et bedre tilrettelagt og inkluderende tilbud enn i dag?

*Dersom du/dere har forslag til andre alternative tiltak vil vi gjerne få høre om det.*

Ingen kommentar fra instansen

 Har du/dere forslag til digitaliseringstiltak som kan støtte opp under god inkludering, utvikling og læring?

Ingen kommentar fra instansen

# 7. Avsluttende spørsmål og kommentarer

 I hvilken grad er du/dere enige i ekspertgruppens forslag til et nytt helhetlig system?

*Med de forutsetninger gruppen legger til grunn i rapporten vil vi gjerne vite i hvilken grad du/dere støtter ekspertgruppens forslag.*

Ikke angitt enig/uenig-holdning

Ingen kommentar fra instansen

 Har du/dere andre kommentarer, kan disse gis her:

Kristne Friskolers Forbund (KFF) er en interesseorganisasjon for de fleste grunn- og videregående skoler som er godkjent som kristne livssynsskoler. 75 grunnskoler og 34 videregående skoler er medlemmer hos oss. Disse skolenes elever har, som ved alle andre skoler, varierende behov for tilrettelegging.

Dere sier at "Omtrent halvparten av barna under opplæringspliktig alder går i private barnehager. Dette betyr at tiltak og virkemidler som skal sikre barna et godt barnehagetilbud, må være egnet for både private og kommunale barnehageeiere" (s. 82). Selv om det er en langt mindre andel elever i friskoler, vil vi understreke at det er like viktig for hver enkelt av dem å få et godt tilbud.

Friskolene får i statstilskudd ca 85 % av driftsutgiftene i offentlige skoler. I dette inngår det offentlige skoler bruker til tilpasset opplæring. Men alt som de offentlige skolene bruker til det som kalles spesialundervisning, dvs tiltak på bakgrunn av sakkyndig uttalelse og enkeltvedtak, blir trukket ut av tilskuddsgrunnlaget. Utgiftene som friskolene har til spesialundervisning skal dekkes av elevens hjemkommune/hjemfylke. Hvordan dette blir gjort, varierer, og dagens ordning fungerer ikke godt. Se pkt 6 nedenfor.

KFF vil ikke uttale seg om utvalgets forslag til organisering av undervisningen som sådan. Vårt anliggende er at ved en omlegging må det uansett gjennomtenkes hvordan dette slår ut for elever i friskoler. Det økonomiske må ordnes slik at også elevene i friskolene får den oppfølging og støtte som de har behov for, på linje med elever i offentlig skole. Vi har følgende punkter:

**1. Støttesystem**  
Utvalget foreslår at alle skoler skal ha et støttesystem. I den grad dette er ansatte ved skolen, vil lønn o.l. gå inn i Kostratallene og vise igjen i tilskuddet. Men friskoler har, som utvalget skriver, i snitt flere elever med sakkyndige vurderinger som anbefaler spesialundervisning enn offentlige skoler. Det innebærer at tilbudet pr elev blir dårligere ved friskolene. Dette må kompenseres for.

I den grad det er ansatte utenfor skolen som er i dette støttesystemet, må det avklares om disse også skal betjene friskoler, altså om dette er et tilbud kommunen/fylkeskommunen gir som forvaltningsenhet og ikke som skoleeier.

Utvalget skriver: "Andelen elever med vedtak om spesialundervisning er høyere i friskoler enn i offentlige skoler, noe som kan medføre opphoping av elever som strever i friskoler. Samtidig som det kan være et uttrykk for at dagens system med individuelle rettigheter til spesialundervisning gir økonomiske insentiver til friskolene." (s. 128). Dette er i beste fall kunnskapsløst. I følge Kostratallene er det friskolene får fra kommunen/fylkeskommunen til spesialundervisning, et langt mindre beløp pr elev enn det de blir trukket for i statstilskuddet. Det kan være mange grunner til at friskoler har en høyere andel elever med spesialundervisningsvedtak, bl.a. anbefaling fra PPT når den offentlige skolen ikke lykkes, men økonomisk insentiv er ikke en av dem.

**2. De fleste friskoler er små**  
Utvalget skriver: "Der barnehager og skoler er for små og har for få ansatte til å drive et pedagogisk støttesystem, er det eier/myndighet sitt ansvar å drive støttesystemet i et samarbeid mellom skoler og barnehager." (s. 242).

Mange friskoler er små. Det er også en utfordring i denne sammenheng at friskolene er egne rettssubjekter, hver friskoleeier har derfor bare én skole. Eieren har derfor ingen andre skoler/barnehager å legge opp til samarbeid med. Det er også strenge restriksjoner i friskoleloven når det gjelder kjøp, salg og deling av tjenester. Hvordan et godt støttesystem skal legges opp for friskoler må derfor utredes.

**3. Pedagogisk veiledningstjeneste**  
Utvalget foreslår at hver kommune/fylkeskommune i tillegg skal ha en pedagogisk veiledningstjeneste som skal hjelpe lærerne med de elevene som trenger sterk individuell tilrettelegging. Denne tjenesten skal være tett på skolene og i store skoler gjerne knyttet til skolen, og den skal samarbeide med andre kommunale tjenester. Det må være tydelig at denne tjenesten også er for friskoleelever og -lærere, altså at det er et tilbud fra kommunen/fylkeskommunen som forvaltningsenhet.

Det sies at det kan være nødvendig at de ansatte i veiledningstjenesten underviser i skolen, både i grupper, klasser og i noen tilfeller for enkelte barn og unge (s. 248). Hvordan skal dette ordnes økonomisk for friskolene?

**4. Obligatorisk kartlegging**  
Det foreslås at det rett etter skolestart gjennomføres en kartleggingsprøve av barns leseferdigheter og sosiale ferdigheter. Elevene som presterer i de laveste 20 prosentilene, får umiddelbart ekstra pedagogisk hjelp og støtte. Hvem skal gjennomføre en slik prøve i friskoler, og hvordan skal prøven og oppfølgingen finansieres i friskoler?

**5. Sterk individuell tilrettelegging**  
Det vil alltid være noen som trenger sterk individuell tilrettelegging. "Disse barn og unge vil ikke få tilstrekkelig hjelp gjennom det støttesystemet som vil eksistere i barnehager og skoler" (s. 243), og vil få egne tiltak. "Disse tiltakene skal basere seg på utredninger som gjennomføres av den lokale pedagogiske veiledningstjenesten og ofte i samarbeid med habiliteringstjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien." (s. 244). Her ser en kanskje for seg en finansieringsordning som ligner på dagens ordning for spesialundervisning. Det er en ordning som fungerer stadig dårligere. Uansett hvilken ordning som blir valgt for tilrettelegging for barn og unge med særskilte behov, er det nødvendig med en gjennomgang av finansieringsordningen for friskoler.

Vi har få konkrete forslag til utvalgets rapport, fordi rapporten er veldig lite konkret ang finansiering, og ikke i det hele tatt tar opp finansiering for friskoler, som er enkeltstående enheter, ofte små, ikke en del av de kommunale/fylkeskommunale tjenester og ikke underlagt opplæringsloven. Vi ønsker imidlertid å komme med noen innspill om hvordan dagens ordning fungerer, og dermed peke på noen problemer som må løses, uansett hvordan ny ordning blir.

**6. Finansiering av spesialundervisning i friskoler**  
Det er nå ny lovtekst om dekning av utgiftene til spesialundervisning. Forarbeidene (Prop. 78L (2016-2017)) til den nye lovteksten sier at likebehandlingen skal "sikre at friskolene ikke får dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene". Vi oppfatter at denne formuleringen bør forstås som at friskoler skal ha det samme ressursgrunnlaget som offentlige skoler, slik at elever med vedtatt spesialundervisning ikke skal komme dårligere ut fordi de er elever på en friskole.

Etter vår oppfatning er det minst to sider ved dette likhetsprinsippet:

a) Om timeprisberegning  
Friskolene får dårligere dekning per time spesialundervisning fordi mange utgifter ikke er inkludert i timesatsen som følger vedtaket som kommunen/fylkeskommunen har fattet. Kostnader som ikke er medregnet gjelder planlegging, møter, administrasjon og drift av skolebygg. Utregningsmåten for tilskuddssatsen medfører at skolene ikke får de nevnte kostnadene gjennom de statlige tilskuddssatsene.

Vi har merket oss at Stavanger kommune i en redegjørelse har laget en ny modell for sats til spesialundervisning. De sier at friskolene bruker ressurser til planlegging, møter og administrasjon direkte knyttet til elever med spesialundervisning og at det derfor er rimelig at disse skolene får en sats som innbefatter dette arbeidet. Det er et stykke på vei mot likebehandling. De fleste kommuner/fylkeskommuner benytter en mye lavere sats som bare dekker lønn pr time. Friskoleorganisasjonene mener at Stavanger sin begrunnelse for å velge en høy sats er riktig tenkt, selv om satsen fremdeles er for lav sett i forhold til den statlige tilskuddsberegningen.

Vi mener at beregningsmodellen for tilskuddsgrunnlag for friskoler enkelt indikerer hvor store kostnader som er knyttet til spesialundervisning og som derfor trekkes fra ved beregning av tilskuddsgrunnlaget. Timer til spesialundervisning sammen med andre timer som friskoler ikke skal godtgjøres for, medfører en reduksjon i tilskuddsgrunnlaget for alle typer utgifter og ikke bare lønnskostnadene for selve undervisningen. Dette framkommer ved at undervisningstimer friskoler ikke skal godtgjøres for gjennom tilskuddsgrunnlaget, beregnes som en prosent av det totale timeantallet, og videre at hele tilskuddsgrunnlaget reduseres med en tilsvarende prosentandel.

Eksempelkommunen Halden har i tilskuddsberegningen for 2017 25.662 timer til spesialundervisning. Halden bruker også 8096 timer og 7.884 timer til henholdsvis morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Til sammen utgjør dette 41.602 timer som er beregnet til 21,81% (vår avrunding) av det totale timetallet. Når de totale kostnadene for grunnskolen i Halden på 297,4 mill kr reduseres med tilsvarende prosentandel eller 64,9 mill kr, forsvinner også kostnadsdekningen for en tilsvarende andel av vedlikehold, drift, administrasjon osv. Siden vi har tallene til Halden framme, er det verdt å legge merke til at timeprisen på undervisningen som det gjøres fradrag for, blir på 1.560 kr, som er om lag det dobbelte av det Stavanger kommune viser til som en ren timelønn og som de fleste kommuner legger til grunn.

Dersom vi benytter statens modell for beregning av tilskuddsgrunnlaget for friskoler, og summerer «sum kostnader» for grunnskoler i alle kommuner, gir 2017 tallene 64,557 mrd kr. (57.168.915.000 – 142.843.000 + 11.915.111.000 – 90.331.000 – 4.293.517.000 = 64.557.335.000 kr). På tilsvarende måte viser GSI et lærertimeforbruk i grunnskolen på 35.724.887 timer. Disse tallene viser at den reelle timeprisen som tilskuddsgrunnlaget reduseres med for spesialundervisning er raust avrundet fra vår side på 1.800 kr per time.

Likebehandling må bety at det legges til på samme måte som det trekkes fra. Det skjer ikke i dag. Staten trekker fra prosentvis i alle kostnadsposter ved skolen mens de fleste kommuner bare gir timelønn tilbake.

b) Om bruk av pott  
I noen kommuner får de offentlige skolene en pott til spesialundervisning i tillegg til skolens grunnfinansiering. Denne potten er mindre enn om de skulle fått tildelt summen av beløpene i alle de sakkyndige vurderingene. SVs medlem i UF-komiteen sa følgende da prop.en ble behandlet: "Dette medlem er kjent med at det ikke er en uvanlig praksis at rektor ved skoler nedjusterer antall timer til spesialundervisning som er anbefalt fra PP-tjenesten. Selv om det ikke er lov å ta økonomiske hensyn ..." (Innst. 367 L (2016-2017)). I slike kommuner har friskolene fått godtgjort for flere timer enn de offentlige pr elev, siden kommunen stort sett gjør vedtak i tråd med vurderingen. Når friskolene omsetter dette i faktiske timer fører det i en del tilfeller til en stor andel spesialundervisningselever ved friskoler, fordi det oppleves av foreldre at der får de et bedre tilbud. Dette kan i enkelte tilfelle slå negativt ut fordi skolen får et slags "spesialskolestempel".

Det våre skoler nå opplever er at lovforandringen blir brukt til å gi friskolene tilsvarende potter som de offentlige skolene, selv om grunnfinansieringen er en annen. Skolene får da dårligere finansiering enn tidligere selv om utgangspunktet for lovforandringen var det motsatte. De får nemlig en pott, utregnet på et grunnlag som ikke stemmer for friskolen. Så "likebehandlingen" består mange steder i at nå får heller ikke friskoleelever vedtak om så mye støtte som PPT har anbefalt.

Noen kommuner vil delegere til friskolene å gjøre enkeltvedtakene. Friskolene vil da i utgangspunktet gjøre enkeltvedtak ut fra PPTs vurderinger. Mange friskoler får elever fra flere kommuner/fylkeskommuner, det er derfor bare friskolen som har oversikt over det totale behovet og hva som må til for at alle elevene skal få det de trenger. Noen steder kan en sette elever fra forskjellige kommuner/fylkeskommuner i grupper. Men mange friskoler er små og har få muligheter til å sette elever med lignende behov sammen i grupper. Hvis delegeringen innebærer at friskolen får en pott, kan dette sette skolen i en klemme dersom de gjøre enkeltvedtak som ikke dekkes av potten.

**Konklusjon:**Når vedtaket er gjort, uansett hvem som har gjort det, er det ifølge loven kommunen/fylkeskommunen som skal betale for spesialundervisning i friskolene, på lik linje med de offentlige skolene. Alle midler som kommunen/fylkeskommunen bruker på spesialundervisning i egne skoler, blir trukket ut av tilskuddsgrunnlaget for friskolene. Tilskuddet til spesialundervisningen skal komme fra den kommunen/fylkeskommunen som eleven bor i og som gjør den sakkyndige vurderingen. Statstilskuddet skal altså ikke dekke utgifter til spesialundervisning – da blir det brukt til noe som skal dekkes av andre midler og kommer derfor ikke elevene til gode slik det er forutsatt. Kommunen/fylkeskommunen har, ifølge Prop. 78L (2016-2017), "plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for at skolene skal kunne gi elevene den spesialundervisningen de har krav på".

Uansett hvordan ordningen for tilrettelegging og spesialundervisning blir, er det nødvendig at den sørger for likebehandling av elever i offentlige og frittstående skoler og at det fastsettes tydelige økonomiske ordninger i friskolelovverket som sikrer denne likebehandlingen.