

**Tlf 22 82 35 80 E-post: post@kff.no. Storgata 10 B, 0155 Oslo**

Oslo, 20. mars 2019

Kunnskapsdepartementet

Att: Roger Spidsberg

# Kommuner og fylkeskommuners tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler

På møtet mellom KD og KFF 27.02.2019 uttrykte departementet et ønske om å få eksempler på hvordan kommuner og fylkeskommuner beregner tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler. I det følgende gir vi slike eksempler. Eksemplene er nummererte.

Vi antar at behovet for å kjenne til eksempler henger sammen med det svar som Departementet gav på Stortingets anmodningsvedtak nr. 771, 7. juni 2017, jf. kapitlet «Oppmodingsvedtak under kunnskaps- og integreringsministeren» i Prop. 1 S (2018-2019) Kunnskapsdepartementet. Departementet redegjør i dette svaret for ulike modeller og konkluderer med at dagens ordning bør videreføres. Det tilføyes imidlertid i konklusjonen: *«Ein bør sjå effekten av dei nye føresegnene før ein eventuelt vurderer andre tiltak.»*

Vi har her samlet noen eksempler på kommunal og fylkeskommunal praksis slik vi har fått praksisen beskrevet av våre medlemsskoler. Mange av disse eksemplene viser en effekt av den endrede lovteksten, og så langt vi kan bedømme, kan effekten beskrives i to punkter:

1. Elever med spesialundervisningsbehov i friskoler får i mindre grad enn før tilgang på spesialundervisning. Vi registrerer en nedgang både i antall timer i et vedtak og antall elever som får vedtak.
2. Svært mange friskoler registrerer en reduksjon i tildelingen av midler til å gjennomføre den spesialundervisningen som det er gjort vedtak om. Dette skyldes enten at kommunen/fylkeskommunen har tatt i bruk en ny beregningsmodell som gir innsparing for kommunen/fylkeskommunen eller at kommunen/fylkeskommunen tildeler etter sats pr time på en slik måte at ikke alle vedtatte spesialundervisningstimer utløser en tildeling av ressurser.

Eksemplene nedenfor illustrerer dette. Vi setter eksemplene inn i en sammenheng som tar utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak, som etter vårt syn har en tydelig todeling. Med vår markering av todelingen framstår vedtaket som ble gjort i forbindelse med Prop. 87 L (2016-2017), slik:

*«Stortinget ber regjeringen utrede
(1) grunnlaget for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning, samt
(2) ansvarsdeling mellom hjemkommune og den enkelte friskole for å sikre en reell likebehandling av elever.»*

Vi har merket oss at Stortinget er opptatt av likebehandling av elever. Vi har likevel et blikk på den likebehandling av skoler, - offentlige og frittstående, som friskoleloven § 3-6 foreskriver.

Eksemplene er satt inn i en sammenheng, og vi anser det derfor naturlig å avslutte dette dokumentet med noen forslag til tiltak som kan forbedre praksis med tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler.

1. **Grunnlaget for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning**

Når en kommune eller en fylkeskommune tildeler midler til spesialundervisning i en friskole i tråd med bestemmelsene i friskoleloven § 3-6, tas det utgangspunkt i de vedtak om spesialundervisning som er fattet for elever ved den aktuelle friskolen. Disse vedtakene avgjør hvor mye ekstra pedagog- eller assistentressurser som er nødvendige for at eleven skal få et opplæringstilbud som oppfyller retten i opplæringsloven § 5-1: *Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*

Fastsettelse av størrelsen på tildelingen handler grunnleggende sett om to spørsmål: Hva trenger eleven av spesialundervisning utover ordinært opplæringstilbud, og hva koster spesialundervisningen? I tillegg kommer et tredje moment: Elevens hjemkommune eller hjemfylke skal dekke utgiftene til spesialundervisning i frittstående skoler på lik linje med offentlige skoler (jf. frskl. § 3-6 andre ledd).

**1.1 Eksempler på ulik praksis når det gjøres vurderinger av hva eleven trenger utover ordinært opplæringstilbud.**

En elevs rett til spesialundervisning er relatert til i hvilken grad eleven får utbytte av ordinær opplæring, jf. oppll. § 5-1. Mange kommuner og fylkeskommuner har styrket den ordinære opplæringen gjennom bruk av to-lærerordninger og innføring av tilrettelagt/tilpasset opplæring i smågrupper.

Eks. 1
Hordaland fylke, Troms fylke og Stavanger kommune har innført en ordning der kommunen eller fylkeskommunens egne skoler får tildelt en årlig pott som skal dekke alle skolens utgifter, spesialundervisning inkludert. I disse kommunene og fylkeskommunene blir ordinær opplæring styrket slik at noe gruppeundervisning og noe bruk av tolærersystem kan gjennomføres ved behov uten at det fattes vedtak om spesialundervisning. Mange elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet på denne måten. Disse elevene har derfor ikke rett til spesialundervisning i de aktuelle offentlige skolene, men de ville kanskje hatt det som elev ved en skole der den ordinære opplæringen ikke var styrket på samme måten.

Når elever søker om å få spesialundervisning, vurderer de sakkyndige i PPT om det ordinære opplæringstilbudet er godt nok. Dette innebærer i prinsippet at én og samme elev kan bli vurdert til å ha rett på spesialundervisning i én skole, men ikke rett til spesialundervisning i en annen skole.

Det ser ut til å være en tendens at der kommuner og fylkeskommuner går over til pott-finansiering og styrking av det ordinære opplæringstilbudet i offentlige skoler med tilsvarende reduksjon av antall timer til spesialundervisning, der går antall timer vedtatt til spesialundervisning også ned i friskolene i kommunen/fylkeskommunen.

Eks. 2.
I Troms fylkeskommune og Søgne og Bergen kommuner meldes det om at antall timer vedtatt til spesialundervisning i friskoler har gått ned som følge av nedgang i vedtak om spesialundervisning i de offentlige skolene. Denne nedskaleringen i vedtakene om spesialundervisning skjer uten at friskolene har styrket den ordinære opplæringen tilsvarende det som er gjort i de offentlige skolene i kommunen/fylkeskommunen.

Det er uomtvistelig at de sakkyndige må se behovet for spesialundervisning i sammenheng med det ordinære opplæringstilbudet. Rent logisk bør det være situasjonen i friskolen som vurderingen av behov relaterer seg til når spesialundervisningsbehovet for en elev i en friskole vurderes. Likevel ser vi altså en tendens til at situasjonen i den offentlige skolen spiller inn. At det er slik, ser vi i sammenheng med det nye kravet i friskoleloven § 3-6 om ressurstildeling *«på lik linje med offentlege skolar».*

I tillegg til å gjøre vurderinger relatert til den ordinære opplæringen, må de sakkyndige i PPT vurdere om en elev bør få enetimer eller om spesialundervisningen kan gjennomføres i gruppe. Dette gjøres, så langt vi har erfart, på en god måte av de sakkyndige. Det er også vår erfaring at vedtakene ofte, dog ikke alltid, følger den sakkyndige vurderingen. Men når det kommer til tildeling av midler til friskolen for gjennomføring av spesialundervisning i gruppe, opplever vi at praksis varierer fra (fylkes)kommune til (fylkes)kommune. Og meldingen fra våre medlemsskoler er at det jevnlig skjer endringer i praksisen, og endringen er alltid i friskolenes disfavør.

Eks. 3
Oslo kommune har den praksis at de kun tildeler midler til det antall timer som det er gjort vedtak om for den elev på det aktuelle årstrinnet som tildeles flest timer med spesialundervisning. En skole som f.eks har én Oslo-elev med vedtak om 5 timer med lærer pr uke i norsk, to andre Oslo-elever med 3 timer i matematikk og en fjerde Oslo-elev med to timer i engelsk, vil av Oslo kommune få tildelt ressurs til 5 lærertimer pr uke. Det gis ikke spesialundervisningsmidler til en-til-en undervisning selv om vedtaket angir slik undervisning. Slik vi har forstått dette, har Oslo kommune tilsvarende praksis i egne, offentlige skoler, der det altså forutsettes at skolens tildelte pott skal dekke det av spesialundervisning (med vedtak) som de særskilt tildelte spesialundervisningsmidlene ikke dekker. Oslo kommune overfører med andre ord midler til gjennomføring av spesialundervisning (med vedtak) gjennom to kanaler: Noe via en rammeoverføring og noe via en sats pr time spesialundervisning. I sum dekker de to overføringskanalene alt den offentlige skolen gjør av spesialundervisning. I tildelingene til friskoler benyttes bare den ene kanalen, nemlig sats pr time. Tilsvarende ordningen for tildeling til de offentlige skolene dekker timesats-tildelingen bare en del av det friskolen gjør av spesialundervisning.

Eks. 4
Ullensaker kommune deler tilskuddet til spesialundervisning i en friskole konsekvent på fire når en elevs vedtak sier at spesialundervisning kan skje i grupper på fire. Gjerdrum kommune deler på tre. Kommunene undersøker ikke om friskolen faktisk har andre spesialundervisningselever som kan fylle en firergruppe. Tilsvarende kommunal praksis har vi fått melding om fra noen av våre medlemsskoler i Vestfold og Ryfylke.

Eks. 5
Skedsmo kommune gjør vedtak om at spesialundervisningen kan gjennomføres i grupper, men tar hensyn til de reelle mulighetene skolen har til å sette sammen gruppe. Det samme gjør Asker og Bærum. Når elever fra Asker og Bærum deltar i samme gruppe, deler kommunene på utgiftene etter den aktuelle brøken for kommunens elevtall i gruppen.

 **1.2 Eksempler på hvilket beløp som tildeles en friskole for gjennomføring av spesialundervisning**

Vi vil innledningsvis her få påpeke at etter vår erfaring er kommuner og fylkeskommuner ofte ikke åpne om hvordan de beregner tildelingen til friskolen.

Dernest vil vi minne om at kostnaden med spesialundervisning i offentlig skole er trukket ut av beregningsgrunnlaget når sats for ordinært tilskudd pr elev i friskoler regnes ut. Når dette uttrekket gjøres, inkluderes alle kostnader knyttet til gjennomføringen av spesialundervisningen, med unntak av bygningsrelaterte kostnader, jf. innholdet i funksjon 202 i KOSTRA. Det betyr at en andel av administrasjon og ledelse (inkl klassestyrertillegg etc), materiell, inventar mm er tatt med. I de meldinger vi har fått fra våre medlemsskoler, finner vi få eksempler på at en kommune eller fylkeskommune legger til et påslag for tilknyttede kostnader tilsvarende det som det trekkes for i utregningen av friskolenes tilskuddssatser. Dette er et misforhold som vi tar opp helt til slutt i dette dokumentet, under mulige tiltak.

Prop. 78 L (2016-2017) beskriver at tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler praktiseres ulikt i ulike kommuner og fylkeskommuner. I Innst. 367 L (2016-2017) gjør Stortingsflertallet det klart at kommuner og fylkeskommuner tillates å ha ulik praksis *«så lenge de kan godtgjøre at kravet om likebehandling i utgiftsdekningen til spesialundervisning for elever i friskoler er oppfylt».*

Én variant av den varierende utgiftsdekningen til spesialundervisning i friskoler handler om refusjon av reelle utgifter.

Eks. 6
Rogaland fylke, Namsos kommune og Strand kommune (Rogaland) foretar en refusjon av faktiske lønnskostnader i friskolen. Friskolen sender faktura på utført spesialundervisning basert på lønnen til dem som faktisk gjennomfører undervisningen. Utgifter til pensjon, arbeidsgiveravgift og feriepenger er inkludert i det som kalles lønnskostnader. Men så langt vi er kjent med, er det ingen kommuner eller fylkeskommuner som godtar at friskolen fakturerer med et påslag for f.eks kostnader med sykefravær, bedriftshelsetjeneste og andre kostnader med en god personalpolitikk, kostnader til ledelse og administrasjon, utstyr, materiell mm.

Mange kommuner beregner tilskudd til gjennomføring av spesialundervisning i friskoler etter satser pr time. Det er da gjerne ulike satser for lærer på barnetrinnet, lærer på ungdomstrinnet og assistent.

Størrelsen på timesatsene varierer fra kommune til kommune, men ingen kommune er, så langt vi kjenner til, i nærheten av den timesats pr time spesialundervisning med lærer som framkommer dersom man beregner satsen ut fra regnskapstall i offentlig skole. Med en slik beregningsmåte blir satsen kr 1600 pr time. Vi har disse eksemplene fra virkeligheten i kommuner og fylker:

Eks 7.
Så langt vi har brakt på det rene, beregner alle kommuner og alle fylkeskommuner assistenttid kun etter elevens undervisningstid. Lønn til assistenter for samarbeidstid med pedagog er aldri inkludert i de utgiftene som tildelingen er utregnet til å dekke. Når elevens undervisningstid er utgangspunkt for tildelingen av assistenttimer, blir heller ikke assistentens arbeid i skolens friminutter inkludert selv om dette i praksis er en viktig del av assistentens arbeid når elevene har ulike former for atferdsvansker. Lærernes arbeidstid er derimot alltid vurdert til å inkludere for- og etterarbeid, og dette gjenspeiles i timesatsene.

Eks 8.
Noen kommuner i Ryfylke bruker en timesats som er utregnet av KS Rogaland. Stavanger kommune bruker de samme satsene i sin beregningsmodell selv om denne modellen ikke gir friskolene en time-for-time refusjon. De aktuelle satsene er kr 1 060 for lærertime på barnetrinnet, kr 1150 pr lærertime på ungdomstrinnet og kr 310 for en assistent-time. Disse satsene er beregnet å dekke lønn og sosiale utgifter (pensjon, arbeidsgiveravgift, feriepenger etc) pluss en andel av kostnadene til administrasjon/ledelse.

Eks. 9
Oppdal kommune: Lærertime b.tr kr 862, lærertime u.tr kr 960, assistent kr 274.

Eks. 10
Oslo kommune: Lærertime kr 627. Satsen utgjør timelønn for det gjennomsnittlige lønnstrinnet for lærere i kommunen, med fratrekk for lønn til kompetanseutvikling, felles planleggingstid mm. Hadde ordinær timelønn for lønnstrinnet vært brukt, ville satsen vært kr 774,-. Lærere som gir spesialundervisning er alltid fast ansatte lærere, så her vil det konsekvent være et misforhold mellom tildelingens gjennomsnittslønn og reell gjennomsnittslønn i skolene.

Flere kommuner og fylkeskommuner har de siste årene gått bort fra bruken av timesats i beregningen av tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler. Så langt vi kjenner til, er begrunnelsen for omleggingen alltid at tildelingen til friskoler skal gjøres lik tildelingen til de offentlige skolene i kommunen eller fylkeskommunen.

Den ressurstildeling til friskolers spesialundervisning som gjennomføres med beregninger som ikke handler om sats pr time gjennomført undervisning, omtales derfor i neste hovedavsnitt.

**1.3 Eksempler på beregning av tildeling til spesialundervisning i friskoler der beregningen gjenspeiler kommunens eller fylkeskommunens pott-tildeling til egne offentlige skoler.**

Kommuner og fylkeskommuner har gjerne beregningsmodeller for tildeling av ressurser til egne, offentlige skoler. Det er blitt vanlig i en del av disse kommunene/fylkeskommunene å la skolene få en samlet pott til både ordinær opplæring og til spesialundervisning. Når likebehandling av friskoler og offentlige skoler med hensyn til tildeling av midler til spesialundervisning er oppe til vurdering, har noen kommuner/fylkeskommuner landet på at også friskoler må tildeles etter en pott-modell. Vi har to eksempler:

Eks. 11
Hordaland fylkeskommune informerte i brev datert 10.11.2017 de frittstående videregående skolene i fylket om nytt system for tildeling av midler til spesialundervisning. I dette brevet informerer fylkeskommunen om praksisen knyttet til dekning av utgifter til spesialundervisning i offentlige videregående skoler. Med utgangspunkt i dette beskriver fylkeskommunen den ordning som skal brukes for beregning av tildelingen til frittstående videregående skoler.

Det skal settes av en pott til fordeling av midler for spesialundervisning. Potten beregnes
slik:

x tallet på elever i friskolene

Ord. elever i offentlige skoler

Pott til de offentlige skolene

Prosedyren for tildeling beskrives slik: Friskolene sender inn søknad om dekning av utgifter med informasjon om organisering og bruk av lærer- og assistenttimer. Fylkeskommunen deler den potten som er avsatt til spesialundervisning i friskoler, mellom skolene ut fra innmeldte behov.

Fylkeskommunen mener denne modellen ivaretar kravet i friskoleloven § 3-6 andre ledd der det heter at *«berekninga av midlar til spesialundervisning skal vere relatert til talet elevar med spesialundervisning».* KFF er av motsatt oppfatning her siden pottens størrelse avgjøres av samlet antall ordinære elever i friskolene.

Eks. 12
Stavanger kommune har valgt noe som ligner en pott-modell for finansiering av spesialundervisning i friskoler. Modellen tar utgangspunkt i en sats pr lærertime og assistent-time, jf. omtale ovenfor. Beregningsmodellen, som er omtalt i saksframlegg datert 10.10.2017 til møte i Kommunalstyret for oppvekst 01.11.2017, tar utgangspunkt i gjennomsnittstall for spesialundervisning i kommunens skoler de siste 6 årene. Det regnes ut hvor mange timer en elev med vedtak i gjennomsnitt har fått i den offentlige skolen og hva en slik gjennomsnittsundervisning vil koste pr år med bruk av gjeldende timesatser. Denne beregnede samlede kostnaden for en gjennomsnittlig spesialundervisningselev i offentlig skole multipliseres med antall elever med vedtak om spesialundervisning i den enkelte friskole.

Svært mange av de kommunene og fylkeskommunene som bruker timesats for refusjon av utgifter med spesialundervisning i friskoler, har en annen modell enn timesats for tildeling av midler til egne, offentlige skoler. Og trenden i disse kommunene/fylkeskommunene er helt klart at de offentlige skolene forventes å dekke mer av opplæringsbehovet innenfor det ordinære opplæringstilbudet med tilrettelagt/tilpasset undervisning uten vedtak om spesialundervisning.

Friskoler møter derfor ganske ofte argumenter om at også friskolen må dekke mer av opplæringsbehovet med f.eks tilrettelagt opplæring i smågruppe siden de offentlige skolene organiserer opplæringen på denne måten.

Eks. 13
Vi har fått innspill om at Troms fylke, Stjørdal kommune, Søgne kommune, Bergen kommune og noen kommuner i Vestfold signaliserer at friskolen bør organisere tilpasset opplæring i smågrupper uten at det fattes vedtak om spesialundervisning.

Vi er blitt gjort kjent med at spesialundervisningsvedtak som angir timer til assistenter i særlig grad blir utsatt for den vurdering fra kommunens eller fylkeskommunens side at utgiftene til slike timer må skolen dekke selv. Kommunen kan for eksempel argumentere med at når kommunen dekker alle kostnader til assistenter i offentlige skoler innenfor budsjettet for ordinær opplæring, så må friskolen gjøre det samme.

Eks 14
En medlemsskole i Bergen melder at de ikke lenger får spesialundervisningsvedtak som inkluderer timer til assistent. Om dette er et generelt prinsipp i kommunen, vet vi ikke. En friskole i Mjøndalen kommune har informert oss om en sak der både den vedtakskompetente i kommunen og PPT fastholder at kommunen heretter bare skal betale for halvparten av de assistenttimene som PPT mener eleven trenger. Resten av assistenttimene må skolen selv bekoste som tilpasset opplæring. Tidligere skoleår har kommunen tildelt spesialundervisningsmidler for alle assistenttimene for den samme eleven.

1. **Ansvarsdeling mellom hjemkommune og den enkelte friskole for å sikre en reell likebehandling av elever.**

Den nevnte ansvarsdelingen kan beskrives ved å se på hvilket ansvar regelverket tildeler den enkelte part. Det gjør vi i pkt 2.1 nedenfor. Vi tar imidlertid spørsmålet et hakk videre og spør hva som skjer når den ene parten ikke følger opp det ansvaret som er pålagt. Dette er omtalt i pkt 2.2 nedenfor.

**2.1 Ansvarfordeling etter lover og forskrifter**

Friskolens ansvar er, slik vi forstår det, å oppdage et mulig behov for spesialundervisning og i samarbeid med foresatte be om sakkyndig vurdering av behovet og søke om tildeling av midler til spesialundervisning. Friskolen har også ansvar for å gi alle elever tilpasset opplæring innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og friskolen er naturligvis pliktig å følge alle lovregler og forskriftsbestemmelser angående opplæringen.

Kommunene og fylkeskommunene har et bredere ansvar. De har ansvar for rettighetene til de elever som går i offentlig skole, omtrent som friskolen har ansvar for sine elever. Men i tillegg skal kommunen eller fylkeskommunen gjennom å fatte vedtak om spesialundervisning og tildele midler til spesialundervisning i friskoler, sørge for at elever i friskoler rent faktisk kan få oppfylt sin rett til spesialundervisning i friskoler så vel som i offentlige skoler.

Når det er fattet vedtak om spesialundervisning til en elev i en friskole, oppstår det et delt ansvar:

* Friskolen har ansvar for å gi eleven spesialundervisning i tråd med vedtaket.
* Kommunen/fylkeskommunen har ansvar for å finansiere spesialundervisningen i friskolen *«på lik linje med offentlege skolar»* (frskl. § 3-6).

Det er her uklarheter om ansvar kan oppstå når friskolen mener at tildelingen fra kommunen/fylkeskommunen ikke svarer til de kostnader som følger av å oppfylle vedtaket om spesialundervisning.

**2.2 Ansvar når tildelte midler hevdes å ikke strekke til**

Kunnskapsdepartementet har i vedtak i klagesak vedrørende Granly skole, datert 15. oktober 2015, uttalt følgende: *«Privatskolenes ansvar overfor elevene gjelder uavhengig av forholdet mellom skolen og kommunen, og det er uten betydning om skolen og kommunen er uenig om det økonomiske oppgjøret.»* I brev fra Udir til Fylkesmannen i Hordaland datert 24.04.2018 angående spørsmål om tolkning av friskoleloven § 3-6, konkluderer Udir slik: *«Vårt svar er etter dette at det kan være situasjoner hvor skolen kan måtte bruke noe midler fra statstilskudd og/eller skolepenger for å dekke kostnader ved spesialundervisning.»*

I den nevnte klagesaken vedrørende Granly skole i 2015, sier også departementet følgende: *«Det økonomiske oppgjøret er et forhold mellom en privatskole og en kommune. Dersom partene ikke blir enige, kan uenigheten avgjøres rettslig.»* Humanistskolen, en friskole i Oslo som ikke er medlem hos oss, har, med henvisning til Fylkesmannens tilsynsplikt med kommunene og fylkeskommunene gitt i friskoleloven § 7-2 siste ledd, klaget på at Oslo kommune bruker for lav timesats i sin beregning av tildeling av midler til spesialundervisning i friskolen. I en e-post til Humanistskolen 20.06.2018 skriver Fylkesmannen i Oslo og Akershus følgende: *«Som vi tidligere har opplyst er det ingen klageadgang på dette. Fylkesmannen kan først ta stilling til dette gjennom et eventuelt tilsyn. … Det er heller ingen annen klageinstans som har myndighet til å behandle dette.»*

Fylkesmannen i Hordaland gjør i brev datert 17.08.2018 til St.Paul Gymnas det klart at *«Fylkesmannen sitt mandat til å vurdere praksis til fylkeskommunen i enkeltsaker, er begrenset til rollen som klageinstans for gjennomføring av spesialundervisning.»* Det økonomiske anliggende er altså ikke tema i et eventuelt tilsyn, noe som understrekes med følgende utsagn i det nevnte brevet: *«Dere som friskole må uansett gjennomføre de vedtakene fylkeskommunen fatter om spesialundervisning, uavhengig av om finansieringen dekker utgiftene skolen har til gjennomføring av vedtaket. Det er ingen organisert tvisteløsning mellom friskoler og den offentlige skoleeieren når det gjelder finansiering av spesialundervisning etter friskoleloven § 3-6.»*

I den nevnte e-posten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Humanistskolen berøres også spørsmålet om søksmål mot kommunen: *«Vi mener at et søksmål er en risiko hvor man kan risikere å måtte dekke saksomkostninger i en rettsak, og at dette ikke vil være i samsvar med lovens krav til at det skal komme elevene til gode i sin helhet.»*

En friskoles kamp mot kommunen eller fylkeskommunen om dekningen av utgiftene til spesialundervisning i friskolen minner derfor om en catch-22 situasjon der friskolen alltid blir sittende med Svarteper. Det juridiske ansvaret er rimelig klart, og friskolen har helt klart sitt ansvar. Men når det juridiske ansvaret ikke følges opp av nødvendige tildelinger av midler til å kunne håndtere dette ansvaret, blir situasjonen uholdbar for friskolen. Følgende eksempler viser dette:

Eks. 15
Humanistskolen har i brev til Fylkesmannen 16.03.2018 gjort rede for hvordan Oslo kommune, uten å informere om utregningsmåten, bruker en timesats for vikarer for å beregne en tildeling pr time spesialundervisning gjennomført av fast ansatte lærere. Den ukorrekte bruken av sats er åpenbar, men Fylkesmannen konkluderer i sitt e-postsvar 20.06.2018 med at skolen bare må godta det kommunen har fastsatt som betaling.

Eks 16
En medlemsskole i Vestfold har erfart at en kommune refunderer friskolen for spesialundervisning etter to ulike satser. Den eleven som utløser en høy timesats, er fosterbarn og registrert i folkeregisteret i en helt annen kommune enn fosterforeldrenes hjemkommune. Dette tyder på at kommunene refunderer hverandre med en langt høyere timesats for spesialundervisning enn den satsen som brukes overfor friskoler. Friskolene har ingen mulighet til å få endret en slik urimelig forskjellsbehandling.

Eks 17
Enkelte av våre medlemsskoler på videregående nivå i Hordaland har gjort utregninger der de sammenligner reelle lønnskostnader (inkl pensjon, feriepenger og arbeidsgiveravgift) med de beløp som fylkeskommunen refunderer. Det er snakk om manglende betaling i størrelsesorden 1 million kroner for Framnes vgs og ca 700 000 kr for St.Paul Gymnas. De oppgir at fylkeskommunens tildeling utgjør vel 200 kr pr gjennomført time spesialundervisning med lærer.

Eks 18
En medlemsskole i Stjørdal kommune oppgir at kommunens pott-tildeling hos dem utgjør en reell timesats rundt kr 200 for lærers spesialundervisning. Kommunen har, på bakgrunn av vedtakene om spesialundervisning, sendt skolen en refusjonsgaranti med beløp for hver elev med vedtak om spesialundervisning. Kommunen opplyser ikke om hvordan man har fastsatt beløp for hver elev, men det framkommer av oversikten at det brukes 2 satser pr elev med vedtak, kr 210 000 og kr 420 000. Årstimetallet for hver elev med spesialundervisning varier: 109, 190, 228, 266, 299, 333, 420, 446, 488, 594 og fulltid som er fra ca 700 – 900 timer avhengig av klassetrinn. Der det er flere elever med vedtak på samme trinn, får noen elever kr 0, antagelig fordi kommunen vurderer at spesialundervisningen skal gjennomføres i gruppe med en annen elev som får tildelt midler.
Ser vi bort fra spørsmålet om gruppeundervisning er mulig eller ikke mulig, vil skolen i beste fall få tildelt mellom kr 350 og kr 550 pr gjennomført 60-minutterstime spesialundervisning med lærer. Eksempelet viser at kommunen mener å ha frihet til å kunne velge å refundere utgifter sjablongmessig, uten å gjøre rede for beregningen, og med et nivå på tildelingen som langt fra dekker skolens reelle kostnader.

1. **Forslag til tiltak som sikrer bedre ordninger for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning**

De eksemplene vi har vist til i dette dokumentet, viser at dagens modell for tildeling av ressurser til spesialundervisning i friskoler har klare svakheter. Effekten av endringen i friskoleloven § 3-6 er, så langt vi kan bedømme, at svakhetene i dagens modell heller har økt i omfang heller enn å bli redusert, og svakhetene går konsekvent ut over friskolenes økonomi.

Vi gir her først noen forslag til tiltak som kan forbedre kommunenes og fylkeskommunenes praksis etter dagens modell. Dernest peker vi på et tiltak av mer overordnet karakter som kan sikre friskolene en finansiering der reelle kostnader med spesialundervisning i større grad blir dekt.

**3.1 Tiltak for å forbedre kommunenes og fylkeskommunenes praksis**

Departementet kan bidra til bedre praksis i kommuner og fylkeskommuner ved å utarbeide en veiledning eller tolkningsuttalelse angående friskoleloven § 3-6 andre ledd. Viktige momenter i en slik veiledning/tolkningsuttalelse vil være:

* Klargjøringer angående pott-begrepet.
Tildeling til en friskole etter faktura over skolens reelle utgifter er en mulig måte å finansiere spesialundervisning i friskoler. Alternativet er å bruke ulike beregningsmodeller. Slike beregningsmodeller kan ikke bruke samlet elevtall i friskoler som utgangspunkt for utregningen. Dermed ser vi bare tre mulige beregningsmodeller. Det er:
	+ Sats pr time pr elev uavhengig av om undervisningen gjennomføres som ene-time eller i gruppe.
	+ Sats pr time pr elev regulert for eventuell gruppeundervisning. Det er aktuelt å bruke en andel av timesatsen dersom undervisningen rent faktisk kan gjennomføres i en gruppe sammen med andre elever med vedtak om spesialundervisning.
	+ Sats pr elev med vedtak om spesialundervisning (altså uavhengig av antall timer i vedtaket) der satsen gjenspeiler et gjennomsnitt av antall timer spesialundervisning pr elev med vedtak (jf. Stavanger-modellen).

Om man kaller summen som man kommer fram til når man beregner tildelingen, for en pott eller ikke, tenker vi er mindre avgjørende. Men å anvende begrepet pott slik kommuner og fylkeskommuner bruker begrepet i sin tildeling av midler i egne skoler, kan aldri bli aktuelt når det handler om tildeling til friskoler. Dette må tydeliggjøres i en veiledning.

* Plikt til å samarbeide.
Kommuner og fylkeskommuner bør instrueres til å samarbeide med friskolene etter følgende modell:
	+ Vanlig prosedyre med søknad om spesialundervisning, sakkyndig vurdering og vedtak i kommunen/fylkeskommunen gjennomføres.
	+ Etter at vedtakene er fattet, blir skolen bedt om å sende en plan for gjennomføring av spesialundervisningen til alle impliserte kommuner/fylkeskommuner. Det klargjøres i planen hvilke elever fra hvilke kommuner/fylkeskommuner som kan undervises sammen.
	+ Kommunene/fylkeskommunene tildeler midler i tråd med skolens plan for gjennomføring av spesialundervisning. Det blir tatt hensyn til reell gruppedeling og deltakelse av elever fra ulike kommuner/fylkeskommuner.
* Opplysningsplikt.
Når en kommune eller en fylkeskommune bruker satser pr time eller pr elev med vedtak (jf. kulepunkt ovenfor), må kommunen/fylkeskommunen opplyse om hvordan satsen er beregnet.
* Plikt til å ta utgangspunkt i samlede, reelle utgifter når eventuelle beregninger gjøres.
Kommuner og fylkeskommuner bør pålegges å bruke reelle gjennomsnittstall når de beregner satser for tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler (både sats pr time og sats pr elev med vedtak). Alle relevante kostnader må tas med i beregningen, ikke bare lønnskostnad inklusiv pensjon, arbeidsgiveravgift og feriepenger.
* Likebehandling av elever.
Departementet bør understreke lovverkets intensjon om at elever i friskoler og offentlige skoler skal likebehandles med hensyn til spesialundervisning. I denne forbindelse er det viktig å peke på at likebehandling av elever i offentlige og frittstående skoler først og fremst kan sikres gjennom arbeidet som utføres av de sakkyndige i PPT. De sakkyndige uttalelsene må ta utgangspunkt i den faktiske ordinære opplæringssituasjonen i både de offentlige og de frittstående skolene. Det må da tas hensyn til at friskolens inntekter som skal finansiere den ordinære opplæringen, er basert på gjennomsnittstall for hele landet. Friskoler som ligger i kommuner/fylkeskommuner som har innført en forsterket ordinær opplæring, vil derfor aldri kunne matche den summen de offentlige skolene i de aktuelle kommunene/fylkeskommunene får til å finansiere sin ordinære opplæring.
* Likebehandling av skoler.
Kommuner og fylkeskommuner bør få hjelp til å tolke friskoleloven § 3-6 andre ledd andre punktum der det heter at *«heimkommunen eller heimfylket skal dekkje utgiftene til spesialundervisning i frittståande skolar på lik linje med offentlege skolar»*. Merknad til § 3-6 andre ledd i Prop. 78 L (2016-17) gir god tolkningshjelp: *«Andre ledd andre punktum innebærer krav om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder dekning av utgifter til spesialundervisning. Med likebehandling menes at kommunene og fylkeskommunene skal benytte de samme kriterier for tildeling av midler eller på annen måte sikre at friskolene ikke får dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene.»*
Tar man i tillegg med noen sitater fra Innst. 367 L (2016-2017) der Stortingsflertallet sier noe om at friskolen ikke kan forvente dekning av alle reelle kostnader, men at kommunal/fylkeskommunal tildeling av midler etter ulike beregningsmodeller er tillatt i den grad det brukes *«tildelingskriterier som tar utgangspunkt i antall elever med spesialundervisning»* og *«kommunene/fylkeskommunene kan godtgjøre at kravet om likebehandling i utgiftsdekningen til spesialundervisning for elever i friskoler er oppfylt»*, burde man ha et godt grunnlag for en veiledning.
Departementet bør presisere at lovregelen innebærer at dersom kommunen/fylkeskommunen tildeler egne skoler en pott som skal dekke utgifter både til ordinær opplæring og spesialundervisning, så må kommunen beregne andelen til dekning av reelle, samlede utgifter til spesialundervisning i potten til de offentlige skolene for å kunne sammenligne tildelingene til egne skoler og til friskolene.

**3.1 Tiltak av mer overordnet karakter**

Departementet bør etter vårt syn vurdere å gi klarere retningslinjer til Fylkesmennene angående tilsynsmyndigheten som er tillagt dem i friskoleloven § 7-2 siste ledd. Føre *«tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde»* innebærer etter vårt syn en plikt til å kontrollere om tildelingen faktisk dekker utgiftene. Det heter jo i Prop. 78 L (2016-2017) kapittel 3.6 at ny § 7-2 femte ledd er ment å gi *«en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler»*. Etter vårt syn er det innlysende at når tildelingen fra kommunen/fylkeskommunen til friskolen ikke engang dekker utgiftene til spesialundervisning som et gjennomsnittstall, da har ikke kommunen/fylkeskommunen oppfylt sin plikt etter loven. Når kommuner/fylkeskommuner slik misligholder sine plikter, må et tilsyn påpeke dette og sørge for at forholdene bli rettet opp.

Vi oppfordrer dessuten Departementet til på nytt å vurdere om det uttrekk som gjøres for spesialundervisning i gjeldende modeller for beregning av tilskudd til friskoler bør endres, både for grunnskoler og videregående skoler, selv om det i Prop. 78 L (2016-2017) meldes at departementet har gjennomgått uttrekket. Dersom staten ikke ønsker å ta kostnadsøkningen som en endring vil medføre, bør Departementet i det minste synliggjøre at kostnadene faktisk finnes og at det enten er staten eller kommunen/fylkeskommunen som må bære disse kostnadene, ikke friskolens budsjett for ordinær opplæring.

Dersom Departementet ønsker det, kan KFF utdype det som vi foreslår ovenfor.

Vennlig hilsen

Kristne Friskolers Forbund



Jan Erik Sundby

generalsekretær