

Presisering av forståelsen av friskoleloven § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning

Brev fra Kunnskapsdepartementet.

TOLKNINGSUTTALELSE | 17.06.2021

Gjelder

- [Privatskolelova - § 3-6 Individuell tilrettelegging](#)

Med virkning fra høsten 2017 ble det inntatt et krav i friskoleloven § 3-6 om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning. Det ble også presisert i loven at beregningen av midler skal være relatert til antall elever med spesialundervisning. Departementet har i etterkant av lovendringen mottatt flere innspill som kan indikere at det er ulik praksis og forståelse av regelverket. I dette brevet vil departementet derfor presisere nærmere hva som ligger i lovens bestemmelser.

Departementet ber om at Utdanningsdirektoratet veileder om regelverket om dekning av utgifter til spesialundervisning i samsvar med dette brevet.

Regelverket

Friskoleloven § 3-6 regulerer spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste for elever i friskoler. Det følger av første ledd at opplæringslovens regler om rett til spesialundervisning, sakkyndig vurdering og saksbehandling i forbindelse med vedtak om spesialundervisning gjelder tilsvarende for friskoler som for offentlige skoler.

Friskoleloven § 3-6 andre ledd andre og tredje punktum har bestemmelser om dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler:

«Heimkommunen eller heimfylket skal dekkje utgiftene til spesialundervisning i frittstående skolar på lik linje med offentlege skolar. Berekninga av midlar til spesialundervisning skal vere relatert til talet elevar med spesialundervisning.»

Kravet om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, kom inn i friskoleloven med virkning fra 1. august 2017, jf. Prop. 78 L (2016-2017) og Innst. 367 L (2016-2017). Det samme gjelder kravet om at beregningen av midler må være relatert til antall elever med spesialundervisning, og at det dermed ikke er tillatt med tilskuddsmodeller som utelukkende tar utgangspunkt i det totale elevtallet ved en friskole.

I forarbeidene til lovendringen drøfter departementet hva som ligger i kravet til likebehandling, jf. Prop. 78 L (2016-2017) kapittel 3.5.2.

«Hva som skal til for å oppfylle kravet til likebehandling, må vurderes konkret ut fra det tildelingssystemet som er etablert lokalt. Formålet med kravet er at friskolene skal få minst like mye midler som en offentlig skole ville fått for tilsvarende forhold, og at kommunen og fylkeskommunen heller ikke skal være forpliktet til å etablere bedre finansieringsordninger for friskolene enn for de offentlige skolene. [...]. Departementet vil understreke at kravet om likebehandling er et minimumskrav og at kommunen og fylkeskommunen har lov til å gi friskolene bedre finansiering. Dersom grunnlaget for finansieringen til offentlige skoler og friskoler ikke enkelt lar seg sammenligne, må kommunene og fylkeskommunene ta høyde for en eventuell usikkerhet i sammenligningen.»

Med hensyn til skoler som tilbyr særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, vil departementet vise til forskrift til friskoleloven § 9-1 som fastsetter at hjemkommunen eller hjemfylket skal dekke kostnadene for elever som har rett til spesialundervisning jf. friskoleloven § 3-6, når eleven for en kortere eller lengre periode er vesentlig mer ressurskrevende enn det satsen etter økonomiforskrift til friskoleloven § 4-3 dekker. Denne bestemmelsen innebærer at hjemkommunen eller hjemfylket skal dekke de eventuelle kostnader til spesialundervisning som overskrider disse skolenes særlige tilskuddssatser.

Generelt om kravet til likebehandling

Kravet om likebehandling innebærer at kommunen må likebehandle offentlige skoler og friskoler når det gjelder dekning av utgifter til friskoler. Kommunene står fritt til å finne fram til modeller for finansiering av de offentlige skolene. Dette innebærer at det kan være ulike modeller fra kommune til kommune. Det er ikke krav om å bruke samme tildelingsmodell for friskoler som for offentlige skoler. I mange tilfeller vil

ikke dette være mulig da kommuner gjerne dekker utgifter til spesialundervisning gjennom generelle tildelinger som tar hensyn til sosioøkonomiske/sosiokulturelle faktorer (levekårsressurs) og gjennom mer direkte finansiering av spesialundervisning (se nedenfor). Kommunene må kunne godtgjøre at modellen de benytter for å beregne dekning av utgifter til friskolene, sikrer at friskolene får minst like mye midler som en offentlig skole ville fått for tilsvarende forhold. Det er ikke krav om dekning av spesifikke utgiftsposter, men kommunen må reelt likebehandle ressursbruken per elev – uavhengig av om eleven går i en offentlig skole eller i en friskole.

Kommuner og friskoler har begge oppgaver overfor elever med rett til spesialundervisning. Kommunen har ansvaret for sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning, mens friskolen skal gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket. Kommunen kan delegere vedtaksmyndigheten til friskolen. Det er bare kostnader for de oppgavene som utføres av friskolen som skal inngå i grunnlaget for beregning av dekningen av utgifter i friskoler.

Det er ikke krav om at kommunen refunderer faktiske kostnader for det enkelte vedtak. Tildelingsmodellen kan f.eks. være basert på gjennomsnittskostnader per elev med spesialundervisning. Dekningen av utgifter må likevel være relatert til antall elever med spesialundervisning. Det er ikke adgang til å ha modeller for dekning av utgifter som bare innebærer likebehandling mellom skoler, f.eks. ved at det tas utgangspunkt i gjennomsnittskostnader per skole eller gjennomsnittlig andel elever med spesialundervisning. Generelt er det en noe høyere andel elever med spesialundervisning i friskoler enn i offentlige skoler, og enkelte små friskoler har en særlig høy andel elever med spesialundervisning. En modell der tildelingen utelukkende skjer på grunnlag av antall elever i skolen totalt, vil dermed kunne innebære en forskjellsbehandling i disfavør av elever i friskoler. Dekningen av utgiftene til spesialundervisning i friskoler må ta hensyn til antallet elever med spesialundervisning og dermed sikre reell likebehandling av ressursbruken per elev.

Departementet understreker viktigheten av åpenhet og dialog mellom friskoler og elevens hjemkommune eller fylkeskommune for å oppnå likebehandling og en gjensidig forståelse av utfordringer og vurderinger.

Likebehandling ved ulike tildelingsmodeller

Kommuner har ulike modeller for hvordan de finansierer utgifter til spesialundervisning i offentlige skoler. Offentlige skoler kan få midler som skal dekke utgifter til spesialundervisning både gjennom generelle tildelinger som tar hensyn til sosioøkonomiske/sosiokulturelle faktorer (levekårsressurs) og gjennom mer direkte finansiering av spesialundervisning. Hensikten med slike tildelingsmodeller er gjerne å redusere behovet for spesialundervisning ved å gi skolene bedre muligheter til å styrke den ordinære opplæringen (gjennom f.eks. tolærerordninger) og tidlig innsats. Slike tildelingsmodeller er ikke overførbare til dekningen av utgifter i friskoler da kommunen bare skal dekke utgiftene til spesialundervisning i friskolene, og ikke til opplæringen for øvrig.

Tildelinger til de offentlige skolene som er rettet mot den ordinære opplæringen, og som har til hensikt å

redusere omfanget med spesialundervisning, vil ikke nødvendigvis være relevant i beregningen av dekning av utgifter til friskoler. Midler som benyttes i den ordinære opplæringen, vil inngå i grunnlaget for beregningen av det statlige tilskuddet til friskolene. Men dersom kommunens modell innebærer at utgifter til spesialundervisning i realiteten delvis dekkes gjennom den generelle tildelingen til de offentlige skolene, må kommunen ta hensyn til dette i beregningen av dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler. I grunnlaget for det nasjonale tilskuddet til friskoler er kostnader for spesialundervisning trukket ut. Uttrekket beregnes ut fra andelen av den samlede undervisningen som er spesialundervisning. Dersom kommunens beregning av dekning av utgifter utelukkende baseres på direkte finansiering av spesialundervisning i offentlige skoler, og ikke inkluderer kostnader til spesialundervisning som dekkes gjennom f.eks. en levekårsressurs, vil dette føre til en underfinansiering av friskolene.

Det skal være reell likebehandling og det er ressursbruken per elev som skal likebehandles, ikke modellen. Hensikten er at elevene i offentlig skoler og friskoler skal likebehandles. Kommunen må dermed finne fram til egnede modeller for tildeling av midler til spesialundervisning i friskoler slik at elevene i friskoler reelt sett likebehandles sammenlignet med elever i offentlige skoler. Dette kan være krevende ettersom kommunens finansiering av spesialundervisning i de offentlige skolene ofte er sammensatt og ikke overførbart til friskoler. Det er viktig med åpenhet og dialog mellom kommunen og friskolen for å finne fram til gode modeller for dekning av utgifter til spesialundervisning. Ved tilsyn må kommunen kunne godtgjøre overfor statsforvalteren at måten den beregner hvor mye friskolene skal få, reelt sett likebehandler elever i friskolene med elever i de offentlige skolene.

Sammenheng mellom vedtak om spesialundervisning og dekning av utgifter

Det er viktig at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har god kjennskap til friskolen når det skal gjøres en sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning for elever i friskoler. I den sakkyndige vurderingen skal PPT blant annet gjøre rede for og ta stilling til om de utfordringene eleven har kan avhjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet. PPT må derfor skaffe seg tilstrekkelig kjennskap til skolen eleven går på. Det er dessuten viktig at PPT har god kjennskap til skolens egenart, læreplaner og eventuelle alternative pedagogiske grunnlag når den anbefaler tiltak. God kjennskap til friskolen er også viktig for at vedtaket som fattes på grunnlag av den sakkyndige vurderingen kan gjennomføres i praksis. Det er derfor viktig med god dialog mellom PPT og friskolen, og at PPT hjelper friskolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

Det er ikke krav om at kommunen refunderer konkrete og spesifiserte utgifter knyttet til det enkelte vedtak. Så lenge kommunen likebehandler elevene i friskolen med elever i kommunens egne skoler og dekningen er relatert til antall elever med spesialundervisning, kan kommunen finne fram til egnede modeller for dekning av utgifter i friskoler. Det er imidlertid viktig at modellen tar høyde for at skolene får tilstrekkelig

midler til å ivareta sine forpliktelser, og at friskolene ikke kommer systematisk dårligere ut enn de kommunale skolene ved finansiering av spesialundervisning. Det vises i denne sammenheng også til vurdering fra Sivilombudsmannen i sak 2018/2519.

Både offentlige skoler og friskoler må til enhver tid planlegge og finne den mest effektive organiseringen for elevene ut fra deres behov. Friskolene må sørge for en skoledrift, inkludert fasiliteter, som kan ivareta behovet til elevene. Friskolene fastsetter selv antallet elever skolen skal ta inn. Men friskolene rår ikke over antallet elever med behov for spesialundervisning, noe som har betydning for mulighetene til f.eks. å gi opplæring i små grupper.

Dersom det er flere elever på et trinn med vedtak om spesialundervisning som skal gis i små grupper, kan det være saklig å legge til grunn en felles organisering slik at kommunen f.eks. dekker utgiftene ved å finansiere utgiftene for det vedtaket med flest gruppetimer. Det kan også være aktuelt med en modell hvor det legges til grunn en andel av utgiftene for den enkelte elev ut fra forutsetningen om at opplæringen gis i gruppe med flere elever. Samtidig må det gjøres en konkret vurdering av om slike beregningsmåter vil være å likebehandle elevene i friskolen. Kommunen kan ikke uten videre legge til grunn at friskolen har samme mulighet for effektivisering som de offentlige skolene. Dersom det ikke er flere elever på trinnet med særskilte behov som det er naturlig at ivaretas i samme gruppe, vil det ikke være tilstrekkelig å dekke en andel av utgiftene. I enkelte friskoler er elevene organisert i aldersblandede grupper. Det kan ikke uten videre legges til grunn at de særskilte behovene til elever som tilhører samme aldersblandede gruppe, kan og bør ivaretas i samme gruppe gjennom spesialundervisning. Det er ikke likebehandling å behandle ulike tilfeller likt og kommunen må ta hensyn til ulike forutsetninger for effektivisering. Samtidig må kommunene kunne samordne seg slik at friskolene ikke får dekket utgifter til spesialundervisning fullt ut fra flere kommuner dersom opplæringen kan og bør organiseres i gruppe.

Hvis kommunen har delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til den enkelte friskolen, må friskolens vedtak også legges til grunn for finansieringen. Dette gjelder også dersom kommunen mener vedtaket er i strid med sakkyndig vurdering fra PPT. Kommunen kan trekke tilbake delegering av vedtaksmyndighet til en friskole dersom den ikke har tillit til at friskolen kan forvalte denne myndigheten på en forsvarlig måte. Kommunen kan derimot ikke omgjøre friskolens vedtak om spesialundervisning til ugunst for eleven med mindre vilkårene i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav b eller c er oppfylt.

Utfordringer ved skolebytte

Når elever bytter skole, vil det være en utfordring at det kan ta noe tid før det blir fattet vedtak om spesialundervisning. Eleven kan ha behov for særskilt oppfølging med en gang, mens det er vedtaket om spesialundervisning som utløser kommunens plikt til å dekke utgiftene til friskolen.

At det kan ta tid før man får på plass et vedtak om spesialundervisning ved skolebytte kan være en aktuell problemstilling både for offentlige skoler og friskoler. Ved skolebytte må det gjøres en ny vurdering av

behovet for spesialundervisning. Den nye skolen skal vurdere om elevens behov kan ivaretas med tiltak innenfor det ordinære opplæringsstilbudet før saken henvises til PPT for sakkyndig vurdering, og hva som er mulig innenfor det ordinære tilbudet på den aktuelle skolen er også en sentral del av PPTs vurdering.

Det er likevel mulig for kommunen å fatte et tidsbegrenset enkeltvedtak i en overgangsperiode som bygger på en sakkyndig vurdering fra den tidligere skolen, inntil kommunen har grunnlag til å fatte et nytt enkeltvedtak om spesialundervisning. I saker hvor det er åpenbart eller sannsynlig at en elev vil ha behov for spesialundervisning også ved den nye skolen, bør kommunen vurdere om det skal fattes et tidsbegrenset vedtak. Det kan kanskje være særlig aktuelt med tidsbegrensede vedtak for elever i friskoler fordi finansieringen av friskolenes særlige utgifter i større grad er knyttet til at det er fattet vedtak om spesialundervisning enn hva som er tilfelle for offentlige skoler hvor det kan være en mer sammensatt finansieringsmodell.

Dekning av utgifter til spesialundervisning for elever med ekstraordinære behov

Både i friskoler og offentlige skoler forekommer det at det er elever med ekstraordinære behov, som også innebærer ekstraordinære utgifter for skolene. Ekstraordinære behov kan f.eks. være behov for assistent i alle timer, behov for assistent til andre formål enn det pedagogiske eller spesielle bygningsmessige tilrettelegginger. Mange kommuner har modeller for finansiering av offentlige skoler som inkluderer tillegg ved ekstraordinære behov. Elevene i friskolene må likebehandles med elevene i de offentlige skolene. Det må dessuten være reell likebehandling. Det vil si at tildelingen til friskolene også må ta høyde for eventuelle merutgifter eller uforholdsmessige utgifter på grunn av skolens størrelse. Modellen må sikre at friskolene ikke kommer systematisk dårligere ut enn de kommunale skolene ved finansiering av spesialundervisning for elever med ekstraordinære behov og finansiering av ekstraordinære tiltak for disse elevene.

Tilsyn

Friskoleloven § 7-2 siste ledd fastsetter at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning i friskoler. Tilsynet kan ta stilling til om en kommune eller fylkeskommune likebehandler friskolene med de offentlige skolene, og om tildelingen er relatert til antall elever med spesialundervisning. Som det framgår av Prop. 78 L (2016-2017) er § 7-2 ikke ment som en som en klageordning der statsforvalteren selv skal kunne finne frem til riktig økonomisk oppgjør. Statsforvalterens oppgave i tilsynet vil være å avdekke om friskolene forskjellsbehandles i negativ forstand. I slike tilfeller skal tilsynsmyndigheten pålegge den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen å rette forholdet. Statsforvalteren kan uten hensyn til taushetsplikt kreve framlagt opplysninger som er nødvendig for å vurdere om kravet er oppfylt.

