

Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

1 BAKGRUNN

Kunnskapsdepartementet viser til anmodningsvedtak gjort under Stortingets behandling av Prop. 78 L (2016–2017), jf. Innst. 367 L (2016–2017):

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

Dette anmodningsvedtaket er utkvittert i Prop. 1 S (2018–2019). Grunnet plassbegrensninger er teksten i Prop. 1 S kort og overordnet. Denne rapporten er ment som et supplement som mer grundig presenterer de utredninger departementet har foretatt som oppfølging av anmodningsvedtaket.

Friskoleloven § 3-6 regulerer spesialundervisning og pedagogisk-psykologiske tjenester for elever i friskoler. Bestemmelsen fastsetter blant annet at hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, og gjøre vedtak om spesialundervisning. Hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal dekke utgiftene til spesialundervisning i friskoler på lik linje med offentlige skoler, og beregningen av midler til spesialundervisning skal være relatert til antall elever med spesialundervisning.

Departementet vil vise til at 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.

1.1 PROBLEMSTILLING

For å sikre en reell likebehandling av elever har departementet utredet grunnlaget for tildeling av ressurser som friskoler skal bruke på spesialundervisning. I den sammenheng har departementet også sett på ansvarsdelingen mellom hjemkommunen og den enkelte friskole. Siktemålet med utredningen har vært å finne ut om reguleringen og finansieringen kan gjøres på en måte som i større grad enn dagens ordning sikrer en riktig dekning av friskolenes utgifter til spesialundervisning. Det har også vært et mål å undersøke om dette kan gjøres på en måte som sikrer likebehandling av elever i friskoler og det offentlige og motvirker uheldige insentivvirkninger.

1.2 DAGENS MODELL

Modellen for beregning av tilskuddssatser til frittstående skoler er basert på en regresjonsanalyse som beregner knekkpunkt og sats ut fra gjennomsnittlig skolestørrelse og gjennomsnittlig kostnad per skole for alle kommunene i Norge.¹ Utgifter til spesialundervisning trekkes i dag ut av tilskuddsgrunnlaget som satsene til friskolene beregnes ut fra.

Kostnader knyttet til spesialundervisning kan ikke hentes i KOSTRA, men det beregnes en andel til spesialundervisning basert på årstimer. Årstimer til spesialundervisning, årstimer til særskilt

¹ Gjennomsnittlig skolestørrelse er antall elever delt på antall skoler. Gjennomsnittlig kostnad per skole er tilskuddsgrunnlaget delt på antall skoler.

norskopplæring, årstimer til morsmålsundervisning og årstimer til tospråklig fagopplæring divideres på årstimer til undervisning totalt. Andelen ganges med korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning. Dette gir en kostnad til spesialundervisning per kommune som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget til frittstående skoler fordi det er kommunene som har utgiftene til spesialundervisning også for elever i friskoler.

Det ble med virkning fra 1. august 2017 innført et krav i friskoleloven om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, og at midlene skal relateres til antall elever med spesialundervisning og ikke totalt elevtall ved den enkelte skole.

2 ALTERNATIVER TIL DAGENS MODELL

2.1 INNLEMMING AV UTGIFTENE TIL SPESIALUNDERVISNING I TILSKUDDSGRUNNLAGET

Et alternativ som er vurdert, er å innlemme utgiftene til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget, slik at de statlige satsene til friskolene også dekker utgifter til spesialundervisning.

En måte å gjøre dette på er å øke tilskuddssatsen per elev i friskole. En fordel med dette alternativet kan være at det ikke er nødvendig med kompliserte beregninger. Ulempen er at det ikke tar høyde for hverken det faktiske antallet elever som har spesialundervisning, eller omfanget (og dermed utgiftene) av spesialundervisningen. Hvis det er flere elever med spesialundervisning i friskoler enn i offentlige skoler, vil friskolene bli underfinansiert. Dette kan gi insentiver til å unngå elever med behov for spesialundervisning.

Et annet alternativ kan være å beholde de ordinære tilskuddssatsene per elev og fordele midlene til spesialundervisning gjennom ekstra satser som utbetales per elev som faktisk mottar spesialundervisning. Satsene kan eventuelt nivådeles slik at det er ulike satser f.eks. ut fra antall timer med spesialundervisning som vedtaket gjelder. Fordelen med dette alternativet er at det gir en mer reell utgiftsdekning for friskolene. Ulempen er at det blir nødvendig med kompliserte beregningsmodeller og mer rapportering.

For mer detaljerte beregninger som viser ulike alternativer for innlemming, se vedlegget.

2.2 FASTE SATSER FOR REFUSJON

Et annet mulig alternativ er at det fastsettes faste satser for refusjon mellom kommuner og friskoler. Satsene kan enten være per elev per år, eller det kan være nivådelte satser. Nivådeling kan være grovmasket (moderat behov og omfattende behov, jf. forskrift til opplæringsloven § 19-7) eller mer finmasket (som f.eks. sats per time).

Fordelen er at faste satser er objektivt og etterprøvbart, og at ordningen derfor kanskje blir mer forutsigbar for både friskoler og kommuner enn dagens ordning. Dersom satsene skal være treffsikre, vil de måtte nivådeles. En nivådeling med skjønnsmessige kriterier (moderat og stort behov) vil ikke nødvendigvis gi større forutsigbarhet. Eventuelle uenigheter mellom kommuner og friskoler vil antagelig bare flyttes fra størrelsene på tilskuddet (som er faste satser) til hvilke nivå (og dermed hvilke satser) som skal benyttes.

En ulempe er at det vil være vanskelig å beregne hvor store satsene bør være. Det vil dermed være en risiko både for at kommunen må betale for mye, eller at friskolen får for lite. En ordning med faste satser vil kunne gi en svært ulik behandling mellom offentlige og private skoler.

2.3 LOVFESTE PRINSIPPER OM SATSER BASERT PÅ ET PRINSIPP OM LIKEVERDIG BEHANDLING

Et tredje alternativ som er vurdert, er å lovfeste et krav om likeverdig behandling, lik det som finnes for tildeling av tilskudd til private barnehager. Til forskjell fra barnehagesektoren vil et likeverdighetsprinsipp bare legges til grunn for beregning av satser for spesialundervisning, ikke for hele tilskuddet. Kravet om likeverdig behandling innebærer at friskolene skal få like mye midler som kommunen selv bruker til en tilsvarende oppgave. Et slikt krav forutsetter at det vil være mulig å identifisere relevante utgiftsposter for spesialundervisning i kommunenes budsjett og regnskap. Det kan innføres enten krav om én sats per elev per år eller nivådelte satser ut fra ulike kriterier.

Departementet ser at det vil være krevende å finne riktig grunnlag for beregning av satser, og at det også vil være krevende for myndighetene å overprøve beregningene. Departementet vurderer ikke dette som en hensiktsmessig løsning.

3 AVSLUTTENDE VURDERINGER OG KONKLUSJON

I Prop. 78 L (2016–2017) foretok departementet en helhetlig gjennomgang av spørsmålet om dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler. Stortinget sluttet seg til departementets forslag i proposisjonen. Kravet i friskoleloven § 3-6 annet ledd om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, har kun virket siden høsten 2017. Det samme har det nye 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.

Departementet har vurdert om reguleringen og finansieringen knyttet til spesialundervisning i friskoler kan gjøres på en måte som i større grad enn dagens ordning sikrer en riktig dekning av friskolenes utgifter til spesialundervisning, sørger for likebehandling av elever i friskoler og offentlige skoler og motvirker uheldige insentivvirkninger.

Ettersom kommunene i dag får rammeoverføringer som skal dekke spesialundervisning for alle elever i kommunen, ville alternativet med å innlemme utgiftene til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget kreve at det foretas et trekk i kommunerammen. Videre ville et slikt alternativ forutsette at de utgiftsposter som ikke lenger skal trekkes ut, identifiseres. Det vil kun være utgifter knyttet til opplæringen og eventuelt vedtaket som kan innlemmes i tilskuddsgrunnlaget, ikke for eksempel utgifter knyttet til pedagogisk-psykologiske tjenester.

Departementet har vurdert ulike modeller for å innlemme utgiftene til spesialundervisning i det statlige tilskuddet, både ved å korrigere grunnlaget for satsen ut fra andel elever i friskoler og ved å korrigere selve satsen. Uavhengig av modell vil satsene måtte beregnes på nytt hvert år, da andelen elever i friskoler kan variere. Beregningene viser at ingen av modellene blir tilstrekkelig treffsikre, og de vil ikke nødvendigvis gi de skolene som har spesialundervisningselever, det tilskuddet de trenger for å dekke sine utgifter. Modellene kan også gi de skolene som har mange elever totalt og få spesialundervisningselever, for høy kompensasjon, mens de som har få elever totalt og mange som trenger spesialundervisning, vil få for lav kompensasjon. En underfinansiering vil kunne gi uheldige insentiver til å unngå elever med behov for spesialundervisning. Etter departementets vurdering vil

ikke en innlemming av utgifter til spesialundervisning i det statlige tilskuddet være egnet til å fordele midlene til spesialundervisning til de skolene som faktisk har kostnadene.

Basert på en helhetlig vurdering mener departementet at dagens ordning ikke bør endres. Etter departementets vurdering er ulempene ved de alternative måtene å fordele og regulere tildeling av midler til spesialundervisning på, større enn ved dagens ordning. Fordelen med dagens ordning i forhold til alternative tildelingsmodeller er at den legger bedre til rette for at tildelingen av midler til spesialundervisning svarer til det faktiske behovet i den enkelte friskole, noe som igjen er avgjørende for å oppnå reell likebehandling mellom elever som får spesialundervisning i offentlige skoler og friskoler.

4 VEDLEGG

Det å innlemme utgiftene til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget slik at de statlige satsene til friskolene også dekker utgifter til spesialundervisning, kan gjøres på flere måter (jf. alternativ 2.1). Det å inkludere utgifter til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget kan gjøres både ved å korrigere satsen ut fra andel elever i friskoler og ved å korrigere selve satsen. Departementet har utredet tre ulike måter innlemming av tilskudd til spesialundervisning i satsene kan gjøres på. Disse vil innebære ulik fordeling til friskolene og ulik kostnad:

1. Korrigere uttrekket for spesialundervisning med en prosentvis andel for frittstående skoler. Beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt.
2. Korrigere uttrekket for spesialundervisning med en prosentvis andel for frittstående skoler i de kommunene som har friskoler. Beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt i disse kommunene.
3. Justere satsen med en prosentvis andel for frittstående skoler. Beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt.

Beregningene nedenfor baserer seg på tilskuddsgrunnlaget i 2017. Da var andelen elever i frittstående skoler i forhold til det totale antallet elever 3,21 pst. for alternativ 1 og 3.² I alternativ 2 beregnes andelen per kommune. Her vil andelen variere mellom kommunene.

4.1 ALTERNATIVENES BETYDNING FOR DE STATLIGE SATSENE FOR TILSKUDD TIL FRISKOLER

4.1.1 Alternativ 1:

Ved å redusere uttrekket for spesialundervisning med andelen beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt, på 3,21 pst., øker grunnlaget som satsene beregnes ut fra, med 403 mill. kroner eller 0,86 pst. Knekkpunktet endrer seg ikke, da gjennomsnittlig skolestørrelse er den samme. Regresjonsanalysen viser en større økning av satsen under knekkpunktet enn over. Satsene for elever i frittstående grunnskole vil endre seg slik:

² I tilskuddsgrunnlaget for 2018 er andelen 3,23 pst. Det antas derfor marginale endringer i tallgrunnlaget sammenlignet med 2017-tall.

	Knekkpunkt	Sats inntil knekkpunkt barnetrinn	Sats over knekkpunkt barnetrinn	Sats inntil knekkpunkt ungdomstrinn	Sats over knekkpunkt ungdomstrinn
Dagens modell	44	163 400	65 300	178 900	71 500
Uttrekk i spesialundervisning, 3,21% alle kommuner	44	164 600	65 900	180 900	72 100
Endring i kroner		1 200	600	2 000	600
Endring i %		0,73 %	0,92 %	0,73 %	0,84 %

4.1.2 Alternativ 2:

Ved å redusere uttrekket for spesialundervisning med en prosentvis andel beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever per kommune, økes grunnlaget for beregning av satsene med 436 mill. kroner. Her varierer uttrekket fra 0,26 pst. til 74,33 pst. i de ulike kommunene. I kommuner med få elever og forholdsvis mange private skoler blir det et stort prosentvis uttrekk. Regresjonsanalysen viser også her en større økning av satsen under knekkpunktet og en lavere økning over knekkpunktet. Det vil fortsatt være samme knekkpunkt, men noe høyere satser. Satsene for elever i frittstående grunnskole vil endre seg slik:

	Knekkpunkt	Sats inntil knekkpunkt barnetrinn	Sats over knekkpunkt barnetrinn	Sats inntil knekkpunkt ungdomstrinn	Sats over knekkpunkt ungdomstrinn
Dagens modell	44	163 400	65 300	178 900	71 500
Uttrekk i spesialundervisning, %-vis andel per kommune	44	165 300	65 800	180 900	72 100
Endring i kroner		1 900	500	2 000	600
Endring i %		1,16 %	0,77 %	1,12 %	0,84 %

4.1.3 Alternativ 3:

En økning av satsene ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt innebærer en økning på om lag 3,21 pst. At endringene i sum varierer litt fra 3,21 pst., skyldes avrundinger i modellen. Satsene for elever i frittstående grunnskole vil endre seg slik:

	Knekkpunkt	Sats inntil knekkpunkt barnetrinn	Sats over knekkpunkt barnetrinn	Sats inntil knekkpunkt ungdomstrinn	Sats over knekkpunkt ungdomstrinn
Dagens modell	44	163 400	65 300	178 900	71 500
Justering 3,21 % som korrigerer av sats	44	168 700	67 400	184 600	73 800
Endring i kroner		5 300	2 100	5 700	2 300
Endring i %		3,24 %	3,22 %	3,19 %	3,22 %

4.2 ÅRSAKER TIL AT ØKNINGEN I GRUNNLAGET IKKE GIR FORVENTET ØKNING AV SATSEN

Når uttrekket for spesialundervisning korrigeres med 3,21 pst. i alle kommunene, øker tilskuddsgrunnlaget med 403 mill. kroner totalt. Grunnlaget fordeles per skole i den enkelte kommune. Da antall skoler varierer, varierer også gjennomsnittlig kostnad per skole i kommunene. Totalt sett øker parameteren gjennomsnittlig kostnad per skole med 52 mill. kroner eller 0,81 pst. En endring i grunnlaget på 3,21 pst. gir dermed ikke en tilsvarende økning i satsene. Endringen i gjennomsnittlig kostnad per skole varierer mellom 0,05 pst. og 5,02 pst.

Det samme ser vi når vi endrer grunnlaget med prosentvis endring i de kommunene som har frittstående skoler. Tilskuddsgrunnlaget endrer seg med 436 mill. kroner eller 0,93 pst., mens endringene i gjennomsnittlig kostnad per skole endrer seg fra 0,06 til 85,14 pst.

4.3 EFFEKT PER SKOLE AV Å INNLEMME UTGIFTENE TIL SPESIALUNDERVISNING I TILSKUDDSGRUNNLAGET

Skolene vil få et høyere tilskudd for sine elever, men spørsmålet er om økningen er stor nok til å gi elevene det tilbudet de har krav på ut fra det økte tilskuddet.

Alternativ 1 vil gi en økning i beregnet tilskudd til friskolene på mellom 5 100 og 411 825 kroner. Dette gir et økt bevilgningsbehov på totalt 13 mill. kroner over statsbudsjettet. Alternativ 2 vil gi en økning i beregnet tilskudd til friskolene på mellom 11 050 og 437 665 kroner, noe som gir en økning i bevilgningsbehovet på totalt 19 mill. kroner. Alternativ 3, en økning i tilskuddssatsen med 3,21 pst., gir en økning i beregnet tilskudd til skolene som varierer fra 39 950 til 1 335 265 kroner. Totalt medfører alternativ 3 en økning i bevilgningsnivået på 66 mill. kroner.