Tilskudd til ITO i friskoler

VERSJON 22.6.2026

FRISKOLENES KONTAKTFORUM

AGENDA KAUPANG

OPPDRAGSGIVER:	**Friskolenes kontaktforum**
RAPPORTNUMMER:	**R100371-2**
RAPPORTENS TITTEL:	**Tilskudd til ITO i friskoler**
ANSVARLIG KONSULENT:	**Bjørn Brox**
KVALITETSSIKRET AV:	**Øystein Neegaard**
FOTOGRAFI I RAPPORT:	**[Kilde]**
DATO:	**22.06.2026**

Forord

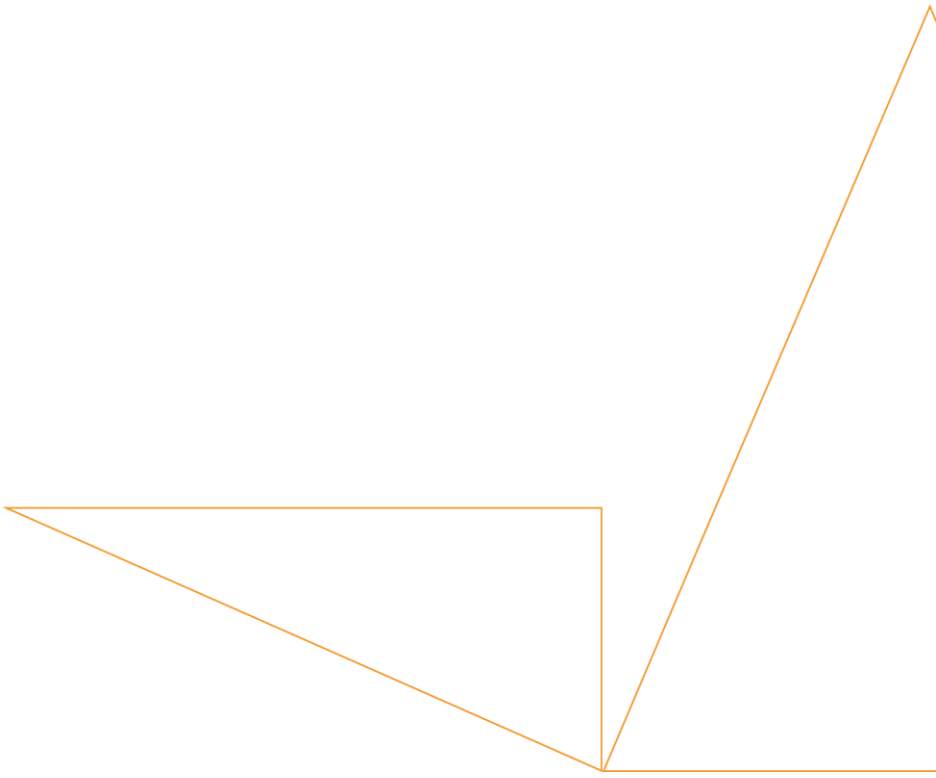
Dette er en rapport i prosjektet «Reviderte regler for tilskudd til friskoler».

Rapporten er laget på oppdrag fra Friskolenes Kontaktforum. Friskolenes Kontaktforum er et samarbeidsforum for friskoleorganisasjonene; Steinerskoleforbundet, Montessori Norge, Kristne Friskolers Forbund, Forum for Friskoler/Abelia, Utenlandsskolene, Norske Fag- og Friskolers Landsforbund, Private Handelsskolers Landsforbund og Virke. Friskoler er private skoler med statstilskudd.

Vi takker for godt samarbeid med Friskolenes kontaktforums representanter fra KFF og Abelia. Agenda Kaupang har alt ansvar for konklusjoner, feil og mangler i rapporten.

Skøyen, juni 2026

Agenda Kaupang



Innhold

1 Sammendrag 5
2 Problemstilling 6
3 Tilskudd til ITO i grunnskolen 6
3.1 Individuell tilrettelegging og kommunalt ansvar 7
3.2 Dagens finansieringsordning 7
3.3 Vurderinger av forslaget fra Friskolenes Kontaktforum 10
3.4 Felles nasjonal sats 13
3.5 Kommunens kostnader til administrasjon av ITO 16
4 Tilskudd til ITO i videregående skole 17

1 Sammendrag

Denne rapporten vurderer finansieringen av individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) i friskoler innen grunnskole og videregående skole og et forslag fra Friskolenes Kontaktforum om endringer i dagens ordning.

Dagens modell bygger på at kostnader til ITO holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget, og at kommunene refunderer friskolenes kostnader på bakgrunn av elevens behov og kommunale vedtak. Ordningen er prinsipielt logisk, fordi finansieringen skal følge den enkelte elevs behov. Gjennomgangen viser at praksis varierer betydelig mellom kommuner. Ulike beregningsmetoder, satser og refusjonsgrunnlag kan føre til at elever med sammenlignbare behov utløser ulik finansiering.

Det er indikasjoner på at det kan være manglende samsvar mellom det som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget og det friskolene faktisk får refundert. Datagrunnlaget er likevel begrenset, og det er ikke mulig å konkludere sikkert med at ordningen samlet sett gir systematisk underfinansiering.

Forslaget om å innlemme ITO i det ordinære statstilskuddet vil kunne gi større nasjonal likebehandling, mer forutsigbar finansiering og mindre administrasjon. Samtidig innebærer det en overgang fra en behovsbasert refusjonsmodell til en modell basert på gjennomsnittlige kostnader. Det kan svekke koblingen mellom finansiering og den enkelte elevs faktiske behov, særlig for elever med omfattende tilretteleggingsbehov.

En nasjonal refusjonssats kan være et mindre inngripende alternativ. Den kan redusere variasjonen mellom kommunene og gjøre ordningen mer forutsigbar, men løser ikke alene spørsmålet om riktig finansieringsnivå. En slik sats må bygge på et bredt og dokumentert kostnadsgrunnlag.

Den samlede vurderingen er at dagens ordning har klare svakheter, men også viktige styrker. Det anbefales derfor i første omgang å forbedre dagens modell gjennom tydeligere nasjonale føringer, bedre dokumentasjon av kostnadsgrunnlaget og mer standardisert kommunal praksis.

For videregående opplæring er kunnskapsgrunnlaget svakere enn for grunnskolen. Det bør derfor gjennomføres nærmere analyser av kostnader, elevsammensetning og ressursbruk før det vurderes større endringer i finansieringsmodellen.

2 Problemstilling

Agenda Kaupang er blitt bedt om å vurdere et nytt forslag til metode for tilskudd til spesialundervisning/individuelt tilpasset opplæring (ITO) i friskoler i grunnskole og videregående skole.

Friskolene ønsker en ordning som i større grad enn i dag sikrer kostnadsdekning for ITO i friskoler og likebehandling av friskoler.

Friskolenes Kontaktforum foreslår at utgifter til ITO ikke trekkes ut av grunnlaget for tilskudd til friskoler. Friskolenes kontaktforum foreslår at kommunene ikke lenger skal gi tilskudd til ITO i friskolene. Staten skal i stedet gjøre en tildeling basert på skolenes behov. Det må i så fall lages en ny statlig ordning for å fordele midler til ITO mellom friskolene.

Kontaktutvalget ønsker også å få anslått kommunenes kostnader til saksbehandlingen. Hva koster det kommunene i dag å tildele og utbetale tilskudd til private grunnskoler?

Agenda Kaupang kan foreslå alternative løsninger for å oppnå tilskudd som dekker de reelle utgiftene til ITO i friskolene.

3 Tilskudd til ITO i grunnskolen

I dag holdes anslåtte utgifter til ITO utenfor tilskuddsgrunnlaget, tilsvarende andelen timer ITO og forsterket språkopplæring rapportert til GSI. Kommunene har ansvaret for finansiering av ITO, forsterket norskopplæring og skoleskyss i private skoler. Skoleskyss føres på en egen KOSTRA-funksjon og er ikke en del av denne vurderingen.

Utgifter til ITO skal refunderes fra elevenes hjemkommune. Kommunen fatter individuelle vedtak om ITO for friskolene med bakgrunn i sakkyndig uttalelse fra PPT.

Problemet i dagens ordning er at kommunenes praksis varierer svært mye, og at utbetalte tilskudd til friskolene er mye lavere enn det som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget. I en tidligere rapport fra Agenda Kaupang ble det pekt på at utbetalingen (så langt vi kan spore) er bare litt over halvparten av det som holdes utenfor beregningen av tilskuddssatsen.

Friskolenes Kontaktforums forslag er å beholde ITO i tilskuddsgrunnlaget og la staten betale ut tilskuddet direkte til friskolene på grunnlag av (en kvalitetssikret) GSI-rapportering. De mener dette vil redusere ulikhetene mellom kommunene og øke det samlede tilskuddet til ITO.

Vi vil også vurdere andre løsninger. En alternativ ordning er å bruke trekket og nasjonale GSI-tall til å lage en nasjonal timesats. Det vil gi samme effekt, uten å endre rutinene i sektoren. Vi vil sammenligne alternativene.

Vi vil også beregne kommunenes kostnader ved å tildele og utbetale tilskudd til private grunnskoler. Dette er en del av de faktiske kommunale kostnadene med dagens regelverk. Vi vil anslå utgiftene ved hjelp av intervjuer med kommunens skoleadministrasjon i fire kommuner.

3.1 Individuell tilrettelegging og kommunalt ansvar

Etter gjeldende rett har elever i private skoler samme rett til individuell tilrettelegging som elever i offentlige skoler. Udirs lovtolkning av privatskolelova § 3-6 er klar: hjemkommunen eller hjemfylket gjør vedtak om personlig assistanse, fysisk tilrettelegging, tekniske hjelpemidler og individuelt tilrettelagt opplæring, og skal dekke utgiftene «på lik linje med offentlige skoler». Udir presiserer også at vedtak om dekning av utgifter til individuell tilrettelegging er enkeltvedtak.

Kommunen har i dag ansvar for å sørge for sakkyndig vurdering, og Udir presiserer at kommunen kan delegere vedtaksmyndigheten til den private skolen, men at kommunen likevel beholder ansvaret for å oppfylle de individuelle rettighetene. Udir sier også uttrykkelig at skolen kan klage på vedtaket om dekning av utgifter. Dagens system er altså ikke bare en finansieringsmekanisme; det er en rettighetskjede bestående av sakkyndig vurdering, vedtak, gjennomføring, klage og kostnadsansvar. Kommunen har tilsvarende ansvar for å dekke utgifter knyttet til forsterket språkopplæring med tilsvarende ordninger.

Dagens ordning er dermed relativt klar. Kommunen har ansvaret for å refundere kostnadene og likebehandle elevene i offentlige skoler og i de private skolene. Hvordan dette skal gjøres er det få eller ingen føringer om utover det som er gjengitt ovenfor og at elevene skal likebehandles.

3.2 Dagens finansieringsordning

Privatskoler mottar ikke ordinært statstilskudd til individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) eller særskilt språkopplæring. Kostnadene holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget gjennom et uttrekk som beregnes på bakgrunn av hvor stor andel timer til spesialundervisning og forsterket språkopplæring utgjør av det samlede undervisningstimetallet nasjonalt.

Ordningen bygger på et grunnleggende prinsipp om at den ordinære opplæringen finansieres gjennom statstilskuddet, mens kostnader knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring finansieres av elevens hjemkommune. I teorien innebærer dette at elever med samme behov skal få et likeverdig tilbud uavhengig av om de går i offentlig eller privat skole, samtidig som kommunene ikke skal finansiere de samme kostnadene to ganger.

Systemet fremstår derfor som prinsipielt logisk. Dersom kommunene dekker de faktiske kostnadene som oppstår i friskolene på samme måte som de finansierer tilsvarende behov i egne skoler, bør ordningen kunne ivareta hensynet til likebehandling. Spørsmålet er imidlertid om det i praksis eksisterer et tilstrekkelig samsvar mellom det som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget og det som faktisk refunderes tilbake til friskolene.

Dette er ikke enkelt å vurdere. Datagrunnlaget er begrenset, og finansieringsordningen består av flere elementer som ikke lar seg identifisere direkte i de nasjonale statistikkene. Det gjør det krevende både å etterprøve statens beregninger og å vurdere om kommunenes praktisering samlet sett er i tråd med forutsetningene som ligger til grunn for ordningen.

En sentral utfordring er at det ikke finnes en egen KOSTRA-funksjon som isolerer kommunenes samlede kostnader til individuelt tilrettelagt opplæring. Uttrekket beregnes i hovedsak med utgangspunkt i registrerte undervisningstimer, mens de faktiske kostnadene knyttet til ITO ofte består av langt mer enn lærerressurser alene.

For mange elever vil assistenter, fagarbeidere, miljøpersonell og ulike støttefunksjoner utgjøre en vesentlig del av ressursinnsatsen. I tillegg kommer kostnader knyttet til PPT, administrasjon, koordinering, transport, fysisk tilrettelegging og andre tiltak som kan være nødvendige for å oppfylle elevens rettigheter. I hvilken grad disse kostnadene fanges opp gjennom uttrekket, er

vanskelig å fastslå. Dette innebærer ikke nødvendigvis at statens metode er feil, men det illustrerer at beregningsmodellen representerer en betydelig forenkling av et komplekst kostnadsbilde.

En annen utfordring er at kommunene organiserer tilbudet til elever med omfattende behov på svært ulike måter. Enkelte kommuner har etablert egne spesialskoler eller egne avdelinger for elever med omfattende tilretteleggingsbehov. Andre kommuner løser i større grad disse behovene innenfor ordinære skoler.

Forskjellene er betydelige. I kommuner med over 20 000 innbyggere mottar om lag 15 prosent av elevene med ITO opplæringen i egne avdelinger eller skoler. For kommuner med færre enn 20 000 innbyggere gjelder dette om lag 4 prosent. Også blant de største kommunene varierer organiseringen betydelig. Drammen har den høyeste andelen elever i egne tilbud med 34 prosent, mens tilsvarende andel i Trondheim er 11 prosent.

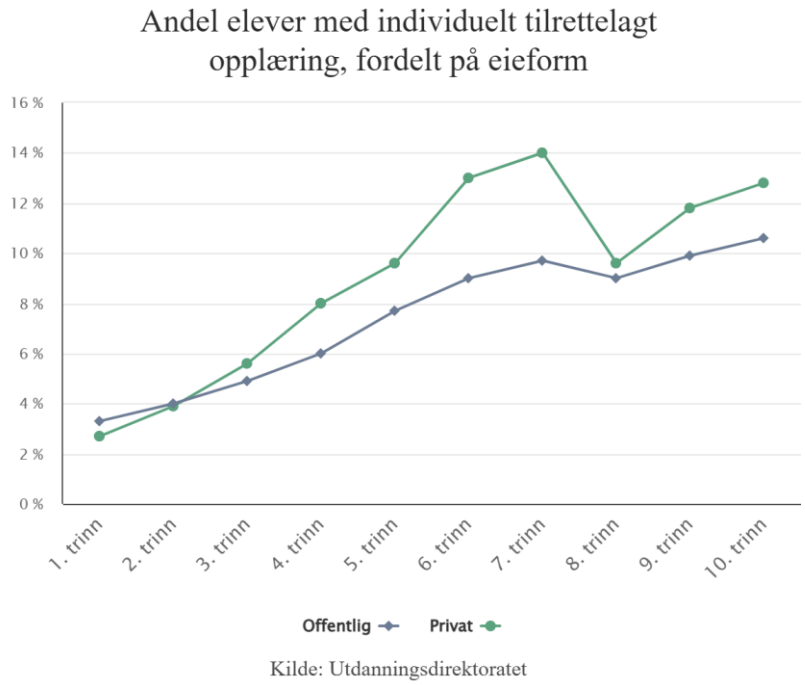
Disse forskjellene kan ha betydning for ressursbruk og kostnadsnivå. Samtidig er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan dette påvirker forholdet mellom uttrekket og refusjonsordningen. På den ene siden kan spesialiserte tilbud innebære høy ressursinnsats og høye kostnader. På den andre siden kan større fagmiljøer og mer spesialiserte organisasjonsformer gi stordriftsfordeler. Det foreligger i dag ikke analyser som gjør det mulig å trekke sikre konklusjoner om hvordan slike forhold påvirker finansieringsmodellen samlet sett.

Elevsammensetningen i private og kommunale skoler representerer ytterligere en faktor som kompliserer bildet.

Nasjonale tall viser at 44 231 elever i kommunale grunnskoler mottar individuelt tilrettelagt opplæring. Dette tilsvarer om lag 7,5 prosent av elevmassen. I ikke-kommunale grunnskoler mottar 3 192 elever ITO, tilsvarende 9,9 prosent av elevene. Friskolene har dermed en høyere andel elever med individuelt tilrettelagt opplæring enn de kommunale skolene.

Forskjellen er interessant fordi finansieringsmodellen i stor grad bygger på nasjonale gjennomsnitt. Dersom friskolene over tid har en høyere andel elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring enn kommunale skoler, kan det reises spørsmål om hvor godt en modell basert på gjennomsnittstall reflekterer den faktiske elevsammensetningen i sektoren.

Det finnes imidlertid begrenset forskning som forklarer hvorfor andelen er høyere i friskolene. En mulig forklaring kan være at enkelte foreldre til barn med særskilte behov i større grad søker seg til skoler med alternativ pedagogikk eller andre pedagogiske profiler som oppleves bedre tilpasset barnets behov. Samtidig kan det ikke utelukkes at forskjellen også påvirkes av andre forhold, herunder lokale variasjoner i registreringspraksis eller elevsammensetning. Datagrunnlaget gir derfor ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner.



Figur 1: Andel elever med ITO i kommunale og private skoler i Norge. Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Når det gjelder særskilt språkopplæring, peker tallene i motsatt retning.

Om lag 45 661 elever i kommunale skoler mottar forsterket norskopplæring. Dette tilsvarer 7,7 prosent av elevgrunnlaget. I ikke-kommunale skoler gjelder dette 695 elever, tilsvarende 2,1 prosent av elevene. Friskolene har dermed en betydelig lavere andel elever med forsterket språkopplæring enn kommunale skoler.

Denne forskjellen er viktig å ha med i vurderingen. Mens friskolene har en høyere andel elever med ITO, har de samtidig en lavere andel elever som mottar særskilt språkopplæring. Begge elementene inngår i grunnlaget for uttrekket. Det er derfor ikke gitt at observasjonene knyttet til ITO alene gir et fullstendig bilde av hvordan ordningen virker samlet sett.

Samtidig illustrerer tallene hvor krevende det er å etablere en modell som fullt ut reflekterer variasjonene mellom ulike elevgrupper, skoleslag og kommuner. Statens løsning bygger derfor på en forenklet nasjonal modell hvor individuelle forskjeller i stor grad håndteres gjennom refusjonsordningen.

Det er nettopp i overgangen mellom den nasjonale modellen og den lokale refusjonsordningen at flere av utfordringene synes å oppstå.

Dersom uttrekket representerer statens forventning til hvilke kostnader kommunene skal dekke gjennom refusjonsordningen, kan det argumenteres for at det bør eksistere en viss sammenheng mellom størrelsen på uttrekket og nivået på de refusjonene som faktisk utbetales. Tidligere beregninger gjennomført av Agenda Kaupang har indikert at uttrekket tilsvarer en beregnet timesats på godt over 1 800 kroner. Forsøk på å rekonstruere kommunenes faktiske refusjoner indikerer samtidig at utbetalingene i mange tilfeller ligger betydelig lavere enn dette nivået.

Disse beregningene må tolkes med varsomhet. Datagrunnlaget er begrenset, og det er flere forhold som kan forklare deler av forskjellen. Likevel reiser observasjonen spørsmål om hvorvidt

det eksisterer et systematisk avvik mellom størrelsen på uttrekket og nivået på de refusjonene som faktisk utbetales til friskolene.

En ytterligere utfordring er at kommunene benytter ulike beregningsmetoder, ulike kostnadsgrunnlag og ulike satser. Noen kommuner bruker en fast timesats, noen kommuner refunderer faktiske lønnskostnader og skyver det administrative ansvaret over på friskolene med å sende refusjonskrav med dokumenterte faktiske lønnskostnader. Noen kommuner bruker egne tildelingsmodeller til kommunal skoler som mal og utbetaler i henhold til dette litt uavhengig av de faktiske kostnadene til friskolen og argumenterer med likebehandling av elevene og skolene. Noen kommuner bruker satsene som er etablert for private skoler i utlandet uten å referere til egne skoler. Dette viser at her er det et stort mangfold av praksis og det er sikkert langt flere enn de vi kjenner til også. Dette innebærer at to elever med tilnærmet identiske behov kan utløse ulik finansiering avhengig av hvilken kommune de er bosatt i.

For kommunene er slike forskjeller i utgangspunktet ikke nødvendigvis urimelige. Norsk kommuneøkonomi bygger på at kommunene har ulike kostnadsforutsetninger, ulik geografi, ulik skolestruktur og ulik organisering. Dette reflekteres også i inntektssystemet. For en privat skole som har elever fra flere kommuner, kan situasjonen imidlertid oppleves annerledes. Skolen må forholde seg til flere finansieringsregimer samtidig, uten nødvendigvis å ha mulighet til å tilpasse organiseringen etter den enkelte kommunes refusjonsmodell.

Et illustrerende eksempel kan være en privat skole som har to elever med tilnærmet identiske vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Begge elevene mottar opplæring i samme gruppe, med samme lærer og samme ressursinnsats. Fra skolens perspektiv er kostnaden i stor grad den samme uavhengig av hvilken kommune elevene kommer fra.

Dersom den ene eleven er bosatt i en kommune med relativt lave beregnede kostnader og den andre i en kommune med høyere kostnadsnivå, kan refusjonen likevel bli vesentlig forskjellig. Resultatet kan være at skolen samlet sett mottar mindre enn de faktiske kostnadene som påløper, selv om begge kommunene følger sine egne beregningsprinsipper.

Eksemplet illustrerer ikke nødvendigvis at kommunene gjør feil. Det illustrerer derimot at en refusjonsbasert modell kan skape utfordringer når finansieringen av samme pedagogiske tiltak skal samordnes mellom flere kommuner med ulike kostnadsnivåer og ulike beregningsmetoder.

På bakgrunn av disse forholdene fremstår problemstillingen som reell. Det er ikke mulig å konkludere entydig med at dagens ordning systematisk underfinansierer friskolenes arbeid med individuelt tilrettelagt opplæring. Samtidig finnes det flere forhold som kan indikere at sammenhengen mellom uttrekket i tilskuddsgrunnlaget og de faktiske refusjonene bør undersøkes nærmere. Særlig gjelder dette spørsmålet om likebehandling, forutsigbarhet og graden av samsvar mellom nasjonale beregningsmodeller og uttrekk og lokal praktisering.

3.3 Vurderinger av forslaget fra Friskolenes Kontaktforum

Friskolenes Kontaktforum foreslår at kostnader knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) ikke lenger skal trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget ved beregning av statstilskudd til friskoler. I stedet foreslås det at disse midlene innarbeides direkte i tilskuddssatsene, samtidig som kommunenes rammetilskudd reduseres tilsvarende. Kommunene vil da ikke lenger ha ansvar for å refundere kostnader til individuelt tilrettelagt opplæring for elever i friskoler.

Forslaget representerer en betydelig endring av dagens finansieringsmodell. Samtidig er det et forslag som søker å løse flere av de utfordringene som er identifisert i dagens refusjonsordning, særlig knyttet til variasjoner mellom kommuner, ulik praktisering av regelverket og manglende forutsigbarhet for skolene.

En åpenbar fordel ved modellen er at finansieringen i større grad blir nasjonal og standardisert. Dagens ordning innebærer at private skoler må forholde seg til et stort antall kommunale finansieringsregimer med ulike beregningsmetoder, ulik dokumentasjonspraksis og ulike vurderinger av hvilke kostnader som skal dekkes og ikke. For skoler som har elever fra mange kommuner, kan dette medføre betydelig administrativ belastning og økonomisk usikkerhet.

En nasjonal modell vil i større grad gi like finansielle rammevilkår uavhengig av elevens bostedskommune. Det kan bidra til større grad av forutsigbarhet i budsjettering og ressursplanlegging, samtidig som behovet for løpende oppfølging av refusjonskrav reduseres. Forslaget vil også kunne bidra til at elever med sammenlignbare behov i større grad utløser samme finansiering, uavhengig av hvilken kommune de kommer fra.

På dette området adresserer forslaget en reell utfordring i dagens system. Individuelt tilrettelagt opplæring er en individuell rettighet, men finansieringen av rettigheten er i dag tett knyttet til kommunale prioriteringer, organisering og kostnadsnivå. Når kommunene benytter ulike beregningsgrunnlag og ulike satser, kan det oppstå situasjoner hvor elever med relativt like behov utløser ulik finansiering. Forslaget vil i stor grad eliminere denne typen forskjeller.

Samtidig innebærer modellen en mer grunnleggende endring enn det som først kan fremstå.

Dagens ordning bygger i prinsippet på at finansieringen skal følge den enkelte elevs behov. Kommunen foretar en vurdering av behovet og finansierer deretter tiltakene som følger av vedtaket. Forslaget innebærer i praksis en overgang fra en refusjonsbasert modell til en sektormodell hvor finansieringen i større grad baseres på gjennomsnittlige behov og gjennomsnittlig ressursbruk. Lokale variasjoner vil ikke lenger bli ivaretatt.

Dette representerer en klassisk avveining mellom forutsigbarhet og treffsikkerhet. En mer standardisert modell kan redusere forskjeller mellom kommuner og forenkle administrasjonen for de private skolene, men den vil samtidig ha svakere kobling til de faktiske kostnadene som oppstår knyttet til den enkelte elev og ikke minst lokal kunnskap og kompetanse knyttet til de enkelte skolers muligheter til å organisere dette på en effektiv og god måte.

Hvor stor betydning dette har, vil blant annet avhenge av hvordan beregningsgrunnlaget fastsettes og ikke minst hvordan forvaltningen i forhold til vedtak skal foregå.

Forslaget bygger på at dagens uttrekk fra tilskuddsgrunnlaget kan benyttes som finansieringsgrunnlag i en ny modell. Dette forutsetter at uttrekket i rimelig grad reflekterer de kostnadene som ordningen er ment å finansiere. Som beskrevet i foregående kapittel er det knyttet stor usikkerhet til dette. Uttrekket beregnes i hovedsak på bakgrunn av registrerte undervisningstimer, mens de faktiske kostnadene til individuelt tilrettelagt opplæring også påvirkes av blant annet bruk av assistenter, fagarbeidere, PPT, administrasjon, fysisk tilrettelegging og organisatoriske forhold.

Dersom det eksisterer et systematisk avvik mellom uttrekket og de faktiske kostnadene som ordningen er ment å dekke, vil dette avviket i stor grad videreføres dersom uttrekket benyttes uendret som grunnlag for en ny finansieringsmodell. Etter vår vurdering tilsier dette at det bør gjennomføres en nærmere vurdering av hvilke kostnader som faktisk skal inngå i en eventuell nasjonal ordning, og om dagens beregningsgrunnlag er tilstrekkelig robust til å danne grunnlag for en permanent finansieringsløsning.

Et annet spørsmål er hvordan modellen skal håndtere variasjon i behov over tid.

Dagens refusjonsordning har den styrken at finansieringen i prinsippet følger den enkelte elevs vedtak. Dersom behovet øker eller reduseres, kan finansieringen justeres tilsvarende relativt raskt og etter lokale behov og vurderinger. I en modell som i større grad baseres på gjennomsnittlige

satser, blir sammenhengen mellom enkeltvedtak og finansiering mindre direkte og lokale variasjoner vil i stor grad forsvinne. Det vil derfor være nødvendig å etablere mekanismer som sikrer at finansieringen kan justeres når behovsbildet endrer seg. Dette medfører et behov for kontroll og forvaltning som i dag ikke eksisterer. Forslaget fra Kontaktutvalget er å legge dette til Statsforvalteren.

Dette gjelder særlig dersom elevsammensetningen i friskolesektoren utvikler seg annerledes enn i de kommunale skolene. Tallene som er presentert tidligere i rapporten viser at friskolene allerede i dag har en høyere andel elever med individuelt tilrettelagt opplæring enn kommunale skoler. Dersom denne forskjellen øker over tid, kan det oppstå et gradvis avvik mellom finansieringsgrunnlaget og de faktiske behovene i sektoren.

Forslaget aktualiserer også spørsmålet om hvordan elever med svært omfattende behov skal håndteres.

De fleste elever med individuelt tilrettelagt opplæring mottar relativt begrensede tilpasninger. Enkelte elever har imidlertid behov som medfører betydelig ressursbruk over tid. I dagens modell vil slike kostnader i prinsippet kunne refunderes gjennom kommunens finansieringsansvar. I en mer standardisert modell oppstår spørsmålet om hvordan slike ekstraordinære kostnader skal håndteres.

Jo større del av finansieringen som baseres på gjennomsnittlige satser, desto viktigere blir det å vurdere om det er behov for særskilte utjevningsmekanismer eller tilleggsløsninger for elever med særlig omfattende behov. Uten slike mekanismer kan risikoen for underfinansiering øke for enkelte skoler.

Forslaget innebærer også en forskyvning av økonomisk risiko mellom aktørene.

I dagens modell bæres en betydelig del av risikoen av kommunene. Dersom omfanget av vedtak øker eller enkelte elever får svært omfattende behov, er det kommunene som må finansiere merkostnadene. I en nasjonal modell må denne risikoen håndteres på en annen måte. Enten må staten bære risikoen gjennom løpende justering av finansieringen, eller så må deler av risikoen i praksis bæres av de private skolene selv.

Hvordan denne risikoen fordeles vil være av betydning for modellens langsiktige bærekraft og bør etter vår vurdering utredes nærmere.

Forslaget reiser også spørsmål knyttet til styring og forvaltning.

Etter det vi forstår skal den kommunale PPT fortsatt utarbeide de sakkyndige vurderingene, mens Statsforvalteren skal få en rolle knyttet til vedtak og kontroll. Dette innebærer at vurdering, finansiering og vedtak fordeles mellom ulike forvaltningsnivåer.

En mulig fordel ved en slik modell er at den kan bidra til større grad av nasjonal likebehandling. Vedtakene vil i mindre grad være påvirket av lokale forskjeller i praksis og økonomiske rammebetingelser. Dette kan styrke rettssikkerheten og bidra til større grad av konsistens i saksbehandlingen.

Dette innebærer at avstanden mellom beslutningstaker og den konkrete opplæringssituasjonen øker betraktelig. Kommunene har i dag lokal kjennskap til elever, skoler, PPT og øvrige hjelpetjenester. Statsforvalteren vil i større grad måtte basere sine vurderinger på dokumentasjon og standardiserte prosedyrer. Dette kan bidra til mer ensartet praksis, men kan også redusere fleksibiliteten i systemet. Det vil høyst trolig bli behov for mere rapportering og kontrollsystem fra de private skolene og kapasiteten hos statsforvalteren vil bli avgjørende.

Forslaget innebærer derfor ikke bare en ny finansieringsmodell. Det innebærer også en ny ansvarsdeling mellom stat og kommune. Kommunenes rolle reduseres, mens staten får et større ansvar for både finansiering, kontroll og oppfølging. En slik omlegging vil kreve nye rutiner, ny kompetanse og sannsynligvis økte administrative ressurser hos statsforvalterne betydelig. Omfanget av disse konsekvensene er ikke nærmere utredet i forslaget da vi ikke kjenner kommunenes faktiske ressursbruk på dette området.

Forslaget fremstår som et relevant svar på flere av utfordringene som er identifisert i dagens refusjonsordning. Særlig gjelder dette variasjoner mellom kommuner, manglende forutsigbarhet og administrativ kompleksitet. Samtidig innebærer forslaget en prinsipiell endring i hvordan individuelt tilrettelagt opplæring finansieres. Mens dagens modell søker å knytte finansieringen til den enkelte elevs behov, vil den foreslåtte modellen i større grad baseres på gjennomsnittlige behov og nasjonale fordelingsmekanismer.

Vurderingen av forslaget handler derfor ikke bare om hvorvidt finansieringen blir høyere eller lavere, men om hvilke hensyn som skal vektlegges. Forslaget innebærer en avveining mellom nasjonal likhet og lokal tilpasning, mellom administrativ enkelhet og individuell treffsikkerhet, samt mellom forutsigbar finansiering og behovsbasert ressursfordeling. Dagens ordning har store svakheter som det er pekt på i disse kapitlene, men har også noen helt klare styrker.

Forbedring av dagens ordning
Vår vurdering er nok at fordelene med dagens ordning for alle parter er vesentlig større enn om dette forslaget som er vurdert her blir ny praksis. Samtidig bør det helt klart gjøres forbedringer i dagens ordning. Vi ville blant annet anbefale å gjøre en bedre vurdering av hva som skal holdes utenfor i modellen for tilskuddsberegningen og at det er mye klarere føringer for kommunene om hvordan dette skal håndteres slik at variasjonene blir mindre og mer forutsigbare for alle parter.

Dersom en allikevel skulle ønske å gå for dette forslaget er vår vurdering at disse avveiningene som er diskutert her bør analyseres nærmere før det tas stilling til en eventuell omlegging av dagens ordning.

3.4 Felles nasjonal sats

En alternativ ordning er en nasjonal standard for tilskudd til ITO i friskolene. Dette vil innebære at kommunenes refusjonsansvar videreføres, men at refusjonen beregnes etter en felles nasjonal metode fremfor lokale beregningsmodeller.

Forslaget er at tilskuddet beregnes på grunnlag av kommunens vedtatte timetall og en nasjonalt fastsatt timesats.

Forslaget er en mindre omfattende systemendring enn modellen som er omtalt i foregående kapittel. Samtidig vil en nasjonal sats kunne adressere flere av de utfordringene som er identifisert i dagens refusjonsordning.

En åpenbar fordel ved en nasjonal sats er at finansieringen blir mer forutsigbar for alle parter. Både kommuner og friskoler vil på forhånd kjenne de økonomiske rammene som legges til grunn for refusjonen når volum er kjent. Dette vil redusere behovet for lokale beregninger og diskusjoner om hvilke kostnader som skal inngå i refusjonsgrunnlaget. Samtidig vil variasjoner mellom kommuner som følge av ulike beregningsmetoder og ulik praksis i stor grad falle bort.

Forslaget vil også kunne redusere den administrative belastningen knyttet til dagens ordning. I dag må mange friskoler forholde seg til flere kommuner med ulike rutiner, ulike satser og ulike krav til dokumentasjon. En nasjonal sats vil bidra til en mer standardisert forvaltning og gjøre refusjonsprosessen enklere både for skolene og kommunene.

Samtidig innebærer en nasjonal sats at lokale kostnadsforskjeller får liten betydning. Dette representerer både en styrke og en utfordring.

På den ene siden vil modellen kunne bidra til mer lik behandling av friskoler uavhengig av geografisk plassering. På den andre siden bygger norsk kommuneforvaltning på en erkjennelse av at kostnadsnivået varierer stort mellom kommuner som følge av geografi, bosettingsmønster, skolestruktur og organisering. Dette er også en viktig begrunnelse for inntektssystemet for kommunene. En nasjonal sats vil ikke ta hensyn til dette. En mulig måte å kompensere noe av dette på kan være å bruke behovsnøkkelen gitt i inntektssystemet for å korrigere den nasjonale satsen, men om det vil være en tilstrekkelig metode er vanskelig å anslå.

En nasjonal sats vil i mindre grad reflektere faktiske kostnadsforskjeller mellom kommuner. For kommuner med relativt høye kostnader kan satsen oppleves som lav, mens kommuner med lave kostnader kan oppleve at satsen overstiger det nivået som benyttes i egen virksomhet. Spørsmålet blir dermed ikke bare om satsen er riktig beregnet på nasjonalt nivå, men også hvordan eventuelle forskjeller mellom nasjonale og lokale kostnader skal håndteres.

Dette leder videre til spørsmålet om hvordan en nasjonal sats bør fastsettes.

En mulig tilnærming er å ta utgangspunkt i de midlene som i dag trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget for friskolene. Agenda Kaupang viste i den tidligere gjennomgangen av tilskuddsordningen at dette kan omregnes til en gjennomsnittlig timesats. En slik tilnærming vil være relativt enkel å etablere og vil ha en tydelig kobling til dagens finansieringssystem.

Samtidig bygger en slik modell på flere forutsetninger.

For det første må det legges til grunn at det er et rimelig samsvar mellom størrelsen på uttrekket og de faktiske kostnadene som kommunene skal dekke. Som drøftet tidligere i rapporten er dette ikke nødvendigvis gitt. Uttrekket beregnes på grunnlag av registrerte undervisningstimer, mens de faktiske kostnadene til individuelt tilrettelagt opplæring også påvirkes av bruk av assistenter, fagarbeidere, PPT, administrasjon, fysisk tilrettelegging og andre støttefunksjoner.

For det andre må det vurderes om en eventuell nasjonal sats skal dekke alle kostnader knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring, eller om enkelte kostnadskomponenter fortsatt bør håndteres utenfor ordningen. Dersom satsen kun tar utgangspunkt i lærerressurser, kan det være risiko for at enkelte kostnadstyper ikke blir tilstrekkelig fanget opp. Dersom satsen skal dekke hele kostnadsbildet, vil beregningsgrunnlaget måtte være betydelig bredere.

Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig at en eventuell nasjonal sats bygger på en kartlegging av de faktiske kostnadene som følger av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. En slik kartlegging bør omfatte både lærerressurser, bruk av assistenter og fagarbeidere, administrative kostnader og andre relevante støttefunksjoner. Dette vil gi et mer robust grunnlag enn å basere satsen utelukkende på dagens uttrekk.

Det bør også vurderes om én nasjonal sats er tilstrekkelig.

En felles sats har klare administrative fordeler, men individuelt tilrettelagt opplæring omfatter svært ulike behov. Enkelte elever mottar begrensede tilpasninger innenfor ordinær undervisning, mens andre elever har omfattende vedtak som krever betydelige ressurser over tid. Jo større variasjon det er i behovene som skal finansieres, desto vanskeligere blir det å etablere én sats som oppleves som treffsikker for alle.

En mulig løsning kan være å etablere flere satstrinn eller en kombinasjon av en grunnsats og særskilte tillegg for elever med omfattende behov. Dette vil kunne gi bedre sammenheng mellom

finansiering og faktisk ressursbruk, samtidig som fordelene ved en nasjonal modell i stor grad opprettholdes.

Et annet spørsmål er hvordan en nasjonal sats vil påvirke prinsippet om likebehandling.

I dagens ordning er målet at elever i kommunale og private skoler skal behandles likt innenfor den enkelte kommune. Med en nasjonal sats flyttes perspektivet i større grad til likebehandling mellom elever og skoler på nasjonalt nivå. Dette kan styrke likheten mellom friskoler i ulike deler av landet, men samtidig redusere sammenhengen mellom finansieringen av elever i kommunale og private skoler innenfor samme kommune.

Forslaget innebærer derfor en avveining mellom lokal og nasjonal likebehandling. Hvilket hensyn som bør tillegges størst vekt, vil i stor grad være et politisk spørsmål.

En nasjonal sats fremstår som et mulig tiltak for å redusere variasjonene og den administrative kompleksiteten som følger av dagens refusjonsordning. Modellen vil kunne gi større grad av forutsigbarhet og mer ensartet praksis på tvers av kommuner.

En nasjonal sats vil ikke i seg selv løse spørsmålet om hva som er riktig finansieringsnivå. Den sentrale utfordringen flyttes i stor grad fra kommunenes beregninger til fastsettelsen av selve satsen. Etter vår vurdering vil det derfor være avgjørende at en eventuell nasjonal sats bygger på et bredt og oppdatert kostnadsgrunnlag, og at det etableres mekanismer som sikrer at satsen kan justeres dersom behovsbildet eller kostnadsnivået endrer seg over tid.

3.4.1 En nasjonal timesats

Vi forutsetter likebehandling av kommunale og private skoler. Timesatsene for tilskudd til private skoler skal tilsvare kostnadsnivået i den kommunale skolen. Vedtakene i kommunen omfatter både lærertimer og assistenttimer. Vi trenger timesatser både for assistenter og lærere.

I tråd med selvkostreglene må tilskuddene omfatte både lønn og indirekte administrasjon. Administrasjon er ledelse ved skolen og administrativ støtte fra sentraladministrasjonen. Vi har ikke tatt med kapitalkostnader. Vår erfaring fra skolestrukturprosjekter er at det ikke settes av egne rom til ITO/spesialundervisning i nye skolebygg.

Lærertimer: Vi forutsetter at et årsverk lærer koster 886.000 kroner, inkludert sosiale utgifter (data fra Ålesund kommune). Gjennomsnittlig leseplikt er 715 timer. Vi trekker fra 10% av timene til redusert leseplikt etter tariffavtalen (GSI-statistikk 2025-26). Kostnaden per time blir dermed 1.377 kroner.

Assistenttimer: ett årsverk miljøarbeider (en miks av assistenter, fagarbeidere og miljøterapeuter) koster 737.000 kroner våren 2026 (data fra Ålesund kommune). Årlig arbeidsplikt er 1689 timer. Det gir en timepris på 436 kroner.

Ledelse: Kommunene rapporterer i gjennomsnitt 16,8 årsverk per 100 elever i grunnskolen. 1,2 av disse årsverkene er ledelse (rektor og avdelingsledere). Det betyr ca 7% årsverk til ledelse.

Indirekte administrasjon: Dette er naturalytelser fra sentraladministrasjonen (økonomi, personal, IKT mm). Vi har i en annen rapport beregnet denne kostnaden til 5,6% av direkte driftsutgifter.

Samlet timekostnad (selvkost) blir 1.566 timer for lærere og 493 kroner for miljøarbeidere, se tabellen under.

Tabell 1: Selvkost per time ITO; lærer og miljøarbeider 2025.

Type personell	Utgift per årsverk	Timer med elever	Timekostnad	Ledelse 7%	Adm 5,6%	Selvkost per time
Lærer	886 000	643,5	1 377	96	83	1 556
Assistent	737 000	1689	436	31	26	493

Den samlede kostnaden for ITO i kommunale skoler etter denne metoden blir rundt 19 millioner kroner i kalenderåret 2025, se tabellen under.

Tabell 2: Anslag på selvkost for ITO i grunnskolen. Data fra GSI.

Navn	År	B-27 Totalt antall årstimer til assistent (assistenttimer) og annet elevrettet arbeid i skolen I alt	B-28 Hvor mange av årstimene i linje 27 er til assistent i henhold til vedtak om personlig assistanse jf. opplæringsloven § 11-4 og privatskoleloven § 3-6 (eller videreføring av vedtak om spesialundervisni	Lærertimer Spesial og språk	Sum lærertimer	Andel spesial og språk	Timer assistent spesial	Timelønn lærer	Timelønn assistent	Lønn lærere ITO/språk 1000 kr	Lønn assistenter ITO 1000 kr	Ledelse ved skolen 7%	Administrativ støtte 5,6%	Lønn spesialundervisning inkl assistenter 1000 kr
Hele landet	2025-26	20725450	11352373	9 441 370	44 256 882	21,3 %	11 352 373	1 259	437	11 884 242	4 959 513	1 179 063	1 009 278	19 032 096
	2024-25	20956128	11263368	9 917 190	44 977 161	22,0 %	11 263 368	1 259	437	12 483 176	4 920 630	1 218 266	1 042 836	19 664 908
	2023-24	20732259	11429888	9 823 230	45 116 630	21,8 %	11 429 888	1 259	437	12 364 905	4 993 377	1 215 080	1 040 108	19 613 470
	2022-23	19390190	10862851	9 403 600	44 694 348	21,0 %	10 862 851	1 377	437	12 947 303	4 745 656	1 238 507	1 060 162	19 991 628
	2021-22	18616514	10718960	9 021 262	44 308 073	20,4 %	10 718 960	1 377	437	12 420 883	4 682 794	1 197 257	1 024 852	19 325 787
	2020-21	17984990	10446659	8 895 338	43 951 156	20,2 %	10 446 659	1 377	437	12 247 505	4 563 834	1 176 794	1 007 335	18 995 468
	2019-20	16002565	9944098	8 310 573	41 449 841	20,0 %	9 944 098	1 377	437	11 442 374	4 344 280	1 105 066	945 936	17 837 656
	2018-19	15777503	9762134	8 468 068	40 817 131	20,7 %	9 762 134	1 377	437	11 659 220	4 264 785	1 114 680	954 166	17 992 852
	2017-18	15081159	9475371	8 535 100	40 209 661	21,2 %	9 475 371	1 377	437	11 751 513	4 139 507	1 112 371	952 190	17 955 581

3.4.2 En lokal timesats med nasjonalt gitte kriterier

Et annet alternativ for å sikre lokale tilpasninger er å lage en kommunal timesats etter en nasjonalt bestemt metode. Denne kunne bygge på de samme prinsipper som vi har brukt for å komme med forslag til en nasjonal sats, men at nasjonale GSI-data byttes ut med lokale data. Dette vil gi en ny dimensjon til dagens ordning: staten bestemmer hva som skal være med i beregningsgrunnlaget av en timesats til refusjon, men satsen tar utgangspunkt i kommunens faktiske data.

Statsforvalteren kunne være klageinstans, dersom den private skolen i en kommune opplever at ordningen ikke håndteres etter regelverket.

3.5 Kommunens kostnader til administrasjon av ITO

Det som går igjen i kommunens kostnader er administrasjonen rundt ordningene og utgiftene til PPT. Typiske administrative oppgaver er å fatte vedtak etter anbefaling fra PPT, møter med skolene, beregningsmodeller og oppfølging av vedtak. En typisk saksbehandling i en kommune forløper seg slik.

1. Foresatt og rektor ved privat skole henvender seg til PPT og ber om en utredning.
2. PPT foretar utredningen, normalt ved observasjoner, samtaler og kartlegginger. På bakgrunn av dette utarbeider PPT en anbefaling.
3. Kommunen mottar anbefalingen og skal på bakgrunn av denne fatte et vedtak. Dette må gjøres i samarbeid med skolen i forhold til både organisering og samhandling rundt også andre vedtak (f. eks ved undervisning i liten gruppe og fysiske forhold).
4. Kommunen og skolen bør ha jevnlig kontakt i forhold til vedtaket og om behov endrer seg og hvordan utviklingen er.
5. Kommunen må dekke utgiftene til undervisningene og oppfølgingen jamf. vedtaket og utbetale i henhold til den avtalen som er gjeldene.

Det er ikke nasjonale eller lokale data tilgjengelig for å si noe om størrelsen på disse kostnadene.

I selvkostkalkylen har vi fanget opp denne kostnaden ved å ha et påslag på 7% for ledelse. Det er en lederoppgave å fatte vedtak om ITO i kommunale skoler.

4 Tilskudd til ITO i videregående skole

Friskolenes Kontaktforum foreslår at kostnader knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) i videregående opplæring ikke lenger skal håndteres gjennom fylkeskommunal refusjon, men innlemmes direkte i tilskuddsgrunnlaget for friskolene. Forslaget bygger på samme prinsipp som for grunnskolene; at kostnader som i dag føres under KOSTRA-funksjon 562 innarbeides i tilskuddssatsene, samtidig som fylkeskommunenes rammetilskudd reduseres tilsvarende.

ITO føres på funksjon 562 i fylkeskommunens regnskap og tas ut av tilskuddsgrunnlaget i dag. Fylkene fatter vedtak om timer ITO i videregående friskoler og utbetaler tilskudd til private videregående skoler med timesats, på samme måte som i grunnskolen.

KFF ønsker en vurdering av et nytt forslag til metode for å finansiere ITO i frittstående videregående skoler. ITO beholdes i tilskuddsgrunnlaget og tilskudd utbetales direkte fra staten. Problemet i dette forslaget er hvordan staten skal beregne størrelsen på denne utgiften og fordele midlene mellom friskolene på en rettferdig måte. Vi må blant annet undersøke hvordan tilskudd til ITO i private skoler føres i fylkeskommunens regnskap.

Fylkeskommunen skal føre tilskudd til spesialundervisning i private VGS på funksjon 562 Spesialundervisning på art 350 kjøp fra andre/private. I gjennomsnitt har fylkene ført 7.700 kroner per elev i videregående friskoler til dette formålet i 2025. Beløpet varierer mye fra fylke til fylke, se tabellen under.

Fylkene brukte 21.914 kroner per elev på ITO i sine egne VGS.

Tabell 3. Kostnader til ITO i videregående friskoler. Kilde: Kostra.

	Beløp (1000 kr)			
	2024	2025	Elever	Sum per elev
3100 Østfold fylkeskommune	2664	3403	1226	2 776
3200 Akershus fylkeskommune	5069	5592	1337	4 182
0300 Oslo kommune - Osloven tjïelte - Oslo suohkan - (	703	825	3219	256
3400 Innlandet fylkeskommune	1659	2	870	2
3300 Buskerud fylkeskommune	2121	2741	1040	2 636
3900 Vestfold fylkeskommune	2451	855	659	1 297
4000 Telemark fylkeskommune	38	112	412	272
4200 Agder fylkeskommune	26471	9214	1289	7 148
1100 Rogaland fylkeskommune	44532	42909	2014	21 305
4600 Vestland fylkeskommune	24267	26889	3383	7 948
1500 Møre og Romsdal fylkeskommune	6697	2986	561	5 323
5000 Trøndelag - Tröödelage fylkeskommune	18115	30258	1652	18 316
1800 Nordland - Nordlánnda fylkeskommune	3671	11450	318	36 006
5500 Troms - Romsa - Tromssa fylkeskommune	1712	3182	263	12 099
5600 Finnmark - Finnmárku - Finmarkku fylkeskommur	373	211	14	15 071
EAFK Landet	140543	140629	18257	7 703
Fylkeskommunale skoler		3835000	175000	21 914

Vi erfarer at andelen elever med ITO er vesentlig lavere i VGS på 2-3 % av elevene enn i grunnskolen med godt over 7 %. Det er ikke tilgjengelige nasjonale data for antall elever med ITO i VGS noe som gjør det vanskeligere å beregne faktiske kostnader. Vi mangler oversikt over timetallet ITO i videregående skole, både for elever i fylkeskommunale skoler og i friskoler.

Det er en gruppe elever med svært omfattende oppfølging i VGS på grunn av store funksjonsnedsettelser. Vår hypotese er at denne elevgruppen i hovedsak er i de fylkeskommunale skolene og har en ekstra oppfølging her. Typen spesialundervisning som gis og kostnadene gjenspeiler derfor ikke nødvendigvis det rette bildet.

4.1.1 Vurderinger av forslaget

Friskolenes Kontaktforum foreslår at kostnader knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) i videregående opplæring ikke lenger skal håndteres gjennom fylkeskommunal refusjon, men innlemmes direkte i tilskuddsgrunnlaget for friskolene.

Individuelt tilrettelagt opplæring er en nasjonal elevrettighet, mens finansieringen i praksis forvaltes regionalt. Dersom fylkeskommunene benytter ulike beregningsgrunnlag, ulike refusjonssatser eller ulik praksis for hvilke kostnader som dekkes, kan det oppstå forskjeller i finansieringen av elever med sammenlignbare behov.

En mulig fordel ved forslaget er derfor at finansieringen i større grad blir nasjonal og standardisert. Friskolene vil i mindre grad være avhengige av fylkeskommunenes praktisering av refusjonsordningen, og finansieringen vil bli mer forutsigbar. Dette kan være særlig relevant for skoler som har elever fra flere fylker eller som i dag opplever betydelig variasjon i refusjonsnivå og saksbehandling selv om dette ikke vil gjelde sælig mange.

Forslaget kan også bidra til å redusere administrative kostnader. Dagens ordning krever oppfølging av vedtak, refusjonskrav og dialog mellom skoler og fylkeskommuner. Dersom finansieringen i større grad skjer gjennom de ordinære tilskuddssatsene, vil deler av dette arbeidet kunne bortfalle.

Samtidig er datagrunnlaget om ITO i videregående opplæring vesentlig svakere enn for grunnskolen. I grunnskolen finnes det nasjonale data som gjør det mulig å analysere blant annet andel elever med individuelt tilrettelagt opplæring, omfanget av undervisningstimer og hvordan disse inngår i beregningsgrunnlaget for tilskuddssatsene. For videregående opplæring er slike data ikke tilgjengelige.

Det finnes riktignok en egen KOSTRA-funksjon for spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring (funksjon 562), men funksjonen gir i begrenset grad innsikt i hvordan ressursene faktisk brukes. Det finnes heller ikke nasjonale data som gjør det mulig å sammenligne omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring mellom fylkeskommunale skoler og friskoler på en systematisk måte.

Dette gjør det vanskelig å vurdere om elevsammensetningen i friskolene avviker fra elevsammensetningen i de fylkeskommunale skolene, og dermed også hvor godt et beregningsgrunnlag basert på fylkeskommunale gjennomsnitt vil reflektere de faktiske behovene i friskolesektoren.

En forutsetning for forslaget er at kostnadene som registreres under funksjon 562 gir et representativt bilde av ressursbehovet knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring samlet sett. Dette er ikke nødvendigvis gitt. KOSTRA-funksjonen beskriver fylkeskommunenes kostnader, men sier i seg selv lite om hvordan kostnadene fordeler seg mellom ulike elevgrupper, ulike utdanningsprogrammer eller ulike typer tiltak. Det er heller ikke gitt at kostnadsstrukturen i fylkeskommunale skoler er sammenlignbar med kostnadsstrukturen i friskolene.

Videregående opplæring skiller seg på flere områder fra grunnskolen. Utdanningsprogrammene har ulike krav til lokaler, utstyr, organisering og pedagogisk oppfølging. Ressursbehovet knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring kan derfor variere betydelig mellom utdanningsprogrammer.

En elev med omfattende behov på studiespesialisering vil ikke nødvendigvis utløse de samme kostnadene som en elev med tilsvarende behov på naturbruk, teknologi- og industrifag eller bygg- og anleggsteknikk. Dersom kostnader til individuelt tilrettelagt opplæring innlemmes i de ordinære tilskuddssatsene, bør det derfor vurderes om finansieringen skal differensieres mellom utdanningsprogrammer eller om den eksisterende differensieringen i satsstrukturen er tilstrekkelig til å fange opp disse forskjellene. Samtidig vet vi at de aller fleste plassene i friskolene er studieforberedende plasser.

Forslaget reiser også spørsmål om hvordan finansieringen skal følge utviklingen i behov over tid.

En fordel med dagens refusjonsordning er at finansieringen i prinsippet er knyttet til det konkrete behovet hos den enkelte elev. Dersom behovet endres, kan finansieringen justeres tilsvarende. Ved innlemming i tilskuddssatsene blir sammenhengen mellom enkeltvedtak og finansiering mindre direkte. Dette gir større forutsigbarhet på systemnivå, men kan samtidig svekke treffsikkerheten på individnivå.

Særlig gjelder dette dersom enkelte friskoler har en elevsammensetning som avviker vesentlig fra gjennomsnittet. Små skoler eller skoler som over tid tiltrekker seg elever med større behov for tilrettelegging enn gjennomsnittet, kan være mer sårbare i en modell som i hovedsak bygger på gjennomsnittlige kostnader.

Forslaget innebærer derfor en avveining mellom administrativ enkelhet og individuell treffsikkerhet. En nasjonal modell kan redusere variasjon og forenkle finansieringen, men vil samtidig ha svakere kobling til de faktiske kostnadene som oppstår ved den enkelte skole.

Et ytterligere spørsmål er hvordan elever med særlig omfattende behov skal håndteres.

For enkelte elever kan ressursbruken være betydelig høyere enn det som fanges opp gjennom gjennomsnittlige kostnader i sektoren. Dersom finansieringen fullt ut baseres på ordinære tilskuddssatser, kan det oppstå risiko for at enkelte skoler blir underkompensert for elever med

svært omfattende behov. Dette tilsier at det bør vurderes om det er behov for særskilte tilleggsmekanismer eller utjevningsordninger dersom en ny modell innføres.

Forslaget innebærer også en forskyvning av ansvar mellom fylkeskommunene og staten. Fylkeskommunenes rolle som finansieringsaktør vil bli redusert, mens staten får et større ansvar for at finansieringen samlet sett er tilstrekkelig og treffsikker. Dette kan bidra til større grad av nasjonal likebehandling, men innebærer samtidig at staten må etablere mekanismer som sikrer at finansieringen kan justeres når behovsbildet endrer seg.

Forslaget addresserer flere utfordringer knyttet til dagens refusjonsordning. Særlig gjelder dette variasjoner mellom fylkeskommuner, administrativ kompleksitet og manglende forutsigbarhet for skolene. Samtidig er det langt færre fylkeskommuner noe som gjør at det er et langt mindre utstrakt problem. Men kunnskapsgrunnlaget for videregående opplæring mer begrenset enn for grunnskolen. Det foreligger i liten grad nasjonale data om omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring i friskolene, forskjeller i elevsammensetning og sammenhengen mellom fylkeskommunenes kostnader og friskolenes faktiske ressursbehov.

Etter vår vurdering tilsier dette at det bør gjennomføres nærmere analyser av kostnadsgrunnlag, elevsammensetning, organisering og ressursbruk før det tas stilling til en eventuell innlemming av kostnader til individuelt tilrettelagt opplæring i tilskuddsgrunnlaget for videregående friskoler. Særlig viktig vil det være å vurdere om funksjon 562 gir et tilstrekkelig presist grunnlag for finansiering, og hvordan modellen skal håndtere skoler og elever som avviker vesentlig fra gjennomsnittet. Vi mener at det er større grunn til å være tydligere fra Staten hvordan fylkeskommunen skal håndtere dette i dagens ordning og at det er dagens ordning som bør forbedres fremfor å lage en ny forvaltningsløsning.