



Innkalling
av
Klagenemnd (etter fvl.)

Møtedato: 29.03.2023
Møtestad: Heradsstyresalen
Møtetid: kl.12:30 - 13:00

Møtestart etter ADMU

Eventuelle forfall må meldast til Runar Ludvigsen per tlf. 56192100, sms til eller per epost til runar.ludvigsen@osteroy.kommune.no

Varamedlemmer møter berre etter nærare avtale.

Sakliste

Saknr	Tittel
001/23	Godkjenning av innkalling og sakliste
002/23	Godkjenning av møtebok
003/23	Satsar for spesialundervisning på privatskular

22. mars 2023

Lars Fjeldstad
Ordfører

Runar Ludvigsen
Sekretær

SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
001/23	Klagenemnd (etter fvl.)	PS	29.03.2023

Saksbehandlar	ArkivsakID
Runar Ludvigsen	23/884

Godkjenning av innkalling og sakliste

Innkalling og sakliste vert godkjent.

Saksopplysningar:

Innkalling med sakliste er send ut.

SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
002/23	Klagenemnd (etter fvl.)	PS	29.03.2023

Saksbehandlar	ArkivsakID
Runar Ludvigsen	23/884

Godkjenning av møtebok

Vedlegg:

Protokoll - Klagenemnd (etter fvl.) - 07.09.2022

Møteprotokoll frå vert godkjend.

Saksopplysningar:

Møteprotokoll er send ut til godkjenning.

Møteprotokoll for Klagenemnd (etter fvl.)

Møtedato: 07.09.2022
Møtestad: Heradsstyresalen
Møtetid: kl. 12:00 - 13:00

Frammøtte medlemmer	Parti	Rolle
Lars Fjeldstad	SP	Utvalsleiar
Hjalti Heimir Gislason	H	Nestleiar
Alexander Thunestvedt	AP	Medlem
Rita Aud Tveiten	AP	Medlem
Turid Bjørndal Njåstad	SP	Medlem
Ragnar Tyssebotn	FRP	Medlem

Forfall meldt frå medlem	Parti	Rolle
Tone Mjelde	SV	Medlem
Ellinor Therese Birkeland	FRP	Medlem
Jarle Skeidsvoll	KRF	Medlem

Frammøtte varamedlemmer	Parti	Erstattar medlem
Bjarte Hammer Aarland	KRF	Jarle Skeidsvoll
Jørgen Varden	AP	Tone Mjelde
Henrik Øksnes	FRP	Ellinor Therese Birkeland

**Følgjande frå administrasjonen møtte: Rådmannen, kommunalsjef for O.U.K., politisk-
adm.sekretariat**

Sakliste

Saknr	Tittel
001/22	Godkjenning av innkalling og sakliste
002/22	Godkjenning av møtebok
003/22	Klage på enkeltvedtak for sats på spesialundervisning og grunnleggande norsk privatskular i Osterøy kommune

001/22: Godkjenning av innkalling og sakliste

Rådmannen sitt framlegg:

Innkalling og sakliste vert godkjent.

07.09.2022 KLAGENEMND (ETTER FVL.)

Det var ingen merknadar til innkalling og saksliste

KN - 001/22 VEDTAK:

Innkalling og sakliste vert godkjent.

002/22: Godkjenning av møtebok

Rådmannen sitt framlegg:

Møteprotokoll frå vert godkjend.

07.09.2022 KLAGENEMND (ETTER FVL.)

Det var ingen merknadar til møtebok

KN - 002/22 VEDTAK:

Møteprotokoll frå 10.02.2021 vert godkjend.

003/22: Klage på enkeltvedtak for sats på spesialundervisning og grunnleggande norsk privatskular i Osterøy kommune

Rådmannen sitt framlegg:

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Klagenemnda støttar rådmannen si utrekning av satsar til spesialundervisning og grunnleggjande norsk ved privatskular i Osterøy kommune. Satsane vert indeksregulert årleg framover administrativt.

07.09.2022 KLAGENEMND (ETTER FVL.)

Kommunalsjef for oppvekt, undervisning og kultur møtte for å orientere kort i saka.

Bjarte Hammer Aarland, KRF, ønskja sin gildskap vurdert då han sitt i styret i Hosanger Montessori skule.

AVRØYSTING GILDSKAP:

Bjarte Hammer Aarland, KRF, vart samrøystes kjend ugild etter fvl. §6 andre ledd.

Bjarte Hammer Aarland, KRF, forlet møte.
Ingen vara møtte.
8 av 9 medlemmar/varamedlemmar tilstades

AVRØYSTING:

Rådmannen sitt framlegg vert samrøystes vedteke

KN - 003/22 VEDTAK:

Klagenemnda støttar rådmannen si utrekning av satsar til spesialundervisning og grunnleggjande norsk ved privatskular i Osterøy kommune. Satsane vert indeksregulert årleg framover administrativt.

Til å skriva under møteprotokollen saman med ordførar vart desse valde: Rita Tveiten og Hjalti Gislason

Lonevåg, 07.09.2022

Runar Ludvigsen
Sekretær

SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
003/23	Klagenemnd (etter fvl.)	PS	29.03.2023

Saksbehandlar	ArkivsakID
Olaf Michal Hella	22/1644

Satsar for spesialundervisning på privatskular

Vedlegg:

Danielsen - brev til Osterøy kommune 2802023

Vedlegg 1 - Kostra-tall som sammeligning 280223

Fastsetting av satsar for spesialundervisning – Danielsen ungdomsskule Osterøy

Danielsen - brev til Osterøy kommune 22122022

Klage på enkeltvedtak for sats på spesialundervisning og grunnleggande norsk privatskular i Osterøy kommune

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Osterøy kommune brukar sats som er vedteken tidlegare i klagenemnda og justert av rådmannen på kr 1036 pr time (Alternativ 1).

Vedtaket om verknadstidspunkt 1.1.22 vert ståande (Alternativ 1).

Osterøy kommune dekker ikkje saksomkostningane til Danielsen ungdomsskule.

Grunngjeving: Vurderinga er gjort ut frå likebehandling og likeverdig finansiering av kommunale og privatskular. Osterøy kommune dekker kostnadane for oppgåvene som vert utført av privatskulen som inngår i grunnlaget for berekning av utgifter i privatskular, i tråd med presisering frå Kunnskapsdepartementet om forståing av friskulelova § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning .

Danielsen ungdomsskule har i løpet av prosessen hatt høve til å medverke.

Osterøy kommune varsla privatskulane 8.11.21 om at satsane vert endra frå 1.1.22. Det var dermed varsla i rimeleg tid før vedtaket vart iverksett.

Saksopplysningar:

Saksopplysningar:

Danielsen ungdomsskule, heretter DUO, representert ved advokatkontoret Ryger har levert klage på vedtak som klagenemnda gjorde 7.september 2022. Dei ber om at vedtaket vert omgjort og hevdar feil i sakshandsaminga:

- Vedtaket og klagehandsaming har ikkje oppfylt krav til likehandsaming av offentlege og private skular
- Kommunen ikkje svarar ut forhold som er lagt fram av DUO

DUO ber klagenemnda vurdere følgande:

- Utsetting av effektivering av vedtaket til klagen er handsama, eventuelt vurdert av statsforvalter eller sivilombudsmannen.
- Gjere ny vurdering av satsar.

Bakgrunn

7. september 2022 handsama klagenemnda satsar for og grunnleggande norsk privatskular i Osterøy kommune. Sjå vedlegg.

Osterøy kommune ved kommunalsjef for oppvekst justerer feriepengeprosenten etter møte med Danielsen ungdomsskule og sender dette ut som vedtak 6.desember 2022.

22.desember 2022 mottok kommunen klage frå Danielsen ungdomsskule på vedtaket. Sjå vedlegg. Rådmannen svarar ut klagen datert 22.12.2022 i eige skriv 12.01.2023. sjå vedlegg

24.1.23 sender Advokat Komnæs ved Ryger Advokatfirma AS e-post om at han vil komme med eit tilleggs skriv med kommentarar seinare og at det må leggst fram for klagenemnda.

Osterøy kommune mottok tilleggskommentarar 28.2.2023.

Vurdering

Fastsetjing av satsar til spesialundervisning og grunnleggande norsk har vist seg å vere vanskeleg.

Tradisjonelt har kommunen nytta gjesteelevsats på kr 1266 (2022 kroneverdi) medan satsen etter justering av feriepengegrunnlag 5.desember 2022 er kr 1036. I møte med DUO dato 1.12.2022 forstår rådmannen at det er semje om at det er feil å nytte gjesteelevsatsen og at denne skal innehalde tilbod til eleven frå helseteneste og andre kommunale tenester.

Grunnlaget for berekning av sats på kr 1036 er timeløn for lærar med årsløn på 588 000 kr, er utrekna ut frå følgande modell:

Ungdomstrinn engelsk og mat og helse		
Lønstabell-kode	635	kr 693,44
inkl. feriepengar	12 %	kr 776,65
inkl. pensjon	8,49 %	kr 842,56
arbeidsgjevaravgift	14,10 %	kr 691,39
Adm kostnader	pr time	75
Sum pr time	Pr 1.12.22	KR 1036.-

Det er tatt utgangspunkt i timeløn for lærar og lagt til sosiale kostnader. Sidan sats for timeløn er lagt til, er det eit tillegg pr time på administrative kostnader til planarbeid, dokumentasjon og møte som er direkte knytt til spesialundervisninga. Osterøy kommune meiner timeløn er riktig å bruke for dei oppgåvene som vert utført av privatskulen. Utrekning av dette har vore kjent for DUO sidan 7.2.2022 og rådmannen registrerer at det er usemje om korleis dette skal bereknast.

I brev frå Kunnskapsdepartementet - Presisering av forståelsen av friskoleloven § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning står det.

«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 (levetårressurs) 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...
Det er bare kostnader for **de oppgavene som utføres av friskolen** som skal inngå i grunnlaget for beregning av dekningen av utgifter i friskoler.»*

I ovennevnte beregning har ein tatt utgangspunkt i dei direkte oppgåvene læraren har knytt til spesialundervisning. Osterøy kommune forstår at ein skal dekke utgifter som er til spesialundervisning og grunnleggande norsk som er direkte knytt til undervisninga. Kommunen meiner vi dekker den delen av årsverket som er knytt til sjølve undervisning og førebuing. Deler av læraren sitt årsverk, som er planfesta arbeid, meiner vi ikkje kan direkte relaterast til spesialundervisning og grunnleggande norsk undervisning. Det er difor er det rett å bruke timesats i utrekninga. Ei slik godtgjering av timesats gjev ei likehandsaming av kommunale og private skular i Osterøy kommune.

For spesialpedagogar i kommunen er det vanleg at nokre oppgåver ikkje går direkte på undervisning, planlegging og oppfølging eller samarbeid omkring elevane med spesialundervisning. Kva delar av læraren sitt planfesta arbeid som kan knytast til spesialundervisninga er difor varierende frå skule til skule. Delar av arbeidstida disponerer rektor til arbeid som ikkje er direkte relatert til spesialundervisning. Eit anna døme på tiltak som ikkje er relatert til spesialundervisning er livsfasetiltak for lærarar. Osterøy kommune meiner til dømes at slike tiltak ikkje kan relaterast direkte til spesialundervisning.

Osterøy kommune ser ikkje tid som ikkje er med elevane som spesialundervisning, til dømes fellesmøte. DUO meiner at dette er planlegging for elevane. Denne tida går heller ikkje inn i lærarnorma, og såleis vert planleggings og utviklingstid heller ikkje rekna som spesialundervisning.

I oversikt frå DUO 28.11.21 bereknar dei at timekostnaden pr lærar er på kr 1077.

	Hamre	Hjellvik	Hosanger	Danielsen
Grunnsats	1018,7	1002,2	1017,7	1077
Utrekna påslag (adm., vikarar, møter, spes.koord.o.l.)	*	232,0	*	128,2
Samla sum med påslag	1018,7	1234,17	1017,7	1205,2

Utklipp frå tilbakemelding frå privatskulane 28.11.21

I grunnlaget er det ikkje dokumentert korleis ein har funne timesatsen på kr 1077. I tillegg meiner DUO at dei har administrative kostnader (administrasjon, vikarar, møter, spesialpedagogisk koordinator .o.l.) på kr 128,2 pr time. Osterøy kommune meiner det ikkje er kommunen sitt ansvar å dekke vikarar og administrative kostnader når ein nyttar timeløn som grunnlag. Differansen mellom timeløn på kr 1077 og Osterøy kommune si timegodtgjersle på kr 1036 er på kr 41. Beløpet må justerast til 2023 verdi, noko vi har avventa for å få med lønsauke for lærar som nyleg vart fastsett.

Det viktigaste prinsippet for DUO er slik rådmannen forstår, at ein skal endre berekningsgrunnlaget frå timeløn til å ta med heile lærarårsverket. Ut frå DUO sitt eige forslag i skriv datert 7.7.2022, basert på utrekning i Bergen kommune vert utrekninga pr. time:

Utrekninga forutset at ein nyttar ramma for øvrige fag med 635 undervisningstimar i året (som er semje med DUO at vi brukar). Det gjev ein kostnad pr time på:
Ungdomstrinn, engelsk, mat og helse.

Årstimar: 635

Timesats: 588 000 kr x 1,2425/ 635 timar = 1150 kr
Denne satsen avviker frå gjesteelevsats med kr 16 pr time.

Rådmannen ber klagenemnda vurdere 3 alternativ:

Alternativ 1: Osterøy kommune brukar sats som er vedteken tidlegare i klagenemnda og justert av rådmannen på kr 1036 pr time.

Alternativ 2: Ein nyttar grunnsatsen som Danielsen har lagt fram i e-post 28.11.2021 på kr 1077 pr time.

Alternativ 3: Ein nyttar Bergen kommune sin modell for berekning av sats på kr 1150 pr time.

DUO ber Osterøy kommune om utsetting av å effektuere vedtaket til klagen er handsama i tråd med god forvaltningspraksis, eventuelt vurdert av statsforvaltar eller sivilombodsmannen. Det er riktig at vedtaket formelt vart sendt ut i februar 2022 og at det var varsla i november 2021. Klagenemnda må ta stilling til tre alternativ slik rådmannen ser det:

Alternativ 1: Vedtaket om verknadstidspunkt 1.1.22 vert ståande.

Alternativ 2: Vedtaket vert omgjort til verknadstidspunkt 1.8.22 ved oppstart av nytt skuleår.

Alternativ 3: Vedtaket vert omgjort til 1.1.23.

DUO krev at Osterøy kommune skal dekke saksomkostningane som privatskulen har. Rådmannen meiner dette ikkje er kommunen sitt ansvar og avviser dermed kravet.

Konklusjon

Ut frå ei samla vurdering ser rådmannen at DUO og kommunen ser ulikt på kva som ligg i: «*Det er bare kostnader for **de oppgavene som utføres av friskolen** som skal inngå i grunnlaget for beregning av dekningen av utgifter i friskoler.*»

Rådmannen meiner det mest rette er å bruke den satsen som er basert på timeløn for undervisning og forarbeid på kr 1036 pr time inklusiv eit tillegg for møter, dokumentasjon og oppfølging av spesialundervisninga.

Rådmannen varsla privatskulane 8. november 2021 at kommunen vil endre satsen på spesialundervisning og grunnleggande norsk frå 1.1.2022. Rådmannen meiner dette bør vere gjeldande verknadstid.

Osterøy kommune dekker ikkje saksomkostningane til DUO i denne saka.

Osterøy kommune
v/kommunalsjef Olaf Hella
Postboks 1
5293 LONEVÅG
(dette brevet er kun sendt per e-post)

Vår referanse: 14628 - EKO
Ansvarlig advokat: Even Komnæs
Dokumentnummer: 85034

Bergen, 28. februar 2023

E-post: Olaf Hella: olaf.hella@osteroy.kommune.no
Kopi: postmottak: post@osteroy.kommune.no

TILLEGGSKOMMENTARER TIL KLAGE - FASTSETTELSE AV SATSER FOR SPECIALUNDERVISNING - DANIELSEN UNGDOMSSKOLE OSTERØY- OSTERØY KOMMUNE – DERES REF: 22/1644

Det vises til tidligere dialog om og klage på fastsettelse av satser for spesialundervisning og grunnleggende norsk for privatskoler i Osterøy kommune, senest med vårt brev med klage av 22. desember 2022, samt ditt svar på dette av 12. januar 2023, hvor tidligere vedtak delvis omgjøres. Videre vises det til vår e-post av 24. januar 2023 som foreløpig svar og fortsatt klage, hvor det gis beskjed om at ytterligere tilleggs kommentarer vil ettersendes.

Danielsen ungdomsskole Osterøy (heretter: DUO) mener fortsatt at det er gjort flere feil ved saksbehandlingen i denne saken når det gjelder det opprinnelige vedtaket og den klagebehandling som har avstedkommet. Videre anføres det at kommunen i sine vedtak ikke har oppfylt de pliktene til likebehandling som følger av friskoleloven, slik at DUO ikke får det tilskuddet de etter loven har krav på.

Som nevnt i vårt siste e-post av 24. januar 2023, som svar på ditt brev av 12. januar s.å. så kan vi ikke se at ditt svarbrev på klagen tilfører særlig nytt i saken eller gir tilfredsstillende svar på en rekke forhold fremholdt av DUO i klagen.

Som videre påpekt i vår e-post av 24. januar ber vi om at saken nå behandles på nytt som en klage, herunder legges frem for klagenemnda for ny vurdering basert på vår opprinnelig klage, samt de presiseringer og tilleggs kommentarer som fremkommer i dette brevet. For ordens skyld vil vi under gjennomgå samtlige anførsler DUO har i saken.

Innledning

Det legges til grunn at partene er enig om at vedtakene gjort i denne saken er enkeltvedtak som kan påklages. Videre er partene enige om at klagesaken nå i første omgang behandles på nytt av klagenemnda.

Avhengig av klagenemndas behandling og konklusjon vil DUO vurdere å bringe saken inn for Sivilombudet, samt be Statsforvalteren i Vestland om å opprette en tilsynssak med hjemmel i friskoleloven § 7-2 siste ledd. Dette for å vurdere om kommunen har forskjellsbehandlet DUO ved fastsettelsen av satsene for å dekke utgifter til spesialundervisning. Ved et slikt tilsyn må kommunen, ifølge Kunnskapsdepartementets presiseringer av lovens § 3-6,ⁱ godtgjøre overfor statsforvalteren at beregningsmåten reelt sett likebehandler friskolene med de offentlige skolene. Vi vil i den forbindelse be om at Statsforvalteren eventuelt pålegger kommunen å rette forholdet/forskjellsbehandlingen.

Vi ber om at kommunens vedtak gis utsatt iverksettelse til klagen er behandlet, eventuelt til Sivilombudet, og eventuelt Statsforvalteren, har sett på saken og kommet med sin vurdering, jfr. forvaltningsloven § 42. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis.

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for ulike grunnlag som taler for en omgjøring av vedtak, samt hva som under enhver omstendighet taler for en utsatt iverksettelse og/eller en utsettelse av endringer i satsen.

Saksbehandlingen i forbindelse med nytt enkeltvedtak

DUO anser primært brevet av 6. desember 2022 som et nytt enkeltvedtak. Dette er for så vidt i tråd med brevetts ordlyd, og slik sett i samsvar med kommunens oppfattelse. Kommunen har nå erkjent at det er et enkeltvedtak med klagerett.

For øvrig vises det til våre anførsler om dette i vårt brev av 22. desember 2022. DUO stiller blant annet spørsmål ved om kommunens vedtak av 6. desember 2022 i realiteten er en omgjøring av klageinstansens vedtak av 14. september 2022. I den forbindelse stilles det også spørsmål ved om kommunalsjefen har den nødvendige formelle myndighet til en slik omgjørelse og ny vurdering.

I dialogen med kommunen i etterkant av klageinstansens vedtak er flere momenter i beregningsgrunnlaget klarlagt. Grunnlaget for å fatte en avgjørelse er slik sett oppdatert og fornyet. Kommunalsjefen har i sitt vedtak gjort nye vurderinger basert på denne dialogen. Dog er DUO kun gitt delvis medhold på visse punkt. Likevel velger kommunen å fatte et nytt vedtak basert på et annet og nytt grunnlag. Dette i stedet for å be klageinstansen vurdere sitt vedtak på ny.

Feil med saksbehandlingen, herunder vedtakets tilbakevirkende kraft

DUO mener at saksbehandlingsreglene og de prinsipper som legges til grunn for forsvarlig saksbehandling i forvaltningsloven ikke i tilstrekkelig grad er fulgt i denne saken.ⁱⁱ

Dette gjelder både saksbehandlingen i forkant av opprinnelig vedtak, herunder mangelfullt innsyn og kontradiksjon, samt kommunens særlige plikt til å begrunne et slikt vedtak. En slik begrunnelsesplikt gjelder også i klagesaken og ved omgjøring av vedtaket. DUO vil spesielt anføre at nødvendig kontradiksjon ikke ble ivaretatt, noe som har hatt betydning for sakens utfall.

DUO vil påpeke at det ikke er korrekt slik det anføres i ditt brev av 12. januar 2023 at kommunen har lagt frem hvorledes beregningene og utrekningene av satsene er gjort. Det som er fremlagt har ikke vært tilstrekkelig for å kunne godtgjøre de faktiske konkrete beregningene som kommunen er pliktig å utføre. Det er først når slike konkrete beregninger av satsens størrelse og konkrete sammenligninger med kostnadene for det samme i den offentlige skole, at man kan imøtegå beregningene og få oppfylt DUOs rett til kontradiksjon.

Videre anføres det at begrunnelsen til klagenemnda er svært kort og ikke i tilstrekkelig grad begrunner vurderingene som er gjort, ikke minst gitt de grundige redegjørelser og beregninger som DUO har fremlagt i klagesaksbehandlingen.ⁱⁱⁱ

DUO er også av den oppfatning av et slikt vedtak som endrer forvaltningspraksis til ugunst for DUO, ifølge forvaltningsrettslige prinsipper, ikke bør gis tilbakevirkende kraft til ugunst for DUO.^{iv}

Vedtaket om å endre refusjonssatsene ble først fremlagt for DUO i februar 2022, men skulle likevel ha tilbakevirkende kraft. En slik praksis er ikke i tråd med god forvaltningsskikk og det som ellers normalt gjelder ved vedtak som endrer praksis til ugunst. Til sammenligning kan det vises til regler om vedtak for tilskudd til private barnehager, hvor forskriftens § 9 fastslår at «Kommunen skal fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret».

DUO ber på denne bakgrunn om at kommunen allerede nå, i påvente av en eventuell klagebehandling eller overprøving, omgjør sitt vedtak med tanke på virkningstidspunktet, slik at endringene først gjøres gjeldende fra 2023.

Under enhver omstendighet forventer DUO at kommunen avventer en klagebehandling, eventuelt en annen overprøving av saken som varsles i dette brevet, før en eventuelt i praksis endrer størrelsen på utbetalingen av satsene og/eller krever avkortning/tilbakebetaling.

Feil i beregningen av tilskudd

Som påpekt i klagen pålegger det kommunen etter loven å godtgjøre at beregningene av tilskuddet sikrer at DUO får minst like mye midler som en offentlig skole får for tilsvarende forhold.

En slik godtgjørelse mener DUO fortsatt mangler, noe vi vil komme nærmere tilbake til i det følgende.

Kommunens endring i opprinnelig vedtak, som i praksis innebar en nedjusteringen av satsene for friskolene, er ifølge kommunen selv begrunnet med et innsparingsbehov i kommunen. Dette fremgår av klagevedtaket:

Saksopplysninger:

Hausten vedtok Heradsstyret budsjettet for 2022. Eit av innsparingstiltaka var a redusere spesialundervisning og grunnleggjande norsk til friskulane. Det vii fa konsekvensar for timepris og timetal til spesialundervisningog grunnleggjande norsk fra hausten 2022.

Det er altså ikke hensynet til likebehandling som har vært styrende for fastsettelsen av satsene. Kommunens begrunnelse innebærer tvert imot at det i realiteten skal foretas en forskjellsbehandling ettersom det nå skal foretas innsparing i forhold til friskolene.

I ditt brev av 12. januar 2023 synes det anført at grunnen for innsparingstiltakene har vært at det også var vedtatt innsparinger i de offentlige skolene, og at en derfor også ville kutte i tilskuddene for de private skolene. Vi viser til anførslene om at kommunen skulle finne en likeverdig finansiering. Dette samsvarer imidlertid ikke med kommunens tidligere begrunnelse. Videre er det slik at anførslene om at innsparingene skulle tilsvare innsparinger i de offentlige kommunene knyttet til spesialundervisning ei heller på andre måter er dokumentert eller sannsynliggjort.

DUO har i forkant av kommunens vedtak og i forbindelse med klagebehandlingen, etterlyst innsyn i hvordan satsene er beregnet / grunnlaget for satsene. Ifølge lovforarbeidene^v er det kommunen som må godtgjøre om finansieringsmodellen sikrer tilstrekkelig likebehandling etter friskoleloven § 3-6. I denne forbindelse må grunnlaget og beregningene for satsene fremlegges og forklares. Det står i forarbeidene at kommunen må godtgjøre at beregningen av utregning av timesatsen for kompensasjon er i tråd med kravet om minst like god utgiftsdekning for friskolene, som for offentlige skoler. Først 17. oktober 2022 fikk DUO innsyn i en excel-fil, som viste Bergen kommune sitt lønnsbudsjett. DUO er ikke gitt et innsyn som godtgjør ovennevnte grunnlag for Osterøy kommune på en tilstrekkelig måte.

I ditt siste brev anføres det på side 4, 2 avsnitt at det av ulike grunner ikke er mulig å legge frem konkrete tall for hva kostnadene til tilsvarende undervisning er i kommunens skoler. Dette begrunnes blant annet med at kommune tildeler rammer som skolene kan oppprioritere innenfor visse typer undervisningstimer. DUO er imidlertid av den oppfatning at det vil være mulig for kommunen å foreta slike beregninger. Det at slike beregninger vanskelig gjøres av ovennevnte grunner, kan uansett ikke medføre at kommunen går fri fra den lovpålagte plikt de har til å godtgjøre at kravet til likebehandling er etterlevd.

Det faktum at kommunen faktisk begrunner nedjusteringen med behov for innsparinger som skal gjelde friskolene spesielt, må gi et større krav til begrunnelse enn ellers. Ikke minst forklaringen om at dette likevel ikke forskjellsbehandler i strid med lovens § 3-6. Det må stilles krav om at kommunen rent faktisk godtgjør hva som går med til å dekke tilsvarende forhold i den offentlige skolen. Her må det legges fram konkrete tall for hva tilsvarende undervisning har kostet kommunen, og ikke bare vise til generelle beregningsmodeller basert på gjennomsnittlige lærerlønninger i skolen.

I ditt brev av 12. januar 2023, side 5 første avsnitt, anføres det at kommunen i sin beregning av satsen til friskolene, for å få til likebehandling, har tatt i betraktning hva de kommunale skolene får av midler per elev for samme undervisning. Dette mener vi står i kontrast til anførselene i samme brev om at kostnadene i kommunale skolene per elev til samme type undervisning ikke er mulig å fastslå (ref. det som er anført over). Hvordan kan kommunen foreta slike beregninger om det stemmer at kommunen mener at dette er umulig å beregne? Vi ber om at disse konkrete beregningene, som skal bevise likebehandlingen, fremlegges for oss og klageinstansen.

DUO har oversendt sine egne beregninger av satsene uten at kommunen har forsøkt å tilbakevise at visse deler av de fremlagte kostnadene ikke er reelle. Det fremgår heller ikke i begrunnelsene til kommunen eller klageinstansen hvorfor de mener at de fremlagte kostnadene ikke er faktisk påløpte kostnader som DUO har til spesialundervisningen.

Kommunen er til tross for DUOs godtgjørelser av kostnadene, av den oppfatning at en ved beregningen av kostnader til spesialundervisning skal legges til grunn timelønn for vikarer og ikke forholde seg til en årsramme som er vanlig (slik for eksempel Bergen kommune gjør ved sine beregninger). DUO mener imidlertid at det er tilstrekkelig godtgjort at timelønn for vikarer ikke gir DUO dekning for faktiske kostnader ved spesialundervisningen.

DUO mener også at en i tilstrekkelig grad har godtgjort at DUO ikke kan ansette lærere time for time på vikarlønn for å drive spesialundervisning. Til sammenligning beregner Osterøy kommune selv en time spesialundervisning til kr 1747.^{vi} Dette mens DUO, basert på kommunens beregning, altså kun skal få dekket kr 1036 per time for samme spesialundervisning. For øvrig sammenligning er, som opplyst til Osterøy kommune 5. desember i år, snittsatsen på landsbasis 1650 kr/time, som er trukket ut fra tilskuddsgrunnetil friskoler.

Denne måten å beregne tilskuddet på medfører at DUO ikke får dekket sine kostnader slik loven forutsetter, samtidig som fastsettelsen til kommunen vil være klart i strid med likebehandlingsprinsippet.

I ditt brev av 12. januar 2023 anføres det at denne sammenligningen som DUO viser til med KOSTRA-tall blir feil og dermed ikke er relevant. DUO vil tilbakevise dette og vil i et eget vedlegg

forsøke å klargjøre hvorfor vi mener at KOSTRA-tallene er relevant sammenligningsgrunnlag, samt forsøke å vise beregninger på hvordan likebehandlingen i større grad kunne oppfylles.

Det vises for øvrig til det som anføres om beregningen i tidligere dialog.

Avslutning

På bakgrunn av det ovenstående ber DUO om at klagen behandles på ordinær måte.

Under enhver omstendighet mener DUO det er flere grunner til at kommunen må avvente iverksettelsen av endringene i satsene til det foreligger en vurdering av klageinstansen og/eller en avklaring fra Sivilombudet. DUO ber uansett om at vedtaket ikke iverksettes før kommunen har oppfylt sin plikt til i tilstrekkelig grad å godtgjøre likebehandlingen. Herunder at kommunen godtgjør egne faktiske kostnader til tilsvarende undervisning, og deretter hvordan tilskuddet til DUO likevel ikke innebærer en forskjellsbehandling. Vi ber om en bekreftelse innen 15. mars på om utsatt iverksettelse aksepteres.

Dersom kommunen likevel ikke ønsker å endre på virkningstidspunktet for sitt vedtak før ytterligere avklaringer eller klagebehandling er gjort, forventes det likevel at kommunen inntil avklaring foreligger, avventer endring i størrelsen på utbetalingen av refusjonssatsene i praksis.

Det varsles samtidig at DUO vil etterfakturere ethvert beløp med renter, dersom DUO gis medhold i klagen og det viser seg at tilskuddet uberettiget ble nedjustert. Det varsles også at DUO i sin videre fakturering vil vurdere å forholde seg til tidligere satser inntil saken er avklart.

DUO fremmer med dette krav om dekning av saksomkostninger som allerede har påløpt til å få endret klagevedtaket, etter at kommunen har endret sitt vedtak til gunst for DUO, jfr. forvaltningsloven § 36. Videre varsles det om at DUO vil kreve alle sine saksomkostninger som nå påløper for å få endret siste vedtak erstattet etter samme bestemmelse.

Vi ser frem til klagenemndas avgjørelse og håper saken kan prioriteres.

Med vennlig hilsen

Ryger Advokatfirma AS



EINAR CHRISTIE ELLINGSEN

Senioradvokat

ece@ryger.no

Vedlegg 1: Nærmere forklaring for hvorfor KOSTRA-tallene er relevant sammenligningsgrunnlag ved godtgjørelsen av likebehandling av elever i privat og offentlig skole.

ⁱ Kunnskapsdepartementets presisering av forståelsen av friskoleloven § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning datert 17. juni 2021

ⁱⁱ Forvaltningsloven §§ 24 og 25 inneholder krav til begrunnelsen for enkeltvedtak. De samme bestemmelsene gjelder også i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd

ⁱⁱⁱ Det følger av forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum at klageinstansen «skal» vurdere de synspunkter som klageren kommer med. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 96 er plikten til å vurdere klagers synspunkter beskrevet slik: «klageinstansen vil ha plikt til å foreta en ny prøving av vedtaket i den utstrekning det er påklaget. Den må vurdere de argumenter som klageren har gjort gjeldende i saken, og foreta de undersøkelser som ellers trengs for å få saken tilstrekkelig opplyst, [...]»

^{iv} Eckhoff/Smith fremholder at forvaltningspraksis kan endres med virkning for fremtiden, jf. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (8. utg. 2006), s. 145. Videre fremholder Frihagen at «forvaltningsmyndighetene kan bli ansett forpliktet til å gi et visst forhåndsvarsel eller til å gjennomføre en overgangsordning dersom det skal foretas en omlegning av en festnet og kjent praksis som vedkommende borgere har innrettet seg etter», jf. Frihagen, Forvaltningsrett Bind I (3. utg. 1991), s. 204.

^v Prp. 78 L (2016–2017) og Innst. 367 L (2016-2017)

^{vi} Timesatsen er hentet fra KOSTRA-rapporteringen for 2020 og gjelder Osterøy kommune.

Vedlegg 1

Nærmere forklaring for hvorfor KOSTRA-tallene er relevant sammenligningsgrunnlag ved godtgjørelsen av likebehandling av elever i privat og offentlig skole.

Osterøy kommune har argumentert med at kommunen kun skal dekke spesialpedagog ihht vikarlønn slik den fremkommer i Hovedtariffavtalen § 12-4. Dette med begrunnelse i at resten av lønnen er dekket gjennom det ordinære statstilskuddet til friskoler. Selv om Osterøy kommune argumenterer med at de ikke har plikt til å dekke mer enn vikarlønn, har de ingen konkret begrunnelse om hvorfor de ikke plikter å dekke hele lønnen.

Vikarlønn dekker undervisningstid, for- og etterarbeid. Men den dekker ikke møtetid, plantid osv som er nødvendig for pedagogisk utvikling ihht kompetanseløftet for spesialundervisning mv. Det er et faktum at også den delen av lærerens årsverk som Osterøy kommune nekter å dekke, benyttes til det beste for elever med spesialundervisning. Administrasjonstillegget er på langt nær tilstrekkelig til å dekke inn møtetid, planleggingstid osv hvor ansatte med ansvar for spesialundervisning fremmer og ivaretar behovene til elevene med spesialundervisning.

Ved å legge vikarlønn til grunn for refusjonssats for spesialundervisning underfinansierer Osterøy kommune spesialundervisning som gjennomføres på friskoler.

En friskole har faktisk ikke lov til å ansette lærere fast eller midlertidig på vikarlønn, men kun i henhold til årsramme i det aktuelle faget det undervises i. Stillingsprosent til lærer settes ihht til arbeidstidsavtalen i skolen (SFS 2213) og er et rammeverk både Osterøy kommune og Danielsen skole skal følge som arbeidsgivere.

Som sammenligningsgrunnlag mener vi at henvisningen i klagen til KOSTRA-tallene er relevant som sammenligningsgrunnlag. Dette fordi det ved beregning av ordinært statstilskudd til friskoler i 2023 for Osterøy trukket ut 22,3 % av KOSTRA funksjon 202 for at ikke norske kommuners kostnader til spesialundervisning skal inngå i det ordinære statstilskuddet til friskoler.

Tabellen under viser dette i detalj, basert på KOSTRA-tall for 2021 (som er grunnlaget for det ordinære statstilskuddet til friskoler i 2023).

Funksjon 202: 93 691 000 kr

	Netto driftsutgifter (1000 kr)	
	2021	
	202 Grunnskole	
4630 Osterøy		93 691

Sum kostnader til grunnskole på Osterøy i 2021: 93 691 000 kr. Dette beløpet inkluderer kostnader til spesialundervisning.

Årstimer spesialundervisning, særskilt norskopplæring mv i Osterøy kommune 2021:

	Årstimer til spesialundervisning, kommunale og private grunnskoler (antall)	Årstimer til særskilt norskopplæring, kommunale og private grunnskoler (antall)	Årstimer til morsmålsopplæring, kommunale og private grunnskoler (antall)	Årstimer til tospråklig fagopplæring, kommunale og private grunnskoler (antall)
	2021	2021	2021	2021
4630 Osterøy	10 233	1 538	0	0

Totalt er det 11 771 timer som kommer til fradrag av totalt 52 828 årstimer i regi av Osterøy kommune. Det utgjør 22,3% av det totale årstimetallet. Dermed trekkes 22,3 % av Osterøy kommune sin skolekostnad (funksjon 202 Grunnskole) ut av tilskuddsgrunnlaget til friskoler. Osterøy sin kostnad pr årstime i grunnskolen basert på funksjon 202 var 1774 kr i 2021 (93 691 000 kr / 52 828 årstimer).

I tillegg kommer kostnader til bygg på 5 876 000 kr (KOSTRA-funksjon 222) som heller ikke er med i tilskuddsgrunnlaget for friskoler.

Ovennevnte viser at privatskoler ikke får dekket differansen mellom vikarlønn og lønn ihht årssramme for lærer.

En mer korrekt måte å beregne refusjonssats for spesialundervisning til friskoler vil være å legge til grunn gjennomsnittlig lærerlønn på tilsvarende offentlige skole for deretter dele årslønningen på antall timer i årssrammen til det aktuelle faget det gis spesialundervisning i.

Eventuelt kunne dette forenkles ved å legge til grunn gjennomsnittlig årssramme i basisfagene norsk, engelsk og matte som er de fagene mesteparten av spesialundervisningen gis i.

Å legge til grunn årssramme er beregningsmodellen Bergen, Alver, Øygarden og øvrige kommuner de seks grunnskolene til Danielsen har elever fra, legger til grunn for refusjonssatsen for spesialundervisning og som også legges til grunn for gjesteelevsats.

Vi vil imidlertid påpeke at selv nevnte modell vil være en underfinansiering av spesialundervisning ettersom det trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget 22,3 % av alle kostnader på funksjon 202, noe som inkluderer langt mer enn kun lærerlønn.



Ryger Advokatfirma As
Postboks 719 Sentrum
4003 Stavanger

Referanser:
Dykkar:
Vår: 22/1644 - 23/954

Saksbehandlar:
Olaf Michal Hella
olaf.hella@osteroy.kommune.no

Dato:
12.01.2023

Fastsetting av satsar for spesialundervisning – Danielsen ungdomsskule Osterøy

Dykkar referanse 14628 – EKO
Svarar dykkar dokument 85034

Viser til dialog og mottatt brev 22.12.2022. Osterøy kommune viser til grundig prosess med gjentakande kommunikasjon og kontradiksjon frå Danielsen ungdomsskule.

Danielsen ungdomsskule hevdar:

Danielsen ungdomsskule heretter DUO hevdar at kommunen sitt vedtak ikkje oppfølger pliktene til likebehandling som følgje av friskolelova og at DUO dermed ikkje får det tilskotet skulen har krav på. Loven pålegg kommunen å berekne at DUO får minst like mykje midlar som ein offentleg skule får for tilsvarende forhold. DUO ser på kommunen sitt brev som enkeltvedtak og dermed at det er klagerett.

Osterøy kommune si vurdering:

Utrekning av satsane for spesialundervisning og grunnleggjande norsk er gjort på bakgrunn av omsynet til likebehandling av elevar i offentlege og private skular i kommunen (jf. forarbeida til friskoleloven § 3.6). Det har gjennom heile prosessen vore uttalt at målsetjinga er at elevar i dei to skuleslaga skal ha eit likeverdig tilbod. I utrekninga meiner Osterøy kommune at vi dekker utgiftene privatskulen har til sjølve spesialundervisninga og grunnleggjande norsk med førebuing for lærarane. Delar av lærarens sitt årsverk som rektor disponerer til ulike andre oppgåver meiner vi kommunen ikkje har plikt til å dekke. Saka er lovleg handsama i etter kontradiksjon i kommunen si klagenemnd og det er såleis eit lovleg vedtak. Endring av sats for feriepengar er gjort på grunn av sakshandsamingsfeil som kommunen retta til gunst for klagar. Dermed er det nytt enkeltvedtak som medfører klagerett.

DUO held fram:

DUO ber om at kommunen sitt vedtak vert gitt utsett iverksetting til klagen er handsama, eventuelt til sivilombodet, og evt. statsforvaltaren har sett på saka og kome med si vurdering etter forvaltningslova §42.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune meiner at saka er grundig handsama administrativt, med ein open prosess der DUO har kome med fleire tilbakemeldingar og kontradiksjon. Saka er klaga inn til kommunen si klagenemnd som har fastsett satsen. Kommunen ser difor ikkje at det er grunn til å utsetje å effektuera vedtaket.

DUO held fram:

DUO stiller spørsmål om vedtak av 6 desember i realiteten er ei omgjerung av klagenemnda sitt vedtak av 14.september og om kommunalsjefen har mynde til omgjerung og ny vurdering.

Osterøy kommune si vurdering:

Kommunalsjefen si vurdering av omgjerunga er gjort då det er lagt inn feil feriepengesats. Denne er endra frå 1,23% som er årlønsberekning til 12% som er timeberekning i dei nye satsane. Utover dette er det prinsipielle i vedtaket ikkje endra.

DUO held fram:

DUO meiner det ikkje er gjennomført forsvarleg sakshandsaming i saka og at forvaltningslova ikkje er følgt i forhold til mangelfullt innsyn, kontradiksjon samt kommunen si særlege plikt til å grunngje eit slikt vedtak. Det hevdast vidare at det manglar grunngjeving i klagesaka ved omgjerung av vedtaket. Det vert hevda at nødvendig kontradiksjon ikkje er ivareteken, noko som har hatt betydning for saka sitt innhald. Det vert vidare merka at klagenemnda si grunngjeving er kort og ikkje i tilstrekkeleg grad grunngjev vurderingane som er gjort i forhold til grundige utgreiingar og berekningar DUO har framlagt til klagehandsaminga.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune meiner det er gjennomført ein grundig prosess som kan oppsummerast slik:

- 08.11.21 Leiinga i oppvekst hadde eit møte der ein tok opp organisering og framtidig grunnlag for utrekning av kostnader til spesialundervisninga og utrekning av sats for refusjon av utgifter til friskulane.
- 08.11.21 Friskulane ved Jostein Fossmark, sendte inn grunnlagsdokument for korleis friskulane får tildelt sine økonomiske rammer.
- 22.11.21 Oppfølgingsmøte der ein såg på finansiering av spesialundervisning og vidare samarbeid.
- 28.11.21 Friskulane i Osterøy sendte samla tilbakemelding på kommunen sitt framlegg til grunnlag for berekning av satsen til spesialundervisning og grunnleggande norsk.
- 15.1.22 Sender Osterøy kommune ut oversikt over kva som ligg til grunn for berekninga.
- 07.02.22 Sendte Osterøy kommune ut melding om nye satsar.
- 30.05.22 Mottek Osterøy kommune klage på satsane som var utsendt 7.2.22
- 05.07.22 Sender Osterøy kommune ut svar på klage til privatskulane.
- 07.07.22 Mottar Osterøy kommune ny utgreiing med tilleggsopplysningar frå privatskulane.
- 07.09.22 Klage vert handsama av Klagenemnda i Osterøy kommune. Vedlagt er privatskulane sine innspel.
- 14.09.22 Vedtaket frå klagenemnda vert sendt ut til privatskulane.
- 11.10. 22 DUO kjem med begjæring om innsyn i dokumenter
- 01.12.22 Møte mellom DUO og Osterøy kommune der dei legg fram sitt syn på saka på nytt
- 06.12.22 Avklaring i forhold til satsar for spesialundervisning og grunnleggande norsk for elevar på privatskular i Osterøy kommune vert sendt ut på nytt med endra feriepengeprosent.

Osterøy kommune meiner DUO har hatt moglegheit til å koma med kontradiksjon i saka ved fleire høve

som er vist over. DUO har sendt fleire skriftlege innspel som var vedlagt klagehandsaming i september 22. Osterøy kommune vil vidare påpeike at det vart lagt fram og gått gjennom korleis ein vurderte utrekning av satsen både 8.11.21 og 22.11.21. Osterøy kommune meiner saka er forsvarleg utgreidd og opplyst, før det vart gjort administrativt vedtak og handsaming i klagenemnda.

DUO held fram:

Duo ber om at ein endrar satsane frå 2023 og visar til praksis frå reglar om vedtak for tilskot for private barnehagar skal varslast innan 31.10. året før tilskotsåret. DUO meiner vidare at ein ikkje kan endre satsane før saka er vurdert av overordna klageinstans.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune har handsama saka etter i samsvar med reglar for klagehandsaming i forvaltningslova. Det er såleis eit lovleg vedtak som vert ståande.

DUO held fram:

DUO viser til at det i teksten til satsane vart vist til at heradsstyret vedtok budsjettet for 2022. Eitt av innsparingstiltaka var å redusere spesialundervisning og grunnleggande norsk frå hausten 2022. Det vert påpeika at likehandsaming mellom private og offentlege skular ikkje var styrande for fastsettinga av satsane og at dette i realiteten er ein forskjellshandsaming av skuleslaga.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune har innsparings- og effektiviseringskrav til skulane sine. Det er difor ut frå kravet om eit likeverdig tilbod og riktig tildelingsmodell for dekking av utgiftene til privatskulane også. Det er kommunen sitt ansvar å finne ei likeverdig finansiering av spesialundervisninga som varetek kravet til sosiokulturell læring og inkludering i fellesskapet for alle.

Utgangspunktet i presentasjonen og drøftinga i møtet 8.11.21 og 22.11.21, hadde følgjande målsetting:

«Barn og unge i Osterøy skal ha god opplæring ut frå likeverdige tilbod som vi vurderer som like rammer.»

Presentasjonen vart sendt til DUO rett etter møtet. I vidare saksdokument er det påpeikt frå Osterøy kommune at det er likehandsaming som er grunnlaget for utrekning av satsane.

DUO held fram:

Det vert frå DUO vist til at ein ikkje har hatt innsyn i korleis ein bereknar satsen til spesialundervisning og at ein først 17. oktober 2022 fekk innsyn i Excel skjema og at dette ikkje er tilstrekkeleg.

Osterøy kommune si vurdering:

8.11.21 i presentasjonen som vart sendt ut etter møtet var siste bilete:

Kva sats vil gje likeverdige tenester?

- Utrekning av snittsats av løn for alle lærarane i kommunen
- Berekninga vert gjort ut frå øvrige fag på barnetrinn og på ungdomstrinn.
- Friskulane vil dermed få dekkja utgiftene som ein har til spesialundervisninga.

Osterøy kommune meiner difor at ein allereie i november 2021 gjorde greie for korleis satsane vert berekna. Til saka vil ein også påpeike at DUO har ved fleire høve gitt utrykk for at dei meiner at gjesteelevsatsen som tidlegare var nytta, var feil og ikkje gav grunnlag for likeverdig tilbod.

I presisering av forståing av friskolelova § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning står det:

«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 (levetårressurs) 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.»

Ut frå denne forståinga meiner vi at Osterøy kommune i tilstrekkeleg grad har vist korleis vi reknar ut satsen for denne type undervisning. Kommunen tildeler rammer til skulane ut frå eigne fordelingsnøklar som dei må forhalda seg til. Dette betyr at skulane i nokre tilfelle må omprioritere frå delingstimar og tilpassa undervisning til spesialundervisning. Dermed vil det ikkje vere mogeleg å legge fram konkrete tall slik oversikt som DUO ber om.

DUO held fram:

DUO påpeikar at ein fleire gongar har påpeikt at feriepengesatsen er feil og at dette kunne vore retta opp i tidlegare.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune er eining med DUO i denne vurderinga.

DUO held fram:

DUO skriv at kommunen faktisk grunnjev nedjustering i timepris med behov for innsparingar som skal gjelde privatskulane spesielt, må gje krav til større grunnjevning. Det blir vist til at kommunen skal vise kva som faktisk går til å dekke utgiftene i den offentlege skulen.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune vil tilbakevise at vi i grunnjevninga har nedjustert timepris med behov for innsparingar som skal gjelde privatskulane spesielt. Vi har innsparings- og effektiviseringskrav til alle skulane våre. Det er rimeleg at også privatskulane vert stilt krav til med omsyn til effektivisering. Det er kommunen sitt ansvar å fastsetje kva som er likeverdig finansiering av spesialundervisninga slik at ho ivaretek kravet til sosiokulturell læring og inkludering i fellesskapet for alle.

DUO held fram:

DUO har sendt kommunen sine eigne utrekningar av kva spesialundervisning kostar utan at kommunen har tilbakevist at dei framlagte kostnadane ikkje er reelle.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune har lagt til grunn snittløn for lærar i ungdomsskular på Osterøy som grunnlag for utrekning av timesats. Kommunen har heile tida sagt at dei reelle utgiftene til spesialundervisning og grunnleggande norsk skal danne grunnlag for satsane. I rettleingsmateriellet til Utdanningsdirektoratet står

det at kommunen skal likebehandle ressursbruken per elev -uavhengig av om eleven går i kommunal eller privatskule. I utrekninga som kommunen har gjort, er det teke omsyn til korleis dei kommunale skulane får midlane tildelt. Kommunen har vore oppteken av at vi skal betale for undervisninga ut frå dei reelle kostnadane som er knytt opp mot lærarens sitt arbeid til førebuing og undervisning av spesialundervisning og grunnleggjande norsk.

DUO har sjølv uttalt i e-post 28.11.21 at grunnsatsen dei reknar er på kr 1077. I tillegg meiner DUO at dei har administrative kostnader (adm., vikarar, møter, spes.koord.o.l.) på kr 128,2 pr time. Osterøy kommune meiner det ikkje er kommunen sitt ansvar å dekke vikarar og administrative kostnader. Differansen mellom timeløn på kr 1077 og Osterøy kommune si timegodtgjersle på kr 1036 er på kr 41. Det meiner Osterøy kommune er ein liten differanse.

DUO held fram:

DUO meiner at faktiske kostnader med spesialundervisning ikkje vert godtgjort ved bruk av timeløn og at ein må legge årsramme til grunn.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommunen vil påpeike at ein tidlegare har fått refundert timesats for denne type undervisning. I tillegg kom DUO med framlegg om timesats i e-post datert 28.11.21.

Osterøy kommune forstår at ein skal dekke utgifter som er til spesialundervisning og grunnleggande norsk som er direkte knytt til undervisninga. Kommunen meiner vi dekker den delen av årsverket som er knytt til sjølv undervisning og førebuing. Deler av læraren sitt årsverk, som er planfesta arbeid, meiner vi ikkje kan direkte relaterast til spesialundervisning og grunnleggande norsk undervisning, og difor er det rett å bruke timesats i utrekninga. Ei slik godtgjering av timesats gjev ei likehandsaming av kommunale og private skular i Osterøy kommune.

DUO held fram:

Dei kan ikkje tilsetje lærar time for time på vikarløn. Ut frå KOSTRA rapporteringa bereknar Osterøy kommune sine kostnader til spesialundervisning til kr 1747. Det vert samtidig vist til at privatskular får eit trekk på 1650 kr pr time med spesialundervisning.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune har heile tida lagt til grunn kostnaden til undervisning og førebuing.

Slik Osterøy kommune forstår KOSTRA-kostnaden som vert vist til på kr 1747, refererer til KOSTRA-funksjon 202 Grunnskole 1. Denne kostnaden inkluderer alle kommunen sine lønsutgifter relatert til undervisning:

«Undervisning i grunnskolen (all undervisning, inkl. delingstimer, spesialundervisning, vikarar m.m., jf. GSI: årstimer). 2. Funksjonen omfattar vidare: a. administrasjon på den enkelte virksomhet/skole, rådgiver på ungdomstrinnet, kontaktlærar, samlingsstyrer og etterutdanning for lærere og avtalefestede ytelser (reduert leseplikt, virkemiddelordningar mv.), b. pedagogisk-psykologisk teneste (ekskl. PPTs innsats i barnehager og voksenopplæring), assistenter, morsmålundervisning, skolebibliotekar, kontorteknisk personale/kontordrift. Funksjonen omfattar også assistenter som utfører praktisk bistand for elever med nedsatt funksjonsevne der vedtak har hjemmel i opplæringsloven.»

Denne samanlikninga med KOSTRA-tal vert difor feil.

DUO held fram:

Duo meiner at kommunen må vente med iverksetting til klageinstansen eller sivilombodet har fastsett satsane. Det er ikkje i tilstrekkeleg grad av likehandsaming i vedtaket, og at det difor er forskjellshandsaming mellom kommunale og privatskular. DUO vil halde seg til tidlegare satsar til saka er avklart.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune meiner privatskulen er likehandsama med kommunale skular og at kommunen dekker dei utgiftene som er direkte relaterte til spesialundervisning og grunnleggjande norsk. Saka er lovleg handsama etter kontradiksjon i kommunen si klagenemnd, og det er såleis eit lovleg vedtak.

DUO held fram:

DUO ber om dekking av sine saksomkostningar for å endre siste vedtak.

Osterøy kommune si vurdering:

Osterøy kommune dekker ikkje saksomkostningane slik det vert kravd. Kommunen har eit lovleg vedtak. Korleis DUO behandlar dette, må dei sjølve ta kostnadane for.

Konklusjon:

Osterøy kommune har i dette svaret gitt vurderingar av dei innspel DUO har i denne saka. Dersom DUO ønskjer vidare klagehandsaming vil kommunen leggje fram saka i kommunen si klagenemnd for ny vurdering på nytt.

Osterøy kommune meiner saka er forsvarleg utgreidd. Satsane er fastsette i samsvar med retningslinene gitt av Utdanningsdirektoratet. Kravet til likehandsaming av private og kommunale skular i Osterøy kommune er stetta.

Med helsing

Olaf Michal Hella
kommunalsjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:

Hjørdis Østerbø
Ingvild Hjelmtveit

Mottakar:

Ryger Advokatfirma As

Postboks 719
Sentrum

4003

Stavanger

Osterøy kommune
v/kommunalsjef Olaf Hella
Postboks 1
5293 LONEVÅG
(dette brevet er kun sendt per e-post)

Vår referanse: 14628 - EKO
Ansvarlig advokat: Even Komnæs
Dokumentnummer: 85034

Bergen, 22. desember 2022

E-post: Olaf Hella: olaf.hella@osteroy.kommune.no
Kopi: postmottak: post@osteroy.kommune.no

FASTSETTELSE AV SATSER FOR SPESIALUNDERVISNING - DANIELSEN UNGDOMSSKOLE OSTERØY- OSTERØY KOMMUNE – DERES REF: 22/1644

Det vises til tidligere dialog om fastsettelse av satser for spesialundervisning og grunnleggende norsk for privatskoler i Osterøy kommune. Herunder til brev av 14.09.2022 fra Osterøy kommune hvor det orienteres om Klagenemndas behandling av klage på ovennevnte. Videre vises det til etterfølgende dialog som har resultert i nytt brev fra kommunen av 6. desember 2022. Vårt advokatfirma bistår Danielsen Ungdomsskole i denne saken.

Danielsen ungdomsskole Osterøy (heretter: DUO) mener at det er gjort flere feil ved saksbehandlingen i denne saken når det gjelder det opprinnelige vedtaket og den klagebehandling som har avstedkommet.

Videre anføres det at kommunen i sine vedtak ikke har oppfylt de pliktene til likebehandling som følger av friskoleloven, slik at DUO ikke får det tilskuddet de etter loven har krav på. Det pålegger kommunen etter loven å godtgjøre at beregningen sikrer at DUO får minst like mye midler som en offentlig skole får for tilsvarende forhold. En slik godtgjørelse mangler, noe vi vil komme nærmere tilbake til i det følgende.

DUO er av den oppfatning at kommunens siste brev av 6. desember 2022 er å anse som et enkeltvedtak. Dette fremgår også av brevet som avslutningsvis påpeker at «dette vedtaket» ikke kan påklages. DUO er imidlertid uenig i at dette vedtaket ikke kan påklages. Primært påklages derfor med dette vedtaket av 6. desember 2022, og det bes om en ny ordinær klagebehandling. Begrunnelsen for hvorfor vi mener dette er et enkeltvedtak beskrives under neste punkt.

Dersom kommunen opprettholder sitt synspunkt på at enkeltvedtaket av 6. desember ikke kan påklages, eventuelt at bare deler kan påklages, varsels det om at DUO vil bringe saken inn for Sivilombudet for avgjørelse. Dette gjelder både saksbehandlingen i forkant av vedtaket, herunder mangelfullt innsyn og kontradiksjon, samt kommunens særlige plikt til å begrunne et slikt vedtak. Dette vil bli nærmere beskrevet i klagen til Sivilombudsmannen.

Videre vurderer DUO å be Statsforvalteren i Vestland om å opprette en tilsynssak med hjemmel i friskoleloven § 7-2 siste ledd. Dette for å vurdere om kommunen har forskjellsbehandlet DUO ved fastsettelsen av satsene for å dekke utgifter til spesialundervisning. Ved et slikt tilsyn må kommunen, ifølge Kunnskapsdepartementets presiseringer av lovens § 3-6,¹ godtgjøre overfor statsforvalteren at beregningsmåten reelt sett likebehandler friskolene med de offentlige skolene. Vi vil i den forbindelse be om at Statsforvalteren eventuelt pålegger kommunen å rette forholdet/forskjellsbehandlingen.

Vi ber om at kommunens vedtak gis utsatt iverksettelse til klagen er behandlet, eventuelt til Sivilombudet, og eventuelt Statsforvalteren, har sett på saken og kommet med sin vurdering, jfr. forvaltningsloven § 42. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis.

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for ulike grunnlag som taler for en omgjøring av vedtak, samt hva som under enhver omstendighet taler for en utsatt iverksettelse og/eller en utsettelse av endringer i satsen.

Saksbehandlingen i forbindelse med nytt enkeltvedtak

DUO anser primært brevet av 6. desember 2022 som et nytt enkeltvedtak. Dette er for så vidt i tråd med brevets ordlyd, og slik sett i samsvar med kommunens oppfattelse. Likevel anfører kommunen i brevet at det ikke er klagerett.

DUO mener at det fremstår som klart at kommunen her fatter beslutning som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til DUO, jfr. forvaltningsloven § 2 (a). Det er slått fast av Kunnskapsdepartementet i egen presisering 7. april 2022, at det er klagerett over denne type avgjørelser/enkeltvedtak med hjemmel i forvaltningsloven § 28.

DUO stiller spørsmål ved om kommunens vedtak av 6. desember 2022 i realiteten er en omgjøring av klageinstansens vedtak av 14. september 2022. I den forbindelse stilles det også spørsmål ved om kommunalsjefen har den nødvendige formelle myndighet til en slik omgjøring og ny vurdering. I dialogen med kommunen i etterkant av klageinstansens vedtak er flere momenter i beregningsgrunnlaget klarlagt. Grunnlaget for å fatte en avgjørelse er slik sett oppdatert og fornyet. Kommunalsjefen har i sitt vedtak gjort nye vurderinger basert på denne dialogen. Dog er DUO kun gitt delvis medhold på visse punkt. Likevel velger kommunen å fatte et nytt vedtak basert på et annet og nytt grunnlag. Dette i stedet for å be klageinstansen vurdere sitt vedtak på ny.

Feil med saksbehandlingen, herunder vedtakets tilbakevirkende kraft

DUO mener at saksbehandlingsreglene og de prinsipper som legges til grunn for forsvarlig saksbehandling i forvaltningsloven ikke i tilstrekkelig grad er fulgt i denne saken. ⁱⁱ

Dette gjelder både saksbehandlingen i forkant av opprinnelig vedtak, herunder mangelfullt innsyn og kontradiksjon, samt kommunens særlige plikt til å begrunne et slikt vedtak. En slik begrunnelsesplikt gjelder også i klagesaken og ved omgjøring av vedtaket. DUO vil spesielt anføre at nødvendig kontradiksjon ikke ble ivarettatt, noe som har hatt betydning for sakens utfall. Videre anføres det at begrunnelsen til klagenemnda er svært kort og ikke i tilstrekkelig grad begrunner vurderingene som er gjort, ikke minst gitt de grundige redegjørelser og beregninger som DUO har fremlagt i klagesaksbehandlingen. ⁱⁱⁱ

DUO er også av den oppfatning av et slikt vedtak som endrer forvaltningspraksis til ugunst for DUO, ifølge forvaltningsrettslige prinsipper, ikke bør gis tilbakevirkende kraft til ugunst for DUO. ^{iv}

Vedtaket om å endre refusjonssatsene ble først fremlagt for DUO i februar 2022, men skulle likevel ha tilbakevirkende kraft. En slik praksis er ikke i tråd med god forvaltningsskikk og det som ellers normalt gjelder ved vedtak som endrer praksis til ugunst. Til sammenligning kan det vises til regler om vedtak for tilskudd til private barnehager, hvor forskriftens § 9 fastslår at «Kommunen skal fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret».

DUO ber på denne bakgrunn om at kommunen allerede nå, i påvente av en eventuell klagebehandling eller overprøving, omgjør sitt vedtak med tanke på virkningstidspunktet, slik at endringene først gjøres gjeldende fra 2023.

Under enhver omstendighet forventer DUO at kommunen avventer en klagebehandling, eventuelt en annen overprøving av saken som varsles i dette brevet, før en eventuelt i praksis endrer størrelsen på utbetalingen av satsene og/eller krever avkorting/tilbakebetaling.

Feil i beregningen av tilskudd

Kommunens endring i opprinnelig vedtak, som i praksis innebar en nedjusteringen av satsene for friskolene, er ifølge kommunen selv begrunnet med et innsparingsbehov i kommunen. Dette fremgår av klagevedtaket:

Saksopplysninger:

Hausten vedtok Heradsstyret budsjettet for 2022. Eit av innsparingstiltaka var å redusere spesialundervisning og grunnleggjande norsk til friskulane. Det vîi fa konsekvensar for timepris og timetal til spesialundervisning og grunnleggjande norsk fra hausten 2022.

Det er altså ikke hensynet til likebehandling som har vært styrende for fastsettelsen av satsene. Kommunens begrunnelse innebærer tvert imot at det i realiteten skal foretas en forskjellsbehandling ettersom det nå skal foretas innsparing i forhold til friskolene.

DUO har i forkant av kommunens vedtak og i forbindelse med klagebehandlingen, etterlyst innsyn i hvordan satsene er beregnet / grunnlaget for satsene. Ifølge lovforarbeidene^v er det kommunen som må godtgjøre om finansieringsmodellen sikrer tilstrekkelig likebehandling etter friskoleloven § 3-6. I denne forbindelse må grunnlaget og beregningene for satsene fremlegges og forklares. Det står i forarbeidene at kommunen må godtgjøre at beregningen av utregning av timesatsen for kompensasjon er i tråd med kravet om minst like god utgiftsdekning for friskolene, som for offentlige skoler. Først 17. oktober 2022 fikk DUO innsyn i en excel-fil, som viste Bergen kommune sitt lønnsbudsjett. DUO er ikke gitt et innsyn som godtgjør ovennevnte grunnlag for Osterøy kommune på en tilstrekkelig måte.

Et slikt krav om å godtgjøre beregningene nærmere vil spesielt gjelde i et tilfelle som det foreliggende hvor blant annet feriepengesatsen åpenbart avviker fra den reelle feriepengesatsen. DUO har flere ganger påpekt overfor kommunen at det må bero på en misforståelse at feriepengesatsen er beregnet til kun 1,23 %. Dette er rettet opp i nå ved kommunens siste vedtak. En slik feil kunne enkelt vært avklart og rettet opp tidlig i prosessen dersom kommunen hadde hørt på DUOs innvendinger.

Det faktum at kommunen faktisk begrunner nedjusteringen med behov for innsparinger som skal gjelde friskolene spesielt, må gi et større krav til begrunnelse. Ikke minst forklaringen om at dette likevel ikke forskjellsbehandler i strid med lovens § 3-6. Det må stilles krav om at kommunen rent faktisk godtgjør hva som går med til å dekke tilsvarende forhold i den offentlige skolen. Her må det legges fram konkrete tall for hva tilsvarende undervisning har kostet kommunen, og ikke bare vise til generelle beregningsmodeller basert på gjennomsnittlige lærerlønninger i skolen.

DUO har oversendt sine egne beregninger av satsene uten at kommunen har forsøkt å tilbakevise at visse deler av de fremlagte kostnadene ikke er reelle. Det fremgår heller ikke i begrunnelsene til kommunen eller klageinstansen hvorfor de mener at de fremlagt kostnadene ikke er faktisk påløpte kostnader som DUO har til spesialundervisningen.

Kommunen er til tross for DUOs godtgjørelser av kostnadene, av den oppfatning at en ved beregningen av kostnader til spesialundervisning skal legges til grunn timelønn for vikarer og ikke forholde seg til en årsramme som er vanlig (slik for eksempel Bergen kommune gjør ved sine beregninger). DUO mener imidlertid at det er tilstrekkelig godtgjort at timelønn for vikarer ikke gir DUO dekning for faktiske kostnader ved spesialundervisningen.

DUO mener også at en i tilstrekkelig grad har godtgjort at DUO ikke kan ansette lærere time for time på vikarlønn for å drive spesialundervisning. Til sammenligning beregner Osterøy kommune

selv en time spesialundervisning til kr 1747.^{vi} Dette mens DUO, basert på kommunens beregning, altså kun skal få dekket kr 1036 per time for samme spesialundervisning. For øvrig sammenligning er, som opplyst til Osterøy kommune 5. desember i år, snittsatsen på landsbasis 1650 kr/time, som er trukket ut fra tilskuddsgrunnlaget til friskoler.

Denne måten å beregne tilskuddet på medfører at DUO ikke får dekket sine kostnader slik loven forutsetter, samtidig som fastsettelsen til kommunen vil være klart i strid med likebehandlingsprinsippet.

Det vises for øvrig til det som anføres om beregningen i klage av 30. mai 2022, brev av 7. mai 2022, samt etterfølgende dialog.

Avslutning

På bakgrunn av det ovenstående ber DUO om at klagen behandles på ordinær måte.

Vi ber om at kommunen snarest **og senest innen 15. januar 2023** gir en tilbakemelding på hvordan denne klagen videre vil bli saksbehandlet.

Under enhver omstendighet mener DUO det er flere grunner til at kommunen må avvente iverksettelsen av endringene i satsene til det foreligger en vurdering av klageinstansen og/eller en avklaring fra Sivilombudet. DUO ber uansett om at vedtaket ikke iverksettes før kommunen har oppfylt sin plikt til i tilstrekkelig grad å godtgjøre likebehandlingen. Herunder at kommunen godtgjør egne faktiske kostnader til tilsvarende undervisning, og deretter hvordan tilskuddet til DUO likevel ikke innebærer en forskjellsbehandling. Vi ber om en bekreftelse innen 15. januar på om utsatt iverksettelse aksepteres.

Dersom kommunen likevel ikke ønsker å endre på virkningstidspunktet for sitt vedtak før ytterligere avklaringer eller klagebehandling er gjort, forventes det likevel at kommunen inntil avklaring foreligger, avventer endring i størrelsen på utbetalingen av refusjonssatsene i praksis.

Det varsles samtidig at DUO vil etterfakturere ethvert beløp med renter, dersom DUO gis medhold i klagen og det viser seg at tilskuddet uberettiget ble nedjustert. Det varsles også at DUO i sin videre fakturering vil vurdere å forholde seg til tidligere satser inntil saken er avklart.

DUO fremmer med dette krav om dekning av saksomkostninger som allerede har påløpt til å få endret klagevedtaket, etter at kommunen har endret sitt vedtak til gunst for DUO, jfr. forvaltningsloven § 36. Videre varsles det om at DUO vil kreve alle sine saksomkostninger som nå påløper for å få endret siste vedtak erstattet etter samme bestemmelse.

Vi ser frem til tilbakemelding på ovenstående senest innen 15. januar 2022.

Med vennlig hilsen

Ryger Advokatfirma AS



EINAR CHRISTIE ELLINGSEN

Senioradvokat

ece@ryger.no

ⁱ Kunnskapsdepartementets presisering av forståelsen av friskoleloven § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning datert 17. juni 2021

ⁱⁱ Forvaltningsloven §§ 24 og 25 inneholder krav til begrunnelsen for enkeltvedtak. De samme bestemmelsene gjelder også i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd

ⁱⁱⁱ Det følger av forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum at klageinstansen «skal» vurdere de synspunkter som klageren kommer med. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 96 er plikten til å vurdere klagers synspunkter beskrevet slik: «klageinstansen vil ha plikt til å foreta en ny prøving av vedtaket i den utstrekning det er påklaget. Den må vurdere de argumenter som klageren har gjort gjeldende i saken, og foreta de undersøkelser som ellers trengs for å få saken tilstrekkelig opplyst, [...]»

^{iv} Eckhoff/Smith fremholder at forvaltningspraksis kan endres med virkning for fremtiden, jf. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (8. utg. 2006), s. 145. Videre fremholder Frihagen at «forvaltningsmyndighetene kan bli ansett forpliktet til å gi et visst forhåndsvarsel eller til å gjennomføre en overgangsordning dersom det skal foretas en omlegning av en festnet og kjent praksis som vedkommende borgere har innrettet seg etter», jf. Frihagen, Forvaltningsrett Bind I (3. utg. 1991), s. 204.

^v Prp. 78 L (2016–2017) og Innst. 367 L (2016-2017)

^{vi} Timesatsen er hentet fra KOSTRA-rapporteringen for 2020 og gjelder Osterøy kommune.

SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
003/22	Klagenemnd (etter fvl.)	PS	07.09.2022

Saksbehandlar	ArkivsakID
Olaf Michal Hella	22/1644

Klage på enkeltvedtak for sats på spesialundervisning og grunnleggande norsk privatskular i Osterøy kommune

Vedlegg:

Klage på enkeltvedtak (1)

Utgreiing frå friskulane - klage på enkeltvedtak (1)

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Klagenemnda støttar rådmannen si utrekning av satsar til spesialundervisning og grunnleggjande norsk ved privatskular i Osterøy kommune. Satsane vert indeksregulert årleg framover administrativt.

Klagenemnd (etter fvl.) - 003/22

KN - behandling:

Kommunalsjef for oppvekt, undervisning og kultur møtte for å orientere kort i saka.

Bjarte Hammer Aarland, KRF, ønskja sin gildskap vurdert då han sitt i styret i Hosanger Montessori skule.

AVRØYSTING GILDSKAP:

Bjarte Hammer Aarland, KRF, vart samrøystes kjend ugild etter fvl. §6 andre ledd.

Bjarte Hammer Aarland, KRF, forlet møte.

Ingen vara møtte.

8 av 9 medlemmar/varamedlemmar tilstades.

AVRØYSTING:

Rådmannen sitt framlegg vert samrøystes vedteke

KN - vedtak:

Klagenemnda støttar rådmannen si utrekning av satsar til spesialundervisning og grunnleggjande norsk ved privatskular i Osterøy kommune. Satsane vert indeksregulert årleg framover administrativt.

Saksopplysningar:

Saksopplysningar:

Hausten vedtok Heradsstyret budsjettet for 2022. Eit av innsparingstiltaka var å redusere spesialundervisning og grunnleggjande norsk til friskulane. Det vil få konsekvensar for timepris og timetal til spesialundervisning og grunnleggjande norsk frå hausten 2022.

Prosess:

08.11.22 hadde leiinga i oppvekst eit møte der ein tok opp organisering av spesialundervisninga og utrekning av sats for refusjon av utgifter til friskulane.

08.11.22 Friskulane ved Jostein Fossmark, sendte inn grunnlagsdokument for korleis friskulane får tildelt sine økonomiske rammer.

22.11.22 var det eit oppfølgingsmøte der ein såg på finansiering av spesialundervisning og vidare samarbeid.

28.11.22 sendte friskulane i Osterøy samla tilbakemelding på kommunen sitt framlegg til grunnlag for berekning av satsen til spesialundervisning og grunnleggjande norsk.

07.02.22 sendte Osterøy kommune ut melding om nye satsar.

30.05.22 mottek Osterøy kommune klage på satsane som var utsendt 7.2.22

05.07.22 Sender Osterøy kommune ut svar på klage til privatskulane.

07.07.22 mottar Osterøy kommune ny utgreiing frå friskulane

Bakgrunn

Osterøy kommune mottek klage datert 31.5.22 på berekning av timesatsar for spesialundervisning og grunnleggjande norsk. I klagen vert det vist til at elevar i friskular har rett til spesialundervisning og at skulen er pliktig til å utføre denne opplæringa. Det vert påpeikt at Osterøy kommune utarbeider både sakkunnig vurdering og vedtak om spesialundervisning.

Det vert vidare vist til elevane sin rett til spesialundervisning og at skulen skal sørge for nødvendig kompetanse og opplæringstilbod. Kommunen skal dekke kostnadane knytt til spesialundervisning. Det vert vist til ein berekningsmodell for midlar som vert tilført frå utdanningsdirektoratet til friskulane. I desse berekningane vert det ikkje tilført midlar til spesialundervisning, då dette skal dekkast av kommunen.

15.6.22 vart det gjort namneendring frå friskulelova til privatskulelova. I dette dokumentet nyttar vi difor omgrepet friskular og privatskular om ein annan.

Vurdering

Grunnlag for berekning

Osterøy kommune har ei målsetjing om at alle elevar i kommunen skal ha eit godt opplærings- og likeverdig tilbod uavhengig av kva skule eleven går på. Dette føresett at alle er inkluderte i skulen og ein nyttar ressursane effektivt. Osterøy kommune har ansvar for å:

- Gjere vedtak om spesialundervisning og betale for det.
- Gjere vedtak om skyss og betale for det innanfor kommunegrensa
- Gjere vurderingar frå Pedagogisk psykologisk teneste –oppfølging

Tidlegare har kommunen brukt satsane for spesialundervisning til gjesteelevar. Dette er barn som høyrer til i ein annan kommune men som bur og oppheld seg i andre kommunar. Dette kan vere til

dømes fosterbarn. Satsen for spesialundervisning og grunnleggande norsk for gjesteelevar vert justert årleg og skal dekke alt av utgifter knytt til opplæringa.

Sats for spesialundervisning av gjesteelevar i Vestland fylke er per time for 2022:

Barneskule: kr 1 172.-

Ungdomsskule: kr 1266.-

Sats til gjesteelev er rekna ut frå berekning ut frå timetal dersom lærar berre har spesialundervisning i heile stillinga. Alle lærar sine oppgåver som er vist under i årsverket er teke med i berekninga. I tillegg nyttar også gjesteelevar tenester frå PPT som vert dekkja av timesatsen.

Rådmannen si utrekning for grunnlag for refusjon av spesial- og grunnleggande norsk - undervisninga for privatskular i Osterøy kommune.

31.1.22 sendte kommunalsjef for oppvekst ut satsar som tidlegare er varsla gjeldande frå 01.01.22.

- Satsane skal justerast kvar haust slik at ein tek med lønsveksten.
- Friskulane kan fakturera kvart kvartal om dei ønskjer dette.
- I utrekninga er det lagt inn administrasjonstillegg på 75 kr pr time, dette tilsvara om lag 10% av timesatsen. Det vil også ta omsyn til at dei som har mykje arbeid med spesialundervisning, vil få dekkja kostnadane.
- Utrekninga er basert på lønssnittet for dei offentlege lærarane i Osterøy kommune. Vi har ikkje tilgang på lønsdata frå friskulane i Osterøy kommune eller andre kommunar.
- De peiker på at grunnlaget for feriepengar er feil. Dette har vi sjekka, og det som vert sett av er 1,23% (jf. Bergen kommune sitt skjema for lønsbudsjett). Feriepengegrunnlaget er på 47 veke. Dei fleste har trekk i 5 veke for ferie.
- Utrekninga er gjort ut frå timepris. Planleggings dagar og andre oppgåver lærarar gjer, skal ikkje betalast av sats for spesialundervisning og grunnleggande norsk.

Utrekninga er gjort ut frå kva ressursar dei kommunale skulane i Osterøy har til rådvelde og er gjort ut frå ei vurdering av likebehandling av kommunale - og privatskular. Berekninga er gjort ved å ta lønskostnaden til alle lærarar som arbeider i Osterøy kommune og rekna ut snittløn, **kr. 575 000 pr. år** for 2021/2022. Det er kome innspel frå Danielsen ungdomsskule om at ein bør legge lønsnivået på ungdomstrinn til grunn for satsane på ungdomstrinn. Snittløn på ungdoms-trinn i Osterøy er kr. 578 000. Økonomiavdelinga i kommunen har gjort berekning av timeløna som er lagt til grunn.

07.02.22 sendte Osterøy ut denne berekninga av snittkostnaden for undervisningstimar i kommunen:

Osterøy kommune har gjort ei berekning av kostnader til undervisning i kommunen. Berekninga ligg til grunn for satsen som kommunen vil refundere for denne type undervisning på friskulane frå 01.01.22 omrekna til timesats.

Det er lagt inn 75 kr pr time til å administrere tilbodet. Dette skal dekke kostnader knytt til drift av spesialundervisninga/ grunnleggande norsk, som til dømes organisering, timeplanlegging, oppfølgingsmøte og dokumentasjon.

Privatskulelova § 3-6, seier ikkje noko om korleis timesatsen skal reknast ut. Bestemminga gjev ikkje heimel til statsforvaltar å avgjere storleiken på satsen for refusjon av utgifter ved ueinigheit mellom

kommunen og privatskulen. Dette er også stadfesta av statsforvaltar. Saka vert difor lagt fram for klagenemnda i Osterøy kommune.

Rådmannen si berekning av kostnad per time:

Timeløn - lønstabell

Lønstabell-kode	Ungdomstrinn - øvrige fag	664	kr
			643,57
Lønstabell - kode	Ungdomstrinn- engelsk og Mat & helse	635	kr
			672,97
Lønstabell - kode	Ungdomstrinn - norsk	606	kr
			705,17
Lønstabell - kode	Barnetrinn- alle fag	741	kr
			575,75

Ungdomstrinn - øvrige fag

Lønstabell-kode	664	kr
		643,57
Inkl. feriepengar	1,23 %	kr
		651,49
Inkl. pensjon	8,49 %	kr
		706,80
Arb.gjevaravgift	14,10%	Kr 806,46
Adm. kostnader	Pr.time	kr 75
Sum pr. time		kr 882

Ungdomstrinn - engelsk og mat & helse

Lønstabell-kode	635	kr
		672,97
Inkl. feriepengar	1,23 %	kr
		681,25
Inkl. pensjon	8,49 %	kr
		739,09
Arb.gjevaravgift	14,10%	Kr
		843,30
Adm. kostnader	Pr. time	kr 75
Sum pr. time		kr 918

Ungdomstrinn - norsk

Lønstabell-kode	606	kr
		705,17
Inkl. feriepengar	1,23 %	kr
		713,85
Inkl. pensjon	8,49 %	kr

		774,46	
Arb.gjevaravgift	14,10% Kr	883,65	
Adm kostnader	Pr. time	kr 75	
Sum pr. time		kr 959	

Barnetrinn – alle fag

Lønstabell-kode	741	kr	
		575,75	
Inkl. feriepengar	1,23 %	kr	
		582,84	
Inkl. pensjon	8,49 %	kr	
		632,32	
Arb.gjevaravgift	14,10% Kr	721,48	
Adm kostnader	pr time	kr 75	
Sum pr. time		kr 797	

I klagen vert det sagt at kommunen ikkje har lagt fram grunnlaget for utrekning. Ovannemnde grunnlag viser korleis vi har funne satsen. I utsendte satsar ser kommunen i ettertid at det er lagt inn feil feriepengesats. Den skal vere på 1,23%. Det er korrigert med riktig grunnlag for feriepengar i tabell over.

Det er forskjell på kor mykje feriepengar arbeidsgjevar set av kvar månad til utbetaling av feriepengar og kva sum arbeidstakar får i feriepengar. Utbetaling av feriepengar skal vere minimum 12%.

Privatskulane sitt døme på utrekning etter modell i Bergen kommune:

Privatskulane viser til utrekning frå Bergen kommune. I deira grunnlag har dei i tillegg lagt eit administrasjonstillegg på 75 kr i timen, noko Bergen ikkje har. Rådmannen meiner dersom ein nyttar Bergen kommune sin berekning måte kan ein ikkje ta dette med. Satsane vert etter same utrekning som Bergen har slik;

Skuleslag	Utrekning etter formel: Årsløn: kr.575 000 X Sosiale utgifter 24,25% X undervisningstimar pr. år	Sats pr. Undervisnings- time
Ungdomstrinn – Øvrige fag – 664 timar pr. år	$575\ 000 \times 1.2425 / 664$	Kr. 1076 pr. time
Ungdomstrinn – Engelsk og mat & helse – 635 timar pr. år	$575\ 000 \times 1.2425 / 635$	Kr.1125 pr. time
Ungdomstrinn - Norsk – 606 timar pr. år	$575\ 000 \times 1.2425 \times 606$	Kr. 1179 pr. time
Ungdomstrinn snitt- berekning som Bergen brukar - 655,5 timar pr år	$575\ 000 \times 1.2425 \times 655,5$	Kr 1090 pr. time

Barnetrinn – 741 timar pr år	575 000 x 1.2425 x 741	Kr. 964 pr. time
--	------------------------	------------------

Lærarårsverket

Lærer sitt årsverk på 1 687,5 timar er delt inn i tre. Dette er:

- Undervisning
- Arbeid utanom skulen til forarbeid/planlegging, etterarbeid og fagleg ajourføring
- Arbeidstid på skulen

Lærer sine oppgåver	Omfang i timar	Innhald
Undervisning	741 timar på barnetrinn 606 til 664 timar på ungdomstrinn	Undervisning av elevar
For- og etterarbeid og fagleg ajourføring	387,5 timar på barnetrinnet 462,5 timar på ungdomstrinn	Tid lærar disponerer til for- og etterarbeid og fagleg ajourføring
Arbeidstid på skulen ut over undervisning inkludert planleggingsdagar	559 timar på barnetrinn 561 timar på ungdomstrinn	Arbeidstid på skulen skal brukast til blant anna elevretta arbeid som tilsyn, samtaler, for- og etterarbeid og fagleg ajourføring både individuelt og i samarbeid med kollegaer i team, avdelingar, grupper e.l., samt kontakt med føresette og samarbeidsinstansar.

Arbeidstid på skulen vert styrt av rektor og kva oppgåver som vert lagt inn i denne tida kan være fellesoppgåver på skulen som ikkje er direkte knytt mot undervisninga. Døme på dette kan vere å halde oversikt og orden for læremidlar i eit fag eller planleggingsdagar til kompetanseheving.

Berekningsgrunnlag frå Friskulane:

28.11.22 sendte friskulane ei oversikt over grunnlag for utrekning av reelle kostnader til spesialundervisning frå friskulane. Den ser slik ut:

	Hamre	Hjellvik	Hosanger	Danielsen
Grunnsats	1018,7	1002,2	1017,7	1077
Utrekna påslag (adm., vikarar, møter, spes.koord.o.l.)	*	232,0	*	128,2
Samla sum med påslag	1018,7	1234,17	1017,7	1205,2
Samla sum etter 01.05.22	1049,3	1271,2	1048,3	1241,4

Det som ikkje er tatt med i utrekninga:

Kapitalkostnader ved t.d. ekstra grupperom o.l.

Kontaktlærartillegg der det er kontaktlærarar som har spes.underv. (Bergen tar dette med)

Personalutgifter som lønnskjøring, permisjonsvedtak, sjukemeldingar o.l.

IKT-utgifter som PC/mac

Kostnadane som friskulane har tatt med i grunnlaget for timesats er ulike og det seier ikkje noko om kva som går inn i dette grunnlaget. Det vert difor vanskeleg å vurdere kva ein meiner er reelle kostnader. Variasjon i påslag frå barne og ungdomstrinn er også stort, og kommunen skal ikkje betale for kostnader knytt til mellom anna vikar og administrasjon.

Vurdering:

Ut frå prinsippet om likebehandling av kommunale og privatskular ser vi at med den modellen Rådmannen har lagt til grunn, får skulane tilført økonomiske ressursar på same vilkår. Det har vore viktig for Rådmannen at skulane kan gje eit likeverdig tilbod uavhengig av kva skuleslag eleven går på.

I Rådmannen sitt framlegg betalar Osterøy kommune for planlegging av undervisningstimane, gjennomføring av undervisningstimar og etterarbeid/retting/vurderingsarbeid i tilknytning til undervisningstida . **I utrekninga Rådmannen har gjort er det tatt utgangspunkt i den timeløna ein vil få dersom ein berre tek med undervisningsdelen samt for- og etterarbeid av årsverket. Grunngevinga for dette er at dei fleste lærarar har berre delar av stillinga si med spesialundervisning og grunnleggjande norsk.**

Rådmannen meiner kommunen ikkje skal betale for andre oppgåver som personell på privatskulane utfører. Døme på dette kan vere planleggings dagar med kompetanseheving, tilsyn i friminutt, fellesmøte på skulane og andre fellesoppgåver på skulen.

Folkehelse

Ikkje vurdert

Miljø

Ikkje vurdert

Økonomi

Ny utrekning vil påverke friskulane sine inntekter. Det vert likebehandling av tilbod elevar på friskulane og kommunale skular får.

Konklusjon

Klagenemnda støttar rådmannen si utrekning av satsar til spesialundervisning og grunnleggjande norsk ved privatskular i Osterøy kommune. Satsane vert indeksregulert årleg framover administrativt.