

Tilskudd til private grunnskoler

Rapport fra arbeidsgruppe – Kunnskapsdepartementet,
Utdanningsdirektoratet og privatskoleorganisasjonene
09.04.24

Mandat

Formålet med arbeidsgruppen er å gi regjeringen et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere justeringer i tilskuddsmodellen for private grunnskoler. Arbeidsgruppen skal levere en skriftlig rapport som inneholder følgende:

- En beskrivelse av hvordan smådriftsulemper kompenseres i gjeldende tilskuddsmodell. Det skal så langt som mulig gjøres sammenligninger mellom tilskuddet/utgiftene per elev til et tilfeldig utvalg av private og kommunale grunnskoler med om lag like mange elever. Sammenligningen skal ta hensyn til at utgiftene i kommunene kan variere av andre grunner enn skolestørrelse, som f.eks. inntektsnivå og spredtbygdhet. Det skal beskrives om det er spesielle forhold knyttet til for eksempel kompetansekrav og lærertetthet som gjør at privatskoler har andre rammevilkår enn kommunale skoler.
- En beskrivelse av hvordan private kombinerte barne- og ungdomsskoler finansieres i gjeldende tilskuddsmodell. Det skal så langt som mulig gjøres en analyse av utgiftene i kommunene til barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte skoler, for å beskrive eventuelle kostnadsforskjeller mellom skoletypene i kommunene.
- En beskrivelse av hvordan privatskolenes utgifter til bygg finansieres i dagens tilskuddsmodell. Det skal vurderes hvordan kommunenes avskrivningskostnader til grunnskole eventuelt kan innlemmes i tilskuddsmodellen. Budsjetteffekten av en slik innlemming skal beskrives, herunder hvordan dette kan gjøres gradvis i takt med nedtrappingen av tilskuddet til kombinerte barne- og ungdomsskoler.

Kunnskapsdepartementet har ledet arbeidsgruppen og deltatt i gruppen med relevante personer. For øvrig har arbeidsgruppen bestått av inntil én representant og én observatør fra hver av organisasjonene som organiserer privatskolene (Steinerskoleforbundet, Montessori Norge, Kristne friskolers forbund, Abelia, Virke og Godkjente norske utenlandsskolars forening). Utdanningsdirektoratet har deltatt i arbeidsgruppen. Kunnskapsdepartementet har vært sekretariat for arbeidsgruppen. Mandatet er fastsatt av Kunnskapsdepartementet.

Privatskoleorganisasjonene hadde ønsket et mandat som ikke hadde som forutsetning at kuttet til kombinerte skoler er å anse som korrekt, utenfor diskusjonen om hva som er en rettferdig tilskuddsordning. Nå når tallmaterialet som er framkommet, som etter organisasjonenes syn likevel gir klare indikasjoner på at ny tilskuddsmodell for kombinerte skoler høsten 2024 gir for lavt tilskudd sammenlignet med 85 pst. av kostnadene i tilsvarende kommunale skoler, ber organisasjonene KD, til tross for tidligere meldinger om hva som anses som rett tilskudd til kombinerte skoler, vurdere det nye tallmaterialet med en åpen holdning.

Innholdsfortegnelse

Mandat	1
Bakgrunn.....	3
Kunnskapsgrunnlag om private grunnskoler	4
Ny tilskuddsmodell for private grunnskoler.....	8
Kostnadsforskjeller mellom skoletyper og skolestørrelser.....	16
Dagens praksis for differensiering mellom barnetrinn og ungdomstrinn	16
Kostnadsforskjeller mellom ulike skoletyper.....	17
Analyse av kommuner med én skole	18
Dagens praksis for kompensasjon for smådriftsulemper	26
Finansiering av skolebygg	26
Tilskudd til skolebygg i private grunnskoler	26
Utgifter til skolebygg.....	27
Hvordan avskrivingskostnader kan innlemmes i tilskuddsmodellen.....	27
Kostnader som ikke er med i tilskuddsgrunnlaget.....	28
Overheadkostnader	28
Finansiering av spesialundervisning	29
Rammevilkår ved offentlige og private grunnskoler – juridiske rammebetingelser	30
Kompetansekrav til undervisningspersonalet i private skoler	30
Jevngode læreplaner	30
Krav om synliggjøring av skolens grunnlag i læreplanene.....	31
Nærmere om kravene til grunnlag a, b, og c og tidligere profilskoler	31
Dekning av utgifter til spesialundervisning i private skoler.....	32
Konklusjon.....	32
VEDLEGG – Uttalelse fra friskoleorganisasjonene angående mulige nye tilskuddsmodeller	35

Bakgrunn

Formålet med privatskoleloven er å medvirke til at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige, for eksempel skoler godkjent på grunnlag av livssyn eller en anerkjent pedagogisk retning (steiner- og montessoriskoler), jf privatskoleloven § 1-1 og § 2-1. Private grunnskoler gir elever og foreldre muligheten til å velge et alternativ til den kommunale skolen som best møter deres behov. I praksis kan også forhold som lang avstand til kommunal skole eller at eleven mistrives i den kommunal skolen bidra til at foreldre og elever velger en privat skole. Finansieringssystemet skal støtte opp under formålsparagrafen i loven, og legge til rette for opprettelse og drift av private skoler. Tilskuddsordningen skal sikre at private skoler får et statstilskudd som samsvarer med gjennomsnittlige driftsutgifter i offentlig grunnskole, jf. privatskoleloven § 6-1 første ledd.

I statsbudsjettet for 2021 varslet Kunnskapsdepartementet om arbeidet med en ny tilskuddsmodell for private grunnskoler. Bakgrunnen var at den gjeldende statistiske beregningsmodellen ikke lenger ga et entydig svar på hva tilskuddssatsene for private grunnskoler skulle være.

I statsbudsjettet for 2024 foreslo regjeringen en ny tilskuddsmodell fra høsten 2024. Den nye tilskuddsmodellen er i hovedsak en videreføring av modellen som ble brukt i perioden 2011-20. Samtidig foreslo regjeringen å endre beregningspraksisen for private grunnskoler som både har barne- og ungdomstrinn (kombinerte skoler). Det har lenge vært en beregningspraksis der kombinerte skoler får høy sats for de første elevene på både barne- og ungdomstrinnet.

Departementet vurderer at beregningspraksisen for kombinerte barne- og ungdomsskoler ikke er i tråd med intensjonene i finansieringsmodellen, siden kombinerte skoler har blitt kompensert for faste kostnader to ganger.

For privatskoleskoleorganisasjonene er det viktig å slå fast at kuttet i tilskudd til kombinerte skoler er en ny praksis som er innført basert på en helt ny forståelse av hva som er intensjonen med tilskuddsordningen. I snart 30 år har private skoler levert søknader, inkl. budsjett, og fått godkjenning og mottatt finansiering basert på denne praksisen. Privatskoleorganisasjonene mener den 30-årige forståelsen har vært den riktige, altså at det har vært riktig at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet fram til nå har kompensert små, kombinerte skoler for ulempen med å ha få elever både på barnetrinnet og ungdomstrinnet.

Ny tilskuddsmodell og endret beregningspraksis ble anslått å redusere utgiftene over statsbudsjettet med 51,5 mill. kroner i 2024, og 515 mill. kroner når endringen er fullt faset inn høsten 2028. Isolert sett er det anslått at beregningspraksisen ville innebære en merutgift for staten på 573 mill. kroner i 2024.

Departementet sendte 13. oktober 2023 på høring forslag om endringer i privatskoleloven knyttet til innføringen av ny tilskuddsmodell for private grunnskoler. Høringsinnspillene er kort omtalt i hovedavsnitt *Ny tilskuddsmodell for private grunnskoler – Historikk*.

Regjeringen la 22. mars 2024 frem Prop. 65 L (2023–2024) Endringer i privatskolelova (ny tilskuddsmodell for private grunnskoler) for Stortinget. I proposisjonen foreslås det:

- å ta inn en hjemmel i loven til å fastsette forskrift om tilskuddsordningen for grunnskoler og videregående skoler.
- å lovfeste at private skoler kan ha «friplasser» og søskenmoderasjon og åpne for at skoler som ønsker det kan ta graderte skolepenger fra familier med lav inntekt. Det er styret ved den enkelte skolen som må ta stilling til om de ønsker en slik ordning.
- at grunnskoler som har både barne- og ungdomstrinn skal være organisert i samme rettssubjekt.

Forslagene til lovendringer er en oppfølging av Stortingets budsjettvedtak.

Forslagene om ny tilskuddsmodell og endret beregningspraksis førte til reaksjoner fra privatskolesektoren høsten 2023 (organisasjoner, ansatte, elever og foreldre). Forslaget fikk også kritikk fra opposisjonspartiene på Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet, jf. Innst. 12 S (2023–2024). Reaksjonene gikk blant annet ut på at det er høyere kostnader pr. elev knyttet til å drive små kombinerte skoler enn rene barne- eller ungdomsskoler fordi elevtallet spres utover 10 trinn og ikke 7 eller 3, og at den nye beregningspraksisen kan føre til at kombinerte skoler må legge ned barne- eller ungdomstrinnet. I tillegg har privatskoleorganisasjonene spilt inn at privatskolene er underfinansiert på andre områder. For eksempel inkluderes ikke kommunenes utgifter til fellesadministrative tjenester (overheadkostnader) og avskrivinger til skolebygg i tilskuddsmodellen. Denne mangelen gir ifølge privatskoleorganisasjonene de private skolene en underfinansiering sett opp mot intensjonen om at tilskuddet skal være 85 pst. av kostnadene i kommunale skoler.

Den 8. november 2023 uttalte regjeringen at den vil gjennomføre omleggingen til ny tilskuddsmodell, men at det skal vurderes andre endringer i tilskuddet til private grunnskoler i revidert nasjonalbudsjett våren 2024.¹ I pressemeldingen fremkom det at regjeringen ville sette ned en arbeidsgruppe ledet av Kunnskapsdepartementet med representanter fra departementet og privatskoleorganisasjonene. I lys av resultatene fra arbeidsgruppen skal kuttet i bevilgningen til private grunnskoler for skoleåret 2024/2025 vurderes på nytt i revidert nasjonalbudsjett våren 2024. Det samlede tilskuddet til private grunnskoler vil bli justert i lys av resultatene fra arbeidsgruppen, slik at reduksjonen i tilskudd blir mindre enn anslaget på 515 mill. kroner.

Privatskoleorganisasjonene mener det er viktig at kuttet i bevilgningen til private grunnskoler for skoleåret 2024-25 vurderes saklig og bredt, det vil si på en måte som også tillater å vurdere om kuttet til de kombinerte skolene underbygges av tallmaterialet som legges fram i denne rapporten.

Kunnskapsgrunnlag om private grunnskoler

Det var 86 flere private grunnskoler skoleåret 2022-23 enn skoleåret 2013-14. I samme periode har det blitt 241 færre kommunale grunnskoler. En god del av de nye private grunnskolene i perioden ble opprettet som erstatning for en nedlagt kommunal grendeskole. Mens tallet på elever i kommunale grunnskoler har økt med om lag 2 pst. i perioden, har det

¹ [Regjeringen vil ha dialog med privatskolene - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

blitt 66 pst. flere elever i private grunnskoler. Samlet gikk 4,4 pst. av grunnskoleelevene i en privat grunnskole skoleåret 2022-23.

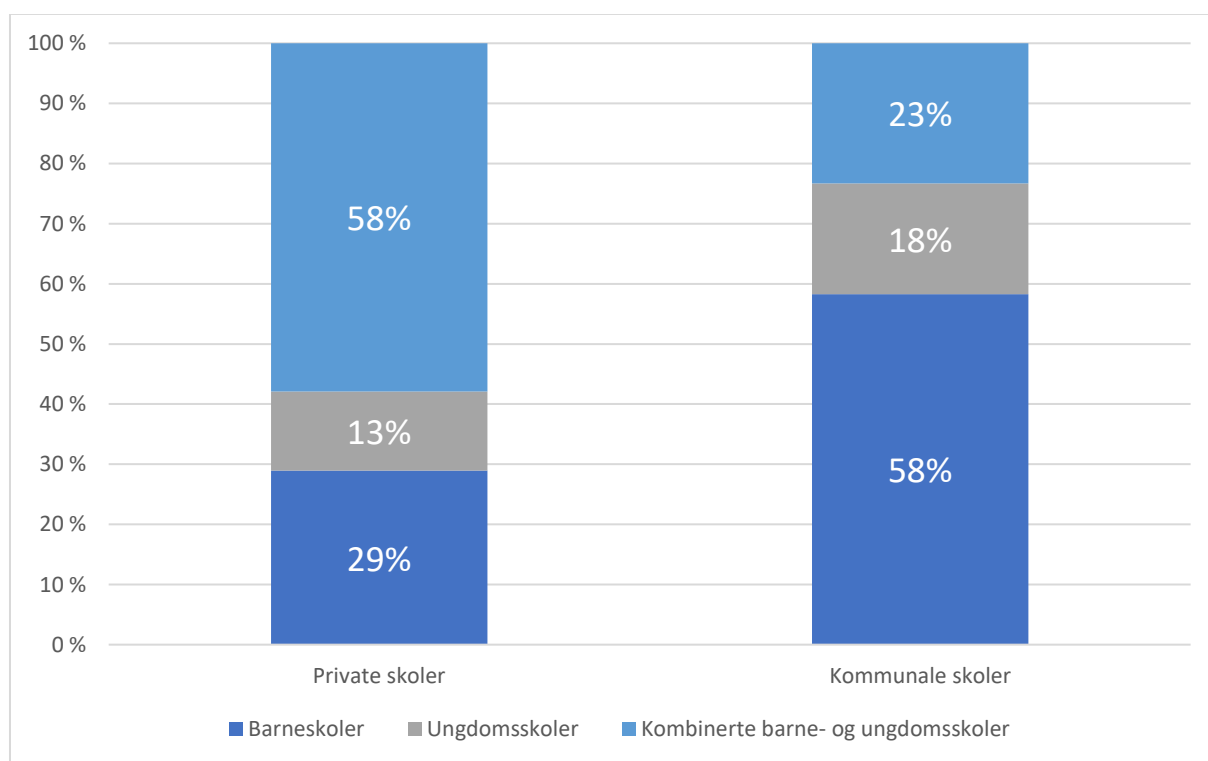
Tabell 1.1 Private og kommunale skoler, utvikling i antall elever og skoler i Norge

	Skoler		Elever	
	2013–14	2022–23	2013–14	2022–23
Private grunnskoler i Norge	180	266	16 845	27 973
Kommunale grunnskoler	2 697	2 456	596 046	606 254

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Private grunnskoler har en veldig høy andel kombinerte barne- og ungdomsskoler sammenlignet med kommunale grunnskoler, jf. figur 1.1.

Figur 1.1 Prosentdelen av private og offentlige skoler etter skoletype, 2022

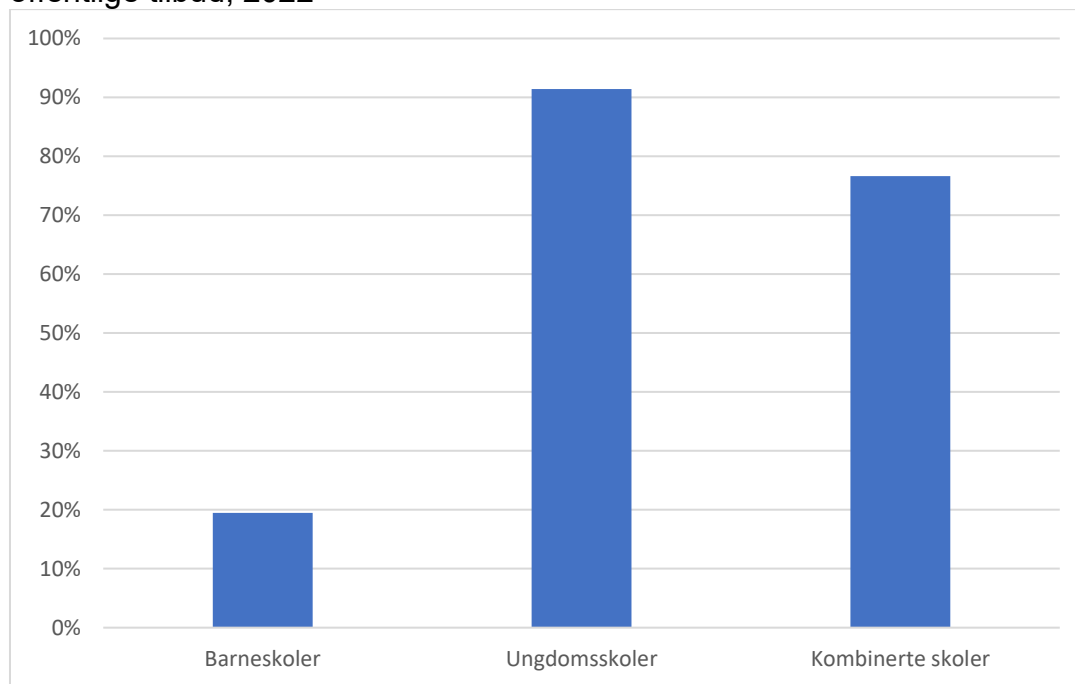


Kilde: Utdanningsdirektoratet og SSB

De fleste privatskolene ligger i folkerike kommuner. Kriteriedata for inntektssystemet til kommunene viser at over halvparten av privatskoleelevene bodde i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere i 2022, og 90 pst. av elevene bor i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere.

De fleste private grunnskoler ligger nærme offentlige skoler. I 2022 gikk 80 pst. av privatskoleelevene på skoler som ligger mindre enn 4 km unna en offentlig skole. Av 259 skoler var det 43 skoler som lå mer enn 10 km unna nærmeste offentlige skole. Det er store variasjoner mellom ulike typer skoler, og det er de private barneskolene som har lengst avstand til offentlige skoler. Dette er i stor grad grendeskoler som har blitt etablert i forbindelse med at kommunen har lagt ned den kommunale skolen i bygda.

Figur 1.2 Andelen private grunnskoler som ligger mindre enn 4 km unna nærmeste offentlige tilbud, 2022



Kilde: Kunnskapsdepartementet

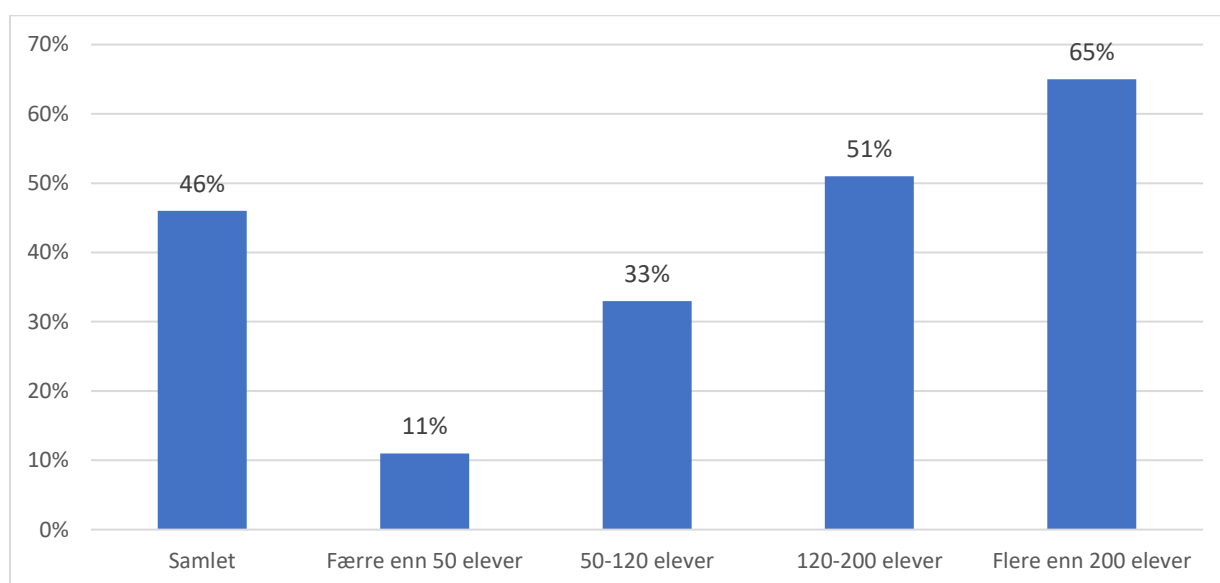
De fleste private grunnskoler får et høyt driftstilskudd per elev sammenlignet med de gjennomsnittlige utgiftene vertskommunen har til grunnskoleopplæring per elev. De private grunnskolene får 85 pst. av en tilskuddssats som er basert på de gjennomsnittlige driftsutgiftene til de offentlige skolene, men for å kompensere for smådriftsulemper er satsen høy for de første elevene på skolen. Det innebærer at tilskuddet per elev er høyere for en skole med få elever, enn for en skole med mange elever. Private grunnskoler hadde per oktober 2022 et gjennomsnitt på 103 elever per skole og en medianstørrelse på 78 elever, mens kommunale grunnskoler hadde i gjennomsnitt 246 elever per skole og en medianstørrelse på 228 elever. Kompensasjonen for smådriftsulemper og størrelsen på privatskolene er en viktig forklaring på hvorfor tilskuddet per elev i private skoler er høyt sammenlignet med gjennomsnittsutgiftene per elev i vertskommunen. Den høye andelen kombinerte skoler blant privatskolene har også bidratt til høyt tilskudd per elev, som følge av praksisen med høy sats for de første elevene på både barnetrinnet og ungdomstrinnet for de kombinerte skolene.

Privatskolene kan ta inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget i skolepenger, og beløpet blir beregnet etter den høyeste tilskuddssatsen (som skal kompensere for smådriftsulemper i små skoler), jf. økonomiforskriften § 5-1. For flere skoler vil det gi en maksimal

skolepengesats som ifølge privatskoleorganisasjonene overstiger det mange foreldre har mulighet til å betale. Privatskoleorganisasjonene viser til at dette har sammenheng med at høy sats utgjør et svært høyt beløp siden satsen kompenserer for smådriftsulemper. I Prop. 65 L (2023–2024) foreslår departementet å endre loven slik at det åpnes for at skoler som ønsker det kan ta graderte skolepenger fra familier med lav inntekt.

I 2021 var det 24 pst. av grunnskolene som ikke tok skolepenger i det hele tatt. I sum tok privatskolene 46 pst. av det de har mulighet til etter privatskoleloven (figur 1.3). Det er de minste skolene som tar minst i skolepenger, og privatskoler i de minst sentrale kommunene tar mindre skolepenger enn skoler i sentrale strøk.

Figur 1.3 Andelen potensielle skolepenger som privatskolene utnytter, 2021



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Kunnskapsdepartementets undersøkelser viser at sektoren hadde en gjennomsnittlig driftsmargin på 3,5 pst. og en median driftsmargin² på 4,4 pst i 2021, og 82 pst. av skolene hadde en positiv driftsmargin. Det må tolkes i lys av at skolene ikke har mulighet til å ta utbytte fra virksomheten. For soliditeten³ i sektoren var gjennomsnittet på 45,3 pst. og medianen på 49,2 pst. i 2021, noe som betyr at for medianskolen er halvparten av eiendelene til privatskolen finansiert med egenkapital. Soliditeten tyder på at det er lite gjeld i sektoren. Bare 9 pst. av skolene har en gjeldsgrad over 5, som blir regnet som høy finansiell risiko. Departementet har ikke gjort analyser på forskjellen mellom privatskoler som eier skolebygg og privatskoler som leier.

Privatskoleorganisasjonene påpeker at soliditet og gjeldsgrad må ses i sammenheng med at styrene for skolene inntar en ansvarlig posisjon og ikke ønsker å utsette driften av det private

² Driftsmarginen er et uttrykk for hvor lønnsomt selve driften av skolene er, og blir ikke påvirket av finansinntekter, finanskostnader eller skatt. Med driftsmargin refererer vi til driftsresultat som prosentdel av netto driftsinntekter.

³ Soliditet (egenkapitalandel) viser hvor stor del av eiendelene som er finansiert med egenkapital. Soliditeten uttrykker selskapets evne til å tåle tap, betalingsevne på lang sikt og økonomisk risiko.

rettssubjektet for risiko for konkurs. Privatskoleorganisasjonene mener at det er en svakhet at bare driftsåret 2021 blir lagt til grunn. De mener også at datagrunnlaget for vurderingene av økonomien ikke er godt nok, og at fremstillingen burde tatt hensyn til forskjeller mellom privatskoler som eier egne bygg og privatskoler som leier. Etter privatskoleorganisasjonenes syn vil det være andre vurderinger av soliditet for en skole som ikke eier egne bygg og da sannsynligvis ikke har mye gjeld, sammenlignet med skoler som eier egne skolelokaler. For skoler som leier, kan den faktiske størrelsen på egenkapitalen, som da direkte påvirker likviditeten, være mer avgjørende enn soliditet.

Privatskoleorganisasjonene trekker også fram at ulike former for dugnadsinnsats og gaver fra støttespillere som venneforeninger, menigheter eller andre bidrar til å dekke over det organisasjonene oppfatter som lave inntekter fra statstilskudd.

Privatskoleorganisasjonene mener KD gir misvisende informasjon når store kommunale gjennomsnittsskoler sammenlignes med små private skoler. Mange kommuner har over tid lagt ned små skoler og samlet elevene i større skoler for å redusere kostnader. Organisasjonene mener derfor at gjennomsnittstall for kostnad pr. elev i kommuner er et feil sammenligningsgrunnlag for å vurdere eventuell overfinansiering av private skoler. Kun når små private skoler sammenlignes med like små kommunale skoler av samme type (barneskole, ungdomsskole eller kombinert skole), kan det avgjøres om den private skolen får for høyt tilskudd.

Ny tilskuddsmodell for private grunnskoler

Historikk

Hovedprinsippene for finansiering av private grunnskoler har ligget fast siden 1970-tallet. Dette gjelder blant annet prinsippet om at privatskolene skal få tilskudd tilsvarende 85 pst. av gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen og at skolepengene kan være inntil 15 pst. av driftsutgiftene i den offentlige skolen. Metoden for å regne ut tilskuddssatsene har derimot endret seg flere ganger.

Innføringen av KOSTRA (KOMmune-ST-at-RApportering) i 2001 gjorde det mulig å bruke årlige regnskapstall på kommunenivå fra alle landets kommuner, og tall fra KOSTRA ble brukt til å regne ut tilskuddssatsene fra budsjettåret 2003. På samme tid ble tilskuddsordningen for private grunnskoler lagt om til en trappetrinnmodell, der skolene fikk én sats for de første 40 elevene, en annen sats for elever mellom 41-200 og en tredje sats per elev utover 200 elever. Tilskuddssatsene bygde på data på kommunenivå som ikke skilte mellom barnetrinn og ungdomstrinn. For å ta høyde for ulikt tall på lærertimer på barnetrinnet og ungdomstrinnet, ble satsene korrigerende. De kombinerte skolene fikk den høyeste satsen for de første 40 elevene både på barnetrinnet og ungdomstrinnet.

Fra 2004 gikk man bort fra et statlig tilskudd basert på gjennomsnittsutgifter i hele landet, og over til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag (kommunekorrekasjonsordningen). Målet var at private og kommunale skoler med om lag samme størrelse i samme kommune, skulle få om lag lik finansiering. Etter at ordningen fikk full effekt fra skoleåret 2006-07 viste det seg at beregningsmodellen ga utslag som var lite forutsigbare. Tilskuddet til skolene ble sårbart for

endringer i utgiftene til kommunene. Kommunekorleksjonsordningen ble gradvis faset ut igjen, og 2009 var siste året den var i bruk.

I statsbudsjettet for 2011 ble det innført en ny tilskuddsmodell, og målet var at modellen skulle gi tilskuddssatser som var bedre tilpasset datagrunnlaget enn trappetrinnsmodellen som hadde vært i bruk siden 2003. Elevtallsgrensene som markerte overgang fra høy til lav sats (knekkpunktet) ble gjort flytende fra år til år ved bruk av ikke-lineær regresjonsanalyse. Samtidig ble den særskilte satsen for skoler med elevtall over 200 fjernet.

Etter at den gjeldende statistiske beregningsmodellen ikke lenger ga et entydig svar på hva tilskuddssatsene for private grunnskoler skulle være, varslet Kunnskapsdepartementet om arbeidet med en ny tilskuddsmodell for private grunnskoler i Prop. 1 S (2020–2021). I statsbudsjettet for 2024 ble det innført en ny tilskuddsmodell som tar til å gjelde fra høsten 2024. Høsten 2023 sendte departementet på høring forslag om endringer i privatskoleloven knyttet til innføringen av ny tilskuddsmodell. Det ble totalt avgitt rundt 930 hørings svar, av disse var rundt 770 fra privatpersoner. Mange av privatpersonene som uttalte seg i høringen var lærere, foreldre og elever som i sine hørings svar viste til egne positive erfaringer med private skoler. Samlet sett var flertallet av høringsuttalelsene negative til forlagene knyttet til innføring av ny tilskuddsmodell, herunder forslaget om at grunnskoler som både har barne- og ungdomstrinn, bare skal få høy tilskuddssats for de første elevene opp til knekkpunktet ved skolen samlet sett. Privatpersoner og privatskoler var bekymret for at private skoler måtte legge ned, og enkelte av de kommunene som uttalte seg negativt til høringsforslagene, uttalte at kommunene ikke hadde kapasitet til å overta privatskolers elever.

Departementet la 22. mars 2024 frem Prop. 65 L (2023-2024) *Endringer i privatskolelova (ny tilskuddsmodell for private grunnskoler)*. Med forbehold om Stortingets tilslutning tas det sikte på at lovendringene skal tre i kraft fra høsten 2024. Utdanningsdirektoratet sendte 22. mars 2024 på høring forslag til endringer i økonomiforskrift til privatskoleloven på vegne av departementet. I høringen foreslås det blant annet:

- Å fastsette et nytt knekkpunkt (45 elever)
- At skoler med både barne- og ungdomstrinn (kombinerte skoler) bare får utbetalt høyere tilskuddssats for de første 45 elevene ved skolen samlet sett. Den høyere tilskuddssatsen skal etter forslaget bli utbetalt for de 45 første elevene på ungdomstrinnet.
- Den nærmere utformingen av en overgangsordning for innføringen av ny tilskuddsordning.

Med forehold om Stortingets tilslutning til de forslagene til endringer i privatskoleloven som følger av kapittel 4 i Prop. 65 L (2023-2024) tas det sikte på at forskriftsendringene skal tre i kraft høsten 2024.

Beregning av tilskuddsgrunnlaget

Private skoler godkjent etter privatskoleloven får et statstilskudd som skal tilsvare 85 pst. av gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen (tilskuddsgrunnlaget), og kan ta

inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget i skolepenger. Dette har det vært tverrpolitisk enighet om over lang tid.

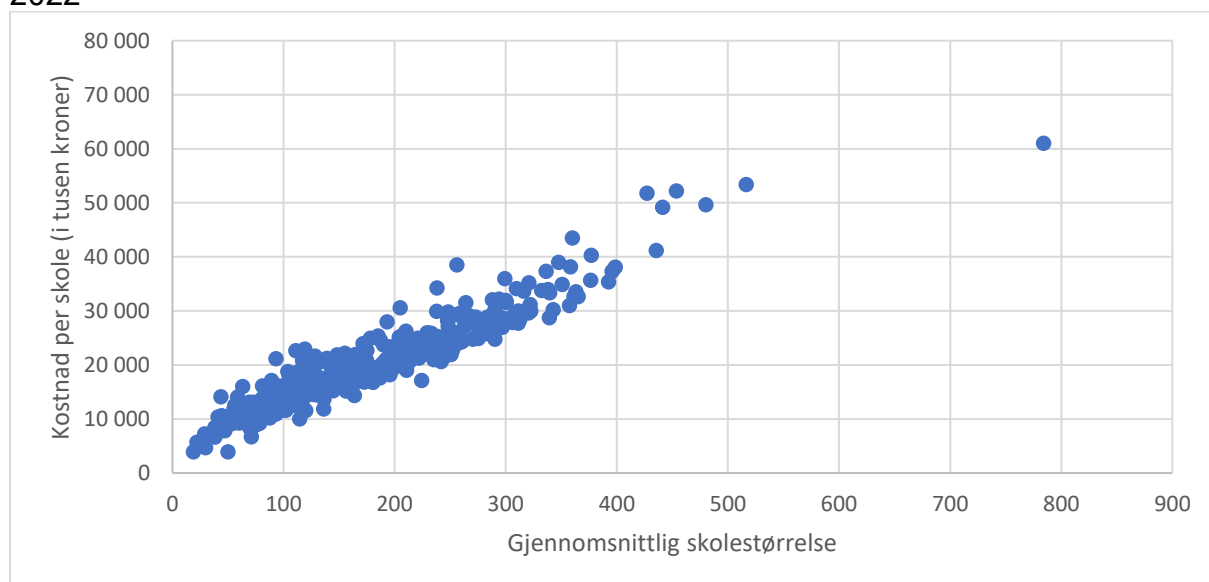
Tilskuddsgrunnlaget blir beregnet ut fra korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole og skolelokaler i alle kommunene i Norge, to år tidligere. Kommunenes utgifter rapporteres gjennom KOSTRA. Tilskuddsgrunnlaget justeres for utgifter som kommunene har, men som privatskolene ikke skal kompenseres for. Kostnader til spesialundervisning og særskilt språkopplæring i grunnskoler godkjent etter privatskoleloven dekkes av kommunene, og trekkes derfor ut av tilskuddsgrunnlaget. Privatskoleorganisasjonene viser til at en rapport fra Agenda Kaupang, som ble gjennomført på oppdrag fra Kristne Friskolers forbund (KFF), har vist at det trekkes ut vesentlig mer enn privatskolene får dekket av kommunene⁴.

Avskrivingskostnadene til skolebygg i kommunene trekkes også ut av tilskuddsgrunnlaget. Dette følger av lang praksis i finansieringen av private skoler. Skolene mottar noe tilskudd til kapitalkostnader og husleie over kap. 228, post 82 *Kapital- og husleietilskudd til private skoler*. Finansiering av skolebygg er nærmere omtalt i eget avsnitt i rapporten.

Beregning av ukorrigerede satser

Grunnlaget for beregningen av ukorrigerede satser hentes ut fra et punktdiagram, der gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunene ligger langs x-aksen og kostnad per skole langs y-aksen (figur 1.4). Hvert punkt representerer én kommune.

Figur 1.4. Gjennomsnittlig skolestørrelse og kostnad per skole i norske kommuner, 2022



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet

Private grunnskoler som er godkjent etter privatskoleloven skal gjennom statstilskudd og foreldrebetaling ha økonomiske vilkår til å gi elevene en opplæring som er jevn god med opplæringen i kommunale skoler. Det skal være mulig å opprette og drive private

⁴ Agenda Kaupang. *Kostnader i kommunal grunnskole*. Utvidet versjon 23.10.2023. Rapportnummer R1022406

grunnskoler i alle deler av landet, også der elevgrunnlaget er lite. Det innebærer at tilskuddsmodellen må ta hensyn til smådriftsulempene til skoler med få elever. Departementet mener tilskuddsmodellen tar hensyn til dette blant annet ved at skolene får en høyere tilskuddssats for de første elevene på skolen.

Dersom man bryter opp figur 1.4 til skoler over og under gjennomsnittlig skolestørrelse på 45 elever, kan vi observere at økningen i gjennomsnittlig kostnad per skole med økning i skolestørrelse for skoler til og med 45 elever er om lag tre ganger så høy som for større skoler. Dette gjør at en kurve som viser økte totalkostnader med økende elevtall, ville stige raskt til å begynne med og flate ut etter hvert. I overgangen mellom bratt kurve og flatere kurve kunne man tidligere statistisk finne et knekkpunkt i tilskuddsmodellen. Dette samsvarer med elevtallet det ble gitt høy tilskuddssats for.

Tilskuddssatsene i den forrige tilskuddsmodellen ble beregnet ved hjelp av en ikke-lineær regresjonsanalyse uten konstantledd, kalt knekkpunktregresjon, der gjennomsnittlige utgifter per skole i kommunene er avhengig variabel, og gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunene er uavhengig variabel. Regresjonen lar regresjonslinjen «knekke» slik at avstanden mellom predikerte og faktiske verdier blir minimert. Ved å la regresjonslinjen knekke estimerer en to koeffisienter, en under og en over knekkpunktet. Koeffisientene gir satser per elev under og over knekkpunktet.

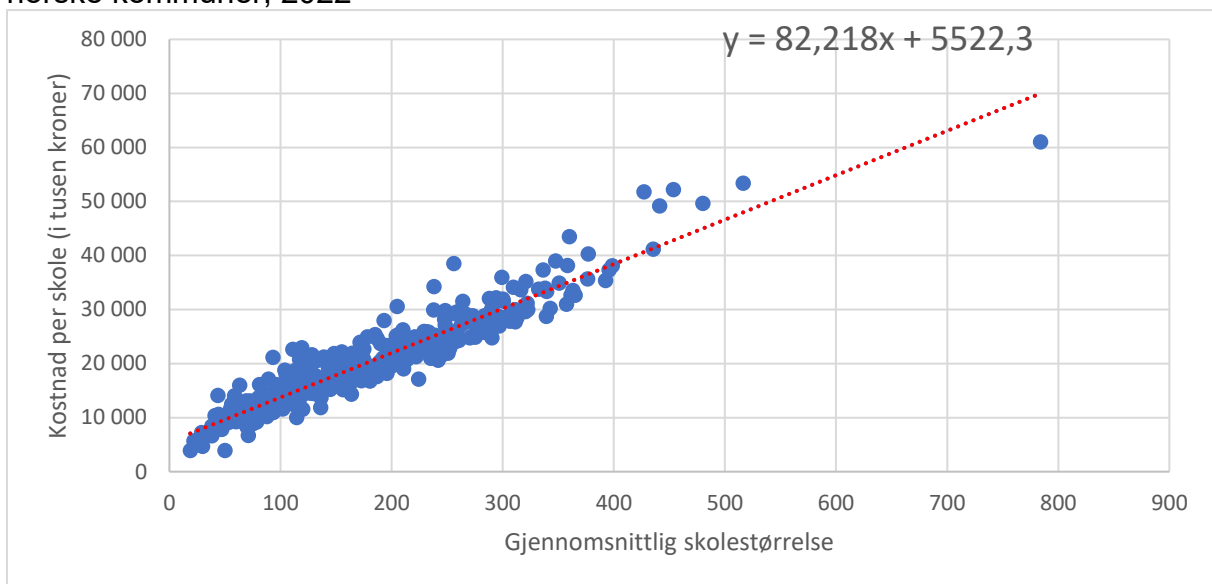
Fram til 2020 kunne knekkpunktet variere fra år til år som følge av endringer i datagrunnlaget. I arbeidet med tilskuddssatsene for 2021 ga ikke beregningsmodellen lenger et entydig knekkpunkt. Dette henger ifølge Utdanningsdirektoratet sammen med at det har blitt færre kommuner med lav gjennomsnittlig skolestørrelse. Derfor har knekkpunktet siden 2020 vært låst til 42 elever, samme knekkpunkt som det siste året modellen fungerte.

Antallet elever som gir høy sats i den nye tilskuddsmodellen er låst til 45 elever, som er gjennomsnittet av knekkpunktet de fem siste årene det ble beregnet knekkpunkt i den forrige modellen. Det antas derfor at 45 elever også fremover vil være i nærheten av den skolestørrelsen man har når de observerte dataene som viser totalkostnad i kommunale skoler, går fra bratt stigning til slakere stigning. I ny modell fordeles den estimerte kostnaden ved 0 elever på skolen på de første 45 elevene.

Antatt at man kan beskrive sammenhengen mellom gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunene og gjennomsnittlig utgift per kommunale skole med en rett linje, kan man finne estimatet for kostnaden ved 0 elever og økte kostnader per elev ved å gjennomføre en lineær regresjonsanalyse. Da er gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunene uavhengig variabel og gjennomsnittlig utgift per kommunale skole er avhengig variabel. Figuren under viser denne sammenhengen basert på utgiftene til kommunene i 2022. Stigningstallet (linjen) viser estimerte økte kostnader per elev, og konstantleddet (der linjen skjærer y-aksen) viser estimerte kostnader ved 0 elever.

Den lineære funksjonen for tilskuddsmodellen, kan skrives som $y = a + bx$, der a er konstantleddet (punktet hvor linjen skjærer y-aksen) og b er stigningstallet til linjen.

Figur 1.5. Sammenhengen mellom gjennomsnittlig skolestørrelse og utgift per skole i norske kommuner, 2022



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet

Etter departementets vurdering er konstantleddet (a) et uttrykk for startkostnader som alle skoler har allerede før de får den første eleven. Disse startkostnadene fordeles på 45 elever (k). I tillegg blir stigningstallet (b) lagt til. Dette tallet uttrykker enhetsutgiftene ved å øke gjennomsnittlig skolestørrelse med én elev.

Satsene blir da $(a/k+b)$ for de første 45 elevene (høy sats), og b for de resterende elevene (lav sats).

- Oppsummert kan beregning av ukorrigerede satser i ny tilskuddsmodell fra høsten 2024 beskrives med disse formlene: Lav sats: $b = 82\,218$
- Høy sats: $a/k+b = ((5\,522\,300/45) + 82\,218) = 204\,936$

Privatskoleorganisasjonene er uenige i at konstantleddet (a) beskriver startkostnader eller faste kostnader som alle skoler har allerede før de får den første eleven. Det aktuelle konstantleddet (a) dannes av den rette linjen som beskriver sammenhengen mellom gjennomsnittlig skolestørrelse og utgift per skole for skolestørrelser over knekkpunktet. Denne linjen beskriver ikke hva som gjelder for skolestørrelser under knekkpunktet.

Konstantleddet (a) kan brukes til å fastsette høy sats dersom man velger å ha en slik utregningsmetode, men det er feil å hevde at konstantleddet (a) er et uttrykk for faste kostnader/startkostnader ved 0 elever. Startkostnader ved 0 elever handler om at man må ha et minimum av lærere og et minimum av skolelokaler mm. enten elevtallet er 1 elev eller et noe høyere elevtall. Disse startkostnadene kan beregnes, men da må man bruke tall som gjelder de minste skolestørrelsene.

Sammenhengen mellom gjennomsnittlig skolestørrelse og utgift per skole for de minste skolene kan beskrives med en rett linje som stiger bratt. Ovenfor er det forklart at her er økningen i gjennomsnittlig kostnad per skole om lag tre ganger så høy som for større skoler.

Der denne bratte kurven skjærer y-aksen, kan man avlese hva som er startkostnader/faste kostnader for en skole. Denne beregningen er ikke gjort, men skjæringspunktet vil med nødvendighet være mye lavere på y-aksen (lavere kostnad pr. skole) enn det som er tilfellet for konstantleddet (a).

Privatskoleorganisasjonene mener dette er en viktig korrigerings fordi departementet bruker det som kalles startkostnadene ved 0 elever (konstantleddet), som argument for at høy sats bare skal gis til 45 elever pr skole og ikke pr. barnetrinn og pr. ungdomstrinn i kombinerte skoler, jf. følgende utsagn side 3: «Departementet vurderer at beregningspraksisen for kombinerte barne- og ungdomsskoler ikke er i tråd med intensjonene i finansieringsmodellen, siden kombinerte skoler har blitt kompensert for faste kostnader to ganger.»

Privatskoleorganisasjonene mener departementets vurdering bygger på feilaktige slutninger om faste kostnader/startkostnader.

Beregning av korrigerte satser

Det blir beregnet egne satser for barnetrinnet og ungdomstrinnet. Forskjellen i kostnadene beregnes med bakgrunn i forholdet mellom elever og lærere på henholdsvis barne- og ungdomstrinnet. Dette beskrives nærmere under hovedavsnittet *Kostnadsforskjeller mellom skoletyper*.

I tillegg korrigeres det for:

- 100 pst. avgift til Statens Pensjonskasse (SPK)
- Trekk for øremerkede tilskudd i de tilfeller der disse tilskuddene finansierer oppgaver som kun er i den offentlige skolen, eller det blir gitt tilsvarende øremerkede tilskudd til de private skolene i tillegg til elevtilskuddet.
- Lønns- og prisvekst
 - o Satsene for 2024 bygger på regnskapstall fra kommunene for 2022, og korrigeres for forventet lønns- og prisvekst for 2023 og 2024.
- Endring i SPK-avgift
 - o Satsene for 2024 bygger på regnskapstall fra kommunene for 2022, og korrigeres for endring i SPK-avgift fra 2022 til 2024.

Beregningene gir følgende satser for privatskoler i Norge når ny tilskuddsmodell tar til å gjelde fra høsten 2024:

Tabell 1.2: satser høsten 2024

Satser høsten 2024		
Satser for tilskudd (i kroner per elev)	Til og med 45 elever	Fra og med 46 elever
Barnetrinn	222 900	88 200
Ungdomstrinn	225 800	89 300

Beregningspraksis for kombinerte barne- og ungdomsskoler

Departementet mener at det at de kombinerte skolene har fått høy sats for opptil dobbelt så mange elever som rene barneskoler eller rene ungdomsskoler får høy sats for, er en praksis

som har oppstått utenfor den statistiske tilskuddsmodellen. Praksisen innebærer at kombinerte skoler får smådriftstilskudd som om de er to separate skoler, og ikke én kombinert skole. Departementet mener dette gjør at tilskuddet blir høyere enn det tilskuddsmodellen skulle tilsi, som er høyere enn 85 pst. av de gjennomsnittlige driftsutgiftene i kommunale skoler.

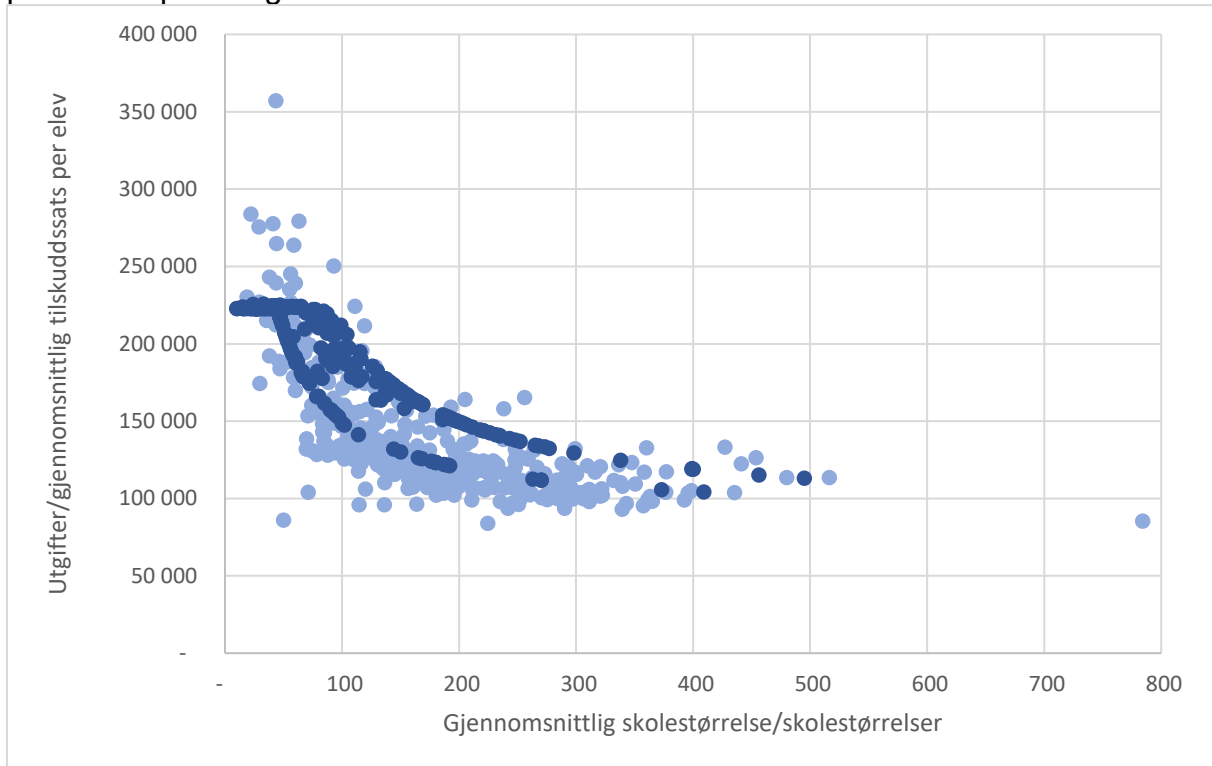
Under arbeidet med ny tilskuddsmodell for private grunnskoler påpekte konsultentselskapet BDO i et vedlegg til sin rapport at denne beregningspraksisen gir kombinerte barne- og ungdomsskoler et betydelig høyere tilskudd enn rene barne- og ungdomsskoler. BDO skriver at *«Friskolene får derfor et høyere samlet tilskudd enn dagens modell skulle tilsi, siden dagens modell beregner satser med utgangspunkt i data som ikke skiller mellom barne- og ungdomstrinn»*.

Privatskoleorganisasjonene mener det er godt begrunnet at kombinerte skoler har fått høy sats for opptil dobbelt så mange elever som rene barneskoler eller rene ungdomsskoler får høy sats for. Høy sats er gitt for å kompensere for smådriftsulemper i undervisningen av elever på 1.-7. trinn for barneskoler og undervisningen av elever på 8.-10. trinn i ungdomsskoler. Dersom smådriftsulempen i hovedsak dreier seg om få elever pr. lærer i 1.-7. trinn og i 8.-10. trinn, har kombinerte skoler behov for kompensasjon for store kostnader til undervisning av elever både på 1.-7. trinn og på 8.-10. trinn fordi elevtallet er lavt på begge disse hovedtrinnene. Det kan derfor argumenteres for at en 1-10 skole får kompensasjon for smådriftsulempe på hvert hovedtrinn tilsvarende det rene barneskoler og rene ungdomsskoler får med samme totale elevtall som den kombinerte skolen har på henholdsvis barnetrinn alene og ungdomstrinn alene.

I 2022 var det 571 kommunale kombinerte barne- og ungdomsskoler i Norge (23 pst. av de kommunale skolene). Kommuner har valgt å bygge kombinerte barne- og ungdomsskoler både i små kommuner og storbyer. I mange små kommuner er det trolig ikke elevgrunnlag for å ha separate barne- og ungdomsskoler, mens det i storbyene ofte har vært økonomisk motiv for å bygge kombinerte skoler. Om lag 20 pst. av de kommunale kombinerte skolene er svært små med færre enn 50 elever, mens om lag 30 pst. av skolene har flere enn 300 elever.

Figuren under viser sammenhengen mellom skolestørrelse/gjennomsnittlig skolestørrelse og tilskudd/utgift per elev i privatskoler og offentlige skoler, ved dagens beregningspraksis. Det vil si når private kombinerte skoler får kompensasjon for smådriftsulemper både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet.

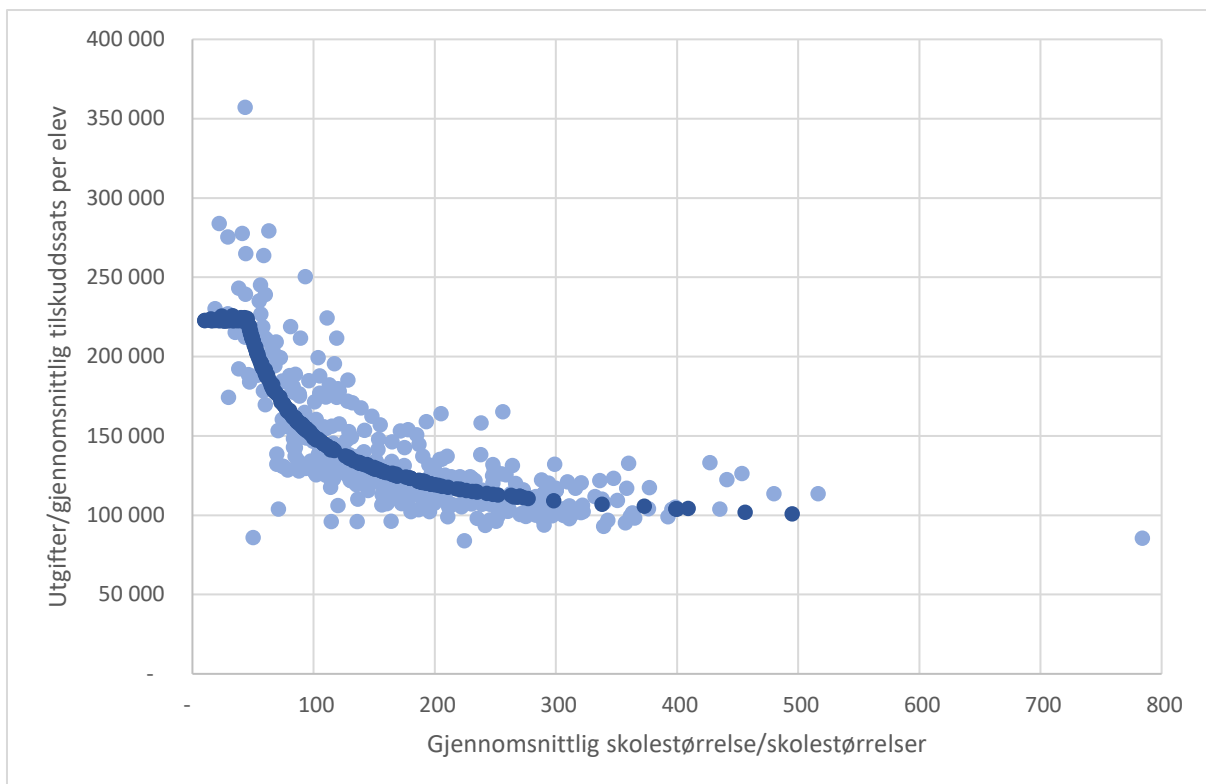
Figur 1.6: Utgifter per elev i kommunale skoler utregnet fra de kommunale kostnadene som inngår i tilskuddsberegningen for private skoler (i 2024-kroner) og tilskudd/skolepenger per elev i private grunnskoler i 2024 dersom dagens beregningspraksis hadde blitt videreført. Lyseblå punkter er kommuner. Mørkeblå punkter er private grunnskoler.



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet

Neste figur viser sammenhengen mellom skolestørrelse/gjennomsnittlig skolestørrelse og tilskudd/utgift per elev i privatskoler og offentlige skoler, ved ny beregningspraksis.

Figur 1.7. Utgifter per elev i kommunale skoler i 2022 utregnet fra de kommunale kostnadene som inngår i tilskuddsberegningen for private skoler (i 2024-kroner), sammenlignet med tilskudd/skolepenger per elev i private grunnskoler i 2024 med ny beregningspraksis. Lyseblå punkter er kommuner. Mørkeblå punkter er private grunnskoler.



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet

Kostnadsforskjeller mellom skoletyper og skolestørrelser

Dagens praksis for differensiering mellom barnetrinn og ungdomstrinn

KOSTRA skiller ikke mellom utgifter på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Derfor differensieres satsene på bakgrunn av forholdet mellom elever og lærere på henholdsvis barne- og ungdomstrinnet. Elever på ungdomstrinnet har flere undervisningstimer enn elever på barnetrinnet. På bakgrunn av flere lærertimer i ungdomsskolen enn i barneskolen, beregnes andelen for de ukorrigerede satsene mellom barne- og ungdomstrinn slik:

Elever i grunnskolen / [elevtall på barnetrinnet + (elevtall ungdomstrinnet / andel lærere på barnetrinnet kontra ungdomstrinnet)] = Andel barnetrinnet

Elever i grunnskolen / [elevtall på ungdomstrinnet + (elevtall barnetrinnet * andel lærere på barnetrinnet kontra ungdomstrinnet)] = Andel ungdomstrinn

I 2024 utgjør andelen på barnetrinnet 0,99609715 og andelen for ungdomstrinnet 1,00881831.

Tabell 1.3: oversikt over ukorrigerede og korrigerede satser

Ukorrigert sats fordelt på barnetrinn og ungdomstrinn			
Knekkpunkt	Ukorrigert sats	Grunnlag for beregning av tilskuddssats BT	Grunnlag for beregning av tilskuddssats UT

Til og med 45	204,936	204,134	206,743
Fra og med 46	82,218	81,896	82,943

Privatskoleorganisasjonene har også spilt inn at et annet forhold som skiller barneskoler fra ungdomsskoler, er lærernes leseplikt. En lærer på barnetrinnet i 100 pst. stilling underviser 950 timer i året, mens en lærer på ungdomstrinnet kun har ca. 820 timer i året. En ungdomsskole må derfor ansette flere lærere for å dekke et visst antall undervisningstimer sammenlignet med det som trengs på barnetrinnet for å dekke det samme antall undervisningstimer. Dette øker kostnad pr. elev i ungdomsskoler, men er ikke hensyntatt i beregningen av tilskudd til private skoler.

Kostnadsforskjeller mellom ulike skoletyper

Konsulentselskapet EY har på oppdrag fra arbeidsgruppen gjort en analyse av kostnader i kommunale grunnskoler.⁵ EY har forespurgt et utvalg av kommuner om regnskapsdata på skolenivå for å skaffe til veie et mer detaljert kunnskapsnivå om blant annet kostnadsforskjeller mellom ulike skoletyper og skolestørrelser. Det er også gjort sammenligninger av de offentlige skolenes kostnader og tilskuddet disse skolene ville mottatt dersom de hadde samme finansiering som private grunnskoler. Imidlertid understreker EY en del svakheter i analysene de har gjennomført. I noen kategorier er svarprosenten svært lav, noe som medfører en svakhet i analysegrunnlaget. I tillegg er det observert at kommunene har ulik rapporteringspraksis, spesielt når det gjelder om kostnader til spesialundervisning, kostnader fra fellestjenester og kostnader til skolelokaler fordeles på skolenivå eller om dette er kostnader som kun rapporteres på kommunenivå. Dette betyr at EYs tallmateriale ikke kan brukes i en sammenligning mellom reelle kommunale kostnader på skolenivå og hva en privat grunnskole av samme type og størrelse får i tilskudd.

EY har gjort analyser både med og uten fratrukk av en kostnadsandel knyttet til spesialundervisning. Begge analysene viser at kostnad per elev er betydelig lavere i rene barneskoler sammenlignet med ungdomsskoler og kombinerte skoler. Det er en liten kostnadsforskjell mellom ungdomsskoler og kombinerte skoler, der den ene analysen viser at kostnad per elev er noe høyere ved ungdomsskoler mens den andre viser at kostnad per elev er høyest ved kombinerte skoler. Kostnadsforskjellen mellom disse to skoletypene er likevel svært liten. Resultatene er i stor grad sammenfallende med det Agenda Kaupang tidligere har funnet, jf. under.

Analysen som inkluderer et fratrukk av en kostnadsandel knyttet til spesialundervisning viser at kostnad per elev ved ungdomsskoler og kombinerte skoler er henholdsvis 14 og 15 pst. høyere enn kostnad per elev ved barneskoler.

Agenda Kaupang, på oppdrag fra Kristne Friskolers Forbund, har tidligere analysert kostnadsforskjellene mellom kommunale barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte skoler.⁶

⁵ EY. *Utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag for hvordan private skoler finansieres. Analyse av kostnadsgrunnlag i offentlige skoler.* 15.01.2024.

⁶ Agenda Kaupang. *Kostnader i kommunal grunnskole.* Utvidet versjon 23.10.2023. Rapportnummer R1022406

Ved hjelp av en regresjonsanalyse med data om årsverk i alle kommunale skoler høsten 2022 fant de følgende kostnadsforskjeller mellom skoletypene:

Tabell 1.4: Kostnadsforskjeller mellom skoletypene

Alle årsverk minus spesialundervisning og språkopplæring					
Skoletype	Årsverk per skole	Årsverk per elev	Kroner per skole	Kroner per elev	Kroner 100 elever
Barneskole	3,4	0,08	2 720 000	74 000	10 210 000
Ungdomsskole	5,4	0,09	4 320 000	82 000	12 520 000
Kombinert skole	5,6	0,09	4 480 000	82 000	12 680 000
Alle skoler	4	0,09	3 200 000	82 000	11 400 000

Med skolenes planlagte årsverk til grunn, peker analysen mot at barneskoler har 11 pst. lavere kostnader enn alle skoler. Ungdomsskoler og kombinerte skoler har hhv. 10 og 11 pst. høyere kostnader enn alle skoler. Dette må forstås i lys av at beregningene kun gjelder årsverk, og lønnskostnader utgjør om lag 70 pst. av korrigerede brutto driftsutgifter. Analysen sier ikke noe om hvordan de resterende kostnadene fordeler seg mellom de ulike skoletypene.

Analyse av kommuner med én skole

For å øke arbeidsgruppens kunnskapsgrunnlag når det gjelder kombinerte skoler, har vi analysert kostnadene blant kommuner som kun har én skole. Samtlige av disse skolene er kombinerte skoler. Vi har tidligere erfart at det er krevende å hente ut data med god kvalitet på skolenivå fra kommuner med mer enn en skole, jf. analysene til EY. Det er ikke et krav om at kommunale skoler må rapportere kostnader på skolenivå, kun at kommunens kostnader til alle kommunens skoler rapporteres på kommunenivå. Blant kommuner med kun én skole, vil imidlertid KOSTRA funksjonene «202 Grunnskole» og «222 Skolelokaler» være et uttrykk for et skoleregnskap. Det er derfor grunn til å tro at datakvaliteten blant kommuner med kun én skole er bedre.

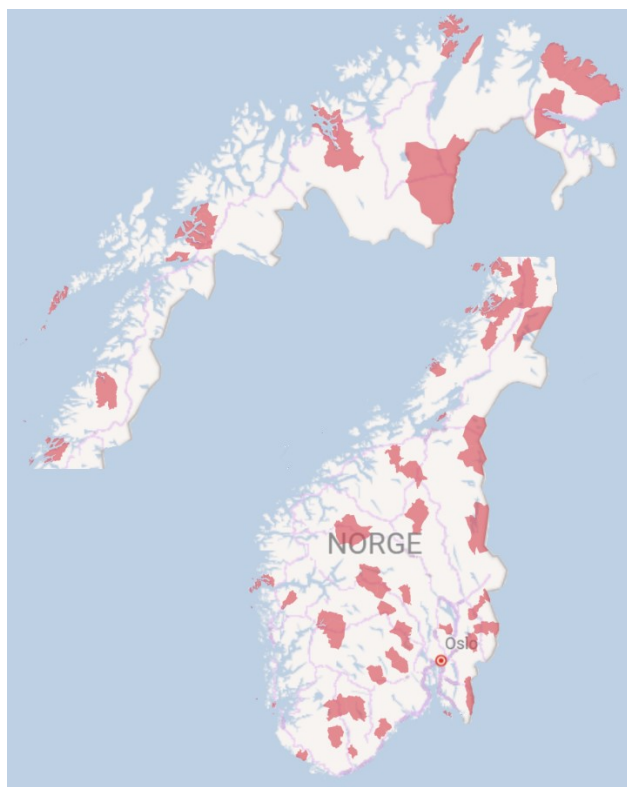
Det er 70 kommuner i Norge som kun har én skole. Majoriteten av disse kommunene ligger i sentralitetsgruppe 6, jf. sentralitetsindeksen, og kommunene er dermed først og fremst representative for kombinerte skoler i distrikts-Norge. EY konkluderer i sin rapport med at kombinerte skoler med sentralitetsklasse 5 og 6 har høyere kostnad per elev sammenlignet med skoler i mer sentrale kommuner. EY opplyser at det kan være flere årsaker til at kostnadene er høyere. De nevner overvekt av ungdomsskoler og kombinerte skoler, som har høye kostnader pr. elev og overvekt av mindre skoler, som også er kostnadskrevende, som mulige årsaker.

De 70 kommunene i utvalget skiller seg fra kommuner med mer enn en skole, først og fremst ved at de i overveiende grad er små kommuner (få innbyggere og dermed lavt samlet elevtall). De minste kommunene har ikke potensial for stordrift. På dette punktet er kommuner med kun én skole særlig sammenlignbare med private skoler.

Privatskoleorganisasjonene påpeker at det er utgifter til lærerlønninger som gjør at kostnad per elev blir høy i små skoler. Hvor i Norge skolen ligger, har ingen betydning for lønnskostnadene til lærere.

Kartet i figur 1.8 illustrerer hvor i landet kommunene med kun én skole befinner seg:

Figur 1.8: Kommuner med kun en offentlig grunnskole (markert i rødt)



Kommuner med kun en skole, fordelt etter sentralitetsgruppe	
Sentralitetsgruppe	Antall kommuner (andel i prosent)
1	0 (0%)
2	0 (0%)
3	0 (0%)
4	7 (10%)
5	18 (26%)
6	45 (64%)

Videre har vi sett på hvordan disse kommunene skiller seg fra kommuner med mer enn en skole og hele landet sett under ett. Elevtallene gjelder for skoleåret 2022-23, og utgiftene er prisjustert tilskuddsgrunnlag til 2024. Funnene er oppsummert i tabell 1.5:

Tabell 1.5: Kostnad per elev og gjennomsnittlig skolestørrelse

	Kommuner med kun en skole, som er kombinert	Kommuner med mer enn en skole og disse er en blanding av skoletyper	Hele landet med en blanding av alle skoletyper
Antall kommuner*	70	285	355
Gjennomsnittlig kostnad per elev	166 992 kroner	130 286 kroner	137 524 kroner
Gjennomsnittlig skolestørrelse	169 elever	187 elever	183 elever

--	--	--	--

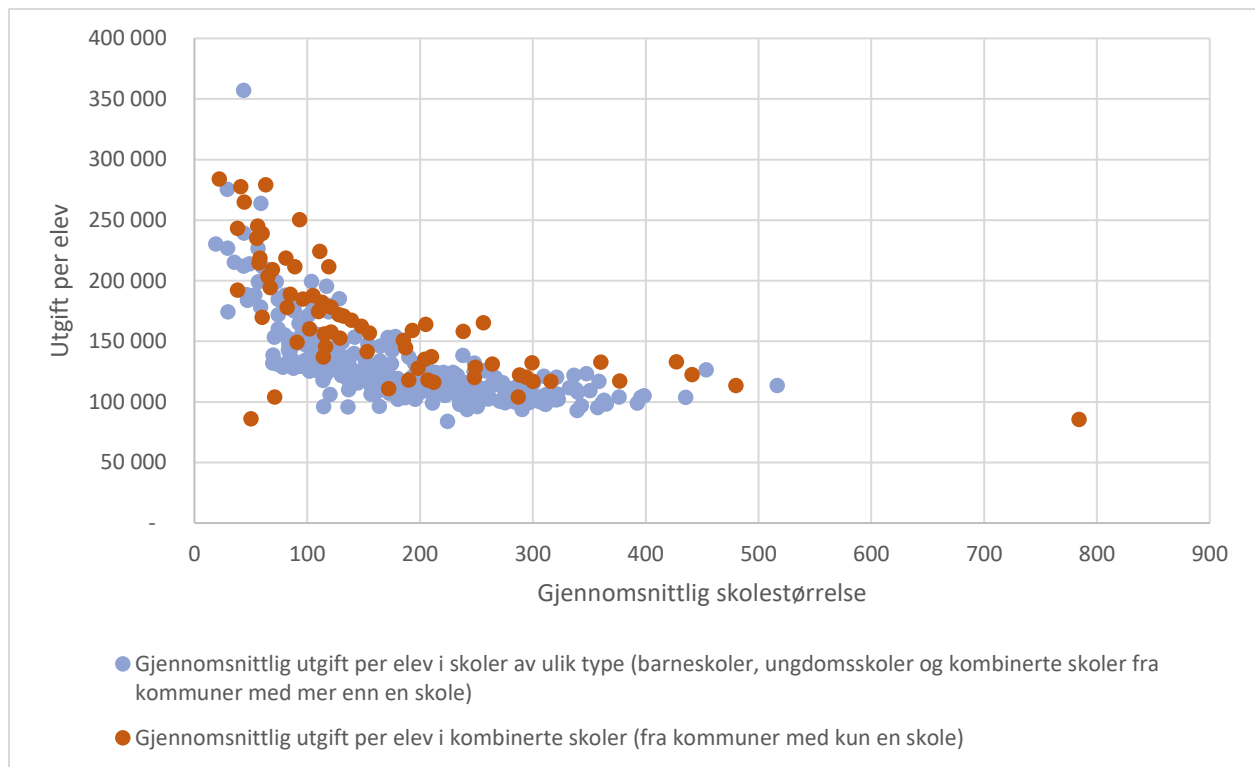
**Det er 356 kommuner i Norge, men Bø kommune har ikke rapportert sine kostnader i KOSTRA. Dermed er det 355 kommuner som inngår i tilskuddsgrunnlaget.*

Vi observerer at gjennomsnittlig skolestørrelse er lavere for kommuner med kun én skole, som er kombinert. Skoler med lav skolestørrelse har de høyeste kostnadene per elev, og det vil derfor kunne forklare noe av årsaken til at gjennomsnittskostnaden per elev i kommuner med kun én skole, er høy. Figur 1.9 viser at utgiften per elev i kommuner med kun én skole er avtakende i takt med økt skolestørrelse. Dette er sammenfallende med kommuner med mer enn en skole, hvor det finnes en blanding av skoletyper. Vi observerer også at majoriteten av kommuner med kun én skole har en høyere utgift per elev, sammenlignet mot kommuner med mer enn en skole med tilsvarende gjennomsnittlig skolestørrelse.

Privatskoleorganisasjonene mener at kombinerte skoler koster mer per elev enn rene barneskoler og rene ungdomsskoler, og at også EYs undersøkelser viste dette. Organisasjonene påpeker at figur 1.9 viser utgift pr. elev i kommuners gjennomsnittsskole. I kommuner med bare én skole, som er kombinert, vil gjennomsnittsskolen være en kombinert skole med det høye kostnadsnivået pr. elev som kombinerte skoler har, mens i kommuner med flere skoler, vil gjennomsnittsskolen være en blanding av skoletyper. Det lave kostnadsnivået pr. elev i rene barneskoler trekker da ned kostnad pr. elev ved gjennomsnittsskolen.

Organisasjonene viser til undersøkelsene omtalt nedenfor der konklusjonen er at å organisere kommunens elever under samme tak i en kombinert skole gir en lavere kostnad per elev enn å organisere tilbudet som rene barne- og ungdomsskoler. Den konklusjonen kan ved første øyekast se ut til å være i motstrid med figur 1.9, men er det ikke fordi innsparingsgevinsten ved kombinerte skoler først blir synlig når man tar alle kommunenes utgifter til skole og deler på samlet elevtall uten å gå veien om kostnad pr. elev i det som er utregnet til å være kommunens gjennomsnittsskole, altså det figur 1.9 viser.

Figur 1.9: Kostnad per elev i kommuner med kun en skole, som er kombinert, sammenlignet med kommuner med mer enn en skole



Et interessant spørsmål når det gjelder kombinerte skoler, er hvorvidt det koster mer å drive skole i kommuner som kun har én kombinert skole, sammenlignet med kommuner som har organisert skoledriften sin i rene barne- og ungdomsskoler. Kunnskapsgrunnlaget fra EY og Agenda Kaupang peker i retning av at barneskoler har noe lavere kostnad per elev, mens ungdomsskoler og kombinerte skoler har et noenlunde likt kostnadsnivå per elev. Vi har sammenlignet kostnaden per elev blant kombinerte skoler fra kommuner med kun en skole, mot kostnaden per elev blant kommuner som kun har rene barne- og ungdomsskoler og et totalt elevtall på maksimalt 800 elever. Begrensingen på totalt 800 elever utelater de største kommunene fra utvalget, og da består utvalget av kommuner i sentralitetsklasse 3, 4, 5 og 6. I denne sammenligningen blir kommunene med kun barne- og ungdomsskoler alternativet til å være organisert som en kombinert skole. Totalt antall elever i kommuner med kun barne- og ungdomsskoler vil dermed være sammenlignbart mot totalt elevtall i kommuner med kun en kombinert skole.

Vi bemerker imidlertid at flere av kommunene med rene barne- og ungdomsskoler har flere enn to barne- og ungdomsskoler. Alternativet til at en liten kommune har én kombinert skole, vil i hovedsak være at kommunen har én barneskole og én ungdomsskole. Det er bare et fåtall kommuner i Norge som er organisert slik, dermed vil et slikt utvalg bli for lite til å trekke slutninger fra. Vi har derfor forholdt oss til kommuner som er organisert med rene barne- og ungdomsskoler, og som kan ha mer enn to skoler. Kommuner kan velge å la én stor kombinert skole erstatte flere små barneskoler og ungdomsskoler. Oppsummert finner

arbeidsgruppen at å organisere kommunens elever under samme tak i en kombinert skole gir en lavere kostnad per elev enn å organisere tilbudet som rene barne- og ungdomskoler.

Videre har vi undersøkt hvorvidt kommuner med kun kombinerte skoler med mer enn en skole, skiller seg fra kommuner med kun en skole. Dette utvalget består av totalt 32 kommuner. Dersom disse kommunene ikke har samme utfordringer tilknyttet sentralitet, svært høye kostnader per elev og lav gjennomsnittlig skolestørrelse, kan de potensielt være representative for tilskuddsgrunnet. Vi bemerker at i dette utvalget går man bort i fra at KOSTRA blir et uttrykk for et skoleregnskap. De 32 kommunene har følgende gruppering etter sentralitetsindeksen:

Tabell 1.6: Kommuner med mer enn én skole, hvor alle skolene er kombinerte

Sentralitetsgruppe	Antall kommuner (andel i prosent)
1	0 (0%)
2	0 (0%)
3	1 (3%)
4	2 (6%)
5	5 (16%)
6	24 (75%)

Disse 32 kommunene skiller seg derfor ikke stort fra kommuner med kun en skole. Disse 32 kommunene er i likhet med kommuner med kun en skole, tungt vektet mot distrikts-Norge, har lav gjennomsnittlig skolestørrelse, og høye kostnader per elev. Disse kommunene er derfor ikke bedre egnet til å øke kunnskapsgrunnet om kombinerte skoler, enn hva kommuner med kun en skole er.

Til slutt har vi beregnet hva kommunene med kun en skole, som er kombinert, hadde kostet dersom de var private skoler. For at kostnaden som kommunal skole og det estimerte tilskuddet skal være sammenlignbart, har vi tatt utgangspunkt i 100 pst. av tilskuddssatsen, og 100 pst. av utgiften per elev i kommunale skoler. Først estimerer vi tilskuddet ut ifra tilskuddsmodellen som brukes våren 2024 (gammel modell), hvor kombinerte skoler fikk høy sats både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet. Videre beregner vi det estimerte tilskuddet etter modellen som skal tas i bruk fra høsten 2024 (ny modell), hvor skolene blir kompensert for smådriftsulemper til og med 45 elever.

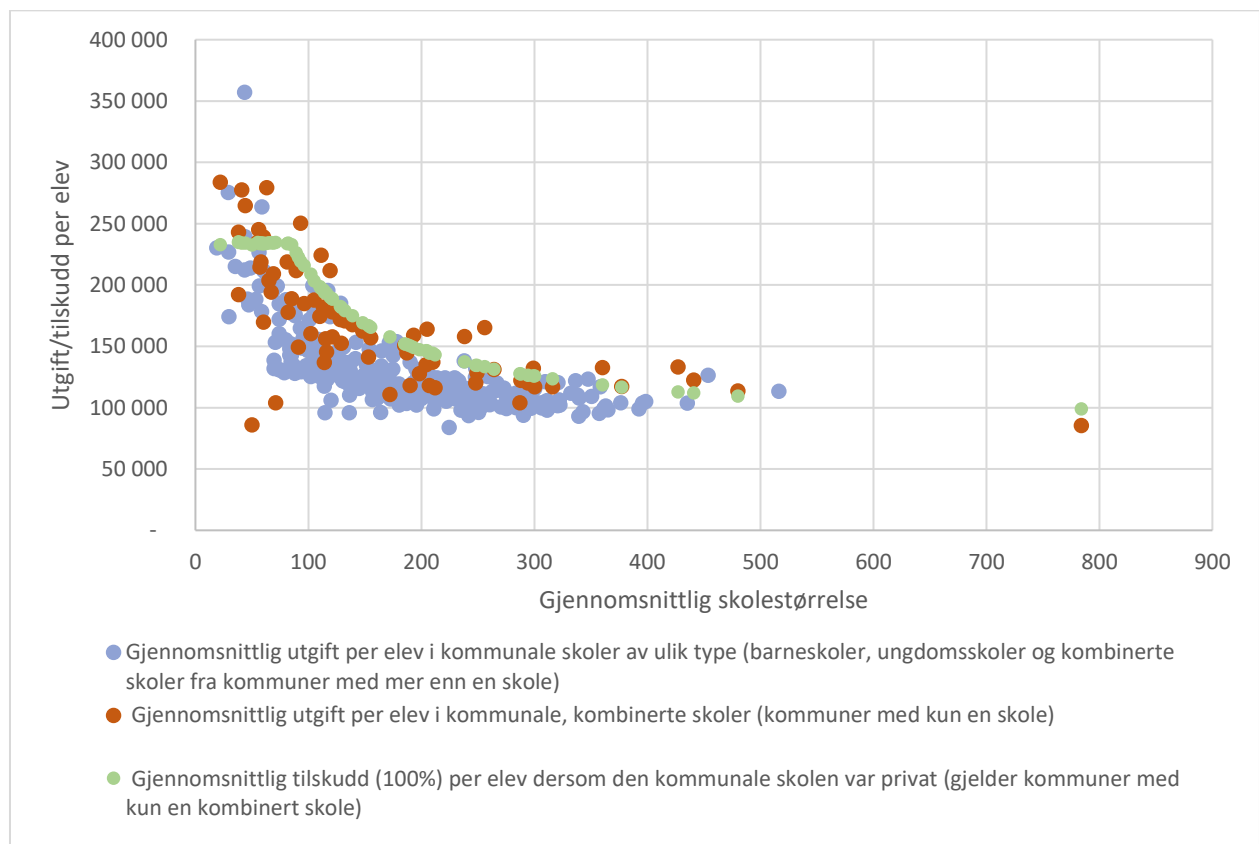
Tilskuddssatsene som brukes i analysen for tidligere tilskuddsmodell er følgende:

Tabell 1.7: Tilskuddssatser våren 2024

<i>Trinn</i>	<i>Tom. 42 elever</i>	<i>Fom. 43 elever</i>
<i>Barnetrinn</i>	231 500	81 400
<i>Ungdomstrinn</i>	239 900	84 500

Det estimerte gjennomsnittlige tilskuddet per elev dersom skolene var private er 177 523 kroner når de kombinerte skolene får høy sats både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet. Til sammenligning er gjennomsnittlig utgift per elev 166 992 kroner når skolene er kommunalt driftet. 66 pst. av skolene ville fått et høyere tilskudd per elev enn hva det hadde kostet kommunen å drive skolen per elev. Konklusjonen er at majoritetene av skolene fra kommuner med kun en skole, hadde kostet mer per elev dersom skolene var private, etter gammel tilskuddsmodell. Dette viser at den gamle tilskuddsmodellen sannsynligvis har gitt de kombinerte skolene for høyt tilskudd. Figuren under viser hvordan tidligere modell traff tilskuddsgrunnlaget. Når man vurderer treffsikkerheten til modellen, er det helt nødvendig å sammenligne mot hele tilskuddsgrunnlaget. Å kun sammenligne mot kommunene med bare en skole som har særdeles høye kostnader per elev, vil gi et misvisende bilde på treffsikkerheten. Det er også helt nødvendig å sammenligne 100 pst. av utgiften per elev med 100 pst. av tilskuddssatsen, selv om det bare er 85 pst. av satsen som utbetales i tilskudd. Det er lovens hensikt at de resterende 15 pst. skal finansieres med skolepenger, og dersom skolene selv velger å ikke ta skolepenger/kreve lite i skolepenger, er det et aktivt valg skolen tar selv.

Figur 1.11: Utgift per elev i kommuner med kun en skole som er kombinert, estimert tilskudd per elev i kommuner med en skole etter tidligere tilskuddsmodell og gjennomsnittsutgifter per elev i kommuner med mer enn én skole



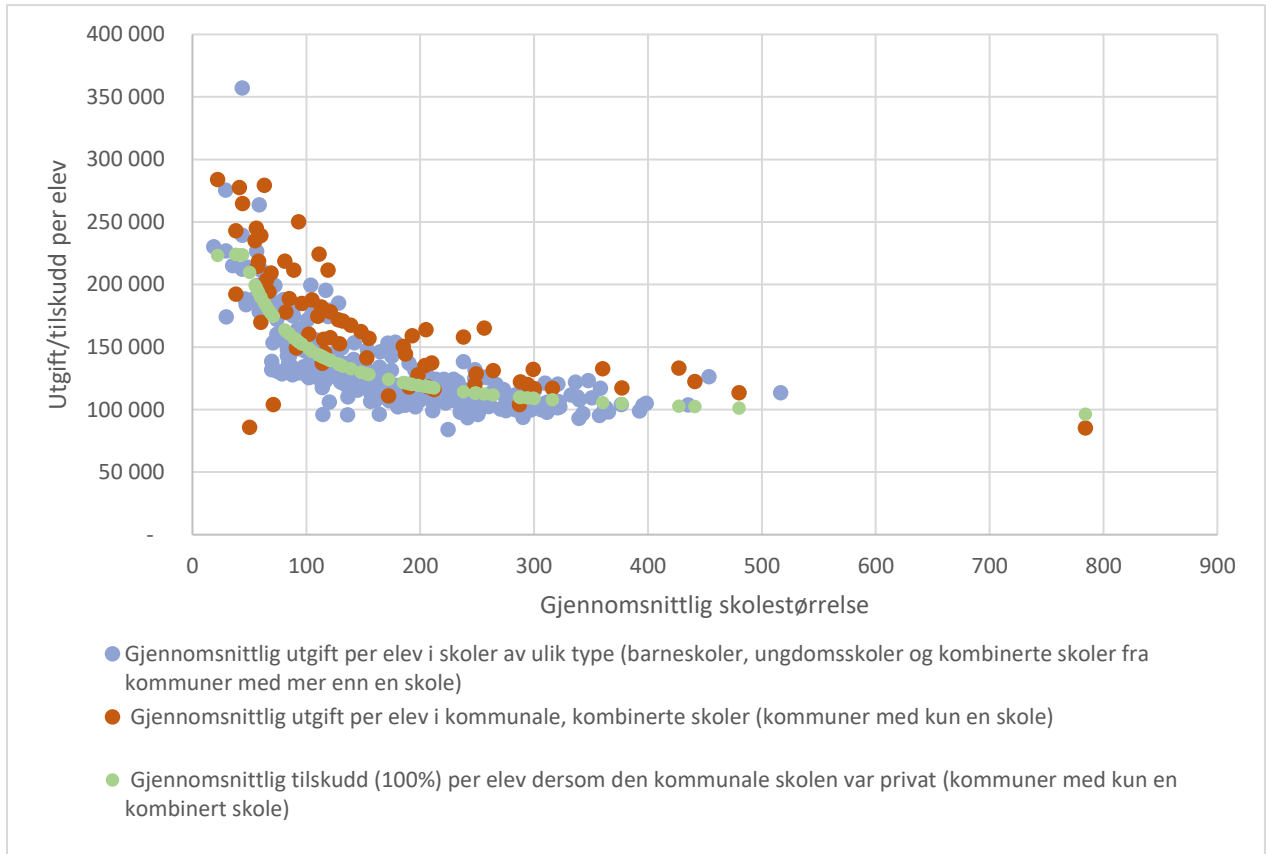
Tilskuddssatsene som brukes i analysen for ny tilskuddsmodell er følgende:

Tabell 1.8: Tilskuddssatser høsten 2024

<i>Trinn</i>	<i>Tom. 45 elever</i>	<i>Fom. 46 elever</i>
<i>Barnetrinn</i>	222 900	88 200
<i>Ungdomstrinn</i>	225 800	89 300

Det estimerte gjennomsnittlige tilskuddet per elev dersom skolene var private er 145 056 kroner. Til sammenligning er gjennomsnittlig utgift per elev 166 992 kroner når skolen er kommunal. 83 pst. av skolene ville fått et lavere tilskudd per elev enn hva det hadde kostet kommunen å drive skolen per elev. Konklusjonen er at majoritetene av skolene fra kommuner med kun en skole hadde kostet mindre per elev dersom skolene var private, etter ny tilskuddsmodell. Departementet tolker dette som et funn i tråd med forventningene, all den tid tilskuddsgrunnlaget fra alle kommuner inngår i tilskuddssatsen, ikke bare de kommunene med kun en skole, som har høyere kostnader per elev sammenlignet mot øvrige kommuner i tilskuddsgrunnlaget med tilsvarende skolestørrelse. Privatskoleorganisasjonene tolker dette som et bevis for at høy sats kun én gang gir de kombinerte skolene for lavt tilskudd. Kurven for beregnet tilskudd til en kombinert skole legger seg tydelig under kommunale kostnader i en kombinert skole.

Figur 1.12: Utgift per elev kommuner med kun en skole, estimert tilskudd per elev i kommuner med en skole etter gjeldende tilskuddsmodell og gjennomsnittlige utgifter per elev i kommuner med mer enn én skole



Vi kan oppsummere med at kommunene med kun en skole har høye kostnader per elev. Skolene ligger utelukkende i distrikts-Norge, og er ikke representative for hele tilskuddsgrunnet. At kommuner med kun en skole har høye kostnader per elev enn landssnittet, kan ikke generaliseres til at alle kombinerte skoler har høyere utgifter enn landssnittet. Vi finner holdepunkter for at kombinerte skoler i kommuner med kun en skole har en lavere kostnad per elev, sett opp imot elevkostnaden blant sammenlignbare kommuner med rene barne- og ungdomsskoler. Dersom de 70 kommunene som kun har en kombinert skole hadde vært private skoler, ville majoritetene av skolene fått et høyere tilskudd per elev sammenlignet med hva det kostet kommunen å drive de samme skolene, etter gammel tilskuddsmodell. Etter ny tilskuddsmodell er det motsatt.

Det er noen få private skoler med lang avstand til nærmeste offentlige tilbud som får et betydelig redusert tilskudd som følge av ny beregningspraksis for kombinerte skoler. Etter søknad til Utdanningsdirektoratet kan skolene som kan dokumentere mer enn 10 km reisevei til nærmeste offentlige skole motta et distriktstilskudd. Tilskuddet er budsjettstyrt, og kan bli gitt til kombinerte skoler som i innføringsåret får redusert tilskudd som følge av endret beregningspraksis.

Dagens praksis for kompensasjon for smådriftsulemper

En liten grunnskole har høyere utgifter per elev enn en stor grunnskole fordi en liten skole har færre elever å fordele utgiftene på. En tilskuddsmodell med en nasjonal tilskuddssats bygd på gjennomsnittlige driftsutgifter, vil ikke ta hensyn til smådriftsulemper. Resultatet ville ha vært at private grunnskoler måtte ha mange flere elever enn i dag for å kunne ha en bærekraftig økonomisk drift. Mange skoler har ikke et elevgrunnlag som gjør det realistisk å øke elevtallet.

Private grunnskoler blir kompensert for smådriftsulemper på to måter. For det første bygger tilskuddsgrunnlaget på et gjennomsnitt av gjennomsnittsutgiftene i kommunene. Det betyr at en kommune med få elever og høye utgifter per elev, veier like tungt som en kommune med mange elever og relativt lave utgifter per elev. Det gir et høyere tilskuddsgrunnlag per elev enn om en hadde lagt et nasjonalt gjennomsnitt til grunn. I tillegg er tilskuddssatsen høyere for de første 45 elevene ved skolen.

Privatskoleorganisasjonene viser til at dette betyr at både en barneskole og en ungdomsskole får høyere sats for de 45 første elevene, men dersom den nevnte barneskolen og ungdomsskolen organiseres under samme tak og samme ledelse, får skolen ikke høyere sats for 90 elever, men bare 45.

Privatskoleorganisasjonene mener dette er urimelig, men ser at høy sats for 90 elever til kombinerte skoler kan gi noen skoler for høyt tilskudd. Det er kun påvist en liten innsparingsgevinst når kommuner lar en barneskole og en ungdomsskole bli erstattet av en kombinert skole. Privatskoleorganisasjonene mener dette taler for at kombinerte skoler først og fremst må sees på som summen av en barneskole og en ungdomsskole, med en liten innsparing. Dette innebærer høyt tilskudd både på barnetrinnet og ungdomstrinnet, men med en korreksjon for innsparingen ved å samordne barnetrinn og ungdomstrinn i én organisatorisk enhet.

Finansiering av skolebygg

Tilskudd til skolebygg i private grunnskoler

Skoler godkjent etter privatskoleloven får statstilskudd basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i offentlige skoler som rapporteres i KOSTRA. Løpende utgifter til vedlikehold er inkludert i driftsutgiftene. Også kostnader til husleie er inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Kostnader til husleie utgjør nok i realiteten en liten andel av de offentlige skolenes driftskostnader, da de fleste offentlige skolebygg er kommunalt eid. Investeringsutgifter til skolebygg er ikke inkludert i tilskuddssatsen til privatskolene, da dette ikke er driftskostnader, men kapitalkostnader.

I 2014-budsjettet ble det opprettet en ordning med kapital- og husleietilskudd til private skoler over kap. 228, post 82. Formålet med tilskuddet er å bidra til finansieringen av husleie, vedlikehold og rehabilitering av bygg. Tilskuddet er rammestyrkt og blir fordelt på grunnlag av elevtall mellom de private skolene som får driftstilskudd over kap. 228, post 70 og 71. I 2024 er kapitaltilskuddet til private grunnskoler på 50,9 mill. kroner, som utgjør om lag 1 784 kroner per elev.

I tillegg til skolepengene på inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget kan det kreves ekstra skolepenger for dekning av utgifter til husleie/kapitalkostnader med inntil 3 400 kroner for elever i grunnskolen, jf. økonomiforskriften § 5-1 fjerde ledd.

Utgifter til skolebygg

Det finnes per i dag ingen samlet oversikt over de faktiske kapitalutgiftene til de private skolene. Det kan likevel legges til grunn at det er stor variasjon mellom skolene avhengig av eksempelvis hvor i landet de ligger, og om de har overtatt skolebygg uten vederlag. Det er også variasjon i skolenes kapitalutgifter ut fra om de eier eller leier skolebygg.

Det er gjort flere forsøk på å anslå kapitalkostnadene i offentlige skoler og privatskoler. De ulike undersøkelsene viser at det er krevende å regne ut et presist anslag for kapitalkostnader i offentlige skoler. Kommuner fører kostnadene på ulikt vis og ikke alle kostnadene inngår i tilskuddsgrunnlaget for privatskolene, blant annet når investeringer ikke lånefinansieres. Tabellen under gir en oversikt over ulike tall fra tilgjengelige kilder om kapitalkostnader.

Tabell 1.9: Kapitalkostnader i offentlige/private grunnskoler

Kilde	Kapitalkostnad pr. elev pr. år (nominelle kroner)	Kapitalkostnad pr. elev (i 2024-kroner)
Multiconsult	30 115 (2011)	50 800
Vista Analyse, offentlige grunnskoler	22 400 (2014-2017)	31 900
Vista Analyse, barneskole (basert på kapitaltilskudd for barnehage)	11 100 kr. (2017)	15 500
Vista Analyse, ungdomsskole/vgs (basert på kapitaltilskudd for barnehage)	12 100 (2017)	16 900
Vista analyse, leiekostnader i private skoler	23 340 (2017)	31 700
Vista Analyse, eiekostnader i private skoler	9 800 (2017)	13 900
Agenda Kaupang, minimumsestimat	12 528 (2022)	13 300
Udir, uttrekk fra tilskuddsgrunnlaget	9 600 (2022)	10 200
Statsbudsjettet, kapital- og husleietilskudd, kap. 228, post 82		1 784

Hvordan avskrivingskostnader kan innlemmes i tilskuddsmodellen

I satsberegningen for 2024, basert på innrapporterte KOSTRA-tall for 2022, hadde kommunene en samlet kostnad på 5,8 mrd. kroner til avskrivninger, som utgjør om lag 7 pst. av tilskuddsgrunnlaget. Det er stor variasjon mellom kommunene for denne funksjonen i KOSTRA, fra kommuner som er registrert uten slike kostnader til kommuner med opptil 20

pst. av tilskuddsgrunnlaget. Ved å innlemme kostnadene til avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget vil dette gi en økt budsjetteffekt på anslagsvis 282,2 mill. kroner totalt for private grunnskoler i Norge og utlandet. Dette fordeler seg med 273,9 mill. kroner for private grunnskoler i Norge og 8,3 mill. kroner for private grunnskoler i utlandet.

I anmodningsvedtak nr 376, 19. desember 2017 ba Stortinget den daværende regjeringen om å utrede hvordan kostnader til bygg kan innlemmes i tilskuddsgrunnlaget for privatskolene, basert på kostnader tilsvarende skoler i det offentlige har av kapitalutgifter, for deretter komme tilbake til Stortinget på en egnet måte. I den forbindelse utredet departementet ulike alternativer⁷.

Siden det ikke er lov å ta utbytte (jf. privatskoleloven § 6-3) og fordi staten kan kreve tilbake verdi av eiendeler ved nedleggelse (jf. økonomiforskrift til privatskolelova § 9-2), påpeker privatskoleorganisasjonene at det ikke er risiko for at skoleeiere kan misbruke full dekning av kapitalkostnader.

Kostnader som ikke er med i tilskuddsgrunnlaget

Noen kostnader i kommunale skoler inngår ikke i tilskuddsgrunnlaget til private skoler. Dette inkluderer kommunenes utgifter til fellesadministrative tjenester (overheadkostnader), kapitalkostnader og utgifter til spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Selv om overheadkostnader og finansieringsmodellen for spesialundervisning ikke direkte ligger innenfor arbeidsgruppens mandat, anser privatskoleorganisasjonene det som viktig kunnskap for å få et helhetlig bilde av den økonomiske situasjonen til privatskoler. Å se på kapitalkostnader ligger inne i mandatet, og dette er omtalt over.

Det understrekes at omtalene om overheadkostnader og spesialundervisning under er innspill fra privatskoleorganisasjonene, som departementet ikke har vurdert.

Overheadkostnader

Ifølge en rapport fra Agenda Kaupang⁸ finnes det overheadkostnader til administrasjon som kommer den kommunale grunnskolen til gode, men som ikke er inkludert i dagens tilskuddsberegning for private skoler. Dette dreier seg blant annet om tjenester til lønn, personal, regnskap, revisjon, eiendomsforvaltning, arkiv, og saksbehandling. Ifølge Agenda Kaupang utgjør disse kostnadene 3,9 pst. av direkte driftskostnader.

Privatskoler har også disse kostnadene, men det dekkes ikke i tilskuddsgrunnlaget. For å beregne overheadkostnadene, mener privatskoleorganisasjonene det kan være relevant å gjøre en sammenligning med private barnehager. Disse får 4,3 pst. i administrasjonspåslag i sin tilskuddsmodell. I dette ligger et påslag på 0,3 pst. for pensjonsutgifter. For barnehager ligger slike utgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget. Dersom overheadkostnadene er like for

⁷ [Friskolers kapitalkostnader \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

⁸ Agenda Kaupang. *Kostnader i kommunal grunnskole*. Utvidet versjon 23.10.2023. Rapportnummer R1022406

barnehagedrift og skoledrift i kommunene, vil et påslag på 4 pst. i tilskuddet til private grunnskoler og videregående skoler være rett nivå.

Ved å innlemme overheadkostnadene i tilskuddsgrunnlaget for grunnskoler, ville dette gitt, etter privatskoleorganisasjonenes beregninger, en økt budsjetteffekt på anslagsvis 150 mill. kroner for tilskuddet i 2023. For videregående skoler ville det anslagsvis blitt 80 mill. kroner.

Finansiering av spesialundervisning

Privatskoler får ingen midler gjennom tilskuddsordningen til spesialundervisning. Alle kostnader til spesialundervisning trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget. Uttrekket baseres på hvor stor prosentandel spesialundervisningstimene utgjør av alle undervisningstimer totalt sett i landet. Det utgjør ca. 24 pst. for grunnskolene. Det betyr at det er gjennomsnittskostnaden for hva en undervisningstime koster i de offentlige skolene som danner grunnlaget for hvor mye som trekkes pr. spesialundervisningstime hos privatskolene.

I Agenda Kaupangs rapport kommer de frem til en timepris på 1 871 kroner for spesialundervisning i kommunale grunnskoler. Ved bruk av Udirs beregning for tilskuddsgrunnlaget fra Halden kommune, på alle landets kommuner, blir timeprisen 1 804 kroner. Staten trekker altså over 1800 kroner pr. spesialundervisningstime fra tilskuddsgrunnlaget til privatskoler.

Det har vært vanskelig å finne presist svar på hvor mye friskolene i gjennomsnitt får refundert fra kommunene. Det er viktig å presisere at en god del kommuner refunderer også utgifter til vedtak om assistenter. Dette trekkes ikke ut av tilskuddsgrunnlaget for private grunnskoler. Det gjør at samlet refusjon fra kommuner er nærmere uttrekket enn det ellers ville ha vært. Likefullt er det en stor differanse mellom hva som trekkes ut og hva som refunderes. KOSTRA-posten «202 Grunnskole, Kjøp av andre (private)» gir et godt utgangspunkt for hva som burde trekkes, men denne posten inneholder mer enn bare kjøp av tjenester til spesialundervisning. Her ligger også leirskole og andre kostnader, så den reelle refunderte gjennomsnittsprisen er vesentlig lavere enn hva summen i den posten tilsier.

Staten, gjennom Statsforvalteren i Oslo og Viken, bruker egne satser for spesialundervisning i utenlandsskolene. De er på henholdsvis 929 kroner for en lærertime og 465 kroner for en assistenttime. Disse satsene er vesentlig lavere enn hva som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget. Privatskoleorganisasjonene mener det vil være rimelig om staten oppgraderte satsen for utenlandsskolene til den timesatsen som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget.

Refusjonsordningen er den samme for de videregående skolene, men tilskuddsberegningen er annerledes. Kostnadene til spesialundervisning er ikke inkludert i tilskuddsgrunnlaget og trekkes derfor heller ikke ut. Man må derfor bruke andre metoder for å beregne hvordan finansieringsordningen slår ut for de videregående skolene.

For videregående skoler viser tall fra SSB (tabell 12368) at 8,4 pst. av elevmassen (de som går i friskoler) får 4,7 pst. av midlene til spesialundervisning. Spesialundervisningens andel

av kostnadene i fylkeskommunale videregående skoler er om lag 18 pst., mens andelen refusjon av spesialundervisning utgjør 7 pst. av tilskuddsgrunnlaget for friskoler. Det er derfor sannsynligvis minst like store urimeligheter i finansieringen av spesialundervisning for de videregående skolene.

Når ulike kommuner og fylker selv velger hvordan de vil finansiere spesialundervisningen, gir det store forskjeller og samtlige modeller underfinansierer privatskolene sammenlignet med hva de trekkes for i tilskuddsgrunnlaget.

Finansieringsordningen av spesialundervisning til privatskoler skal være et reelt nullspill, der privatskolene får refundert det samme som de trekkes for. På kort sikt bør finansieringsordningen korrigeres slik at det ikke trekkes mer enn det refunderes.

Den nye opplæringsloven som trer i kraft 1. august 2024, endrer på både begreper og innhold i det som handler om spesialundervisning etter gjeldende regelverk. I nytt regelverk deles «spesialundervisningen» i tre ulike tilrettelegginger. Det vil derfor være hensiktsmessig å bruke omleggingen av loven til også å korrigere føringen i KOSTRA, slik at kommunene fordeler utgiftene på de nye tre tilretteleggingene.

Privatskoleorganisasjonene mener at hvis det gjennomføres både en endring i føringene i KOSTRA og i tildelingen av refusjon til private skoler, vil vi få en presis måte å knytte trekk i tilskuddsberegningen til refusjon fra (fylkes)kommunene.

Privatskoleorganisasjonene peker på at det ideelt sett beste for elever med rett til spesialundervisning vil være en omlegging av finansieringen til en statlig ordning. En ordning som vil sikre like rettigheter for elevene, uavhengig hvor de bor og hvilken skole de går på, vil være at statsforvalterne fatter vedtak og et vedtak utløser statlige midler som følger eleven, uansett om eleven går på en kommunal, fylkeskommunal eller privatskole. Det vil kunne styrke spesialundervisningen for alle elever i hele landet.

Rammevilkår ved offentlige og private grunnskoler – juridiske rammebetingelser

Kompetansekrav til undervisningspersonalet i private skoler

Opplæringen i godkjente private skoler skal i innhold og nivå gi elevene de samme kunnskapene og ferdighetene som den offentlige skolen, jf. privatskolelova § 4-2. Det stilles derfor som hovedregel de samme kompetansekravene til undervisningspersonalet i private skoler som i offentlige skoler.

I skoler som er godkjent til å drive på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning (dvs. steinerskoler og montessoriskoler) skal minst halvparten av undervisningspersonalet ha spesialkompetanse til å gjennomføre den anerkjente pedagogiske retningen, jf. forskrift til privatskolelova § 8A-1.

Jevngode læreplaner

Privatskoler skal enten følge offentlige læreplaner, eller annen jevngod læreplan som er

godkjent av Utdanningsdirektoratet, jf. privatskolelova § 2-3. For skoler godkjent etter privatskolelova § 2-1 andre ledd bokstav a. (livssyn), bokstav b. (anerkjent pedagogisk retning) og bokstav c. (internasjonale skoler) – samt tidligere profilskoler – stiller regelverket særlige krav til skolens læreplaner. Resten av skolene følger Kunnskapsløftets læreplaner (LK20). De særlige kravene til læreplaner er regulert i forskrift. Udir har utarbeidet et eget rundskriv som veileder nærmere (siste versjon; [Udir- 02-2011](#)).

Alle skolene må ha jevngode læreplaner og fag- og timefordeling. Om fag- og timefordelingen står det blant annet i rundskrivet at kompetansemålene i hvert fag har et omfang av faglig innhold som svarer til timeomfanget i fag- og timefordelingen. Det totale timetallet i skolens fag- og timefordeling må derfor minimum tilsvare timetallet i LK20. Dersom timetallet i LK20 øker, må skoler godkjent etter privatskolelova øke timetallet i samsvar med dette.

Skolene som følger LK20 står fritt til å tilby flere timer, mens skoler som har alternative læreplaner må få fag- og timefordelingen godkjent sammen med læreplanene. Fra Udir 02-2011: «Skoler som er godkjent for å følge LK20 fullt ut, jf. forskrift til friskoleloven § 2A-4b, står fritt til å tilby flere timer. Et utvidet timetall utløser ikke økt tilskudd, og timene kan kun brukes til opplæring etter læreplanene i Kunnskapsløftet. Skolens fag- og timefordeling fastsettes av skolens styre. Skoler som er godkjent for å drive etter alternative læreplaner, jf. forskrift til privatskolelova §§ 2A-2, 2A-3, 2A-4 og 2A-4a, må få fag- og timefordelingen godkjent som en del av skolens læreplaner.»

Det er ikke et krav om at skolene må ha et høyere timetall enn LK20, og et timetall utover minste timetallet påvirker ikke skolens tilskudd.

Skoler som er godkjent etter privatskolelova § 2-1 andre ledd bokstav a, b og c (og tidligere profilskoler) kan få godkjent å flytte timer mellom fag. Det er ikke forskriftsfestet hvor mange timer som kan flyttes fra et fag til et annet. Utdanningsdirektoratet må gjøre en konkret vurdering av skolens søknad i det enkelte tilfellet, jf. kravet om jevngod opplæring. Skolen må være oppmerksom på at elevene kan få mindre tid til å nå kompetansemålene i enkelte fag når skolen velger å flytte timer mellom fagene.

Krav om synliggjøring av skolens grunnlag i læreplanene

I tillegg til at skolens lærerplaner oppfyller kravet til jevngod opplæring er det særlige krav til å synliggjøre skolens grunnlag i læreplanene. For at kravene til synliggjøring av skolens grunnlag skal oppfylles, må de aktuelle skolene enten ha tillegg eller endringer i forhold til LK20. Noen skoler har egne læreplanverk. Alle de alternative læreplanene må godkjennes av Utdanningsdirektoratet og ligge innenfor rammen av jevngod opplæring. Det stilles ikke krav om at skolene må utvide timetallet for at kravet til synliggjøring oppfylles. Det er heller ikke noe som utelukker at skolene kan søke om et timetall som går ut over minstetimetallet. Et utvidet timetall kan f.eks. brukes til å synliggjøre skolens grunnlag, men det er ikke et krav om dette.

Nærmere om kravene til grunnlag a, b, og c og tidligere profilskoler

Skoler som er godkjent etter privatskolelova § 2-1 andre ledd bokstav a. må synliggjøre

verdigrunnlaget sitt i læreplanen, både i overordnet del, og i læreplaner for relevante fag på alle trinn/hovedtrinn i grunnskolen og trinn i videregående opplæring. I tillegg kan det godkjennes at disse skolene flytter timer mellom fag for å styrke fag som er viktige for skolens grunnlag.

Skoler som driver etter en anerkjent pedagogisk retning må synliggjøre den anerkjente pedagogiske retningen i læreplanen, både i overordnet del og i læreplaner i relevante fag. Opplæringen må representere en sammenhengende idé og et verdigrunnlag som normalt ikke realiseres i den offentlige skolen. For disse skolene kan det godkjennes at timer flyttes mellom fag og trinn når dette er vesentlig for skolens pedagogiske egenart. Internasjonale skoler skal følge en jevngod internasjonal læreplan med et minimum timetall som tilsvarer LK20.

Tidligere profilskoler måtte synliggjøre profilen sin i læreplanen, både i overordnet del, og i læreplaner for relevante fag på alle trinn/hovedtrinn i grunnskolen og trinn i videregående opplæring. I tillegg kunne det godkjennes at disse skolene flytter timer mellom fag for å styrke fag som er viktige for skolens profil.

Dekning av utgifter til spesialundervisning i private skoler

Med virkning fra høsten 2017 ble det innført et krav i privatskoleloven § 3-6 om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle private skoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, og at midlene skal relateres til antall elever med spesialundervisning og ikke totalt elevtall ved den enkelte skole. Den nærmere lovforståelsen er utdypet i en veileder fra departementet datert 17. juni 2021. Privatskoleorganisasjonene har gitt flere innspill til endringer i veilederen. Departementet har vurdert innspillene, og sendte 3. april 2024 et utkast til endringer i veilederen på en innspillsrunde til privatskoleorganisasjonene og KS.

Konklusjon

Privatskoler som er godkjent etter privatskoleloven skal ha økonomiske vilkår til å gi elevene en opplæring som er jevngod med opplæringen i den offentlige skolen. Det skal være mulig å opprette og drive private skoler i alle deler av landet, også der elevgrunnlaget er lite. Derfor må tilskuddsmodellen ta hensyn til smådriftsulempene til skoler med få elever. Dagens tilskuddsmodell tar hensyn til dette, bl.a. ved at skolene får en høyere tilskuddssats for de første elevene på skolen. Siden private skoler i snitt har færre elever enn kommunale skoler, bidrar det til et høyt driftstilskudd per elev i private skoler sett i forhold til gjennomsnittsutgiftene per elev i de fleste kommuner.

Analysene fra konsulentselskapet EY kan ikke brukes til å si noe klart om forholdet mellom kostnadsnivået i kommunale skoler og tilskuddet til private skoler på skolenivå. Imidlertid gir analysene noe økt kunnskap om kostnadsforskjeller mellom ulike typer skoler. Ifølge EYs analyser er kostnad per elev betydelig lavere i rene barneskoler enn i ungdomsskoler og kombinerte skoler. Denne kostnadsforskjellen er klart høyere enn forskjellen mellom satsene for barnetrinn og ungdomstrinn i tilskuddsmodellen.

Analysene i rapporten om kommuner med én (kombinert) skole bidrar til økt kunnskap. Kommunene med kun en skole, som er kombinert, har høye kostnader per elev.

Departementet mener at disse skolene, som utelukkende ligger i distrikts-Norge, ikke er representative for hele tilskuddsgrunnlaget. Derfor kan ikke funnene etter departementets mening generaliseres til at alle kombinerte skoler har høyere utgifter enn landssnittet.

Privatskoleorganisasjonene mener at kommuner med én (kombinert) skole ikke har høyere kostnader pr. elev enn det andre kommuner har, når man tar hensyn til skolestørrelse i sammenligningene. Svært mange av de aktuelle kommunene er små og har et lavt antall barn i skolealder. Den ene skolen som kommunen har, er derfor en liten skole, og små skoler har høy kostnad pr. elev.

Arbeidsgruppen samlet finner holdepunkter for at kommunens utgifter til grunnskoleopplæring pr. elev går ned ved bruk av kombinerte skoler i stedet for separate barne- og ungdomsskoler. Denne konklusjonen er basert på sammenligninger av kommuner med likt samlet elevtall, der den ene gruppen av kommuner har kombinerte skoler, mens kommunene man sammenligner med, har valgt separate barne- og ungdomsskoler.

I sum indikerer kunnskapsgrunnlaget i rapporten smådriftsulemper i små kombinerte skoler utover smådriftsulempene i rene barneskoler eller ungdomsskoler, som følge av få elever på mange trinn. Det er vanskelig å fastsette størrelsen på en slik ekstra smådriftsulempe for kombinerte skoler. Privatskoleorganisasjonene mener at KOSTRA-tall kan gi indikasjoner på størrelsen og gjør rede for dette nedenfor.

Enkelte kostnader i kommunale grunnskoler inngår ikke i tilskuddsgrunnlaget til private grunnskoler. Dette gjelder bl.a. investeringsutgifter til skolebygg. Det er mulig å legge inn disse kostnadene i tilskuddsgrunnlaget til private grunnskoler for å bidra til å motvirke reduksjonen i tilskudd for kombinerte private grunnskoler med ny tilskuddsmodell og beregningspraksis. Det vil samtidig øke tilskuddet til alle private grunnskoler. Det er også administrasjonskostnader i kommunene knyttet til skole drift som ikke inngår i tilskuddsgrunnlaget til de private grunnskolene.

Kostnader til spesialundervisning og særskilt språkoplæring trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget fordi disse kostnadene skal dekkes av kommunene. Departementet ser at det kan være mangler i kostnadsdekningen for spesialundervisningen i noen private grunnskoler. Departementet mener imidlertid at det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag og mer utredning om det skulle vurderes endringer i finansieringen av spesialundervisning i private skoler. Dette måtte ev. også ses i sammenheng med finansieringen av spesialundervisningen i kommunale skoler.

Merknader fra privatskoleorganisasjonene

Ifølge privatskoleorganisasjonene viser undersøkelsene som er gjort for arbeidsgruppen følgende:

1. Tilskuddsordningen underfinansierer privatskolene

Dette er omtalt i rapporten ovenfor. Privatskoleorganisasjonene vil framheve hvor viktig det er at manglene i tilskuddsberegningen blir rettet opp.

2. Totalkostnaden for ungdomsskoler øker med økende elevtall på en annen måte enn for barneskoler

EYs undersøkelser viser at stordriftsfordeler slår inn på et lavere elevtall i ungdomsskoler enn i barneskoler. Generelt gjelder det at kostnadene pr. elev reduseres med økende elevtall. Generelt gjelder det også at i små skoler er reduksjonen pr. elev stor for hver elev som elevtallet øker med, mens reduksjonen for hver nye elev er mindre i større skoler. EYs undersøkelser viser videre at variasjonen i totalkostnad med økende elevtall varierer ut fra skoletype. For ungdomsskoler endres reduksjonen i totalkostnader pr. elev fra stor reduksjon til mindre reduksjon allerede ved skolestørrelsen 75-150 elever, mens for barneskoler er det først i gruppen med skolestørrelse 150-300 elever at det skjer en endring i hvor mye totalkostnaden reduseres for hver elev som kommer i tillegg.

Privatskoleorganisasjonene mener dette indikerer at det trengs grundigere analyser av hva smådriftsulempe er i ulike skoletyper og ved hvilken skolestørrelse i disse skoletypene man kan si at smådriftsulempen ikke har effekt lenger.

3. Kombinerte skoler har høyere utgift pr. elev enn antatt

EYs analyse viser at kombinerte skoler har en kostnad pr. elev marginalt over ungdomsskoler og betydelig over barneskoler. Udir har undersøkt 70 kommuner som kun har én skole, og den er kombinert, og har ved det funnet fram til god informasjon om kostnad pr. elev i kombinerte skoler.

Udir har også sammenlignet utgiftene i kommunale kombinerte skoler i kommuner med én skole med hva disse skolene ville fått med 100 pst. av privatskolenes tilskuddsgrunnlag som driftstilskudd, og funnet at de aller fleste av de kommunale skolene ville hatt betydelig mindre å drive for med dette tilskuddet sammenlignet med de kostnadene de har pr. elev etter kommuneregnskapene.

Privatskoleorganisasjonene mener dette er nye tall som gjør det nødvendig å endre fra og med budsjettåret 2025 den tilskuddsberegningen for kombinerte skoler som gjelder fra og med 01.07.2024.

VEDLEGG – Uttalelse fra friskoleorganisasjonene angående mulige nye tilskuddsmodeller

I første omgang vil innlemmelse av kostnader som nå ikke er dekket av tilskuddsgrunnlaget, være svært vesentlig for å nå lovfestet nivå på 85 % av kostnader i offentlige skoler. Det vil også være avgjørende for at forslagene til tilskuddsmodeller under ikke fratar noen skoler eksistensgrunnlaget.

I tillegg til dette er friskoleorganisasjonene av den oppfatning at tallmaterialet man sitter med nå, gjør det nødvendig med en bred vurdering av hva som er den mest riktige måten å beregne tilskudd til private grunnskoler på. Organisasjonene mener ikke å ha funnet den ene, sanne løsningen, men vi gir vårt bidrag ved å peke på mulige løsninger. Vi har ikke konsekvensutredet alle sider ved forlagene, og tar forbehold om at et forslag, ved nærmere studier, kan vise seg å ikke være så godt som vi i første omgang trodde.

Nedenfor gir vi våre vurderinger.

Nye utregninger

Foreløpige utregninger ved bruk av KOSTRA- og GSI-tall, indikerer at det kan være en kostnadsbesparelse på mellom 1-10 % på å samle elevene i en kombinert skole i stedet for å fordele dem på rene barne- og ungdomsskoler. Ved bruk av kostnader i 70 kommuner, som bare har én skole, kan man finne forskjeller mot resten av kommunene, som har henholdsvis 3/5 barneskoler, 1/5 ungdomsskoler og 1/5 kombinerte skoler.

Det er også mulig å hente kunnskap ved å sammenligne de 70 kommunene med én kombinert skole, med kostnader i de 85 kommunene som ikke har kombinerte skoler i det hele tatt, bare rene barne- og ungdomsskoler.

Hvis vi sammenligner disse kommunene med utgangspunkt i tilsvarende gjennomsnittlig elevtall, viser resultatene, avhengig av antall elever på hvert trinn, at det er en besparelse på et sted mellom 1-10 % på å velge å samle elevene i en kombinert skole.

Hvis man sammenligner de 70 kommunene med bare én kombinert skole mot 8 kommuner som bare har én barneskole og én ungdomsskole, altså det direkte motsatte valget av å samle elevene i én kombinert skole, får man noe tilsvarende resultater. Da blir resultatet ca. 6 % besparelse på å samle dem i en kombinert skole.

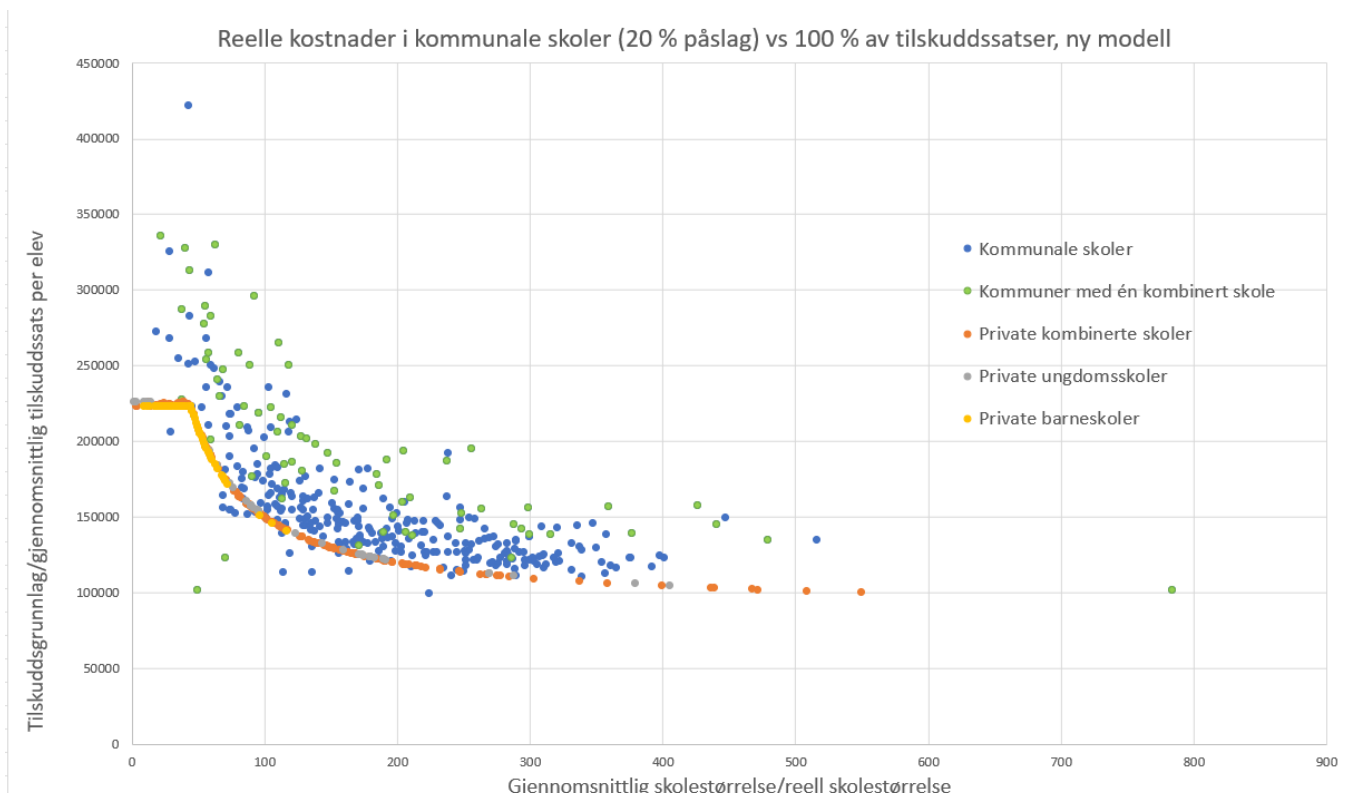
Det er viktig å presisere at det er statistiske utfordringer knyttet til utregningene, spesielt når utvalget blir lite.

Tallgrunnlaget indikerer at kostnadene for en kombinert skole kun er litt lavere enn samlede kostnader for alternativet med separat barne- og ungdomsskole. Dette innebærer at å gi en kombinert skole høy sats for kun de første 45 elevene er urimelig. De reelle kostnadene for en kombinert skole ligger vesentlig nærmere samlede kostnader for oppsplittede barne- og ungdomsskoler, enn rene barne- eller ungdomsskoler, med samme elevtall.

Kostnader som utelates i tilskuddsgrunnlaget

Når det gjelder kostnader som utelates i tilskuddsgrunnlaget, samt måten spesialundervisning finansieres på, medfører det at privatskoler skulle hatt over 20 % påslag på tilskuddsgrunnlaget for å komme opp i 85 % av kostnader i offentlige skoler.

Hvis vi sammenligner 100 % privatskoletilskudd med ny modell, med 100 % reelle kostnader i kommunale skoler (20 % påslag), får vi figuren under, som viser den reelle virkeligheten for privatskolene. Verst er det for kombinerte privatskoler som ligger vesentlig lavere enn de



grønne prikkene som viser kommunale kombinerte skoler (kommuner med bare én kombinert skole).

Figuren viser 100 % tilskuddsgrunnlag. Privatskolene får 85 % av dette, og deretter kan man ta inn 15 % av høy sats i skolepenger fra foreldre. Den høye satsen er et uttrykk for statens støtte til å kunne drive små skoler og er derfor høyere enn hva som er 15 % av gjennomsnittskostnaden pr. elev i kommunene. Men selv om de private skolene fullt ut utnyttet muligheten til å ta så høy foreldrebetaling som 15 % av høy sats, ville foreldrebetalingen ikke være i nærheten av å veie opp for den påviste underfinansieringen av private grunnskoler.

Primærforslag til tilskuddsmodell

Vi tenker at den mest presise tilskuddsmodellen vil være å behandle kombinerte skoler som summen av én barneskole og én ungdomsskole, men med en liten reduksjon for de besparelsene det ser ut til å være med å samle alle elevene under ett tak.

Selv om det er statistiske utfordringer med utregningene ovenfor, gir de en indikasjon på at en modell med høy sats for de første 45 elevene, både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet, men med en liten reduksjon, kan være en presis modell for tilskudd til kombinerte privatskoler. En reduksjon på 5 pst. på gjennomsnittlig kostnad pr. elev (ca. 152 000 kroner ifølge Grønt hefte) for de første 45 elevene både på barnetrinnet og på ungdomstrinnet, kan se ut til å treffe godt. Da vil man også utjevne noe av tendensen til at små skoler kommer bedre ut enn store skoler. I sum vil korrigeringen utgjøre en reduksjon i tilskuddet til kombinerte privatskoler med ca. 90 mill. kroner. sammenlignet med gammel modell.

En slik modell korrigerer i utgangspunktet ikke for at det kan se ut som at det er vesentlig større forskjeller mellom kostnader på barnetrinn og kostnader på ungdomstrinn enn gjeldende beregninger med årstimer (ca. 1,2 pst.) skulle tilsi. Jmf. beregninger fra EY og Agenda Kaupang er forskjellene om lag 20 pst. mellom barne- og ungdomstrinn, ved bruk av årsverk.

Hvis man legger inn denne forskjellen i satsene, vil det medføre noe mindre tilskudd for de kombinerte privatskolene, fordi fordelingen mellom elever på ungdomstrinn og barnetrinn er om lag 34 % og 66 %. Da vil tilskuddet reduseres med ca. 140 mill. kr. sammenlignet med gammel modell.

Mulig tilskuddsmodell

En annen mulig modell er å bruke en egen sats for kombinerte skoler, i tillegg til satser for barnetrinn og ungdomstrinn. Ved å bruke årsverk som indikator for kostnadsforskjellene i de ulike skoletypene, og regne ut satser på bakgrunn av det, vil man til dels kunne hensynta de høyere kostnadene i kombinerte skoler. Samtidig er det vesentlige utfordringer med denne modellen i og med at det er store forskjeller mellom skoletypene i årsverk pr. elev når man ser på ulike skolestørrelser. I gruppen 75-149 elever ligger kombinerte skoler 36 % høyere enn rene barneskoler i årsverk pr. elev. Blant de største skolene (300+ elever) er forskjellen 14 %, og blant de minste skolene (1-74 elever) er det 21 %. I og med at de fleste kombinerte privatskoler er små og mellomstore skoler, vil de komme dårlig ut med en modell som baseres på gjennomsnittlig årsverk. Den må ha vesentlige korrigeringer for å ta høyde for at det er størst forskjeller innenfor skolestørrelser der de kombinerte skolene fortsatt ikke har fulle klasser (100 – 200 elever). Det kompliserer modellen og gjør at vi foreløpig ikke anbefaler en slik modell. Her vil det eventuelt være nødvendig med grundigere utredninger for å finne en riktig innretning på en slik modell.

Viktig presisering

Både primærforslaget og den mulige modellen innebærer kutt i tilskuddet for kombinerte privatskoler. Det vil gjøre at de må drive for vesentlig mindre enn tilsvarende kommunale kombinerte skoler, dersom det ikke kompenseres med å ta inn kostnader i tilskuddsgrunnlaget som foreløpig utelates. Det er derfor svært vesentlig at disse modellene ses i lys av å rette opp tilskuddsgrunnlaget, slik at det reelt blir 85 % av kostnader i kommunale skoler. Vi vil derfor understreke at vi ikke kan anbefale noen modeller uten at

kostnadene som nå utelates av tilskuddsgrunnlaget, blir innlemmet. Uten dette blir utgangspunktet for alle modeller uansett feil.

Høring om endring i økonomiforskriften

Udir har sendt på høring forslag om endring i økonomiforskriften. Det foreslås å beskrive tilskuddsmodellen slik den ble beskrevet i vedtatt Statsbudsjett for 2024.

Privatskoleorganisasjonene vil i sine høringssvar beskrive alternative tilskuddsmodeller.