

Finansiering av private grunnskoler

1. Arbeidet med tilskuddsmodell for private grunnskoler

1.1. Status for arbeidet med ny tilskuddsmodell

Det er varslet i Prop. 1 S (2021-2022) og Prop. 1 S (2022-2023) for Kunnskapsdepartementet at det skal utredes en ny tilskuddsmodell for private grunnskoler. 18. oktober 2022 ble det avholdt et innspillsmøte med privateskoleorganisasjonene om arbeidet med ny tilskuddsmodell. Departementet mottok skriftlige innspill fra KFF og Abelia i etterkant av møtet.

I dette dokumentet gjør departementet rede for kunnskapsgrunnlaget om finansiering av private grunnskoler. Videre drøftes prinsipper om sammenhengen mellom skolestørrelse og særtrekk ved enkeltkommuner på den ene siden, og kostnader til grunnskole på den andre siden.

Departementet ønsker et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere endringer i tilskuddsmodellen, og ber derfor privateskoleorganisasjonene om innspill og kommentarer til fremstillingen i dette dokumentet.

1.2. Disposisjon

Dokumentet er bygget opp med følgende struktur:

- En oppsummering av kunnskapsgrunnlaget om private grunnskoler
- En gjennomgang av dagens finansieringsystem
- En drøfting av sammenhengen mellom utgiftene til grunnskole i kommunene og tilskuddet til private grunnskoler.

2. Kunnskapsgrunnlaget om private skoler

2.1. Godkjenningsgrunnlag

Høsten 2022 var det 266 godkjente private grunnskoler i Norge. For å bli godkjent som en privat grunnskole må skolen drive virksomheten sin på et særskilt grunnlag, som spesifisert i privateskoleloven § 2-1. Det er seks skoler som ikke er godkjent på et særskilt grunnlag. Det følger av at det i perioden 1. oktober 2003 til 9. juni 2006 ikke var krav om å oppfylle et særskilt godkjenningsgrunnlag for å bli godkjent.

Det er flest private grunnskolene er godkjent etter privateskoleloven § 2-1 bokstav b) anerkjent pedagogisk retning, etterfulgt av § 2-1 bokstav a) livssyn. I tillegg til de private grunnskolene i tabellen under, er det ni private grunnskoler i utlandet og syv private grunnskoler som gir særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede elever. Den tysk-norske skolen i Oslo er ikke godkjent etter privateskoleloven. Skolen får likevel beregnet tilskuddet etter samme tilskuddsmodell som private grunnskoler godkjent etter privateskoleloven, men med 54,4 pst. av tilskuddssatsen.

Tabell 1: Private grunnskoler fordelt på godkjenningsgrunnlag.

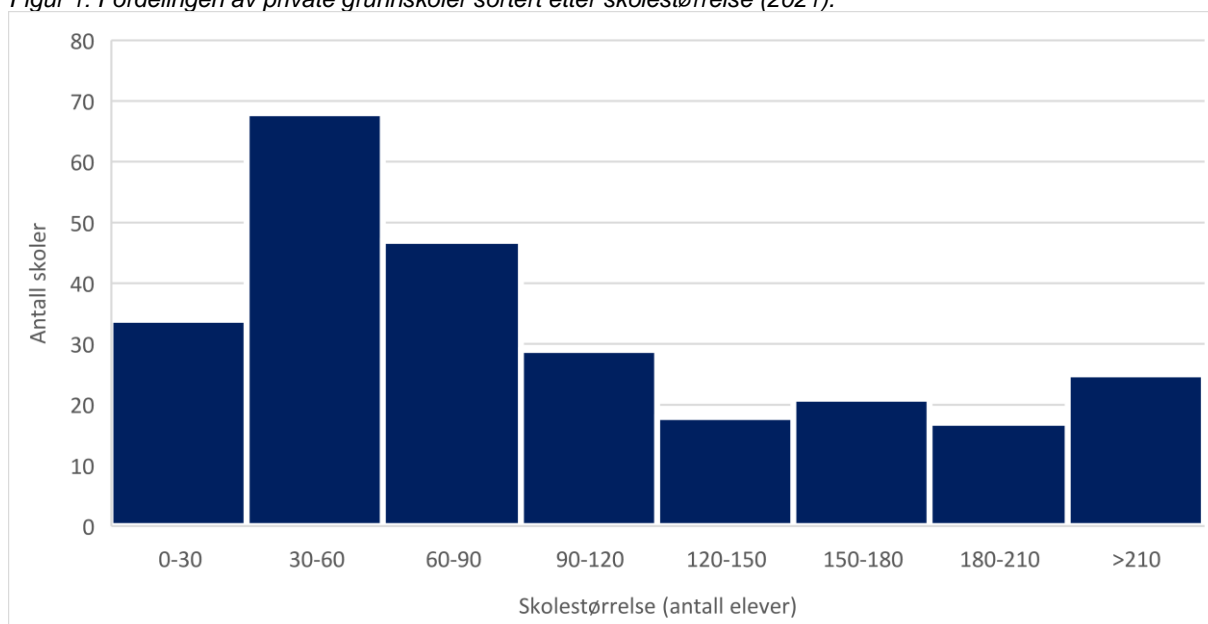
Godkjenningsgrunnlag (privatskoleloven § 2-1)	Antall skoler	Andel
Anerkjent pedagogisk retning	117	44 %
Livssyn	93	35 %
Internasjonalt	23	9 %
Særskilt profil ¹	27	10 %
Uten særskilt grunnlag	6	2 %
Sum	266	

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

2.2. Skolestørrelse

De fleste private grunnskolene er forholdsvis små, med en medianstørrelse på 69 elever. Blant de private barneskolene var medianstørrelsen 40 elever i 2021, mens medianstørrelsen på private kombinerte barne- og ungdomsskoler var 103 elever. Til sammenligning hadde kommuner med private skoler, en medianstørrelsen på offentlige barneskoler på 262 elever. Medianstørrelsen på offentlige kombinerte skoler 190 elever i 2021.

Figur 1: Fordelingen av private grunnskoler sortert etter skolestørrelse (2021).



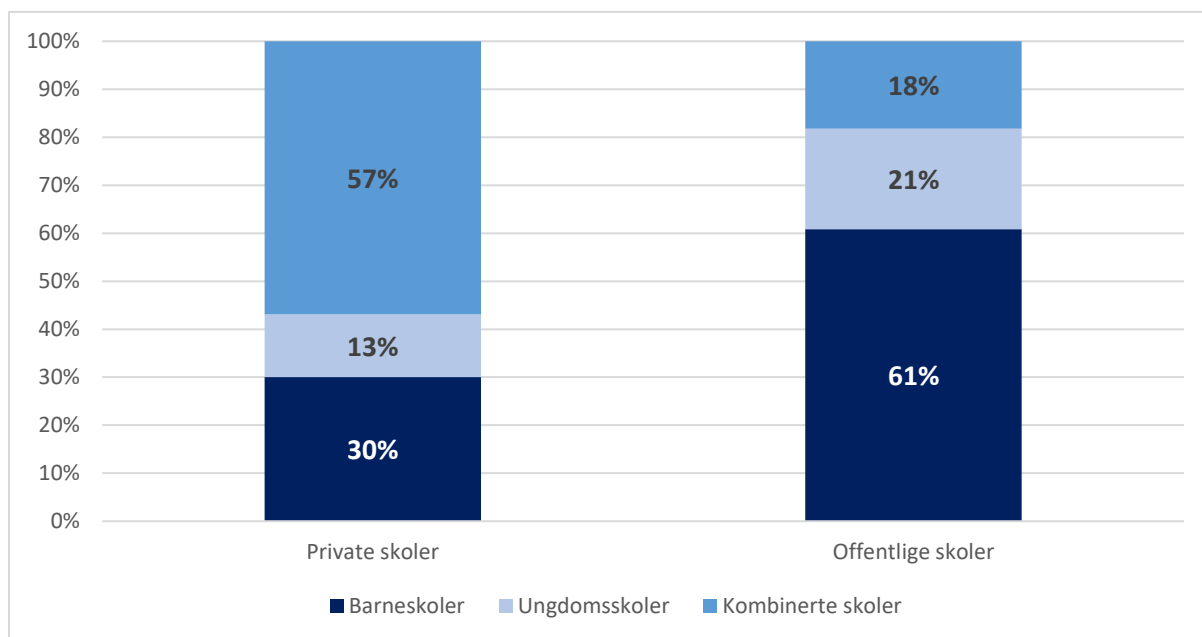
Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Figuren nedenfor viser forskjeller mellom private og offentlige skoler i andelen barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte skoler.²

¹ Opphevet som godkjenningsgrunnlag i privatskoleloven i 2022 jf. [Prop. 98 L \(2021-2022\)](#).

² Offentlige skoler benyttes i denne sammenligningen om de offentlige skolene i kommuner som også har private skoler.

Figur 2: Andel private og offentlige skoler sortert etter skoletype (2021).

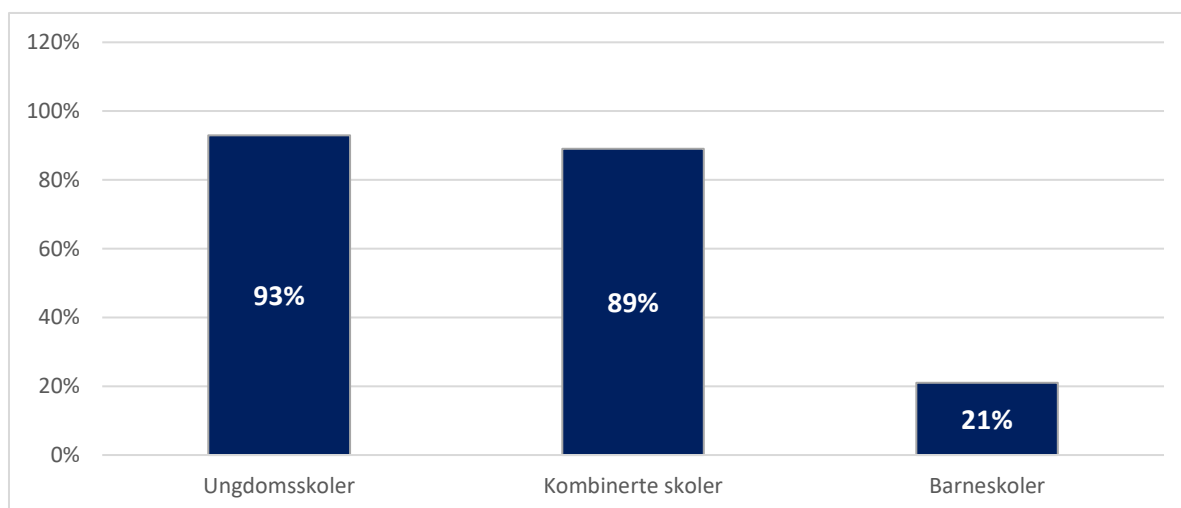


Kilde: Utdanningsdirektoratet og GSI.

2.3. Geografi

I den videre vurderingen har vi brukt skyssgrensen på fire kilometer som en målestokk på avstanden mellom private og offentlige grunnskoler. Departementets kartlegging viser at 80 pst. av elevene ved private grunnskoler går på skoler som ligger fire km eller mindre, unna en offentlig skole. Det er store variasjoner mellom ulike skoletyper, og private barneskoler skiller seg ut ved å ha lengst avstand til offentlige skoler.

Figur 3: Andel elever som går på en privatskole med mindre enn 4 km avstand til nærmeste offentlige skole.³

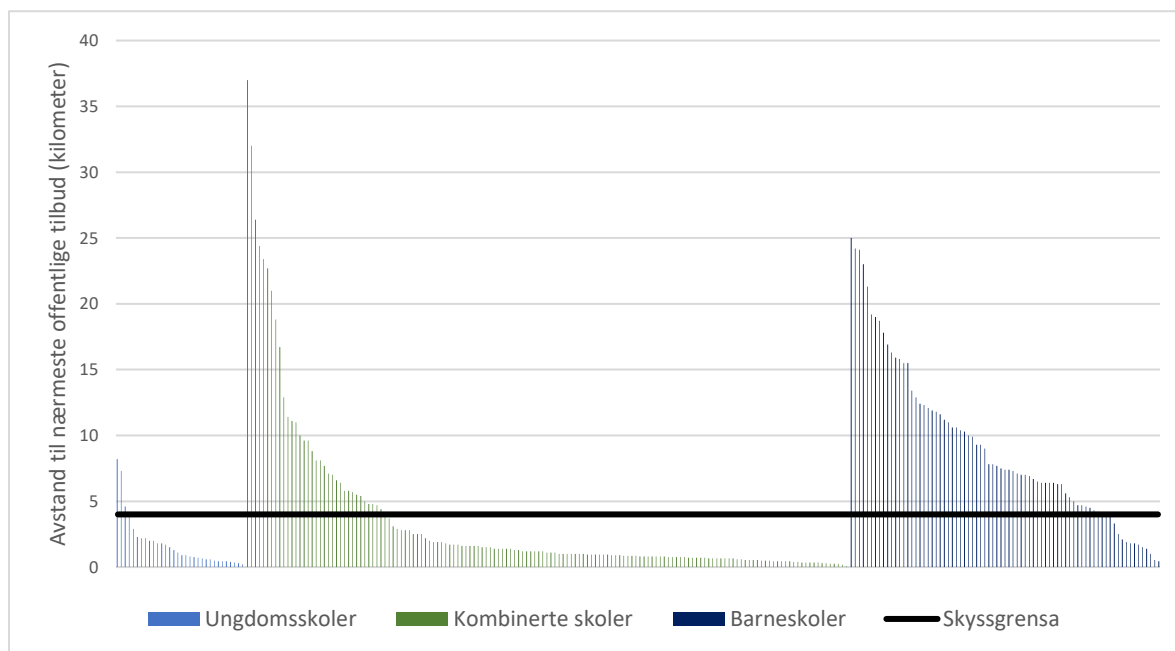


³ Grunnlaget her er en sammenligning gjort med Google Maps hvor man har målt avstanden mellom hver privatskole og nærmeste offentlige skole i samme kommune.

Kilde: Kunnskapsdepartementet

Skolene som ligger lengst unna en offentlig skole, er også de minste skolene. Av de 259 skolene som ble undersøkt, var det 43 skoler som lå mer enn 10 km unna nærmeste offentlig skole. Dette er trolig i stor grad grendeskoler som har blitt etablert i forbindelse med at kommuner har lagt ned den kommunale skolen i bygda.

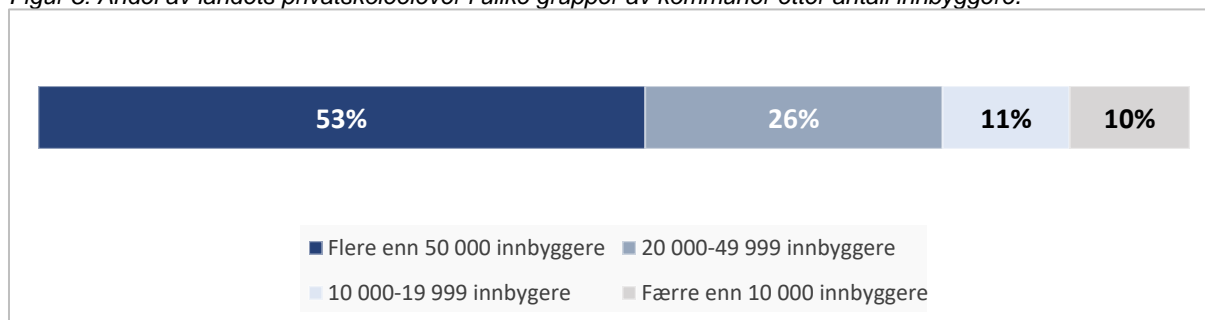
Figur 4: Avstand mellom en privat skole og nærmeste offentlig skole, fordelt på ungdomsskoler, kombinerte skoler og barneskoler, sett i forhold til skyssgrensa (2021).



Kilde: Kunnskapsdepartementet

Over halvparten av elevene i private grunnskoler bor i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere, og 90 pst. av elevene bor i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere. Ser man på skolene i stedet for elevene, finner vi at 20 pst. av skolene ligger i de minst sentrale kommunene (målt etter KDDs sentralitetsindeks).

Figur 5: Andel av landets privatskoleelever i ulike grupper av kommuner etter antall innbyggere.



Kilde: Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2023. Grønt hefte.

2.4. Økonomien til private skoler

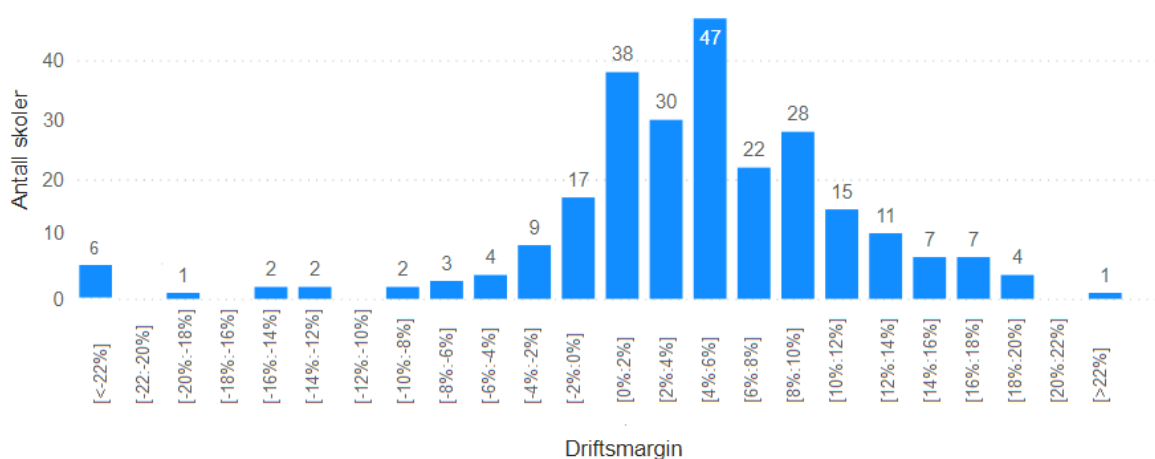
Departementet har kartlagt økonomien til skolene under dagens tilskuddsmodell. Datagrunnlaget for analysene er private grunnskoler som fikk statstilskudd i 2021, og som

har levert et komplett årsregnskap i Brønnøysundregistrene. For 2021 utgjør dette 257 skoler.

2.4.1. Driftsmargin

Driftsmargin brukes her som mål på lønnsomhet i sektoren. Dette er i samsvar med velferdstjenesteutvalgets mål på lønnsomhet, jf. NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*.⁴ Driftsmarginen er et uttrykk for hvor lønnsom selve driften av skolene er, og påvirkes ikke av finansinntekter, finanskostnader eller skatt.⁵ Videre har vi beregnet resultatgraden i sektoren, som til forskjell fra driftsmargin også tar høyde for finanskostnader og -inntekter.⁶ Resultatene for driftsmargin og resultatgrad er sammenfallende, og vi presenterer derfor kun driftsmarginen på et mer detaljert nivå. Fordelingen av driftsmarginer i sektoren er fremstilt i figuren under.

Figur 6: Histogram for driftsmargin i private grunnskoler i 2021. $\text{Driftsmargin} = \text{Driftsresultat} / \text{Driftsinntekter}$.



Kilde: Brønnøysundregisteret.

Driftsmarginen varierer fra -87 pst. til 23 pst. På grunn av den store spredningen har vi brukt median som mål for den typiske driftsmarginen blant skolene. Sett under ett har sektoren en median driftsmargin på 4,4 pst. i 2021, og 82 pst. av skolene har en positiv driftsmargin. Til sammenligning anga velferdstjenesteutvalget en driftsmargin på 3-5 pst. som forventet normalfortjeneste for produsenter av offentlig finansierte velferdstjenester. Driftsmarginen må tolkes i lys av at skolene ikke har profittmaksimering som formål, i motsetning til næringslivet generelt. Driftsmarginen varierer mellom ulike deler av sektoren, fremstilt i tabell 2 under.

Tabell 2: Driftsmargin i ulike deler av sektor.

Gruppering	Median driftsmargin i 2021
Skolepenger	Median driftsmargin i 2021
Skoler som ikke tar skolepenger	4,1%
Skoler som tar 1% til 50% av potensialet i skolepenger	4,3%

⁴ [NOU 2020: 13 \(regjeringen.no\)](#)

⁵ Med driftsmargin refererer vi til driftsresultat som prosentandel av netto driftsinntekter.

⁶ Med resultatgrad refererer vi til hvor stor lønnsomheten er i forhold til totale inntekter.

Skoler som tar 51% til 80% av potensialet i skolepenger	5,6%
Skoler som tar 81 til 100% av potensialet i skolepenger	6,2 %
Skoletype	Median driftsmargin i 2021
Rene barneskoler	2,9%
Rene ungdomsskoler	4,5%
Kombinerte barne- og ungdomsskoler	4,8%
Sentralitet⁷	Median driftsmargin i 2021
Sentralitetsklasse 1	5,6%
Sentralitetsklasse 2	3,3%
Sentralitetsklasse 3	5,1%
Sentralitetsklasse 4	4,0%
Sentralitetsklasse 5	5,8%
Sentralitetsklasse 6	3,3%
Skolens godkjenningssgrunnlag	Median driftsmargin i 2021
Internasjonal	5,5%
Livssyn	4,2%
Montessori	4,4%
Profilskole	5,3%
Steiner	5,1%
Uten grunnlag	3,8%
Skolestørrelse	Median driftsmargin i 2021
Små skoler (0-45 elever)	3,4%
Mellomstore skoler (46-150 elever)	4,8%
Store skoler (over 151 elever)	3,8%

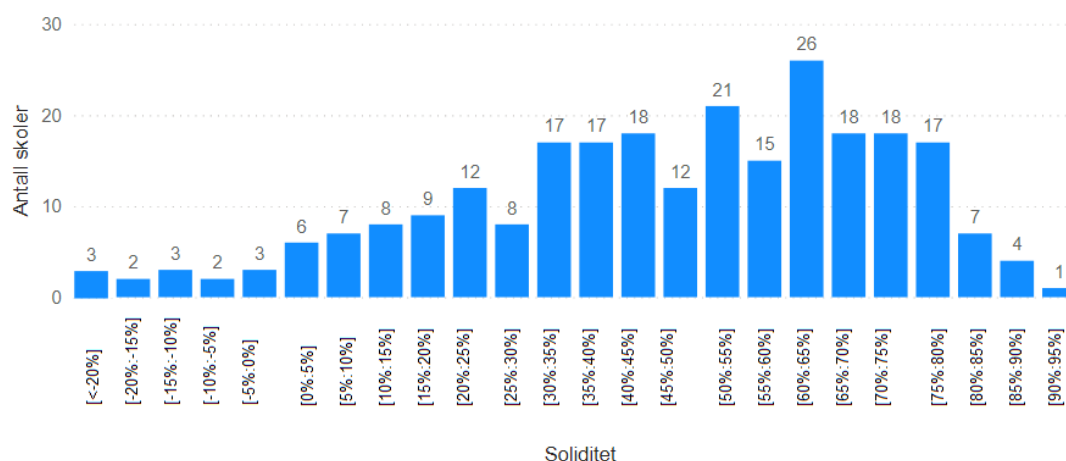
Kilde: Brønnøysundregisteret, SSB og Utdanningsdirektoratet.

2.4.2. Soliditet

Soliditet (egenkapitalandel) viser hvor stor andel av eiendelene som er finansiert med egenkapital. Soliditeten er et uttrykk for selskapets evne til å tåle tap, betalingsevne på lang sikt og økonomisk risiko. Det er verdt å merke seg at privatskolene har begrensede muligheter til å bygge opp egenkapital. Fordelingen av soliditet i sektoren er fremstilt i figuren under:

Figur 7: Histogram for soliditet i private grunnskoler i 2021. Soliditet = Egenkapital/Eiendeler.

⁷ Sortert etter SSBs sentralitetsindeks, 1= mest sentral, 6 = minst sentral.



Kilde: Brønnøysundregisteret.

Soliditeten i sektoren varierer fra -100 pst. til 91 pst., og medianen er 49,2 pst. i 2021. Det betyr at for medianskolen er halvparten av eiendelene til privatskolene finansiert med egenkapital. Til sammenligning blir en soliditet på over 20 pst. ansett for å være god i næringslivet. Den gode soliditeten i private grunnskoler indikerer at det er lite gjeld i sektoren. Som nevnt er driftsmarginen sammenfallende med resultatgraden. Det betyr at skolene har lave finansinntekter og -kostnader. Kun 9 pst. av skolene har en gjeldsgrad (gjeld/egenkapital) over 5, som anses som høy finansiell risiko.

Det er relevant å sammenligne hvordan nøkkeltallene varierer over tid og på tvers av sammenlignbare bransjer. Tabellen under oppsummerer nøkkeltall for privatskolesektoren for 2021 og 2019. Vi sammenligner disse to årene fordi 2019 ikke er preget av eventuelle pandemieeffekter, mens 2021 gir et bilde på driftsmarginen i private skoler i et år som er mindre påvirket av pandemien enn 2020. Videre sammenligner vi med private barnehager, som i likhet med private skoler er en velferdstjeneste for barn og unge som finansieres av det offentlige. Tall på private barnehager er hentet fra rapporten *Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager*, skrevet av Telemarksforskning i 2019.⁸ Rapporten for 2021 foreligger ikke per februar 2023, og vi sammenligner derfor mot 2019-tall i barnehagene. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 3: Nøkkeltall på tvers av år og bransjer.

	Driftsmargin	Resultatgrad	Soliditet	Andel med overskudd
Private grunnskoler 2021	4,4%	4,5%	49%	78%
Private grunnskoler 2019	2,9%	3,0%	40%	68%
Private barnehager 2019	3,4%	1,9%	24%	66%

⁸ [Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019 | Telemarksforskning](#)

Kilde: Brønnøysundregisteret og Telemarksforskning.

2.4.3. Lønnskostnader

Lønnskostnader er den største utgiftsposten for private grunnskoler. Departementet har sammenlignet lønnskostnader som andel av totale kostnader i private grunnskoler og offentlige grunnskoler. Sammenstillingen viser at andelen lønnskostnader er betydelig lavere for private grunnskoler enn for offentlige grunnskoler.

Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020: 13) viser også til at kommersielle privatskoler skiller seg ut med å ha forholdsvis flere ansatte under 45 år. På den måten kan også ansiennitet vær en driver til lønnsforskjeller.^{9 10} Utvalget viser videre til at både ideelle og kommersielle privatskoler har flere ansatte på deltid sammenlignet med offentlige skoler. Samtidig er sykefraværet lavest ved kommersielle privatskoler. Disse faktorene kan også påvirke lønnsandelen. Tabellen under sammenligner lønnsandel mellom private og offentlige grunnskoler i 2021 og 2019.

Tabell 4: Lønnsandel i private grunnskoler og kommunale grunnskoler.

	Lønnsandel i private grunnskoler ¹¹	Lønnsandel i offentlige grunnskoler ¹²
2021	74,3%	91,9%
2019	75,2%	91,7%

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Lærernormen er lovpålagt i den offentlige grunnskolen og regulerer hvor høy lærertettheten skal være samlet sett på de ulike hovedtrinnene, på skolenivå. Fra høsten 2019 skal antall elever per lærer i gjennomsnitt ikke overskride 15 elever på 1. til 4. trinn og 20 elever på 5. til 10. trinn.

De private skolene er ikke pålagt å følge lærernormen. Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser at private grunnskoler i mindre grad enn kommunale skoler, oppfyller lærernormen.

⁹ [NOU 2020: 13 \(regjeringen.no\)](#)

¹⁰ Velferdstjenesteutvalget bruker betegnelsen «kommersielle friskoler» om private skoler. Privatskoleloven skiller ikke mellom ideelle og kommersielle private skoler, men godkjente private skoler kan ikke ta utbytte av inntekter gjennom statstilskudd og skolepenger.

¹¹ Lønnsandel er beregnet slik: sum lønn inkl. AGA og pensjonskostnader / driftskostnader.

¹² Lønnsandel i offentlige grunnskoler er beregnet slik: lønnsutgifter til grunnskole inkl. AGA og SPK / korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning funksjon 202.

Tabell 5: Andelen offentlige og private grunnskoler som oppfyller kravene til lærernormen helt eller delvis, fordelt på trinn, skoleåret 2021-2022.

	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat
	1. – 4. trinn		5. – 7. trinn		8. – 10. trinn	
Oppfyller lærernormen	88,2 %	78,9 %	94,4 %	87,4 %	86,5 %	85,2 %
Mangler under et halvt årsverk	6,3 %	10,3 %	3,7 %	8,1 %	7,4 %	4,9 %
Mangler et halvt årsverk eller mer	5,5 %	10,8 %	1,9 %	4,5 %	6,0 %	9,8 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

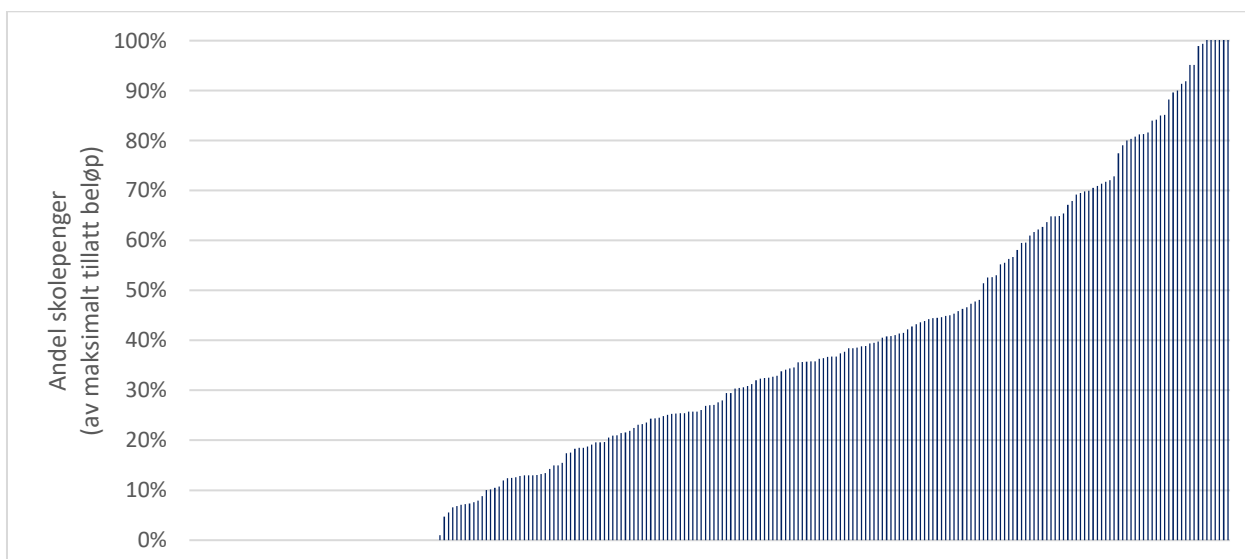
Kilde: Utdanningsdirektoratet.

2.5. Skolepenger

Privatskoler som får statstilskudd etter privatskoleloven § 6-1 første ledd, kan kreve inn skolepenger. Skolepengene kan utgjøre inntil 15 pst. av høy sats i tilskuddsmodellen. I tillegg til de ordinære skolepengene kan skolen ta inntil 3 400 kroner per år for hver elev i grunnskolen for å dekke utgifter til husleie eller kapitalkostnader.

Departementet har sett på andelen skolepenger de private grunnskolene krevde i 2021. Av totalt 250 skoler i grunnlaget inkluderes 247 i analysen nedenfor.¹³ 24 pst. av skolene tar ikke skolepenger. I sum krever skolene 46 pst. av de mulige skolepengene innenfor dagens regelverk og satser. Figuren under viser andel skolepenger fordelt per skole.

Figur 8: Andel skolepenger per skole. Hver stolpe representerer én privat grunnskole.



Kilde: Utdanningsdirektoratet.

¹³ Grunnlaget er basert på antall private grunnskoler i 2021, fratrukket skoler som enten har lagt ned eller startet opp i løpet av 2021. For tre av skolene var det ikke mulig å skille ut rene skolepenger, disse er ikke inkludert i analysen.

Tabell 6: Andel skolepenger fordelt på skoletype, skolestørrelse, godkjenningsgrunnlag og sentralitetsindeksgruppe.

Type skole	Andel skolepenger	Størrelse (antall elever)	Andel skolepenger
Barneskoler	15 pst.	Små skoler (0-45 elever)	12 pst.
Ungdomsskoler	50 pst.	Mellomstore skoler (46-150 elever)	34 pst.
Kombinerte skoler	51 pst.	Store skoler (over 150 elever)	61 pst.
Godkjenningsgrunnlag	Andel skolepenger	Sentralitetsindeksgruppe	Andel skolepenger
Internasjonale skoler	86 pst.	Gruppe 1	68 pst.
Steinerskoler	52 pst.	Gruppe 2	57 pst.
Profilskoler	48 pst.	Gruppe 3	45 pst.
Livssynsskoler	36 pst.	Gruppe 4	24 pst.
Montessoriskoler	31 pst.	Gruppe 5	7 pst.
Skoler godkjent uten grunnlag	2 pst.	Gruppe 6	7 pst.

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

3. Dagens finansieringssystem

3.1. Det juridiske grunnlaget

Det overordnede formålet med finansieringssystemet for private grunnskoler er å legge til rette for at det kan opprettes og drives private skoler, jf. privatskoleloven § 1-1.

Private skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 har rett til statstilskudd. Privatskoleloven § 6-1 gir bestemmelser om tilskuddet private skoler mottar:

- Tilskuddsgrunnlaget for private skoler skal være basert på gjennomsnittlige utgifter per elev i den offentlige skolen.
- Private skoler skal få tilskudd tilsvarende 85 pst. av dette tilskuddsgrunnlaget.
- Tilskuddsgrunnlaget blir korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget.
- Tilskuddsgrunnlaget blir regnet ut særskilt for barnetrinnet og ungdomstrinnet
- Grunnskoler får innarbeidet 100 pst. av gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd i offentlige skoler i tilskuddsgrunnlaget.

- For grunnskoler skal det tas hensyn til forskjellen i utgifter mellom små, mellomstore og store skoler.
- Departementet kan gi forskrift om at det for grunnskoler i Norge skal tas hensyn til forskjellen i utgiftene i den kommunen skolen ligger, og til utgiftene på landsbasis.

Det følger av økonomiforskrift til privatskoleloven § 6-1 tredje ledd, at statstilskuddet som hovedregel skal brukes det året tilskuddet blir gitt. Dersom skolens regnskap et år viser overskudd, kan likevel styret vedta å disponere inntil 25 pst. av totalt inntektsgrunnlag til skolens egenkapital, jf. økonomiforskriften § 6-3. Med «totalt inntektsgrunnlag» menes summen av alle skolens inntekter i regnskapsåret med unntak av gaver, som ikke er en del av det totale inntektsgrunnlaget og kan disponeres fritt av skolen. Utover dette har privatskolene ikke anledning til kapitaloppbygging.

Løpende utgifter til vedlikehold av skolelokaler og kostnader til husleie er inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Det samme er avskrivninger på varige driftsutgifter, som utstyr. Avskrivningskostnadene på bygg er ikke inkludert i tilskuddsgrunnlaget fordi det ikke er driftskostnader, men kapitalkostnader. Dette har vært praksis i tilskuddsberegningen i lang tid. Privatskoleorganisasjonene har ved flere anledninger spilt inn at privatskolene burde kompenseres fullt ut for kapitalutgifter for skolebygg.

I 2014-budsjettet ble det opprettet en ordning med kapital- og husleietilskudd til private skoler over kap. 228 post 82. Tilskuddet er rammestyrte og blir fordelt på grunnlag av elevtall mellom de private skolene som får driftstilskudd over kap. 228, post 70 og 71. I 2023 tilsvarer kapital- og husleietilskuddet om lag 1 700 kroner per elev i private grunn- og videregående skoler. Skolene kan etter privatskoleloven § 6-2 ta inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget i skolepenger. Dette blir beregnet med utgangspunkt i høy sats i tilskuddsmodellen. I tillegg 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. Beløpet ble sist justert 1. august 2008.

3.2. Beregning av tilskuddssatsene

Tilskudd til grunnskoler godkjent etter privatskoleloven beregnes med utgangspunkt i kostnadene i kommunale grunnskoler, som rapporteres gjennom KOSTRA.

Tilskuddsgrunnlaget er basert på korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole og skolelokaler i alle kommuner i landet, justert for andre salgs og leieinntekter, avskrivninger, spesialundervisning og opplæring for språklige minoriteter.

Dagens tilskuddsmodell ble innført i statsbudsjettet for 2011. Målet var at den nye modellen skulle gi tilskuddssatser som var bedre tilpasset datagrunnlaget enn trappetrinnsmodellen som ble innført i 2003. I trappetrinnsmodellen fikk skolene én sats for de første 40 elevene, en annen sats for elev 41-200 og en tredje sats utover 200 elever. Satsen for de første 40 elevene tok utgangspunkt i kostnadsnivået i de 20 kommunene som har minst gjennomsnittlig skolestørrelse. Middel-satsen tok utgangspunkt i utgiftsnivået til 20 kommuner med middels gjennomsnittlig skolestørrelse (ca. 200 elever per skole). Satsen for

de siste elevene tok utgangspunkt i kostnadene i de 20 kommunene med størst gjennomsnittlig skolestørrelse.

Dagens tilskuddsmodell beregner et «knekkpunkt» med hjelp av regresjonsanalyse. Knekkpunktet er et uttrykk for elevtallet ved en skole som skal kompenseres for smådriftsulemper gjennom tilskuddsmodellen. Dette punktet er nå låst til 42 elever, som var knekkpunktet det siste året modellen fungerte (2020). Modellen estimerer en høy sats for elever opptil knekkpunktet, og en lav sats for resterende elever. I 2023 er den høye satsen 217 000 kroner på barnetrinnet og 224 700 kroner på ungdomstrinnet. Den lave satsen er hhv. 77 700 og 80 600 kroner. Den høye satsen er et uttrykk for gjennomsnittskostnaden for elever under knekkpunktet. Det betyr at høy sats bestemmes av kostnaden for «de første 42 elevene» i alle kommuner, uavhengig av gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunen. Dette kan forstås som at den høye satsen reflekterer faste kostnader, i tillegg til kostnader per elev. Den lave satsen beregnes på bakgrunn av gjennomsnittskostnader for elever over knekkpunktet. Lav sats reflekterer marginalkostnaden for en elev i kommuner med gjennomsnittlig skolestørrelse over 42.

Satsene som beregnes over og under knekkpunktet i dagens tilskuddsmodell, er ukorrigerede og basert på kommunenes utgifter to år tidligere. Kostnaden per elev er høyere på ungdomstrinnet enn barnetrinnet da elever på ungdomstrinnet har flere undervisningstimer. Det beregnes en kostnadsandel basert på lærertimer og antall elever på barnetrinnet og ungdomstrinnet for å beregne hvor mye høyere kostandene på ungdomstrinnet er. I tillegg gjøres det beregninger som tar høyde for at grunnskolene får innarbeidet 100 pst. av gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd i offentlige skoler i satsen. Det foretas trekk for øremerkede tilskudd som er gitt til kommuner, og som privatskolene ikke er omfattet av. Det korrigeres også for forventet lønns- og prisvekst fram til det året satsene gjelder for, og for endringer i SPK-avgift. For kombinerte skoler beregnes tilskuddet separat for barnetrinnet og ungdomstrinnet.

Fram til 2020 varierte knekkpunktet fra år til år som følge av endringer i datagrunnlaget. I forbindelse med beregningene av satsene for 2021 ga ikke beregningsmodellen et entydig knekkpunkt. Dette har sammenheng med at det har blitt færre kommuner med lav gjennomsnittlig skolestørrelse.

4. Sammenheng mellom utgifter til kommunale grunnskoler og tilskudd til private grunnskoler

Finansieringssystemet for kommunale og private grunnskoler er ulike. Kommunale grunnskoler blir i hovedsak finansiert gjennom kommunenes frie inntekter, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. Private skoler finansieres med statstilskudd direkte til den enkelte skole.

Det har i lang tid vært et prinsipp for finansieringen av private skoler at statlige tilskudd skal basere seg på hva det koster å drive offentlig skole.¹⁴ Dette prinsippet må sees i

¹⁴ Det ligger for eksempel til grunn for privatskoleloven av 1970.

sammenheng med at private skoler skal drive virksomheten sin enten etter offentlige læreplaner eller læreplaner som sikrer elevene en jevn god opplæring.

4.1. Kommunens utgifter til grunnskole

Inntektssystemet for kommunene skiller mellom *frivillige* og *ufrivillige* smådriftsulemper. Selv om kommunale skoler driver opplæring etter de samme læreplanene, varierer utgiftene per elev betydelig mellom kommunale skoler. Det viktigste kriteriet for å forklare *ufrivillige* kostnadsforskjeller til grunnskoleopplæring mellom kommunene, er antall innbyggere mellom 6 og 15 år. I tillegg viser statistiske analyser at det er en positiv sammenheng mellom et spredt bosettingsmønster og utgiftene til grunnskole, og at små kommuner har høyere utgifter enn større kommuner.¹⁵ Antall innvandrere mellom 6 og 15 år har også en betydning for variasjonene i kommunenes utgifter til grunnskole.

Kommuner kan også ha *frivillige* kostnadsforskjeller til grunnskoleopplæring som følge av politiske prioriteringer. Det kan for eksempel være kommuner som velger å ha en høyere lærertetthet enn det som følger av lærernormen, eller kommuner som velger å effektivisere driften sin gjennom endringer i skolestrukturen.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet får kommunene kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Frivillige smådriftsulemper kompenseres imidlertid ikke fullt ut. For å finne ut om en smådriftsulempe er ufrivillig eller ikke, benyttes det såkalte strukturkriteriet, som er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt. Kriteriet sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Lavt innbyggertall er for eksempel ikke en ufrivillig smådriftsulempe dersom kommunen ligger i en region med korte avstander til befolkningssentra i andre kommuner.

Innføringen av lærernormen i grunnskolen førte til at muligheten for stordriftsfordeler ble begrenset siden den pålegger kommunene en viss lærertetthet på skolenivå. Analyser fra Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning viser at bosettingsmønster og kommunestørrelse får mindre betydning etter innføringen av normen for lærertetthet.¹⁶

I tillegg til kostnadsforskjeller mellom kommuner, er det også kostnadsforskjeller mellom skoler i den enkelte kommune. Slike forskjeller kan skyldes politiske prioriteringer, for eksempel ved at en kommune velger å prioritere økte ressurser til skoler i en bestemt del av kommunen. Det er trolig også kostnadsforskjeller mellom skoler på grunn av skolestørrelse. Regnskapsinformasjonen som er tilgjengelig gjennom KOSTRA, er imidlertid bare på kommunenivå. Det er derfor ikke mulig å bruke KOSTRA til å gjøre statistiske analyser av sammenhengen mellom skolestørrelse og utgifter per elev.

En metode for å få et inntrykk av smådriftsulemper er å se på sammenhengen mellom gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunene og utgiften per elev. Dette er analyser som kan gjøres med informasjon som er tilgjengelig i KOSTRA. Gjennomsnittlig skolestørrelse er imidlertid ikke en fullgod variabel for å kartlegge smådriftsulemper. En kommune kan ha en

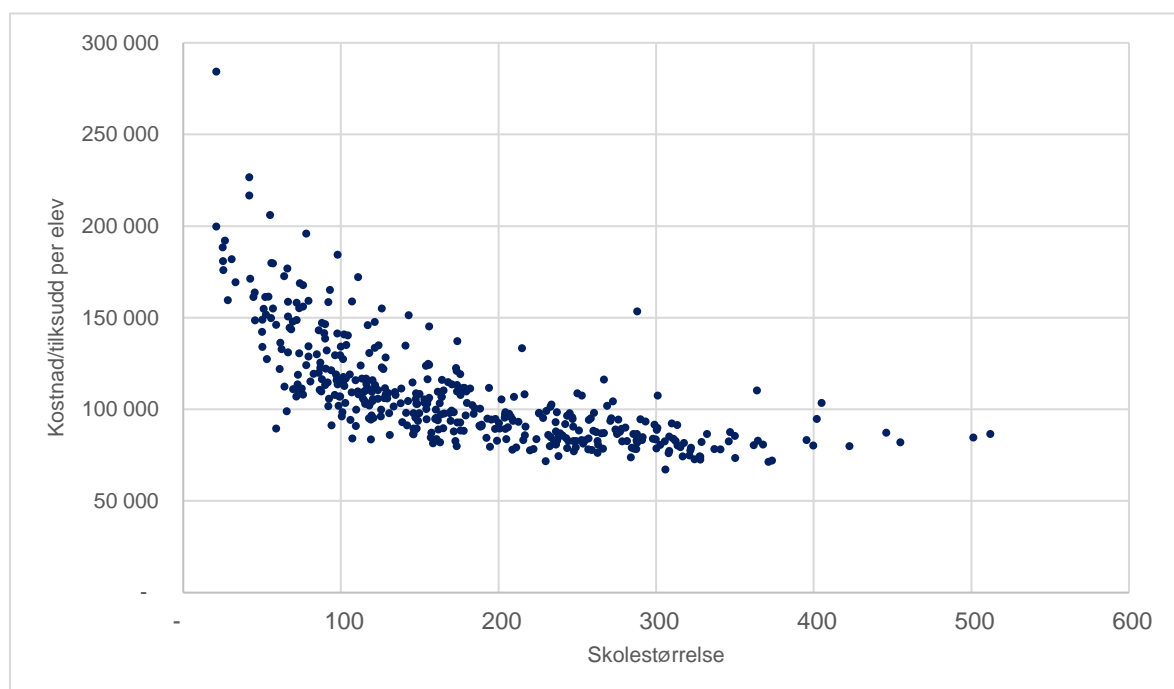
¹⁵ [NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene](#)

¹⁶ Haraldsvik m.fl. (2019). [Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet. SØF-rapport 05/19](#)

skole med 200 elever og én med 20 elever, og slik ha en gjennomsnittlig skolestørrelse på 110 elever. Ev. kostnadsforskjeller som følge av at kommunen har én liten skole, fanges dermed ikke opp.

Figuren under viser sammenhengen mellom gjennomsnittlig skolestørrelse og utgift per elev i landets kommuner. Hvor mye av kostnadsforskjellen som skyldes skolestørrelse, er imidlertid vanskelig å anslå. Det kan være at kommunene med lav gjennomsnittlig skolestørrelse også har andre kjennetegn som gjør at de har høyere utgifter per elev. Kommunene med en lavest gjennomsnittlig skolestørrelse vil for eksempel kunne være spesielt tungdrevne som følge av geografiske forhold, eller ha spesielt høye inntekter som følge av for eksempel vannkraft.

Figur 9: Sammenhengen mellom skolestørrelse og kostnad per elev i kommunale grunnskoler (2018, omregnet til 2020-kroner).



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet

4.2. Sammenligning av tilskuddet til private grunnskoler og utgiftene i kommunale grunnskoler

Departementet har sammenlignet tilskuddet per elev i privatskoler med utgiftene per elev i kommunal skole i kommuner med én eller flere private skoler.¹⁷ Skolepenger er holdt utenfor, slik at tallene for de private skolene i den videre sammenligningen er 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget. Sammenligningen tar utgangspunkt i utgiftene per elev i kommunale skoler i 2018 (prisjustert til 2020-kroner) sett opp mot tilskuddet private skoler fikk utbetalt i 2020. Tilskuddet private skoler får utbetalt i 2020 baserer seg på 2018-grunnlaget fra KOSTRA. Vi mener dette gir et riktig grunnlag for å sammenligne nivået av utgiftene i offentlig skole og tilskuddet til private grunnskoler. Denne fremgangsmåten gjør også at tallene ikke er påvirket av covid-19-pandemien.

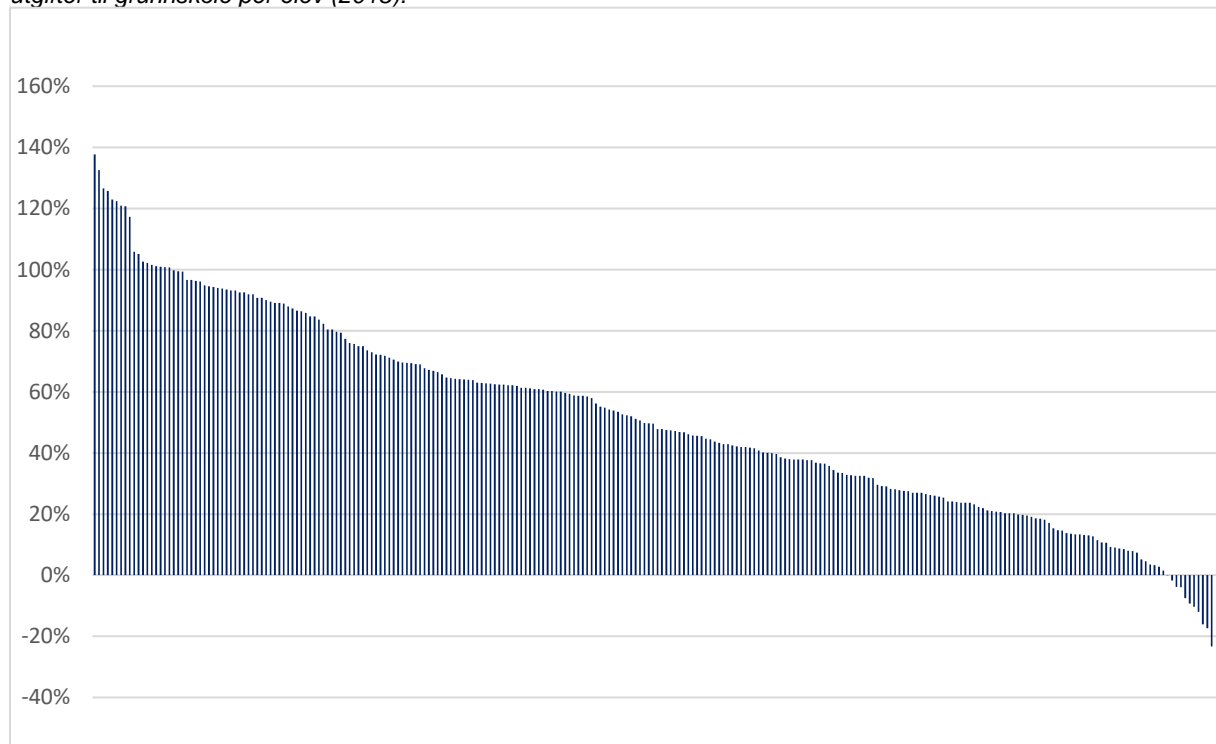
¹⁷ For å kunne sammenligne kommunens utgifter med tilskuddet til private skoler, benyttes tilskuddsgrunnlaget per elev i offentlig skole. Utdypende informasjon om hva som ligger i tilskuddsgrunnlaget finnes på: udir.no.

I 2018 var det 131 kommuner med én eller flere privatskoler. I gjennomsnitt var tilskuddet til privatskolene 49 pst. høyere enn utgiftene til offentlig grunnskole per elev, i kommuner hvor det er både private og offentlige skoler. De kommunene som hadde høyere utgifter til grunnskole enn tilskuddet til privatskolene i kommunen, kjennetegnes av at privatskolene var veldig store med et forholdsvis lavt tilskudd per elev eller at kommunene hadde forholdsvis høye utgifter til grunnskole.

En hovedårsak til at tilskuddet til private skoler er høyere per elev enn utgiftene til kommunal grunnskoleopplæring per elev, er at gjeldende tilskuddsmodell gir høyt tilskudd for en stor andel av elevene ved skoler med få elever. Private grunnskoler er som nevnt forholdsvis små sammenlignet med offentlige grunnskoler. En annen hovedårsak er at tilskuddet til kombinerte barne- og ungdomsskoler beregnes separat for barnetrinnet og ungdomstrinnet.

Hver stolpe i figuren under representerer forholdet mellom tilskuddet per elev i en privat skole og kommunens egne utgifter per elev i grunnskole.

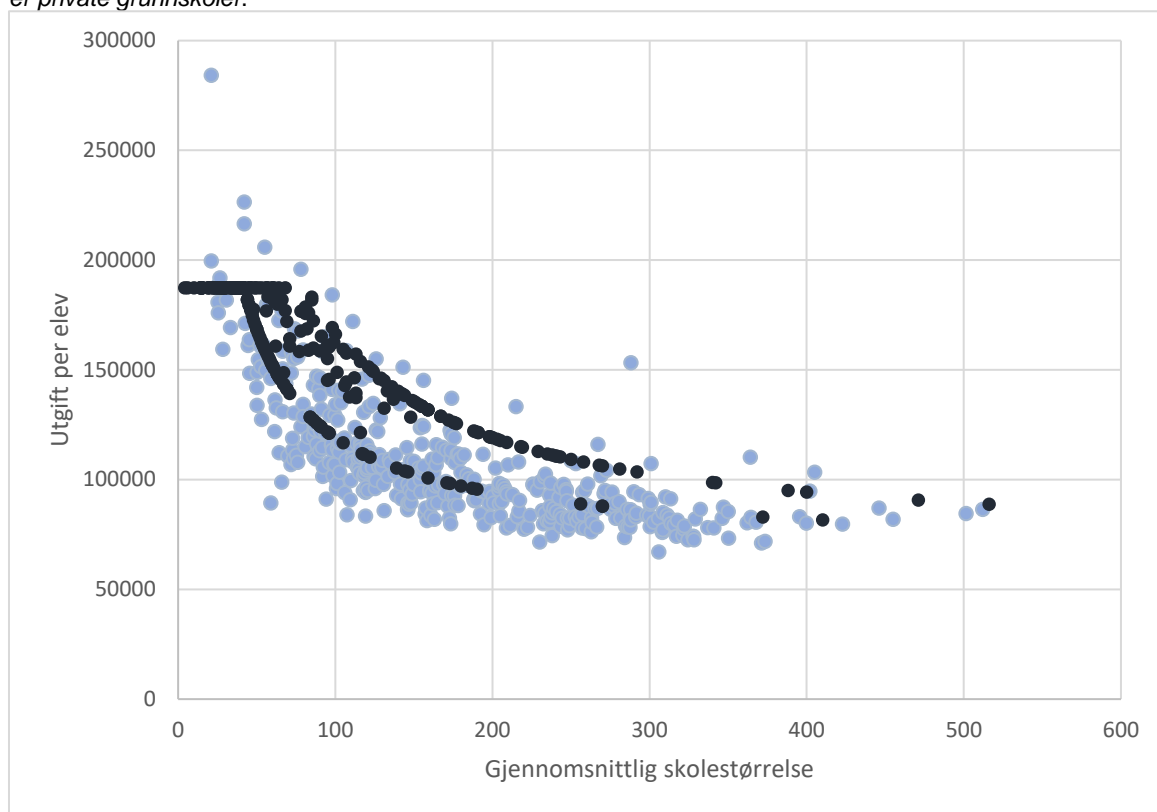
Figur 10: Differanse mellom tilskudd per elev til private skoler i den enkelte kommune og kommunens egne utgifter til grunnskole per elev (2018).



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet.

Figuren under viser sammenhengen mellom skolestørrelse/gjennomsnittlig skolestørrelse og tilskudd/utgift per elev i privatskoler og offentlige skoler.

Figur 10: Sammenheng mellom skolestørrelse og utgift per elev. Lyseblå punkter er kommuner. Mørkeblå punkter er private grunnskoler.



Kilde: KOSTRA og Utdanningsdirektoratet.

4.3. Nærmere om smådriftsulempen

Det følger av dagens privatskolelov § 6-1, tredje ledd at «For grunnskolar skal det takast omsyn til skilnaden i utgifter mellom små, mellomstore og store skolar». Dagens knekkpunktmodell kompensere for smådriftsulempen ved at alle skoler får en høyere sats for de 42 første elevene.

Det er en sammenheng mellom utgift per elev og gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunene. Denne sammenheng er imidlertid et uttrykk for smådriftsulempen på *kommunenivå*. En liten, spredtbygd kommune vil ha smådriftsulempen fordi det er lange avstander og lite elevgrunnlag i hver bygd. Det betyr ikke at en liten privatskole i kommunen har de samme smådriftsulempene. På samme måte vil en folkerik kommune med høy gjennomsnittlig skolestørrelse kunne drive byggforvaltning og fellestjenester betydelig mer effektivt enn en privatskole i samme kommune.

Vi har ikke data for å vurdere kostnadsforskjeller basert på hvor mange elever en privatskole har. Det er rimelig å legge til grunn at kostnaden per elev er høyere ved en liten privatskole enn en stor privatskole. Det handler både om at store skoler kan dele felleskostnader på flere elever, og at lærerressurser og andre fellesressurser kan utnyttes mer effektivt ved at man kan ha større klasser.

For kommunene skilles det mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. Spørsmålet er om det også er frivillige og ufrivillige smådriftsulemper blant private grunnskoler. Enkelte private skoler vil ha ufrivillige smådriftsulemper på den måten at elevgrunnlaget skolen kan rekruttere fra, vil være begrenset. Dette kan skyldes geografiske forhold, eksempelvis når en privatskole erstatter en kommunal grendeskole. Begrenset elevgrunnlag kan også skyldes profilen på skolen, for eksempel vil skoler godkjent på grunnlag av livssyn ofte ha et begrenset tilfang av aktuelle elever.

Man kan stille spørsmål ved om smådriftsulempene for privatskoler er reelt ufrivillige, da det er frivillig om man vil drive en privatskole. Kommuner kan ikke velge å ikke gi et opplæringstilbud til sine innbyggere. Formålet med dagens privatskolepolitikk, jf. § privatskoleloven 1-1 første ledd, er å bidra til at det kan opprettes og drives private skoler. Gitt at det skal være mulig å drive privatskoler over hele landet, er det rimelig å fastslå at det vil være ulike muligheter for å drive effektivt i ulike deler av landet. Etter dagens regelverk faller godkjenningen til en privatskole bort dersom skolen har færre enn 15 elever tre skoleår i sammenheng, jf. privatskoleloven § 2-2, tredje ledd. Det kan tale for at finansieringssystemet bør gjøre det mulig å drive en skole med 15 elever.

Et annet spørsmål er om private skoler kan ha frivillige smådriftsulemper. Som gjennomgangen i kapittel 3 viser, har de private grunnskolene gjennomgående færre elever enn kommunale skoler og de fleste skolene ligger i folkerike kommuner. Det mulige elevgrunnlaget for mange av privatskolene tilsier derfor at de har mulighet for å bli større og dermed drive mer effektivt. Muligheten til å vokse er imidlertid begrenset av det antallet elever som skolene er godkjent for. Dersom en skole ønsker å øke elevtallet utover godkjent elevtall, må den søke om driftsendring og vertskommunen har mulighet til å uttale seg. Det har vært på høring et forslag til endring i privatskoleloven hvor det foreslås at det ved behandlingen av søknader om godkjenning av nye skoler og driftsendringer ved eksisterende skoler skal legges vesentlig vekt på uttalelsen til vertskommunen. Dersom forslaget vedtas, kan det, avhengig av vertskommunens uttalelse, begrense mulighetene for en del private grunnskoler til å øke elevtallet.

Vi forventer samtidig at det finnes også private grunnskoler med lave elevtall, som likevel har mulighet til å ta ut stordriftsfordeler gjennom samlokalisering og samorganisering med andre virksomheter. Det flere eksempler på at private grunnskoler og private videregående skoler er samlokalisert.

Insentivene for effektiv drift er ulike for kommunene og de private skolene. En kommune kompenseres gjennom rammetilskuddet for ufrivillige smådriftsulemper som følger av bosettingsmønster, men ikke som følge av skolestruktur. Kommunene vil derfor ha insentiv til å samle elevene i større skoler for å redusere kostnaden per elev. Med dagens finansieringssystem kompenseres private skoler direkte for smådriftsulemper på skolenivå, og de har dermed dårligere insentiver til å utnytte kapasiteten fullt ut, fordi inntekten per elev er lavere for hver ekstra elev skolen tar inn.

4.4. Nærmere om sammenhengen mellom tilskuddet til private skoler og vertskommunens utgifter til grunnskole

Det er et premiss for privatskolepolitikken at utbyttet av opplæringen skal være likt, uavhengig av om man går i kommunal skole eller privat skole. Dagens finansieringssystem med nasjonale satser gir privatskolene betydelig forutsigbarhet og hindrer at det oppstår forskjeller i finansieringen av private skoler avhengig av hvor i landet skolen ligger.

Samtidig innebærer dagens finansieringssystem at det kan oppstå betydelige forskjeller i finansiering mellom private skoler og kommunale skoler i samme kommune. Dagens finansieringssystem fører med noen unntak til at de private grunnskolene har bedre finansiering enn skoler i vertskommunen, jf. figur 10.

Store forskjeller i økonomiske rammevilkår kan være uheldig dersom det gir private skoler mulighet til å gi et bedre tilbud enn den kommunale skolen kan. Dette kan skape konkurransesituasjoner hvor private skoler lettere kan tiltrekke seg både elever og ansatte. Muligheten til å øke elevtallet vil som nevnt være begrenset av hvor mange elever skolen er godkjent for. Det vil være særlig uheldig om finansieringsmodellen gjør at elever ved private skoler får et bedre læringsutbytte enn elever ved offentlige skoler.

Det er ikke åpenbart at alle kostnadsforskjeller mellom kommuner bør reflekteres i tilskuddet til private skoler. Under punkt [4.1](#) vises det til de ufrivillige kostnadsforskjellene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen. Bosettingsmønster er en av faktorene som forklarer forskjeller mellom kommunene, men bosettingsmønsteret i en kommune vil i liten grad påvirke utgiftene til en privat skole.

Ulikheter mellom kommunene kan også være et resultat av politiske prioriteringer, ved at enkelte kommuner velger å bruke mer eller mindre på grunnopplæring enn det beregnede utgiftsbehovet skulle tilsi.

Spørsmålet om sammenhengen mellom tilskuddet til private skoler og utgiftene til grunnskoleopplæring i vertskommunen, er et spørsmål om man skal legge størst vekt på at private grunnskoler skal likebehandles på nasjonalt nivå, eller om det er et selvstendig poeng at det ikke skal være for store forskjeller på lokalt nivå.

4.5. Kommunal finansiering og godkjenning

En modell hvor tilskuddet til den enkelte privatskole baserer seg på opplæringsutgiftene i vertskommunen, vil gi bedre samsvar mellom finansieringen av private skoler og offentlige skoler i vertskommunen. Dette er slik private barnehager finansieres i Norge og private skoler finansieres i Sverige. Det er kostnadsforskjeller også mellom skoler i en kommune, og hvor godt en modell med kommunal finansiering treffer, vil være avhengig av om det fortsatt skal gis kompensasjon for antatte smådriftsulemper.

Erfaringene fra barnehagesektoren i Norge og privatskolesektoren i Sverige viser at en modell med kommunalt finansieringsansvar ikke er uproblematisk. Kommunen vil ha lite handlingsrom i beregningen av tilskuddet til den enkelte skole, og det er stor risiko for uenighet mellom kommuner og skoler om tilskuddsberegningen.

Et kommunalt finansieringsansvar gir ikke kommunene større handlingsrom i skolepolitikken så lenge godkjenningsmyndigheten ligger hos nasjonale myndigheter. Det er grunn til å tro at kommunesektoren ikke ønsker å få ansvaret for finansiering av private skoler uten at de også får ansvar for godkjenning av nye skoler. Det å gi kommunene både godkjennings- og finansieringsansvar slik de har for private barnehager, vil være en svært stor omlegging av privatskolepolitikken.

Dersom dagens bevilgninger til private grunnskoler blir innlemmet i rammetilskuddet vil midlene bli fordelt etter kostnadsnøkkelen for grunnskole. Det viktigste kriteriet som påvirker fordelingen, er antall innbyggere mellom 6 og 15 år. Andelen elever i private grunnskoler er imidlertid ikke likt fordelt mellom kommunene. Det vil si at når midlene fordeles etter kostnadsnøkkelen vil enkelte kommuner bli overkompensert, mens andre blir underkompensert. Dersom kommunene har en plikt til å finansiere private grunnskoler, kan det føre til at kommuner som er underkompensert må kutte i det kommunale skoletilbudet for å innfri forpliktelsene for de private skolene.

Et alternativ til kommunal finansiering, er statstilskudd hvor tilskuddet til den enkelte skole baseres på opplæringsutgiftene i vertskommunen. Det betyr at man går bort fra nasjonale satser. Det vil gi bedre samsvar mellom tilskuddet til private skoler og utgiftene til skole i vertskommunen, samtidig som privatskolene finansieres med statstilskudd.

En modell med kommunejustering ble forsøkt på 2000-tallet. Denne modellen ble avvirket etter få år da den ga lite forutsigbarhet for skolene. Datakvaliteten i KOSTRA er bedre i dag enn den var på 2000-tallet. Likevel vil det å bruke KOSTRA-data for å lage et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag være sårbart for feilføringer i enkeltkommuner. Det er også rent regnskapstekniske forhold som gjør at dataene som brukes i satsberegningen, varierer.

Et alternativ til kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag er å bruke gjennomsnittlige utgifter i grupper av kommuner. På den måten får man bedre samsvar mellom tilskuddet og utgiftene til grunnskole i vertskommunen, samtidig som sannsynligheten for at regnskapsføringene i enkeltkommuner skal gi store utslag i tilskuddet til private skoler, reduseres.

Et eksempel på gruppering av kommuner er SSBs «KOSTRA-grupper». Dette er grupper av kommuner som er mest mulig sammenlignbare langs noen observerbare kjennetegn. Kommunene klassifiseres etter følgende dimensjoner:

- folkemengde
- bundne kostnader (dette er et uttrykk for kostnadsforskjeller på grunn av demografi, geografi eller sosiale forhold)
- frie disponible inntekter (dette er et uttrykk for hvor mye kommunene har til å disponere fritt når minstestandardene er innfridd, dvs. graden av økonomisk handlefrihet)

SSB opererer med 17 (16 i 2018) KOSTRA-grupper.¹⁸ Gjennomsnittlige utgifter til grunnskole varierer betydelig mellom kommunegruppene. Det er også andre indekser og grupperinger i inntektssystemet som kan brukes til å gruppere kommuner, for eksempel sentralitetsindeksen.

Med tilskudd til private skoler basert på kommunegrupper vil privatskoler få ulike økonomiske vilkår avhengig av hvilken kommune skolen ligger i. Variasjon i utgiftene til grunnskole mellom ulike kommunegrupper, er trolig også et uttrykk for smådriftsulemper som allerede fanges opp gjennom en kompensasjon for smådriftsulemper.

¹⁸ Fordelingen mellom gruppene tilgjengelig er tilgjengelig på [Kommunegrupperinger \(ssb.no\)](https://ssb.no/kommunegrupperinger).