



Oslo, 16. mars 2023

KFF viser til mottatt brev «Innspill til ny tilskuddsmodell for private grunnskoler» datert 17.02.2023 med invitasjon til å gi innspill om dokumentet «Finansiering av private grunnskoler». Vi viser også til møte om notatet som vi deltok på i KD 8. mars og spørsmål som Friskolenes Kontaktforum sendte til KD i forkant av møtet og til ettersendt tallgrunnlag for elevkostnader for vertskommuner.

Friskoleorganisasjonene drøftet notatet fra KD i forkant av møtet 08.03 og sendte på bakgrunn av disse samtalene et sett med spørsmål til KD. Spørsmålene blir i noen grad kommentert eller gjentatt nedenfor.

Friskoleorganisasjonene er samstemte i sine innvendinger til utredningen gitt i dokumentet «Finansiering av private grunnskoler», men på grunn av svært kort tid til å svare, sender hver organisasjon sitt svar.

Vi takker for muligheten for skriftlig tilbakemelding om notatet. Vi vil imidlertid understreke at vi synes fristen vi har fått, er svært kort. KD har gjort et utvalg av statistikk, og det er tidkrevende å ettergå om utvalget som er gjort, er det mest relevante utvalget for å beskrive hvordan finansieringen av private grunnskoler med rett til statstilskudd fungerer.

Vi er også spørrende til at dette dokumentet, som vi anser har mangler og dermed gir misvisende informasjon, ja, til og med har en stor beregningsfeil, jf. innrømmelsen fra Udirs økonomiavdeling i møtet 08.03, er gjort offentlig uten at det er tydelig markert at dette er et utkast eller arbeidsdokument.

GENERELL TILBAKEMELDING

KFF mener at dokumentet har mangler og feil i flere framstillinger. Vår hovedinnvending er at KD ikke skiller tydelig på hva som er forskjeller i kostnader/tilskudd som skyldes struktur og hva som skyldes svakheter i tilskuddssystemet for private skoler med rett til statstilskudd (heretter kalt friskoler).

Vi oppfattet det slik i møtet at KD vil gjøre visse endringer. Vi mener en oppdatering av dokumentet er helt nødvendig, og vi ber KD vurdere tiltak som retter opp de mangler og skjevheter som vi påpeker her.

Slik vi ser det, er det en betydelig mangel at et slikt dokument som er offentlig tilgjengelig, ikke er merket hverken med dato eller en tydelig angivelse av at dette er et utkast. Udirs økonomiavdeling innrømmet jo i møtet 08.03. at de hadde gjort en ganske grov beregningsfeil, noe som må medføre at den første versjonen må forkastes. Vi forventer derfor at en oppdatert utgave av dette dokumentet klargjør hvilken versjon som gjelder, og vi håper våre innspill blir reflektert.

KONKRETE MERKNADER OG INNSPILL TIL TEKST OG FIGURER I KAPITTEL 1 – 3.

Til figur 1.

Fordelingen av skoler etter størrelse bør framstilles med noen flere grupper over 210. For eksempel 200 – 400 og over 400. Det vil gi et riktigere grafisk bilde. Det er betydelig forskjell i driftsbetingelser for en grunnskole med 200 elever sammenlignet med en som har 400 elever. Med jevn fordeling av elever på alle 10 klassetrinn, vil skolen med 200 elever ha 27% høyere gjennomsnittstilskudd sammenlignet med skolen med 400 elever. Med 200 elever får en slik skole 117.370 kr per elev mens med 400 elever får skolen 92.077 kr per elev. Det har derfor en verdi å vite antall skoler som er middels store (200-400) og store (over 400).

Til figur 2.

Her vises det at 13% av friskolene er ungdomsskoler, mens 57% er kombinerte. Det er flere skoler som har grunnskoleopplæring (ungdomstrinn alene eller alle 10 grunnskoletrinnene) sammen med videregående opplæring. Hva er disse kategorisert som?

I slutten av dokumentet skrives det om frittstående ungdomsskoler og videregående skoler som er samlokalisert. I de fleste tilfeller som vi kjenner til, dreier dette seg om skoler som driver skole med trinnene 1 til 13 eller 8 til 13 som ett rettssubjekt, altså både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Disse skolene leverer ett samlet årsregnskap for skolevirksomheten og er ikke pålagt å skille mellom skoleslagene. Vi ønsker å vite hvordan KD har skilt ut den videregående skoledriften i disse tilfellene, eller om disse skolene ikke er medregnet.

Til punkt 2.3 Geografi

Vi er usikre på hva som er hensikten med dette punktet, og vi kan ikke se at det er av betydning at barneskoler har større avstand til en offentlig skole enn de to andre skolegruppene. Statistikken får muligens fram at det finnes det som kalles grisgrendte kommuner med få innbyggere og store avstander i Norge, men hvilken nytte denne kunnskapen har i forhold til å vurdere tilskuddsordningen for friskoler, er uklart for oss. Vi ber om at KD klargjør hensikten med denne oversikten.

KD viser også en fordeling av friskoler på kommuner etter folketall. Vi kan heller ikke se hensikten med å vise dette. Dette er et punkt vi kommer tilbake til fordi det berøres flere steder i notatet. Vi vil oppfordre KD til å klargjøre tydeligere hva som gjør sammenligningen med skolens vertskommune relevant.

Med virkning fra 01.01.2020 fikk vi en ganske lang rekke med kommunesammenslåinger. En ny slik runde vil kreve at denne figuren oppdateres. Det er svært vanskelig å se at den aktuelle kommunestrukturen, - som er helt utenfor friskolenes kontroll selvsagt, er vesentlig for den enkelte friskoles økonomiske rammer. Det at for eksempel flere friskoler i dagens Ålesund kommune har fått en større felles kommune å forholde seg til, endrer ikke nevneverdig, slik vi

ser det, på forutsetningene for friskoler som ligger i områder som ble inkludert i storkommunen Ålesund.

Dersom KD ikke har gode grunner for å trekke inn geografi, bør denne type statistikk utelates.

Til punkt 2.4. Økonomien til privatskoler

Her ønsker vi oss en bedre beskrivelse av analysen som er gjort, inkludert en mer presis beskrivelse av hva som er datagrunnlaget.

Vi mener at det er en svakhet at det i all hovedsak kun er driftsåret 2021 som legges til grunn. En oppstilling av driftsmargin som uttrykk for den økonomiske situasjonen for ulike grupper av skoler krever opplagt et langt større utvalg av år enn det som ligger til grunn her. Et reelt bilde uten særlig påvirkning av tilfeldigheter lokalt og nasjonalt, krever statistikk over flere år, gjerne de fire til fem siste driftsårene. Figur 6 i dokumentet gir etter vår oppfatning kun et bilde av situasjonen dette spesielle året, og det er uforsvarlig å trekke generelle slutninger på så tynt grunnlag.

Til punkt 2.4.1. Driftsmargin

Driftsmargin bør forklares tydeligere i notatet slik at det ikke er tvil om hvilke tall som er lagt til grunn. Vi ser i fotnote at det er driftsresultat delt på inntekter *100% som er hentet fra brreg.no, og samsvarer med vanlig bruk av begrepet. Vi oppfatter at alle inntekter er med her, det vil si inkludert gaver og overskudd fra tilleggsvirksomhet.

Driftsresultatet skal imidlertid dekke eventuelt underskudd på finansposter. KD skriver kort om resultatgrad som er basert på årsresultat etter finansposter. KD bruker begrepet «sammenfallende» om sammenligning mellom driftsmargin og resultatgrad, og det framgår av tabell 3 at resultatgraden er bedre enn driftsmargin. Vi er usikre på om dette er representativt. De tilfeldige skoleregnskapene vi har sett på, har betydelige rentekostnader og et betydelig lavere årsresultat enn driftsresultat. Vi synes derfor at KD må dokumentere sine beregninger bedre på dette området.

Vi kan heller ikke se en god begrunnelse for at det benyttes median for driftsmargin og ikke gjennomsnitt. Vi mener gjennomsnitt er et bedre mål for en økonomisk dimensjon som driftsmargin. Det kan også beregnes et veid gjennomsnitt som tar hensyn til skolestørrelse og ikke bare antall skoler.

Til tabell 2 om driftsmargin i sektoren

Vi mener tabellen har liten statistisk verdi så lenge den er basert på dette ene året, og svært mange grupper i denne inndelingen er svært små. Bruk av median og ikke gjennomsnitt kan slå ekstra ut for mindre utvalg.

Det er etter vår mening lite nytte i disse talene uten et bedre tallgrunnlag og en mer nyansert vurdering av de relativt små avvikene. Det kan for eksempel se ut som at skoler som tar mer skolepenger, har en bedre driftsmargin. Det er tenkelig at dette er skoler med store faste

kostnader og store renteutgifter som må dekkes med marginen. For å få til dette må skolepengene settes høyere. Dette er en antagelse, men det kan like gjerne være tilfeldigheter. Tabellen har liten nytte uten et bedre datagrunnlag og en nærmere analyse av mulige årsaksforhold til avvik.

Generelt mener vi at tabeller som har lite presis analyse og dermed stor risiko for å bidra til feilslutninger, ikke bør brukes i et slikt utredende dokument.

Til punkt 2.4.2 om soliditet

Det er i tråd med «læreboka» at god soliditet gir evne til å tåle økonomiske utfordringer. Driftsåret 2022 hadde lavere tilskuddssatser enn i 2021 i tillegg til økte lønnskostnader og svært høye strømpriser. God soliditet kan bidra til å overleve en slik situasjon, men ikke nødvendigvis. Årsregnskaper for 2022 vil kunne svare noe på dette. Andre som produserer tjenester for det offentlige, får sjelden nedgang i tilskudd, og det er vanskelig å kompensere for økte strømpriser med økte inntekter fra markedet slik mange bedrifter kan gjøre. Negativt årsresultat vil tære på egenkapitalen, men vil også kreve nødvendig likviditet.

Skoler som leier skolebygg, har for tiden utfordringer knyttet til at de fleste leieavtalene er knyttet til utvikling i KPI. Økningen i KPI vil gi økte kostnader som det er tvilsomt om friskolene får tilbake i økte tilskudd om to år i og med at det er få leieavtaler i offentlig skole.

Vurderingene ovenfor leder til den konklusjon at friskoler hvert år bør styre mot overskudd dersom det er mulig, slik at man har mulighet til å takle utfordringer som kan komme.

Dette viser også at det medfører stor risiko for feilslutninger når man bruker friskolers soliditet i en sammenligning med økonomiske vilkår i offentlige skoler. Ledelsen av en friskole må gjøre visse overveielser for å sikre forsvarlig drift som offentlig sektor ikke behøver gjøre. Dette bør absolutt komme tydelig fram i KDs dokument.

KD benytter median som felles mål på soliditet og oppgir at denne er 49,2% i 2021. Vi vil anta at gjennomsnittet ville ligge lavere enn dette. Så igjen, hvorfor ikke vise gjennomsnittet?

Vi mener videre at i alle vurderinger av friskolers økonomi, må det tas hensyn til at det finnes to viktige hovedgrupper av friskoler: De som eier egne skolebygg og de som leier skolelokaler. Fordelingen kan være i nærheten av 50 – 50 tror vi. Det vil være helt andre vurderinger av soliditet for en skole som ikke eier egne bygg og ventelig ikke har mye gjeld, sammenlignet med skoler som eier egne skolelokaler. For skoler som bare leier, kan faktisk størrelsen på egenkapitalen være mer avgjørende enn soliditet, eller sagt på en annen måte vil likviditeten være av større interesse enn soliditeten.

Skoler som eier egne bygg, kan ha betydelige lån knyttet til utbygging eller opprusting av skolelokalene. Soliditeten vil også påvirkes av statusverdien av bygningene i balansen. For skoler som eier bygg, kan eiendeler i hovedsak bestå av bygninger og lett omsettelige midler. Friskoler er ikke skatteobjekter, og det er derfor ikke formålstjenlig med høye avskrivninger. Snarere tvert imot vil en del skoler ha nytte av en varig høy regnskapsført verdi av bygninger blant annet for å lettere skaffe nødvendig lånesikkerhet.

Disse fakta er lite hensyntatt i KDs framstilling. Vi mener dokumentets framstilling av soliditet gir en for lite nyansert vurdering av den økonomiske helsen på friskolesektoren.

Dette er en stor svakhet ved utredningen som ellers lett kan bli tolket i retning av at friskoler har det for godt økonomisk. At friskoler har en forsvarlig drift, bør verdsettes av KD. Det er til elevenes beste.

I tabell 3 på side 7 er det en samleoppstilling over de økonomiske nøkkeltallene. Vi mener som nevnt ovenfor, at i hvert fall 2020 bør være med, og gjerne 2016 til 2018 også.

KD kan gjerne gjøre rede for forskjeller mellom private barnehager og frittstående skoler når det for eksempel gjelder mulighet for uttak av midler. Dette er det til dels gjort rede for i rapporten som KD viser til.

Telemarkforskning skriver blant annet følgende: *«De siste årene har det vært store salg av barnehageeiendommer. Dette bidrar til lavere gjeld og finanskostnader, men høyere husleie. Salg av barnehager og eiendommer er de største kildene til verdiuttak fra sektoren.»*

Det har etter vår vurdering ikke vært tilsvarende uttak i friskolesektoren. Privatskoleloven med økonomiforskrift gir helt andre betingelser for friskoler enn for annen såkalt sammenlignbar aktivitet. Det er også slik at finansieringen av barnehager dekker for eksempel bygg med egne satser for nye bygg, ref. forskrift om tilskudd til private barnehager § 6 som gir et tilskudd på 20.900,- kr per plass for barnehager bygd i 2020 eller seinere. Med en slik tilskuddsordning er det mer forsvarlig med en dårligere soliditet når den er forårsaket av nye bygg med tilhørende lån som kan dekkes med tilskudd. En sammenligning med barnehager medfører derfor risiko for feiltolkninger dersom det ikke gjøres rede for de viktigste forskjellene mellom private barnehager og friskoler.

I notatet vises det til NOU 2020:13, «Private aktører i velferdsstaten», og det gjengis at rapporten hevder at kommersielle privatskoler har flere ansatte under 45 år. Det kan i mange sammenhenger være hensiktsmessig med et skille mellom kommersielle og ideelle aktører. Utvalget som leverte denne NOU-en, har brukt definisjonen som Brønnøysundregistrene legger til grunn og sortert materiale etter sektorkode. Ideelle aktører har sektorkode 7000.

I denne sammenhengen mener vi imidlertid at det ikke er rimelig å trekke opp et skille mellom ideelle og kommersielle etter sektorkode i Brønnøysundregistrene. Lovgivningen er for alle typer friskoler svært avgrensende i forhold til kommersielt utbytte av skoledriften, og i økonomiske sammenhenger får man dermed ingen praktisk nytte av et slikt skille.

Dessuten ser det ut til at «utdelingen» av sektorkode 7000 til rettssubjekter i Brønnøysundregisteret er ganske tilfeldig. Vi har sjekket flere av våre medlemsskoler, som vi helt klart regner som ideelle virksomheter alle sammen. Noen har sektorkode 7000 og andre har det ikke. Mye tyder på at det nærmest er tilfeldigheter ved registreringen som slår ut. Selskapsformen aksjeselskap trekker mot sektorkode 2100, mens marginale formuleringer i vedtektene og tidspunkt for registrering muligens kan peke i retning av sektorkode 7000. Sektorkode er uansett ikke noe som friskolene har et bevisst forhold til.

Muligens er det slik at snittalder på tilsatte har en sammenheng med når skolen ble etablert. Det kan igjen ha en sammenheng med hvilken sektorkode skolen har fått tildelt.

Det er svært uklart for oss hvilken nytteverdi det har i denne sammenhengen å framstille slik statistikk basert på tilfeldigheter i registreringen i Brønnøysundregistrene. Det ville være fint

om KD enten gjorde rede for nytteverdien av statistikken eller fjernet hele omtalen av «kommersielle» private skoler med rett til statstilskudd.

Til punkt 2.4.3. om lønnskostnader

Vi tviler på at framstillingen i tabell 4 er riktig, og det ble vel også bekreftet av Udirs økonomiavdeling i Molde i møtet 8. mars da vi hadde dette som ett av våre skriftlige spørsmål før møtet. Etter det vi forstår vil KD/Udir nå regne med kostnader både på funksjon 202 og 222 i KOSTRA. En sammenligning av lønnskostnader må baseres på sammenlignbare forutsetninger. Man kan ikke ha med bygningsrelaterte kostnader i friskoler og ikke i kommunale skoler.

Men om bygningskostnadene tas inn riktig i sammenligningen, så finnes der fortsatt andre utfordringer som vanskeliggjør en sammenligning. Dette er utfordringene:

- Til forskjell fra kommuner leier en del grupper av friskoler inn personale fra bemanningsselskaper. Disse skolene får dermed svært lave lønnskostnader, men har i stedet en driftskostnad annet sted i regnskapet knyttet til bemanningen.
- Hvis beregningene er foretatt på grunnlag av regnskapsdata fra årsregnskapene, inkluderes også driftskostnader til tilleggsvirksomheter og gaver. For disse aktivitetene er lønnsandelen sannsynligvis betydelig lavere, muligens med unntak av SFO.
- KD påpeker at noen friskoler (skoler uten sektorkode 7000) kan ha noe yngre stab enn offentlig skole. Det slår også ut på pensjonskostnadene i SPK. Jevnt over har pensjonskostnadene vært omtrent en prosentenheter lavere i friskoler sammenlignet med offentlige.
- Det er store forskjeller mellom friskolene når det gjelder lønnskostnader, og forskjellene skyldes både organisering og skolekultur. Noen skoler/skolegrupper har et lavere lønnsnivå enn i offentlig skole, eller de har lærere som jobber noe mer for samme lønn som lærere i kommunale skoler.

KD tar opp spørsmålet om lærertetthet når lønnskostnader er tema. Sett i lys av at utredningen skal gi bakgrunnskunnskap for endring av en tilskuddsordning basert på elevtall og gjennomsnittskostnader, er det vanskelig å forstå hvorfor KD velger å vise statistikk som viser andelen skoler (altså knyttet til antall skoler) som oppfyller lærernormen. Gjennomsnittstall for lærertetthet vil etter vårt syn gi et bedre bilde. Tilskuddsberegningen er jo gjennomsnittstall.

Udirs statistikk «Lærertetthet i grunnskolen» viser følgende:

	2021-22 [?]					
	1.-4. årstrinn [?]		5.-7. årstrinn [?]		8.-10. årstrinn [?]	
	Kommunal [?]	Ikke-kommunal [?]	Kommunal [?]	Ikke-kommunal [?]	Kommunal [?]	Ikke-kommunal [?]
Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	Lærertetthet i ordinær undervisning [?]	Lærertetthet i ordinær undervisning [?]	Lærertetthet i ordinær undervisning [?]	Lærertetthet i ordinær undervisning [?]	Lærertetthet i ordinær undervisning [?]	Lærertetthet i ordinær undervisning [?]
+ Hele landet	13,59	12,50	16,37	13,04	17,73	15,48

For begge eierformer og for alle trinn gjelder det at gjennomsnittet er innenfor lærernormen, men på alle tre hovedtrinn har friskoler bedre lærertetthet (færre elever pr lærer) enn kommunale skoler.

Vårt spørsmål blir naturligvis da: Hva er grunnen til at KD ikke presenterer gjennomsnittstall her? Det ønsker vi et svar på.

Vi oppfordrer KD til å begrunne hvorfor deres analyse av lønnskostnader har betydning for tilskuddsberegningen, og dersom lærertetthet har relevans, bør gjennomsnittstall for lærertetthet presenteres.

Vårt syn er at det viktigste å si om tilgjengelig statistikk på dette området og vurderingene rundt denne statistikken, er at økonomien er stram i friskoler. Lønn er den største utgiftsposten, og den gir rom for en viss innsparing ved å redusere i antall ansatte og/eller stillingsstørrelser. Skoler som må redusere kostnader, de reduserer på lønnskostnadene.

Ut over dette ser vi ikke nytteverdien i den informasjon KD legger fram i kapittel 2.4.3.

Men når nå lønnsandelen i regnskapene er brakt på bane, vil vi gjerne få tilføye en kommentar. For offentlig skole, der lønnsandelen er beregnet i forhold til kostnader på funksjon 202, tyder tallene på at mye av driftskostnadene som vi normalt ville forvente var ført på denne funksjonen, kan være ført på andre funksjoner. Over 90% i lønnsandel er urimelig høyt. Vi kjenner til at f-skoler med svært små elevgrupper og stor lærerdekning kan ha lønnsandel på dette nivået, men at man skal kunne ha det i ordinær skoledrift, er vanskelig å forstå. Så vi tror dette sier noe om regnskapsføringen i kommunene.

Hvis utstyr er installert i et nybygg og aktivert sammen med dette bygget, holdes innkjøpene av dette utstyret utenfor tilskuddsgrunnlaget fordi kostnaden trekkes ut med fradrag for avskrivninger. Vi viser i denne sammenhengen til vedlegg til KRS nr.4 «Avgrensninger mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet» hvor det skrives om eiendeler som anskaffes i forbindelse med nybygging eller påkostninger:

«Eiendeler som anskaffes i forbindelse med nybygging eller påkostninger på en eksisterende eiendel, vurderes som en del av de totale utgiftene til den samlede investeringen. Det innebærer at mindre inventar og utstyr som har naturlig sammenheng med en investering ikke skilles ut som en egen anskaffelse. Dette gjelder selv om utgiftene hadde blitt klassifisert som driftsutgifter dersom disse eiendelene hadde blitt anskaffet for seg.»

God kommunal regnskapsskikk tilsier altså at en rekke normale driftsutgifter i mange tilfeller blir ført som investeringer og kommer på denne måten ikke med i tilskuddsgrunnlaget. Grensen for aktivering er 100.000 kr. Dette handler derfor ikke bare om nybygg, men relativt små utbedringstiltak i kommunale skoler. I tillegg har investeringer et annet finansieringskrav enn drift slik at mange kommuner har fordel av å velge å føre tiltak som investering. Med dette som bakgrunn er det lett å forstå hvorfor avskrivning per elev i offentlig skole for tiden er den kostnadsposten som øker raskest i prosent.

Uten at vi kan si noe sikkert om det, er det altså mye som indikerer at kommunene velger å ha lave årlige vedlikeholdsutgifter på skolebygg og i stedet foreta totalrenovering når en viss tid er gått. Totalrenovering er kostnader som føres på poster i KOSTRA som ligger utenfor friskolenes tilskuddsgrunnlag.

Vi mener det er grunn til å se på kommunenes føring i KOSTRA og om kostnader knyttet til skole til dels er ført på andre funksjoner enn de som er med i tilskuddsgrunnlaget. KDs undersøkelse av lønnsandel i offentlig skole er én av mange observasjoner underbygger dette.

Til punkt 2.5 om skolepenger

Skolepenger er kanskje området med de største forskjellene mellom friskolene. Det kommer klart fram i figur 8 i dokumentet hvor det synliggjøres i hvilken grad skolene benytter muligheten til å ta det maksimale i skolepenger.

Vi kan forstå at det faktum at 24 % av de frittstående grunnskolene (vi forutsetter at de såkalte f-skolene ikke er inkludert i den prosentberegningen) ikke tar skolepenger, kan virke som et argument for at tilskuddet til skolene er for høyt. Men igjen, friskoler må ta mange vurderinger i betraktninger. De selger et produkt, og må forholde seg til et marked. Det er fremmed tankegang for dem som bare har erfaring fra offentlig skolevirksomhet. Det trengs derfor litt fakta for bedre å forstå hva man egentlig leser ut av figur 8.

Forklaringen på at skoler tar lave, eller ingen, skolepenger, kan naturligvis være at de får for mye statstilskudd. Vi tror imidlertid at andre forhold spiller inn. Vi ser fire årsaker til lave (eller ingen) skolepengesatser som burde vært trukket inn i KDs drøfting av tallene:

1. Skoler med store kostnader til bygg må utnytte muligheten for å ta maksimalt med skolepenger, men da innenfor hva «markedet» (søkerne) er villig til å betale. Store skoler i byer og sentrale strøk har sannsynligvis både behov for høye skolepengesatser og tilgang til søkere med betalingsevne. Men slike skoler utgjør en liten andel av antall godkjente friskoler.
2. Vi tror friskoler som har lave kapitalkostnader knyttet til bygg, tar mindre i skolepenger. Årsaken til lave kapitalkostnader kan for eksempel være at skolen har tatt over svært billige skolebygninger av kommunen, noe som gjerne skjer der offentlige skoler legges ned. I andre tilfeller har de som står bak skolen (eierne, stifterne, medlemmene eller brukerne), i realiteten dekket store deler av kostnadene til bygg på ulik måte.
3. I mange tilfeller yter foreldre, - som også kan være blant dem som står bak skolen, dugnadsinnsats. Vi har eksempler på at foreldre står for renhold, vaktmesteroppgaver og administrative tjenester som en motytelse til lave skolepenger. Vi har også inntrykk av at dette elementet er relativt større ved små skoler og ved skoler som nettopp er etablert.
4. Små, fådelte skoler kan variere gruppestørrelsen og på den måten variere antall lærere. Skoler i områder hvor evnen, og kanskje også viljen, til å betale skolepenger er liten, kan kompensere behovet for skolepenger med reduksjon i antall ansatte og dermed reduksjon i lønnskostnadene.

Det er også grunn til å understreke at maksimale skolepenger (100% i figur 8) ligger høyt for grunnskoler i og med at grensen kan beregnes på grunnlag av høy sats. Det betyr at en stor grunnskole kan hente inn betydelig mer enn 15% av den summen som utgjør 100%-satsen for hva skolen faktisk får pr elev, også når vi holder kapitalandelen på 3.400 kr utenfor. Maksimale skolepenger på en frittstående videregående skole vil kunne være en god del lavere.

I tillegg til dette er det i en del tilfeller også frivillig betaling. Frivillig betaling kan være knyttet til spesielle ytelser fra skolen, og slik betaling er aktualisert i forbindelse med at myndighetene hevder at skolens utgifter til skolemat ikke er penger som kommer elevene til gode og dermed ikke kan dekkes av tilskudd eller skolepenger. En del skoler velger i stedet frivillig betaling utenom skolepenger. Frivillig betaling kan også benyttes i forbindelse med skoletur. Slik kan frivillig betaling erstatte noe av behovet for høye skolepenger.

Vi oppfordrer KD til å gi vurderinger av hvorfor det er bred variasjon i figur 8 slik at det blir lettere å tolke hva statistikken faktisk gir av informasjon.

Til punkt 3. Dagens finansieringssystem

KD sin beskrivelse av tilskuddsordningen under punkt 3.1 *Det juridiske grunnlaget* og 3.2 *Beregning av tilskuddssatsene* har vi ingen større merknader til.

Vi synes imidlertid at følgende beskrivelse er noe misvisende: «*Løpende utgifter til vedlikehold av skolelokaler og kostnader til husleie er inkludert i tilskuddsgrunnlaget*». Det er riktig at husleie er med i grunnlaget, men i praksis betaler norske kommuner svært lite husleie for skolebygg. Bygningene som kommunale skoler bruker, er i nesten alle tilfeller kommunens egne bygg. Setningen kan skape inntrykk av at friskoler får dekket husleiekostnader. Det tror vi KD er enige i at de ikke får. Så litt mer nøyaktighet i beskrivelsen er ønskelig.

Vi anbefaler KD å sjekke bruken av ordene «utgifter» og «kostnader» i dokumentet «Finansiering av private grunnskoler» både i forhold til privatskoleloven med forskrifter og den grunnleggende forskjellen på begrepene. Det har i andre sammenhenger vært viktig for KD å presisere at privatskoleloven bruker begrepet «gjennomsnittlige driftsutgifter» i § 6-1 og ikke begrepet «kostnader».

I forbindelse med punkt 3.1 ville det for oversiktens skyld vært nyttig med en tabell som viser tilskuddssatser (tilskuddsgrunnlag) og knekkpunkt for eksempelvis de siste fem årene inkludert 2022 og 2023.

Vi har også et ønske om at KD sjekker hvordan tilskuddet ville blitt i 2022 og 2023 med bruk av samme beregningsmetode (regresjonsanalyse) som ikke ga et tilstrekkelig entydig svar i 2021. For 2021 kan det gjerne sammenlignes med det resultatet som ga minst avvik i knekkpunkt i forhold til 2020.

Vi mener dessuten at ordningen med fastsatt knekkpunkt, - som KFF har beskrevet i tidligere innspill, også bør presenteres i en slik gjennomgang som KD nå gjør.

TILBAKEMELDING AV MER OVERORDNET KARAKTER

Det inntrykket vi sitter igjen med, er at dokumentet ensidig forsøker å tegne et bilde av at friskoler er for dyre for stat og kommune og mye dyrere enn den kommunale skolen. Dette ser ut til å være en konsekvent linje i alt som er presentert.

Om det politiske

Grunnlaget for friskoler i Norge er å oppfylle rettigheter i samsvar med henvisningen til menneskerettsloven i privatskoleloven § 1. Norsk politikk, og særlig politikken til dagens regjering, har ikke noe ønske om at friskoler skal vokse og bli en stor skolegruppe. De politiske beskrivelsene er at vi (landet) har hatt en eksplosiv vekst i friskolesektoren og at mange offentlige skoler er lagt ned. Veksten har ført til at friskoler gir opplæring til omtrent 4 % av elevmassen i landet. Det er utvilsomt slik at det fra politisk hold ikke er ønskelig med vekst utover dette.

Dette kunne vært tydeligere beskrevet som et premiss i notatet. Dersom noe er politikk, bør KD si klart fra om hva regjeringens politikk handler om på dette området.

Vi er grunnleggende uenige i en beskrivelse som framstiller det slik at friskoler fortrenger offentlige skoler. I realiteten er det ofte slik at kommunen foretar rasjonaliseringer og legger ned små skoler. I kjølvannet av dette kan det komme en friskolesøknad, som i noen tilfeller også støttes av kommunen. Dette er det mest vanlige grunnlaget for nystart av friskoler de siste årene tror vi.

Dersom man aksepterer at det er flere skoleaktører i samfunnet (friskoler, kommunene og noen private skoler etter opplæringsloven § 2-12 og kanskje også noen statlige på grunnskoleområdet), må det også aksepteres at skolestrukturen ikke kan være formet etter en overordnet plan. De påståtte merkostnadene handler ikke om friskoler eksplisitt, men om struktur. Notatet er i realiteten en beskrivelse som handler om strukturforskjeller mellom friskoler og kommunale skoler. Så lenge regjeringen vil holde friskoler på et nivå med 4% andel av elevene, må den også godta at disse skolene blir mindre rasjonelle enn offentlig skole. Det bør trekkes fram i dokumentet som en konsekvens av rådende politiske målsettinger.

Monopol eller alternativer

Vi er enige med KD i siste høringsnotatet om endringer i privatskoleloven hvor friskoler beskrives å ikke konkurrere med offentlig skole. Det er likevel slik som beskrevet i formålet til privatskoleloven, at friskolene er et alternativ til offentlig skole. I samfunnet ellers regnes det som positivt helt generelt at det finnes alternativer.

I dagligvarebransjen har vi tre store aktører. Vi burde kanskje hatt flere. Ingen ønsker bare én aktør til tross for at kun én aktør ville gitt muligheter for mer rasjonelle varestrømmer. Den vanligste vurderingen er at samlet verdi av at det er konkurranse i varehandelen er betydelig større enn det et monopol kan gi. Det kan ikke være urimelig å hevde at tilsvarende må gjelde i skolesektoren. Valgmuligheter gir i seg selv en merverdi.

I noen sektorer er det til og med slik at små aktører gis støtte for at de skal kunne operere på like fot med store og dominerende aktører. Slik er det i meierisektoren hvor små aktører på ulik måte støttes for å kunne konkurrere på like vilkår med Tine.

KD oppfordres til å trekke inn en eventuell verdi av å ha alternativer i sine vurderinger.

Størrelse og struktur

Vi mener at KD bør finne sammenligninger hvor struktur og størrelse elimineres. Dersom ikke struktur kan elimineres helt, må det tydeliggjøres at her er det stor risiko for feiltolkninger fordi skolestruktur i så stor grad påvirker det som sammenlignes.

Vi vil gjerne gi et eksempel på hvordan strukturens betydning kan fjernes fra sammenligningen mellom offentlig skole og friskoler. Metoden er å beregne hva norske kommuner ville fått i tilskudd dersom de fikk tilskudd etter privatskoleloven. Skolestrukturen med små og store skoler vil i denne beregningen få betydning for det budsjettet som kommunen kan drive skolevirksomhet etter, akkurat slik det er for store og små friskoler. Se avsnittet *Simulering av kommunale skoler som friskoler* nedenfor.

Vi vil også peke på at sammenligning mellom kostnader i små, offentlige enkelt-skoler og tilskudd til små friskoler ikke bare er en svært relevant sammenligning, men også en mulig sammenligning. Tallene ligger ikke lett tilgjengelig i KOSTRA, men de finnes. Det er mulig å velge ut noen skoler, f.eks ved representative utvalg, og se på deres regnskaper. Tallmateriale som er kommet fram i kommuners arbeid med kommunesammenslåinger og eventuelt også kommuners interne arbeid med å rasjonalisere skoledriften i kommunen, kan også bidra til å belyse sammenligningen på en mer korrekt måte enn det KD gjør i sitt dokument. Hvis man sammenligner små offentlige skoler med små friskoler, slipper man statistisk bias i sammenligningene.

At tallene for små, offentlige skoler er litt mindre tilgjengelig enn tall i KOSTRA, er ikke det samme som at det er umulig å finne disse tallene.

SIMULERING AV KOMMUNALE SKOLER SOM FRISKOLER

I tabellen nedenfor har laget en simulering hvor landets kommunale skoler får tilskudd etter privatskoleloven. Vi har sammenlignet beregnet tilskudd med innrapporterte kostnader i KOSTRA (altså forbruk). Regnskapstallene er hentet fra SSB-rapport 12367, og elevtall er hentet fra SSB-rapport 11971 og direkte fra GSI.

I beregningen har vi tatt med en del felleskostnader, «brutto korrigerede driftsutgifter» fra funksjon 100 til 130, og regnet med at 20% av dette kan belastes på skole. Selv om dette ikke er med i tilskuddsberegningen, er det en realitet i den kommunale driften at disse funksjonene også gjelder skole. 20% er lavere enn skolenes andel av kommuneøkonomien. Avskrivninger er medregnet, men ikke rentekostnader og heller ikke kostnader til anskaffelse av ikke avskrivbare eiendeler som tomtegrunn for skolebygg. Vi har til gjengjeld heller ikke trukket fra salgs- og leieinntekter på disse funksjonene. De er for øvrig ganske små.

Kostnader til spesialundervisning trekker vi ut av det kommunale forbruket på samme måte som det gjøres i tilskuddsberegningen. Det er nødvendig fordi kommunen skal dekke disse kostnadene for alle elever fra kommunen uavhengig av hvilken skole de går på. Kommunesektoren selv vil nok hevde at dette uttrekket er altfor stort og at det reelt brukes mindre på spesialundervisning. Vi velger fullt uttrekk, og det er til kommunenes fordel i denne sammenligningen.

Det er gjort noen forenklinger i oppstillingen nedenfor. Det er for eksempel gitt bare ett knekkpunkt per skole. Dette gir noe for lite til kommunene. Motsatt så har alle offentlige skoler med færre enn 42 elever i denne beregningen fått noe mer enn tilskuddet tilsier. Vi kan gjerne komme tilbake med en korrigering av dette.

Vi har benyttet friskolesatser for 2022. Vi har derfor lagt inn en korrigering for prisstigning på 3% mellom 2021 (regnskapstallene) og 2022 (tilskuddsåret) slik at tallene kan likestilles.

Simuleringen viser at kommunale skoler om de var friskoler, ville mottatt et tilskudd som tilsvarer 68 % av det de faktisk har brukt etter regnskapstallene. Dette kan gjerne avrundes til 70 % for å ta høyde for noen unøyaktigheter i beregningen, og gjerne til 75% for å ta høyde for årlige i tilskudd sammenlignet med det faktiske kommunale forbruket til skole drift kan være annerledes i andre år. Dette gir en forskjell på om lag 23,5 mrd. kr.

Vi mener at dette gir et ganske riktig bilde av forskjellen mellom friskoler og offentlig skole.

Vi har i tillegg beregnet lignende simuleringer for enkelte kommuner. Disse beregningene, som ikke legges fram her, viser at det er stor variasjon i tilsvarende prosentberegning. Det er avhengig av kommunale utgifter generelt, skolestruktur og i enkelt tilfeller noen feilrapporteringer, samt at våre unøyaktigheter i beregningen kan gi større utslag på kommunenivå. Friskolene får imidlertid tilskudd i forhold til grunnlagstall for hele landet slik at sammenligning på landsnivå er mest relevant.

Simuleringen beskrives i tabellform her:

Hele landet	Antall	Tilskuddsgrag	Samlet beløp
		Satser for 2022	
SSB tabell 11971 for 2021			
Elever i offentlig skole	604745		
Antall skoler	2482		
Elever under knekkpunkt	101117		
Elever over knekkpunkt	503628		
Grunnskoleelever under knekkp	70782	201100	12 099 065 787
Grunnskoleelever over knekkp	352540	73700	22 084 857 274
U-skoleelever under knekkpunkt	30335	208300	5 370 964 133
U-skoleelever over knekkpunkt	151088	76400	9 811 686 930
Kapitaltilskudd	604745	1700	1 028 066 500
Prisen på å finansiere off skole.	604745		50 394 640 625
Hva koster off skole.			
SSB tabell 12367 for 2021	Funksjon		
Skoledrift	202		65 903 754 000
Skolebygg	222		14 667 459 000
Politisk styring	100	2 092 162 000	
Kontroll og revisjon	110	504 726 000	
Adminidtrasjon	120	22 173 504 000	
Eiendomsforvaltning	121	2 207 781 000	
Administrasjonslokaler	130	2 675 088 000	
Delsum		29 653 261 000	
Vi anslår at 20% gjelder skole		0,2	5 930 652 200
Fradrag for spesialundervisning av funksjon 202	23 %		- 14 894 248 404
Tillegg for prissingning	3 %		2 595 055 956
SAMMENLIGNBAR SUM			74 202 672 752
Friskoler får i prosent			67,9

**KONKRETE MERKNADER OG INNSPILL TIL TEKST OG FIGURER
I KAPITTEL 4
(Sammenheng mellom utgifter til kommunale grunnskoler og tilskudd til private
grunnskoler.)**

Til punkt 4. Sammenhengen mellom utgifter.

Det kan i noen sammenhenger være nyttig med en beskrivelse av kommunalt tilskuddssystem, men så lenge kommunene disponerer frie midler etter budsjettvedtak i kommunestyrene, er dette en sak som ikke vedkommer tilskuddsordningen for friskoler. Tilskuddet til friskoler beregnes på grunnlag av driftsutgifter i offentlig skole, og da er det disse kostnadene som er av interesse, ikke kommunenes inntekter.

Statlige overføringer til kommunene er beskrevet i Grønt Hefte, som er vedlegg til budsjettproposisjonen for kommuner og fylker. I Grønt hefte for 2023 viser tabellen på side 5 korreksjoner i rammetilskuddet på nasjonalt nivå for kommuner og fylker. På linje to vises korreksjonen for endringer i elevtall i statlige og private skoler. Vi legger til grunn at friskoler er hovedårsaken til disse korrigeringsene. Grønt hefte viser bare endring fra ett år til neste. i dette tilfellet fra 2022 til 2023.

Vi synes det kunne være på sin plass at KD gjør rede for hvordan disse korreksjonene beregnes og om det kan presenteres tall som viser samlet korreksjon.

Grønt hefte gjør også rede for korreksjonsordningen mellom kommuner seg imellom for elever i statlige og private skoler. De faktiske trekkene og tilbakeføringene er vist i egen tabell for hver kommune. Den normale trekketsatsen som benyttes i korreksjonsordningen, er satt til 113.000 kr per elev. Departementet skriver som forklaring av dette beløpet, følgende:

«Trekketsatsane ligg under gjennomsnittskostnaden per elev på landsbasis, fordi ein reknar med at den marginale innsparinga knytt til å ha ein elev mindre er lågare enn gjennomsnittskostnaden.»

Trekket er med andre ord ikke så lavt fordi det finnes andre kostnader knyttet til ansvar som kommunen fortsatt har i forhold til egne innbyggere som går på friskoler. Nei, her begrunnes det med marginalkostnader, som betyr at «siste» elev er billigere enn gjennomsnittet. I møtet 8. mars ble det argumentert annerledes. Vi mener det er å forvente at KD argumenterer i samsvar med Grønt Hefte om dette.

Basert på uttrekket vi har gjort fra KOSTRA (kostnader) og GSI (elevtall), kan gjennomsnittlig elevkostnad for landet settes til 135.000,- kr. Dette inkludert 20% andel av felleskostnadene. Spesialundervisning er ikke medregnet. Uttrekket for spesialundervisning er gjort etter samme timetallsberegning som i tilskuddsmodellen for friskoler og til en timepris kr 875,-. Denne timeprisen er et anslått gjennomsnitt av hva kommunene i beste fall er villig til å betale til friskoler for spesialundervisning.

(SSB oppgir en elevkostnad på 135.300 kr for 2021. De regner blant annet med funksjon 223, skoleskyss, men ikke andel i felleskostnader.)

I Grønt Hefte skriver departementet følgende om korreksjonsordningen:
«Gjennom trekkordninga blir den totale inntektsramma til kommunane redusert med 80 prosent av gjennomsnittskostnadene per nye elev i privat eller statleg grunnskule.»

Vi er klar over at det nødvendigvis ikke er de samme tallene som ligger til grunn for korreksjonene i den nasjonale rammen som i korreksjonsordningen mellom kommunene, men eventuelle forskjeller mellom disse to korrigeringsene kan ikke være store.

Vi har allerede etterlyst informasjon om beregningen av korreksjonen i den nasjonale rammen ovenfor.

Med utgangspunkt i «80%-regelen» i Grønt Hefte stemmer vår beregning godt med KDD sin beregning. KDD sin korreksjon på 113.000 kr utgjør 83% av vår beregning av kostnader. Videre kan vi regne med at statsbudsjettet er basert på om lag samme vurdering.

Vi ber KD vurdere egne konklusjoner på bakgrunn av det vi har vist ovenfor.

Til punkt 4.1 Kommunens utgifter til grunnskole

Vi vil gjenta at beregning av frie inntekter til kommunene er interessant nok, men det er ikke relevant i forhold til at det er kommunestyret som forvalter disse midlene og vedtar budsjetter for sine skoler.

I notatet gripes det fatt i begrepet frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. KD har en grei, overordnet forklaring av forskjellen på hva som er frivillige og ufrivillige smådriftsulemper. I Grønt Hefte gis et en forklaring på hvordan dette slår ut i basiskriteriet til tilskuddsmodellen. Her blir graden av frivillighet beregnet på grunnlag av strukturkriteriet, som igjen er basert på avstander og folketall mellom grunnkretser.

Vi kan ikke se at betraktninger om frivillig og ufrivillig smådriftsulemper er overførbart til friskolene. KD antyder til og med at alle smådriftsulemper er frivillige for friskoler fordi det jo er frivillig å starte en friskole. Videreføres denne logikken, kan det konkluderes med at det ikke skal gis noen form for mertilskudd til små friskoler, og da må i så fall privatskoleloven endres.

Vi tenker at KD bør forholde seg til gjeldende lov. Ufrivillige smådriftsulemper for friskoler er et meningsløst begrep når friskolen ikke gjør annet enn å forholde seg til de realiteter som lovgiver har fastsatt. Antydningen om at alle smådriftsulemper for friskoler er frivillige, bør droppes i KDs dokument.

At man kan snakke om smådriftsulemper for en friskole, er reelt nok. Ulempene er knyttet til skolens størrelse og antall trinn. Som KD påpeker annet sted i notatet, er friskoler forhindret fra å ta ut stordriftsfordeler slik kommunene kan. Årsakene til dette er mange. I notatet nevnes flere. Vi vil oppsummere det slik:

- Skolene er selvstendige rettssubjekter med krav om at skoleanlegget skal ligge samlet.
- Godkjenningsgrunnlaget gir et maksimalt elevtall.
- Elevtallet kan i dag ikke utvides uten at vertskommunen er velvillig.

- Flytting til annen kommune er søknadspliktig.
- Rasjonaliseringer er ofte knyttet til investeringer i bygg som det ikke er mulig å realisere.
- Markedet vil være begrenset.
- Friskolene omfatter sjelden mer enn 10% av elevene i en kommune, og grunnlaget for stordrift er derfor svakt.

Vi er enige i det som skrives om at kostandene varierer mellom kommuner og mellom skoler innen kommune. Variasjoner innen kommune framkommer ikke av regnskapstall i KOSTRA, men det er i nesten alle kommuner som har gjennomført rasjonaliseringstiltak, dokumentert forskjeller i kostnader mellom egne skoler. Dette er en del av beslutningsgrunnlaget ved omstruktureringer. En samlet gjennomgang av disse undersøkelsene i kommuner hvor sammenslåing er vurdert eller gjennomført, kunne gitt et godt bilde av kostnader på skolenivå. Lærerårsverk per elev som kan hentes fra GSI, kan også gi god indikasjon.

Selv om vi har fått færre kommuner, og skolene bak det kommunale gjennomsnittene er forskjellig sammensatt, mener vi at beregning av driftsutgifter for gjennomsnittskolen i hver kommune fortsatt er et tilstrekkelig grunnlag for beregning av tilskuddssatser for små, mellomstore og større friskoler.

Ordningen som ble praktisert fram til og med tilskuddsåret 2020 behandler alle kommuner likt i beregningen. Dette mener vi er et riktig prinsipp. Gjennomsnittlige driftsutgifter per skole for små kommuner som Røst, er et like viktig bidrag til tilskuddsberegningen for friskoler i Norge som tilsvarende gjennomsnitt for Oslo kommune. Den midlertidige ordningen som har vært praktisert i 2022 og nå i 2023, baserer seg på å korrigere tilskuddssatsene i forhold til endringer i sum driftsutgifter for hele landet. Det gir større vekt på endringer i utgifter for store kommuner. Disse kan sannsynligvis ta ut større rasjonaliseringsgevinster sammenlignet med små kommuner. Når disse forhold gis større verdi i tilskuddsberegningen, kommer friskolene dårligere ut siden de ikke kan ta ut rasjonaliseringsgevinster.

Vi mener at ny modell for tilskuddsberegning må legge lik vekt på alle kommuner som er med i grunnlaget.

Til punkt 4.2 Sammenhengen mellom tilskudd til friskoler og utgiftene i kommunale grunnskoler.

I dette kapittelet har KD valgt å sammenligne gjennomsnittlig tilskudd per elev til friskoler med gjennomsnittlige kostnader i de 131 vertskommunene for frittstående grunnskoler. Vi er grunnleggende uenig i at det er relevant å sammenligne kostnadene ved ofte små friskoler med nettopp de kommunene som i mange av disse tilfellene har rasjonalisert driften og i denne rasjonaliseringen utløst et behov for etablering av mindre friskoler.

Det kan oppfattes som KD med disse sammenligningene er ute etter å sette friskoler i et dårligst mulig lys.

Vi mener at det ikke er hensiktsmessig med en slik sammenligning så lenge det ikke er noe forhold ved kommunens drift som har betydning for den eller de friskolene som ligger i

kommunen. Ved å benytte vertskommuner selekteres kommuner som har relativt store stordriftsfordeler.

Etter vår mening er det ingen overraskelser med oppstillingen i figur 10, som egentlig kun viser hvor viktig skolestruktur er for de økonomiske rammene. Denne erkjennelsen er nettopp årsaken til at vi har en tilskuddsordning som gir høyere tilskudd til de første elevene under knekkpunkt. Dette med struktur må i mye sterkere grad komme fram i KDs vurderinger knyttet til statistikken.

Vi regner med at søylene lengst til venstre i figuren representerer en friskole med elevtall overveiende under knekkpunkt. Vi har fått tilsendt et excel-ark med grunnlagsdata for denne figuren som bekrefter dette. Den viser at i det tilfellet med størst forskjell, er differansen 104%. I figuren viser største forskjellen ca 138%. Dette er uklart framstilt og bør forklares bedre.

Vi har også et helt konkret spørsmål til den tekniske beregningen som er foretatt. Hvordan har KD håndtert kommuner som ikke var sammenslått i 2018? Tallene tyder på at det er hentet data fra kommuner før sammenslåing, og kommunenavn som ikke lenger eksisterer, er ikke med i lista.

Vi har sortert alle kommuner etter gjennomsnittlig elevkostnad basert på regnskapstall for 2021. De 8 kommunene med de største avvikene til lokale friskoler har følgende rangering i kostnader (inkludert avskrivninger): 13, 14, 107, 19, 2, 24, 58 og 5. Hovedtyngden av kommunene som ligger lengst til venstre i figur 10, er med andre ord blant de som bidrar til å dra nivået ned i regresjonsanalysen.

Vi tror det er tilfeldige grunner til at Overhalla kommer lavt ut i elevkostnader i 2018. Både Nord-Aurdal og Overhalla har to kommunale skoler med ca 300 elever på hver skole.

Til figur 10, nr 2 (det er to figurer med samme nummer). Det står at figuren viser sammenhengen mellom skolestørrelse og utgifter per elev. Vi antar at «utgifter» kun gjelder kommunene bak de lyseblå prikkene, men for friskoler vises tilskudd per elev summert for hver skole. Vi antar videre, siden det står «utgifter», at avskrivninger er holdt utenfor for kommunene. Dette bør presiseres. Vi ønsker også at det bedre dokumenteres hva som ligger i de kommunale utgiftene i denne figuren.

Den grafiske framstillingen gir inntrykk av at friskoleelver koster mer enn offentlig skole selv for samme skolestørrelse. Det vet vi ikke er tilfelle. Vi mener at denne framstillingen er selvmotsigende i forhold til tilskuddssystemet, som handler om 85% av kommunale driftsutgifter. Dersom den ble lagt fram av andre enn KD, ville vi kalt det manipulerende.

Til punkt 4.3 Mer om smådriftsulemper.

I andre avsnitt forklarer KD urimeligheten i figur 10 (nr 1). Vi er enige i at struktur er av betydning for kostnadene og at det gjelder både kommuner og frittstående skoler.

Vi er spørrende til at KD ikke har data til å vurdere kostnadsforskjeller etter elevtall ved frittstående skoler. Dette vil framgå av skolenes innrapporterte regnskaper. Vi er ellers ganske sikre på at kostnadene per elev er større på små skoler enn på store skoler.

Vi vil gjenta i forbindelse med teksten på side 17 at det er irrelevant å trekke inn frivillige og ufrivillige smådriftsulemper for frittstående skoler. Vi viser til hva vi har skrevet om dette ovenfor.

Vi vil særlig understreke at vi er uenige i utsagnet om at tilskuddsordningen fører til at «de [friskolene] har dårlige insentiver til å utnytte kapasiteten fullt ut».

Vi kjenner ikke til at skoler sier nei til å utnytte kapasitet. Økte tilskudd gjennom å ta inn flere elever vil alltid bidra positivt i skolens økonomi. Skolene støter imidlertid på begrensninger eller terskler som medfører at skolenes styrer må fastsette maksimalt elevtall under godkjenningstallet. Begrensningene er i all hovedsak knyttet til skolebygg. Dersom det skal bygges for elevutvidelser, vil dette for mange være uaktuelt fordi det bli for dyrt. Skolen får ikke tilskudd til bygninger, noe for eksempel private barnehager får, og da er det ikke lett å finne penger til byggeprosjekter.

Til punkt 4.4.

Vi noterer at KD her bruker uttrykket «likt» om utbytte av opplæringen. Vanligvis bruker KD begrepet «jevngodt», i tråd med privatskoleloven § 2-3.

Vi er uenige i konklusjonen om at dagens finansieringssystem med noen unntak fører til at friskoler har bedre finansiering enn vertskommunen.

For det første mener vi at sammenligning med vertskommunen er helt irrelevant av grunner forklart ovenfor.

For det andre er finansiering av skolene en sak som kommunestyret vedtar innenfor de økonomiske rammene som kommunen har. Når friskoler har høyere tilskudd per elev i snitt enn det gjennomsnittstallet som KD har beregnet for kommunen, skyldes dette i noen grad valg av tallgrunnlag, men i hovedsak skyldes det strukturforskjeller.

Det pekes på et spørsmål i slutten av kapitlet hvor KD ser ut til å mene at det kan være en ide å tenke på en utjevning mellom vertskommune og friskole. Vi oppfatter at det er en ide som bryter med bestemmelser i privatskoleloven om tilskudd til grunnskoler. Vi vil igjen understreke det helt meningsløse i å sammenligne en friskole med kommunen hvor skolen er plassert. Vi har vanskelig for å forstå at dette kan være noe annet enn forsøk på å trekke mer ut av statistikk enn det er grunnlag for i den hensikt å lage begrunnelser fjerning av tilskudd til særlig små friskoler.

Til punkt 4.5 Kommunal finansiering og godkjenning.

Vi oppfatter at KD her lufter ulike andre alternativer uten å trekke klare konklusjoner. Dette avsnittet er også preget av misforståelsen om at vertskommunen kan være modell for tilskudd til friskoler. Dette finnes det ikke saklige argumenter for i forhold til tilskuddsnivå.

KD har heller ikke tenkt gjennom hva dette skal bety når kommuner plutselig slås sammen. Det opplevde en rekke friskoler i overgangen fra 2019 til 2020. Vi kan ikke se at det er logikk i at for eksempel kommunesammenslåinger skal kunne endre tilskuddet til en friskole.

Vi savner også vurderinger av de tilfeller der kommunen investerer betydelige beløp i nye skolebygg og deretter får lavere driftsutgifter, mens avskrivningene, som faller utenfor tilskuddssystemet for friskoler, de vokser. Slike forhold medvirker til at friskolene opplever fall i tilskuddet av grunner de ikke har mulighet til å påvirke. Kanskje friskolen til og med i noen tilfeller bidrar til at kommunen reduserer sine utgifter fordi kommunen får utnyttet eksisterende bygninger på en optimal måte når friskolen fyller opp sine lokaler.

Vi følger heller ikke KD sin logikk om kommunenes økonomiske rammer. Siden dette med å overføre utbetalingen av tilskudd til kommunene er et dårlig forslag, følger vi det ikke videre opp.

OPPSUMMERING

Vi oppfatter at dokumentet «Finansiering av private grunnskoler» med flere av sine framstillinger forsøker å kamuflere betydningen av struktur når tilskudd til friskoler sammenlignes med kostnader i kommunale grunnskoler.

Selv om flere aktuelle forhold er nevnt, får vi inntrykk av at KD ønsker å se bort fra at det kun er 4 % av elevmassen som går i private grunnskoler med rett til statstilskudd og at de godkjente private skolene er spredt over store deler av landet. Når friskoler i realiteten ikke gis rom for vekst og rasjonalisering på linje med offentlig skole, er det rimelig at staten dekker de smådriftsulempene som de private grunnskolene med rett til statstilskudd har.

I dokumentet er der ingen forsøk på å synliggjøre at det er positive samfunnsverdier i å ha en flora av skoler. Verdier er kanskje vanskelig å tallfeste, men de er like fullt reelle.

Det er en stor mangel ved dokumentet at KD ikke belyser forskjellen mellom kostnader i offentlig skole sammenlignet med tilskudd til friskoler uavhengig av struktur. Vi har vist en måte å sammenligne på som nøytraliserer struktur. En annen sammenligning som er mulig ved hjelp av statistiske metoder som representativt utvalg, er å sammenligne kostnadene i små offentlige skoler med tilskuddet til små private skoler med rett til statstilskudd.

Vi mener at eksisterende tilskuddsordning har vært tilfredsstillende fram til og med 2020. Når det så viser seg problemer med regresjonsmetoden i tilskuddsberegningen, så må man heller forsøke å gjøre endringer her. Vi foreslår derfor at modellen videreføres, men med et fast knekkpunkt. Dette knekkpunktet kan justeres i forhold til utviklingen i gjennomsnittlig skolestørrelse enten for private grunnskoler med rett til statstilskudd (friskoler) eller offentlige grunnskoler slik at det ikke blir en fiksert dimensjon. Beregningen vil da bli langt enklere og kan foretas med enkle verktøy. Det vil gjøre beregningen mer robust og transparent.

På vegne av KFF
Jan-Erik Sundby

Helge Vatne