



Taper kommuner og fylker på friskoler?

(Oppdatert august 2023)

I notatet forklares hva som skjer med overføringer til kommuner og fylker når elever velger å gå på en friskole.

Vi forklarer til skutt også hvorfor en liten friskole skal ha høyere tilskudd per elev enn gjennomsnittlig tilskudd per elev i vertskommunens skoler.

Sammendrag

Fylker og kommuner får tildelt en samlet nasjonal ramme fra staten som skal dekke undervisningen av alle innbyggerne i de aktuelle årsklassene. Beløpet korrigeres i det årlige statsbudsjettet på nasjonalt nivå for antall elever i statlige og private skoler.

Etter at kommunerammen er justert på nasjonalt nivå og fordelt til kommunene og fylkene etter innbyggertall, foretas en korrigering fylker og kommuner imellom etter hvor mange innbyggere i den enkelte kommune/fylke som går i statlige eller private skoler. Dette gjøres ved å trekke inn et beløp per elev som går på disse skolene. Disse pengene fordeles ut igjen etter kommunestørrelse. Det er jo allerede korrigert i den nasjonale rammen og staten kan jo ikke trekke for elever i private skoler to ganger. Denne omfordelingen kalles korreksjonsordningen.

Staten ved KDD bruker sine egne satser i korreksjonsordningen. KDD har lagt til grunn at satsene som benyttes skal tilsvare de marginale utgiftene som er noe lavere enn de gjennomsnittlige utgifter per elev. Disse satsene har ikke direkte noe med tilskuddssatsene til friskoler å gjøre, men de er i noen tilfeller i samme størrelsesorden.

Friskolene får tilskudd beregnet på grunnlag av gjennomsnittlige driftsutgifter i kommunale /fylkeskommunale skoler. Dette beregnes på grunnlag av kommunale regnskaper rapportert i KOSTRA, tall fra GSI og annet tallgrunnlag fra SSB. Beregningene foretas etter en fastsatt «oppskrifter» hvor blant annet kostnader knyttet til avskrivninger og spesialpedagogikk trekkes fra før satsene beregnes. Friskolene får 85% av de resterende driftskostnadene.

I noen tilfeller vil en liten friskole motta mer i tilskudd per elev enn en stor kommunale skole i samme kommune. Privatskoleloven legger til grunn at tilskuddsberegningen skal ta hensyn til skolestørrelse. Den statlige beregningsmetoden avspeiler forskjeller i kostander mellom små

og store kommunale skoler. Når små friskoler får relativt høye tilskudd er det rett og slett fordi det viser seg i beregningsgrunnlaget at tilsvarende små offentlige skoler koster mer per elev enn store skoler og dermed gir grunnlag for et høyere tilskudd.

Trekk og korrigerings av overføring til fylker og kommuner er omtalt i punkt 1 til 4, og satser etter størrelse for frittstående grunnskoler er omtalt i punkt 5.

1. TREKKORDNINGEN

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er beskrevet i «Grønt hefte». Dette dokumentet kommer som et årlig vedlegg til Prop 1 S om budsjettet fra kommunesektoren.

I Grønt hefte går det fram i tabellen over «Innlemminger, oppgaveoverføringer og korreksjoner i rammetilskuddet» på nasjonalt nivå at det justeres for endringer i antall elever i «statlige og private skoler». Dette er skoler som kommunene ikke finansierer. (Se tabell i Grønt hefte for 2023, side 5., heftet ligger her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2023/gro-nt-hefte-2023.pdf>).

Dette kalles «trekkordningen». Beregningen bak de landsdekkende korreksjonene er basert på elevtelling foretatt 1. oktober, 15 måneder før budsjettåret starter. KFF antar at staten bruker om lag de samme satsene i denne trekkordningen som det er vist til nedenfor under korreksjonsordningen.

Trekkordningen er beskrevet årlig i Grønt hefte. Under fylkeskommuner står det på side 10 for fylkeskommuner og side 17 for kommuner i 2023-utgaven av heftet:

«Gjennom trekkordninga blir den totale inntektsramma til (fylkes)-kommunane redusert med 80 prosent av gjennomsnittskostnadene for kvar nye elev i privat eller statleg grunnskule (vidaregåande opplæring).»

2. SATSER SOM BENYTTES I FORHOLD TIL FYLKENE OG KOMMUNENE

Satsene per elev som benyttes i korreksjonsordningen (se nedenfor), og som vi antar benyttes i reguleringen beskrevet under punkt 1, er å finne i Grønt hefte. KDD skriver følgende om disse satsene i Grønt hefte 2023, side 11, øverst:

«Trekk-satsane 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.»

Satsen er som følger for videregående skole (Grønt hefte 2022 side 11 og 20):

- | | |
|------------------------|---------|
| • vanlig undervisning | 127.300 |
| • skoler med naturbruk | 156.000 |
| • spesialskoler | 341.300 |

- opphold/innlosjering ved skolen 360.300

Trekksetsen for grunnskoler er oppgitt i samme hefte til:

- vanlig undervisning 113.000
- spesialskoler 341.300
- opphold/innlosjering ved skolen 360.600

3. KORREKSJONSORDNINGEN

Den korrigerede nasjonale rammen fordeles til kommune / fylkeskommune blant etter antall innbyggere i skolepliktig alder og etter en rekke andre kriterier. Nettopp fordi andelen elever som ikke går på kommunens skoler er ulikt fordelt, må det foretas en korreksjon.

Dette gjøres i to trinn:

- (1) Først trekkes det inn et beløp fra hver kommune basert på antall elever med bosted i kommunen som er elever i «statlige eller private skoler». Antallet multiplisert med satsene ovenfor. Elevtallet hentes fra elevtellingen litt over ett år tidligere.
- (2) Siden kommunesektoren allerede har fått et trekk i samlet ramme, deles disse midlene ut igjen etter kommunestørrelse (andel av utgiftsbehovet)

Korreksjonsordningen skal sørge for at trekket er riktig i forhold til hver enkelt kommune/fylke.

Hvis en kommune har akkurat like stor andel elever i friskoler som for landsgjennomsnittet, vil kommunen få utbetalt nøyaktig like mye som de blir trukket i korreksjonsordningen. Kommuner med få eller ingen friskoleelever går derfor i pluss, mens kommuner med mange friskoleelever blir trukket mer enn de får tilbakeført.

Det er viktig å legge merke til at disse budsjettordningene baseres på elevtelling i statlige og private skoler per 1. oktober 15 måneder før det aktuelle budsjettet. Økt elevtall i en friskole for eksempel høsten 2021 gir ingen økonomisk effekt for kommunen i det inneværende skoleåret og bare halv effekt i det neste skoleåret, 2022-2023.

4. GRØNT HEFTE.

I vedleggene til Grønt hefte finnes det en Tabell A som beskriver hva hver enkelt fylkeskommune og kommune blir trukket og får utbetalt på grunn av antall elever i statlige og private skoler (korreksjonsordningen). Man kan her slå opp på hver enkelt kommune og hver enkelt fylkeskommune for å se resultatet av regnestykket, hvor mye som blir trukket og

hvor mye som blir tilbakeført.

Eksempel fra Grønt hefte for 2022 (NB! Ikke oppdatert i forhold til Grønt Hefte for 2023, men prinsippet er det samme):

Kommune	Trekk statlige / private skoler i 1.000 kr	Tilbakeføring samla trekk i 1.000 kr	Nettovirkning i 1.000 kr
Sandnes	- 69 027	41 636	- 27 392
Bodø	-16 297	25 933	- 9 636
Røst	0	397	397
Marker	-208	2 003	1 795

*Sandnes har relativt mange elever i friskoler og får et netto trekk på 27,4 mill kr mens Bodø har færre elever i andre skoler enn kommunale og får tilbake midler. Røst har ingen elever i friskoler og Marker har to (104 * 2). Begge disse får midler gjennom korreksjonsordningen.*

AKTUELL ARGUMENTASJON

Hvorfor noen kommuner hevder at de taper penger på friskoleelvene, forklarte statsråd Giske på følgende måte. Selv om det er 22 år siden snart, har dette fortsatt gyldighet: "Når kommuner med mange elever i private skoler kan tape på trekkordningen inkludert korreksjonsordningen, skyldes det at de har ledig kapasitet i kommunale skoler, det vil si at marginalkostnaden knyttet til en ny elev, er lav." ([Stortingets spørretime 22.11.00](#)) *Saken er jo den at hvis de kommunale skolene kunne ta opp samtlige privatskoleelever uten at en eneste ny klasse måtte opprettes, så ville jo kommunen få langt større inntekter fra staten uten at utgiftene økte særlig mye. Men en kommune som driver skole med så mye ledig kapasitet i klasserommene, driver urasjonell skole. Små klasser er dyrt! Hvis man har råd til å drive med små klasser, så er det jo fint for elevene. Men har man økonomiske problemer, må kommunen selvfølgelig rasjonalisere ved å flytte skolegrenser og lage større klasser. Å skyldes på de elevene som ikke er der, enten fordi de har flyttet eller meldt overgang til privat skole, er håpløs argumentasjon. Kommunen må drive skole ut fra det elevgrunnet de faktisk har og ikke hva det kunne vært hvis foreldre ikke ønsket friskoler, eller hvis 100 barnefamilier hadde flyttet til kommunen, eller hvis alle familiene i kommunen fikk 10 barn hver.*

Korreksjonsordningen kan slå ulikt ut for kommuner. Jo dårligere klassene er fylt opp, jo mindre blir innsparingen pr friskoleelev. I perioder med nedgang i elevtallet i en kommune/fylkeskommune, vil den reelle innsparingen for kommunen være liten fordi man har ledig plass i klasserommene.

Samtidig er det klart at i perioder der elevtallet i en kommune/fylkeskommune vokser, vil innsparingen være større enn trekket for kommunen/fylkeskommunen fordi den slipper å bygge nye skolebygg for å ta unna elevtallsøkningen.

KONKLUSJON GENERELT

Kommuner og fylker blir etter 15 måneder justert i overføringene for elever i friskoler, men bare for om lag 80 % av driftskostnadene. Om dette er et rimelig beløp eller ikke er en sak mellom stat og kommune. Det at kommunene beholder 20% av midlene for elever de ikke har i egne klasserom har vi ikke hørt at noen mener er for lite. Reguleringen er i mange tilfeller lønnsom for kommuner og fylkeskommuner fordi de på sikt sparer betydelige utgifter til investeringer.

Kommuner og fylkeskommuner som ikke korrigerer skolegrenser eller gjør andre rasjonaliseringsgrep når det blir færre elever, kan imidlertid få en mer kostbar skolesektor målt i kr/elev. Elevene som av en eller annen grunn ikke er der kommunen ville hatt dem, kan ikke lastes for den urasjonelle skoledriften i kommunen.

De kommuner og fylkeskommuner som vanligvis ønsker friskoler velkomne, er de som opplever befolkningsvekst. De ser at de frittstående skolene kan ta toppen av elevtallsøkningen slik at det ikke blir nødvendig å bygge nye kommunale skoler.

Dette illustrerer at kommunepolitikere og fylkeskommunepolitikere har lett for å legge et svært snevert perspektiv på friskoledebatten. Argumentene de bruker, er knyttet til en spesiell situasjon i en spesiell tid. Slik er det også med de kommunene som påstår de taper penger fordi korreksjonsordningen medfører mer trekk enn tilførsel fra staten som følge av privatskoleelevene. De tar situasjonen for gitt; at de klasser og de skolegrenser man har, fortsatt må bestå til tross for endring i elevgrunnlaget.

SPESIELT FOR GRUNNSKOLER

Frittstående grunnskoler mottar et høyere tilskudd per elev for de første 42 elevene. For elevtall utover 42, mottar skolene langt lavere tilskudd. Satsene er i 2023 for elever på barnetrinnene henholdsvis 221.600 kr (1 – 42 elever) og 79.400 kr (over 42 elever).

Der hvor det starter frittstående grunnskoler med elevtall under 42, vil samlet overføring til kommunen bli betydelig større enn om alle elevene går i kommunal skole. Differansen i satser er på (221.600kr – 113.000 kr) 108.600 kr. Satt på spissen vil en kommune som får en friskole med 40 elever ha mer enn 4 mill kr i økt ramme for skolesektoren.

Tilskuddsordningen som ligger til grunn for denne beregningen er til revisjon og dette kan se annerledes ut neste år. Høye satser til små skoler er under press. KDs politiske ledelse mener at det ikke kan brukes mer penger på friskoler enn på kommunens egne elever.

Årsaken til den høye satsen for elevtall opp til 42 elever, er at beregningsmodellen tar hensyn til at små offentlige skoler også koster betydelig mer enn store skoler per elev. Privatskoleloven forutsetter at tilskuddet på grunnskoleområdet skal ta hensyn til

skolestørrelse. Den høye satsen som kritiseres av KD sin politiske ledelse er nettopp en konsekvens av KD sin egen beregningsmodell og det faktiske datagrunnlaget fra kommunale regnskaper.

Mange norske kommuner har utviklet skolestrukturen betydelig i sin kommune og fått en mer rasjonell skoledrift, men også brukt store penger på blant annet nye skolebygg.

Friskoler har ikke samme mulighet til å ta ut stordriftsfordeler. For det første er godkjenningen begrensende. For det andre vil det normalt ikke være elevgrunnlag for det. For det tredje får ikke friskoler tilskudd som kan dekke de investeringene som er nødvendig for å få til en stordrift.