



**DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

*Kunnskaps- og integreringsministeren*

Stortingets presidentskap  
Ekspedisjonskontoret  
Karl Johansgate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3012-14

19. oktober 2018

**Statsbudsjettet 2018 - Prop. 1 S (2018–2019) for  
Kunnskapsdepartementet - rettebrev**

**Kap. 292 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, post 60  
Tilskott til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere**

Ett tall har falt ut av teksten på s. 270 under omtale av kap. 292, post 60 og overskriften  
*Norskopplæring for asylsøkarar i mottak*. Det står nå at:

«Delen av asylsøkarar som deltok i norskopplæring, er redusert frå 58 pst. i 2016 til **3 pst.** i 2017.»

Det uthevede tallet er feil, riktig setning er som følger:

«Delen av asylsøkarar som deltok i norskopplæring, er redusert frå 58 pst. i 2016 til **31 pst.** i 2017.»

**Kap. 291 Busetting av flyktningar og tiltak for innvandrere, post 61 Særskilt tilskott  
ved busetting av einslege mindreårige flyktningar, *overslagsløyving***

På s. 259 står det

«Rapporten for 2017 frå Berekningsutvalet, som kartlegg kommunanes utgifter til busetting og integrering av einslege mindreårige flyktningar, viser ein gjennomsnittleg dekningsgrad for tilskottet på 321 pst. i 2017.»

Siden tittelen på avsnittet (posten) er enslige mindreårige-tilskuddet blir det feil da det er integreringstilskuddet som har en dekningsgrad på 321 prosent når vi bare ser på gruppen enslige mindreårige. Jeg foreslår derfor å endre setningen slik:

«Rapporten for 2017 frå Berekningsutvalet, som kartlegg kommunanes utgifter til busetting og integrering av einslege mindreårige flyktningar, viser til ein gjennomsnittleg dekningsgrad for integreringstilskottet for einslege mindreårige på 321 pst. i 2017.»

### **Feil omtale på områdesatsinger i Prop. 1 S (2018–2019)**

Når det gjelder totalsummen til områdesatsing i Oslo Sør, vil jeg gjøre utdannings- og forskningskomiteen oppmerksom på at det på s. 114 under programkategori 07.30 for grunnopplæringen står tekst i følgende avsnitt som ikke er helt riktig:

«Områdesatsinga i Oslo Sør starta opp i 2018, og blir ført vidare i 2019 med totalt 11 mill. kroner fordelt på 0,5 mill. kroner over kap. 226 post 21 og 10,5 mill. kroner i friske midlar over kap. 291 post 62.»

Totalsummen til områdesatsingen i Oslo Sør er 11,5 mill. kroner, slik det korrekt står oppført på s. 261. Korrekt avsnitt lyder:

«Områdesatsinga i Oslo Sør starta opp i 2018, og regjeringa forslår å løyve totalt 11,5 mill. kroner i 2019. Dette omfattar ei vidareføring av 0,5 mill. kroner over kap. 226 post 21 og 0,5 mill. kroner over kap. 291 post 62 (overført frå post 71). I tillegg foreslår regjeringa å styrke satsinga med 10,5 mill. kroner over kap. 291 post 62.»

### **Anmodningsvedtak på friskolefeltet**

I Prop. 1 S (2018-2019) omtaler Kunnskapsdepartementet to anmodningsvedtak på friskolefeltet. Det gjelder vedtak nr. 771, 7. juni 2017, gjort i forbindelse med behandlingen av av Prop. 78 L (2016-2017) Endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m.), jf. Innst. 367 L (2016–2017):

*«Stortinget ber regjeringa utrede grunnlaget for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning, samt ansvarsdeling mellom heimkommune og den enkelte friskole for å sikre en reell likebehandling av elever.»*

Og det gjelder vedtak nr. 376, 19. desember 2017, gjort i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2017-2018), jf. Innst. 12 S (2017-2018):

*«Stortinget ber regjeringa utrede grundig hvordan kostnader til bygg kan innlemmes i tilskuddsgrunnlaget for friskolene, basert på kostnader tilsvarende det skoler og studieretninger i det offentlige har av kapitalutgifter, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»*

De to vedtakene er omtalt på henholdsvis side 41 og side 50 i budsjettproposisjonen.

Kunnskapsdepartementet har i etterkant av budsjettfremleggelsen gitt friskoleorganisasjonene mer utfyllende informasjon om de vurderingene departementet har

gjort i de to sakene. Informasjonen er gitt i form av to rapporter. Dette er informasjon som det på grunn av omfanget, ikke var hensiktsmessig å gi i budsjettproposisjonen. Den nye informasjonen påvirker ikke departementets konklusjon i saken, men underbygger de vurderingene som er gjort.

Jeg ber om at Stortinget tar innholdet i de to vedlagte rapportene til orientering ved vurdering av omtalen av anmodningsvedtakene referert til over.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Kopi

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
utdannings- og forskningskomiteen i Stortinget Kirke-  
Kommunal- og forvaltningskomiteen

# Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

# 1 BAKGRUNN

---

Kunnskapsdepartementet viser til anmodningsvedtak gjort under Stortingets behandling av Prop. 78 L (2016–2017), jf. Innst. 367 L (2016–2017):

*«Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning, samt ansvarsdelingen mellom hjemkommune og den enkelte friskole for å sikre en reell likebehandling av elever.»*

Dette anmodningsvedtaket er utkvittert i Prop. 1 S (2018–2019). Grunnet plassbegrensninger er teksten i Prop. 1 S kort og overordnet. Denne rapporten er ment som et supplement som mer grundig presenterer de utredninger departementet har foretatt som oppfølging av anmodningsvedtaket.

Friskoleloven § 3-6 regulerer spesialundervisning og pedagogisk-psykologiske tjenester for elever i friskoler. Bestemmelsen fastsetter blant annet at hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, og gjøre vedtak om spesialundervisning. Hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal dekke utgiftene til spesialundervisning i friskoler på lik linje med offentlige skoler, og beregningen av midler til spesialundervisning skal være relatert til antall elever med spesialundervisning.

Departementet vil vise til at kravet om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, kom inn i friskoleloven med virkning fra 1. august 2017, jf. Prop. 78 L (2016–2017) og Innst. 367 L (2016–2017). Det samme gjelder kravet om at beregningen av midler må være relatert til antall elever med spesialundervisning, og at det dermed ikke er tillatt med tilskuddsmodeller som utelukkende tar utgangspunkt i det totale elevtallet ved en friskole.

## 1.1 PROBLEMSTILLING

For å sikre en reell likebehandling av elever har departementet utredet grunnlaget for tildeling av ressurser som friskoler skal bruke på spesialundervisning. I den sammenheng har departementet også sett på ansvarsdelingen mellom hjemkommunen og den enkelte friskole. Siktemålet med utredningen har vært å finne ut om reguleringen og finansieringen kan gjøres på en måte som i større grad enn dagens ordning sikrer en riktig dekning av friskolenes utgifter til spesialundervisning. Det har også vært et mål å undersøke om dette kan gjøres på en måte som sikrer likebehandling av elever i friskoler og det offentlige og motvirker uheldige insentivvirkninger.

## 1.2 DAGENS MODELL

Modellen for beregning av tilskuddssatser til frittstående skoler er basert på en regresjonsanalyse som beregner knekkpunkt og sats ut fra gjennomsnittlig skolestørrelse og gjennomsnittlig kostnad per skole for alle kommunene i Norge.<sup>1</sup> Utgifter til spesialundervisning trekkes i dag ut av tilskuddsgrunnlaget som satsene til friskolene beregnes ut fra.

Kostnader knyttet til spesialundervisning kan ikke hentes i KOSTRA, men det beregnes en andel til spesialundervisning basert på årstimer. Årstimer til spesialundervisning, årstimer til særskilt

---

<sup>1</sup> Gjennomsnittlig skolestørrelse er antall elever delt på antall skoler. Gjennomsnittlig kostnad per skole er tilskuddsgrunnlaget delt på antall skoler.

norskopplæring, årstimer til morsmålsundervisning og årstimer til tospråklig fagopplæring divideres på årstimer til undervisning totalt. Andelen ganges med korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning. Dette gir en kostnad til spesialundervisning per kommune som trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget til frittstående skoler fordi det er kommunene som har utgiftene til spesialundervisning også for elever i friskoler.

Det ble med virkning fra 1. august 2017 innført et krav i friskoleloven om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, og at midlene skal relateres til antall elever med spesialundervisning og ikke totalt elevtall ved den enkelte skole.

## 2 ALTERNATIVER TIL DAGENS MODELL

---

### 2.1 INNLEMMING AV UTGIFTENE TIL SPESIALUNDERVISNING I TILSKUDDSGRUNNLAGET

Et alternativ som er vurdert, er å innlemme utgiftene til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget, slik at de statlige satsene til friskolene også dekker utgifter til spesialundervisning.

En måte å gjøre dette på er å øke tilskuddssatsen per elev i friskole. En fordel med dette alternativet kan være at det ikke er nødvendig med kompliserte beregninger. Ulempen er at det ikke tar høyde for hverken det faktiske antallet elever som har spesialundervisning, eller omfanget (og dermed utgiftene) av spesialundervisningen. Hvis det er flere elever med spesialundervisning i friskoler enn i offentlige skoler, vil friskolene bli underfinansiert. Dette kan gi insentiver til å unngå elever med behov for spesialundervisning.

Et annet alternativ kan være å beholde de ordinære tilskuddssatsene per elev og fordele midlene til spesialundervisning gjennom ekstra satser som utbetales per elev som faktisk mottar spesialundervisning. Satsene kan eventuelt nivådeles slik at det er ulike satser f.eks. ut fra antall timer med spesialundervisning som vedtaket gjelder. Fordelen med dette alternativet er at det gir en mer reell utgiftsdekning for friskolene. Ulempen er at det blir nødvendig med kompliserte beregningsmodeller og mer rapportering.

For mer detaljerte beregninger som viser ulike alternativer for innlemming, se vedlegget.

### 2.2 FASTE SATSER FOR REFUSJON

Et annet mulig alternativ er at det fastsettes faste satser for refusjon mellom kommuner og friskoler. Satsene kan enten være per elev per år, eller det kan være nivådelte satser. Nivådeling kan være grovmasket (moderat behov og omfattende behov, jf. forskrift til opplæringsloven § 19-7) eller mer finmasket (som f.eks. sats per time).

Fordelen er at faste satser er objektivt og etterprøvbart, og at ordningen derfor kanskje blir mer forutsigbar for både friskoler og kommuner enn dagens ordning. Dersom satsene skal være treffsikre, vil de måtte nivådeles. En nivådeling med skjønsmessige kriterier (moderat og stort behov) vil ikke nødvendigvis gi større forutsigbarhet. Eventuelle uenigheter mellom kommuner og friskoler vil antagelig bare flyttes fra størrelsene på tilskuddet (som er faste satser) til hvilke nivå (og dermed hvilke satser) som skal benyttes.

En ulempe er at det vil være vanskelig å beregne hvor store satsene bør være. Det vil dermed være en risiko både for at kommunen må betale for mye, eller at friskolen får for lite. En ordning med faste satser vil kunne gi en svært ulik behandling mellom offentlige og private skoler.

### 2.3 LOVFESTE PRINSIPPER OM SATSER BASERT PÅ ET PRINSIPP OM LIKEVERDIG BEHANDLING

Et tredje alternativ som er vurdert, er å lovfeste et krav om likeverdig behandling, lik det som finnes for tildeling av tilskudd til private barnehager. Til forskjell fra barnehagesektoren vil et likeverdighetsprinsipp bare legges til grunn for beregning av satser for spesialundervisning, ikke for hele tilskuddet. Kravet om likeverdig behandling innebærer at friskolene skal få like mye midler som kommunen selv bruker til en tilsvarende oppgave. Et slikt krav forutsetter at det vil være mulig å identifisere relevante utgiftsposter for spesialundervisning i kommunenes budsjett og regnskap. Det kan innføres enten krav om én sats per elev per år eller nivådelte satser ut fra ulike kriterier.

Departementet ser at det vil være krevende å finne riktig grunnlag for beregning av satser, og at det også vil være krevende for myndighetene å overprøve beregningene. Departementet vurderer ikke dette som en hensiktsmessig løsning.

## 3 AVSLUTTENDE VURDERINGER OG KONKLUSJON

---

I Prop. 78 L (2016–2017) foretok departementet en helhetlig gjennomgang av spørsmålet om dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler. Stortinget sluttet seg til departementets forslag i proposisjonen. Kravet i friskoleloven § 3-6 annet ledd om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, har kun virket siden høsten 2017. Det samme har det nye kravet om at beregningen av midler må være relatert til antall elever med spesialundervisning, og at det dermed ikke er tillatt med tilskuddsmodeller som utelukkende tar utgangspunkt i det totale elevtallet ved en friskole.

Departementet har vurdert om reguleringen og finansieringen knyttet til spesialundervisning i friskoler kan gjøres på en måte som i større grad enn dagens ordning sikrer en riktig dekning av friskolenes utgifter til spesialundervisning, sørger for likebehandling av elever i friskoler og offentlige skoler og motvirker uheldige insentivvirkninger.

Ettersom kommunene i dag får rammeoverføringer som skal dekke spesialundervisning for alle elever i kommunen, ville alternativet med å innlemme utgiftene til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget kreve at det foretas et trekk i kommunerammen. Videre ville et slikt alternativ forutsette at de utgiftsposter som ikke lenger skal trekkes ut, identifiseres. Det vil kun være utgifter knyttet til opplæringen og eventuelt vedtaket som kan innlemmes i tilskuddsgrunnlaget, ikke for eksempel utgifter knyttet til pedagogisk-psykologiske tjenester.

Departementet har vurdert ulike modeller for å innlemme utgiftene til spesialundervisning i det statlige tilskuddet, både ved å korrigere grunnlaget for satsen ut fra andel elever i friskoler og ved å korrigere selve satsen. Uavhengig av modell vil satsene måtte beregnes på nytt hvert år, da andelen elever i friskoler kan variere. Beregningene viser at ingen av modellene blir tilstrekkelig treffsikre, og de vil ikke nødvendigvis gi de skolene som har spesialundervisningselever, det tilskuddet de trenger for å dekke sine utgifter. Modellene kan også gi de skolene som har mange elever totalt og få spesialundervisningselever, for høy kompensasjon, mens de som har få elever totalt og mange som trenger spesialundervisning, vil få for lav kompensasjon. En underfinansiering vil kunne gi uheldige insentiver til å unngå elever med behov for spesialundervisning. Etter departementets vurdering vil

ikke en innlemming av utgifter til spesialundervisning i det statlige tilskuddet være egnet til å fordele midlene til spesialundervisning til de skolene som faktisk har kostnadene.

Basert på en helhetlig vurdering mener departementet at dagens ordning ikke bør endres. Etter departementets vurdering er ulempene ved de alternative måtene å fordele og regulere tildeling av midler til spesialundervisning på, større enn ved dagens ordning. Fordelen med dagens ordning i forhold til alternative tildelingsmodeller er at den legger bedre til rette for at tildelingen av midler til spesialundervisning svarer til det faktiske behovet i den enkelte friskole, noe som igjen er avgjørende for å oppnå reell likebehandling mellom elever som får spesialundervisning i offentlige skoler og friskoler.

## 4 VEDLEGG

---

Det å innlemme utgiftene til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget slik at de statlige satsene til friskolene også dekker utgifter til spesialundervisning, kan gjøres på flere måter (jf. alternativ 2.1). Det å inkludere utgifter til spesialundervisning i tilskuddsgrunnlaget kan gjøres både ved å korrigere satsen ut fra andel elever i friskoler og ved å korrigere selve satsen. Departementet har utredet tre ulike måter innlemming av tilskudd til spesialundervisning i satsene kan gjøres på. Disse vil innebære ulik fordeling til friskolene og ulik kostnad:

1. Korrigere uttrekket for spesialundervisning med en prosentvis andel for frittstående skoler. Beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt.
2. Korrigere uttrekket for spesialundervisning med en prosentvis andel for frittstående skoler i de kommunene som har friskoler. Beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt i disse kommunene.
3. Justere satsen med en prosentvis andel for frittstående skoler. Beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt.

Beregningene nedenfor baserer seg på tilskuddsgrunnlaget i 2017. Da var andelen elever i frittstående skoler i forhold til det totale antallet elever 3,21 pst. for alternativ 1 og 3.<sup>2</sup> I alternativ 2 beregnes andelen per kommune. Her vil andelen variere mellom kommunene.

### 4.1 ALTERNATIVENES BETYDNING FOR DE STATLIGE SATSENE FOR TILSKUDD TIL FRISKOLER

#### 4.1.1 Alternativ 1:

Ved å redusere uttrekket for spesialundervisning med andelen beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt, på 3,21 pst., øker grunnlaget som satsene beregnes ut fra, med 403 mill. kroner eller 0,86 pst. Knekkpunktet endrer seg ikke, da gjennomsnittlig skolestørrelse er den samme. Regresjonsanalysen viser en større økning av satsen under knekkpunktet enn over. Satsene for elever i frittstående grunnskole vil endre seg slik:

---

<sup>2</sup> I tilskuddsgrunnlaget for 2018 er andelen 3,23 pst. Det antas derfor marginale endringer i tallgrunnlaget sammenlignet med 2017-tall.



	Knekkpunkt	Sats inntil knekkpunkt barnetrinn	Sats over knekkpunkt barnetrinn	Sats inntil knekkpunkt ungdomstrinn	Sats over knekkpunkt ungdomstrinn
Dagens modell	44	163 400	65 300	178 900	71 500
Uttrekk i spesialundervisning, 3,21% alle kommuner	44	164 600	65 900	180 900	72 100
Endring i kroner		1 200	600	2 000	600
Endring i %		0,73 %	0,92 %	0,73 %	0,84 %

#### 4.1.2 Alternativ 2:

Ved å redusere uttrekket for spesialundervisning med en prosentvis andel beregnet ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever per kommune, økes grunnlaget for beregning av satsene med 436 mill. kroner. Her varierer uttrekket fra 0,26 pst. til 74,33 pst. i de ulike kommunene. I kommuner med få elever og forholdsvis mange private skoler blir det et stort prosentvis uttrekk. Regresjonsanalysen viser også her en større økning av satsen under knekkpunktet og en lavere økning over knekkpunktet. Det vil fortsatt være samme knekkpunkt, men noe høyere satser. Satsene for elever i frittstående grunnskole vil endre seg slik:

	Knekkpunkt	Sats inntil knekkpunkt barnetrinn	Sats over knekkpunkt barnetrinn	Sats inntil knekkpunkt ungdomstrinn	Sats over knekkpunkt ungdomstrinn
Dagens modell	44	163 400	65 300	178 900	71 500
Uttrekk i spesialundervisning, %-vis andel per kommune	44	165 300	65 800	180 900	72 100
Endring i kroner		1 900	500	2 000	600
Endring i %		1,16 %	0,77 %	1,12 %	0,84 %

#### 4.1.3 Alternativ 3:

En økning av satsene ut fra antall elever i frittstående skoler i forhold til antall elever totalt innebærer en økning på om lag 3,21 pst. At endringene i sum varierer litt fra 3,21 pst., skyldes avrundinger i modellen. Satsene for elever i frittstående grunnskole vil endre seg slik:

	Knekkpunkt	Sats inntil knekkpunkt barnetrinn	Sats over knekkpunkt barnetrinn	Sats inntil knekkpunkt ungdomstrinn	Sats over knekkpunkt ungdomstrinn
Dagens modell	44	163 400	65 300	178 900	71 500
Justering 3,21 % som korrigering av sats	44	168 700	67 400	184 600	73 800
Endring i kroner		5 300	2 100	5 700	2 300
Endring i %		3,24 %	3,22 %	3,19 %	3,22 %

## 4.2 ÅRSAKER TIL AT ØKNINGEN I GRUNNLAGET IKKE GIR FORVENTET ØKNING AV SATSEN

Når uttrekket for spesialundervisning korrigeres med 3,21 pst. i alle kommunene, øker tilskuddsgrunnlaget med 403 mill. kroner totalt. Grunnlaget fordeles per skole i den enkelte kommune. Da antall skoler varierer, varierer også gjennomsnittlig kostnad per skole i kommunene. Totalt sett øker parameteren gjennomsnittlig kostnad per skole med 52 mill. kroner eller 0,81 pst. En endring i grunnlaget på 3,21 pst. gir dermed ikke en tilsvarende økning i satsene. Endringen i gjennomsnittlig kostnad per skole varierer mellom 0,05 pst. og 5,02 pst.

Det samme ser vi når vi endrer grunnlaget med prosentvis endring i de kommunene som har frittstående skoler. Tilskuddsgrunnlaget endrer seg med 436 mill. kroner eller 0,93 pst., mens endringene i gjennomsnittlig kostnad per skole endrer seg fra 0,06 til 85,14 pst.

#### **4.3   EFFEKT PER SKOLE AV Å INNLEMME UTGIFTENE TIL SPESIALUNDERVISNING I TILSKUDDSGRUNNLAGET**

Skolene vil få et høyere tilskudd for sine elever, men spørsmålet er om økningen er stor nok til å gi elevene det tilbudet de har krav på ut fra det økte tilskuddet.

Alternativ 1 vil gi en økning i beregnet tilskudd til friskolene på mellom 5 100 og 411 825 kroner. Dette gir et økt bevilgningsbehov på totalt 13 mill. kroner over statsbudsjettet. Alternativ 2 vil gi en økning i beregnet tilskudd til friskolene på mellom 11 050 og 437 665 kroner, noe som gir en økning i bevilgningsbehovet på totalt 19 mill. kroner. Alternativ 3, en økning i tilskuddssatsen med 3,21 pst., gir en økning i beregnet tilskudd til skolene som varierer fra 39 950 til 1 335 265 kroner. Totalt medfører alternativ 3 en økning i bevilgningsnivået på 66 mill. kroner.

# Innlemming av friskolers kapitalkostnader i tilskuddsgrunnlaget

# 1 BAKGRUNN

---

Kunnskapsdepartementet viser til anmodningsvedtak nr. 376, 19. desember 2017, gjort i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2017–2018), jf. Innst. 12 S (2017–2018):

*«Stortinget ber regjeringen utrede grundig hvordan kostnader til bygg kan innlemmes i tilskuddsgrunnlaget for friskolene, basert på kostnader tilsvarende det skoler og studieretninger i det offentlige har av kapitalutgifter, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»*

Departementet utkvitterte dette vedtaket i Prop. 1. S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet. Grunnet plassbegrensninger er teksten i Prop. 1 S kort og overordnet. Denne rapporten er ment som et supplement som mer grundig presenterer ulike modeller for innlemming av kostnader til bygg og departementets vurdering av disse.

## 2 DAGENS SITUASJON

---

### 2.1 GJELDENE LOWVERK

Skoler godkjent etter friskoleloven får statstilskudd basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i offentlige skoler som rapporteres i KOSTRA. Løpende utgifter til vedlikehold er inkludert i driftsutgiftene. Også kostnader til husleie er inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Investeringsutgifter til skolebygg er derimot ikke inkludert i tilskuddssatsen til friskolene, da dette ikke er driftskostnader, men kapitalkostnader.

Friskoleloven § 6-1 om statstilskudd fastsetter at godkjente friskoler får statstilskudd tilsvarende 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget per elev. Gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i offentlig skole skal ligge til grunn for tilskuddsgrunnlaget. Det følger av økonomiforskrift til friskoleloven § 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 friskolene ikke anledning til kapitaloppbygging.

Skoler kan kreve skolepenger på inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget, jf. friskoleloven § 6-2 første ledd. I tillegg kan det kreves ekstra skolepenger for dekning av utgifter til husleie/kapitalkostnader med inntil 3 400 kroner for elever i grunnskolen og inntil 4 500 kroner for elever i videregående skoler, jf. økonomiforskriften § 5-1 fjerde ledd. Grunn- og videregående skoler for funksjonshemmede elever får dekket alle driftsutgifter ved statstilskudd, og kan ikke ta skolepenger med mindre skolen har søkt om og fått innvilget dette etter friskoleloven § 6-2 andre ledd.

### 2.2 FRISKOLENES UTGIFTER TIL SKOLEBYGG

Det finnes per i dag ingen samlet oversikt over de faktiske kapitalutgiftene til friskolene. Det må antas å være stor variasjon mellom skolene avhengig av eksempelvis hvor i landet de ligger, og om de har overtatt skolebygg uten vederlag. Det er også variasjon i skolenes kapitalutgifter ut fra om de eier eller leier skolebygg.

I en spørreundersøkelse gjort av Kristne Friskolers Forbund (KFF) blant sine medlemsskoler i 2018, finner de at for skoler som eier skolebygg, varierer avskrivningskostnadene per elev med mellom 265

kroner og 49 300 kroner. For KFFs medlemsskoler som leier skolebygg, varierer husleien per elev med mellom 2 100 kroner og 33 300 kroner.

Husleie er i utgangspunktet inkludert i tilskuddsgrunnlaget til friskolene, men utgjør nok i realiteten en liten andel av de offentlige skolenes driftskostnader, da de fleste offentlige skolebygg er kommunalt eid.

Friskoleorganisasjonene har i lang tid argumentert for at skolenes kapitalutgifter bør innlemmes i tilskuddsgrunnlaget, og de viser til at flere skoler sliter med å finansiere skolebygg. I budsjettforliket for 2014 ble det opprettet en særskilt tilskuddsordning med kapitaltilskudd til friskolene over kap. 228 post 82. Tilskuddet går til godkjente grunn- og videregående skoler som får tilskudd over kap. 228 post 70 og 71, og skal medvirke til at disse skal kunne finansiere husleie, vedlikehold og rehabilitering av bygg. I 2018 utgjør bevilgningen 62,4 mill. kroner. Tilskuddet fordeles til skolene etter elevtall.

### **3 ALTERNATIVER FOR INNLEMMING AV KOSTNADER TIL BYGG I TILSKUDDSGRUNNLAGET**

---

#### **3.1 VIDEREFØRING AV KAPITALTILSKUDET OVER STATSBUSETTET**

Det særskilte kapitaltilskuddet til friskolene er en budsjettstyrt ordning. Tilskuddet fordeles etter elevtall. Fordelt på de 316 frittstående grunn- og videregående skolene som fikk tilskudd over kap. 228 post 70 og 71 i foregående skoleår, utgjør kapitaltilskuddet i gjennomsnitt om lag 200 000 kroner per skole. Det foreligger ingen oversikt over friskolenes investeringskostnader i bygg eller andre varige driftsmidler, men det er grunn til å tro at de samlede kostnadene er betydelig høyere enn kapitaltilskuddet.

En ulempe med kapitaltilskuddet er at det ikke er fullt ut treffsikkert når det gjelder behovet på den enkelte skole, ettersom alle skoler får likt tilskudd per elev uavhengig av faktiske kostnader. Slik KD ser det, vil det være vanskelig å gjøre kapitaltilskuddet mer treffsikkert. En alternativ løsning som har blitt foreslått i dialogen med friskoleorganisasjonene, er muligheten for et differensiert tilskudd, da man vet at det er ulike reelle behov for kapitalkostnader. Dette er imidlertid en løsning som ikke er ønskelig blant friskoleorganisasjonene, som mener et likt tilskudd fortsatt vil være det mest rettfærdige.

Til tross for at kapitaltilskuddet ikke vil treffe investeringsnivået på hver enkelt skole, er det en enkel og målrettet måte å kompensere friskolene for kostnader til husleie, vedlikehold og rehabilitering av bygg. Nivået på kapitaltilskuddet er fleksibelt.

#### **3.2 INKLUDERE AVSKRIVNINGER I TILSKUDDSGRUNNLAGET**

Tilskuddsgrunnlaget til friskolene er basert på gjennomsnittlige driftskostnader i offentlige skoler samt driftsutgifter til skolelokaler. Avskrivningskostnadene på bygg er ikke inkludert i tilskuddsgrunnlaget fordi det ikke er driftskostnader, men kapitalkostnader (avskrivninger på bygg er kostnader i form av verdiforringelse av bygg, dvs. kapitalslit). Avskrivninger på andre varige driftsmidler enn bygg, som for eksempel utstyr, ligger allerede inne i tilskuddsgrunnlaget.

Siden avskrivninger på bygg i offentlige skoler er registrert i KOSTRA, er det mulig å velge å inkludere disse i tilskuddsgrunnlaget til friskolene. En inkludering av avskrivninger på skolebygg i

tilskuddsgrunnlaget vil imidlertid ikke være i samsvar med ordlyden i friskoleloven § 6-1, og dette alternativet vil derfor eventuelt kreve lovendring. En slik lovendring vil utfordre det grunnleggende prinsippet i friskoleloven om at skolepenger og statstilskudd skal komme elevene til gode.

Det å innlemme avskrivningene i tilskuddsgrunnlaget vil være svært kostbart for staten. Utrengninger basert på satsene for 2019 og elevtall fra 1.10.2017 viser at budsjetteffekten ved å innlemme avskrivningskostnader i tilskuddsgrunnlaget vil være om lag 270 mill. kroner i helårseffekt i 2019 for frittstående grunn- og videregående skoler som får tilskudd over kap. 228 post 70 og 71.

En eventuell utvidelse av tilskuddsgrunnlaget til grunn- og videregående skoler vil kunne skape forventninger også hos andre typer friskoler som får tilskudd over kap. 228 om at disse vil få tilsvarende utvidelser. Dette gjelder både skoler godkjent etter kap. 4 i voksenopplæringsloven (bibelskoler, kunstskoler mv.), frittstående grunn- og videregående skoler i utlandet, skoleskipene og Den tyske skolen i Oslo. Skolene som får midler over disse postene får i dag ikke kapitaltilskudd. Nevnte skoler har også tilskuddssatser basert på driftsutgifter i offentlig skole. Å inkludere avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget for disse skolene er beregnet til å øke budsjettbehovet med ytterligere 20 mill. kroner i forhold til satsene for 2019. Budsjetteffekten vil totalt være på om lag 290 mill. kroner.

Å inkludere avskrivningskostnader vil på grunn av størrelsen på den samlede budsjetteffekten øke risikoen for overkompensasjon mer enn eksempelvis dagens kapitalinnskudd.

Det er heller ikke gitt at nivået på avskrivningskostnader er det samme i friskoler som i offentlige skoler. For eksempel er det en høyere andel elever på yrkesfaglige utdanningsprogram i offentlige skoler enn i friskoler. Mens 36 pst. av elevene i offentlige videregående skoler går på yrkesfaglige utdanningsprogram skoleåret 2017–18, er andelen i friskoler på 19 pst. Generelt kan det antas at arealbehovet både er annerledes og større på yrkesfaglige programmer enn på studieforberedende programmer, pga. spesialrom, verksteder etc. KOSTRA skiller ikke på avskrivningskostnader mellom ulike utdanningsprogram. Utdanningsdirektoratet antar at spesialrom til yrkesfaglige program koster minst like mye som tradisjonelle skolebygg. Siden andelen elever på yrkesfaglige utdanningsprogram er høyere i offentlig skole, vil det være et større arealbehov og/eller et annerledes behov for bygg og lokaler i offentlige skoler enn i friskoler. Dette vil innebære delvis inkludering av avskrivningskostnader fra ikke sammenlignbare bygg og høyere avskrivningskostnader per elev.

Dette tilsier også at friskolene kan bli overkompensert dersom avskrivningene i offentlige skole legges til grunn for tilskuddet.

Friskoleorganisasjonene mener på sin side at det å inkludere avskrivninger i tilskuddssatsen ikke vil dekke de reelle avskrivningskostnadene hos friskolene. Dette begrunnes med at mange av bygningene i offentlige skoler er gamle og fikk lav bokført verdi da avskrivningene ble opprettet i kommunale regnskap, samt at kommunene forsømmer løpende vedlikehold. Avskrivningsgrunnlaget i offentlige skoler vil være en gjenspeiling av kommuneøkonomien og prioriteringer i kommunene.

I likhet med kapitaltilskuddet vil heller ikke en inkludering av avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget være treffsikkert på skolenivå. Det er trolig store variasjoner i kostnader til bygg i friskolene.

### 3.3 SØKBAR TILSKUDDSORDNING

En alternativ modell vil være en søkbar tilskuddsordning hvor skolene kan søke om tilskudd basert på faktiske investeringsutgifter. En søkbar tilskuddsordning vil kunne være mer treffsikker for den enkelte skole dersom budsjettbevilgningen er høy nok til å dekke investeringsbeløpet på skolene.

Det kan være en budsjettstyrt ordning med et øvre tak for samlet tilskudd, hvor skolene får samme prosentvise avkortning av tilskuddet hvis taket overstiges, eller det kan være en regelstyrt ordning. Ordningen vil dermed ikke nødvendigvis innebære full kompensasjon. En slik ordning vil være svært ressurskrevende å administrere. Den vil kreve stor grad av rapportering fra skolene og store ressurser til oppfølging og kontroll hos forvaltningen.

### 3.4 RENTEKOMPENSASJONSORDNING FOR FRISKOLER

Et annet mulig alternativ til en søkbar tilskuddsordning er å opprette en rentekompensasjonsordning for friskoler, tilsvarende den tidligere ordningen som offentlige skoler kunne søke på. Ordningen ble avvirket fra 2017. Kommuner og fylkeskommuner fikk tilskudd til rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg over statsbudsjettets kap. 225 post 65. Tilskuddet skulle kompensere skoleeier for renteutgifter ved investeringer i skole- og svømmelokaler, innenfor en ramme på totalt 30 mrd. kroner, som staten har gitt tilsagn til i perioden 2002–2016. Fra 2010 ble det åpnet for at friskoler kunne søke kommunen/fylkeskommunen om rentekompensasjon innenfor kommunens/fylkeskommunens tildelte ramme. Så vidt departementet kjenner til, er det ingen friskoler som har fått tilskudd.

En rentekompensasjonsordning for friskolene vil kunne være treffsikkert når det gjelder behovet på hver enkelt skole, da skolene vil få kompensasjon for faktisk lånefinansiering. Det vil imidlertid i likhet med ordningen nevnt i 3.3 være en svært ressurskrevende ordning å administrere.

Det er sterke prinsipielle motforestillinger mot rentekompensasjonsordninger. Rentekompensasjonsordninger og forskuttering av fremtidige statlige bevilgninger er ordninger som skyver statens utgifter frem i tid og binder opp midler i flere tiår fremover for å finansiere tidligere års aktivitet. Dette reduserer Stortingets mulighet til å vurdere den årlige budsjettbevilgningen opp mot andre formål. Det er i strid med hovedprinsippet for finansiering av statlige aktiviteter om at bevilgninger på statsbudsjettet skal tilsvare utbetalinger knyttet til aktiviteter i det aktuelle budsjettåret.

### 3.5 MODELL ETTER PRIVATE BARNEHAGER

Private barnehager mottar i likhet med friskoler driftstilskudd basert på offentlige barnehagers gjennomsnittlige driftsutgifter. De har i tillegg krav på et kapitaltilskudd fra kommunen, som blir kompensert for dette gjennom rammetilskuddet. Kapitaltilskuddet gjelder både barnehager som eier og leier lokaler. Satsene til barnehagene varierer ut fra byggeår. Det er fire ulike nasjonale satser for ulike intervaller av byggeår: til og med 2008, 2009–2011, 2012–2014 og 2015–2017. Eldre barnehager har lavere tilskuddssatser enn nye (og dyrere) barnehager. Satsene beregnes av Telemarkforskning og er basert på anslag på avskrivningskostnader hentet fra Husbanken. Modellen som er brukt for å beregne kapitaltilskudd til private barnehager, er mer treffsikker enn den som er brukt for å beregne dagens kapitaltilskudd til friskolene. Å innføre en ordning med satser differensiert ut ifra byggeår vil likevel være administrativt krevende på friskolefeltet. Det vises i denne sammenheng til at det ikke finnes noen samlet oversikt over byggeår for friskolene.

KD har ikke oversikt over kostnadene ved å differensiere kapitaltilskuddet til friskolene etter modell fra barnehagene. Vista Analyse har imidlertid skrevet en rapport på oppdrag fra friskoleorganisasjonene, hvor de beregner kapitalkostnader for friskolene etter tilsvarende

beregning som private barnehager. Vista Analyse tar utgangspunkt i gjennomsnittskostnader uavhengig av byggeår og beregner en tilsvarende modell for skolesektoren til 375 mill. kroner.<sup>1</sup>

Kunnskapsdepartementet vil påpeke at det er stor forskjell i finansieringsmodellen mellom private barnehager og friskoler, noe som gjør at det ikke nødvendigvis er naturlig å sammenligne disse sektorene. Mens private barnehager finansieres gjennom de frie inntektene til kommunene, får friskolene et regelstyrt tilskudd direkte over statsbudsjettet.

## 4 KONKLUSJON

---

Etter en grundig gjennomgang av ulike modeller for innlemming av tilskudd mener KD at den beste løsningen for å inkludere kostnader til bygg i tilskuddsgrunnlaget til friskolene er gjennom kapitaltilskuddet. Tilskuddsordningen er budsjettstyrt og enkel å administrere.

Slik KD ser det, er det klare motargumenter mot de øvrige alternativene for innlemming av kapitalkostnader i tilskuddet. Det å inkludere avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget til friskolene vil være svært kostbart. Både en søkbar tilskuddsordning og en modell tilsvarende den som brukes for barnehagesektoren, vurderes som administrativt krevende. En rentekompensasjonsordning for friskolene vil være uheldig fordi det gir store bindinger på statsbudsjettet i mange år fremover. KD går derfor ikke inn for disse alternativene.

Utgifter til kapital og husleie ivaretas ikke fullt ut innenfor dagens tilskuddsordning. Departementet har forståelse for at friskolene fra sitt ståsted argumenterer for en ordning med dekning av kapitalutgifter i tillegg til driftstilskudd. Dette er bakgrunnen for at det under H/FrP-regjeringen ble innført et kapitaltilskudd i statsbudsjettet for 2014. Formålet med kapitaltilskuddet er å medvirke til at frittstående skoler skal kunne finansiere husleie og vedlikehold og rehabilitering av bygg. Da kapitaltilskuddet ble innført i 2014 var det på 10 mill. kroner, og har økt til 64,1 mill. kroner i 2019.

---

<sup>1</sup> "Hva koster det å drive friskoler" Rapport 2017/18. Vista Analyse.