

Hva koster det å drive friskoler?

Tor Homleid, Jens Furuholmen, Ingeborg Rasmussen

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2017/18
Rapporttittel	Hva koster det å drive friskoler?
ISBN	978-82-8126-333-8
Forfatter	Tor Homleid, Jens Furuholmen, Ingeborg Rasmussen
Dato for ferdigstilling	30.06.2017
Prosjektleder	Tor Homleid
Kvalitetssikrer	Ingeborg Rasmussen
Oppdragsgiver	Abelia. Forum for friskoler i samarbeid med Steinerskoleforbundet, Norsk Montessoriforbund, Kristne Friskolers Forbund og Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Friskoler, kapitalkostnader, tilskuddsmodell

Forord

Denne rapporten gjennomgår kostnadsnivå og -utvikling for friskoler. Hovedvekten legges på kostnader til bygg (kapitalkostnader/leiekostnader) hvor vi gjennomgår eksempler, sammenlikner med andre sektorer og peker på muligheter til å innlemme disse kostnadene i tilskuddsgrunnlaget i tråd med Stortingets vedtak i 2015 om å be regjeringen utrede dette spørsmålet.

Prosjektet er initiert av Abelia Forum for friskoler, men er gjennomført i samarbeid med de øvrige friskoleorganisasjonene; Kristne Friskolers Forbund, Steinerskoleforbundet, Norsk Montessoriforbund og Norske Fag- og Friskolers Landsforbund.

Det har i løpet av prosjektperioden vært holdt to møter med en Referansegruppe bestående av representanter for de fire organisasjonene:

Nina Johansen (Norsk Montessoriforbund)
Jan Erik Sundby (Kristne Friskolers Forbund)
Heidi Tokstad (Norske Fag- og Friskolers Landsforbund)
Cathrine Nordlie (Steinerskoleforbundet)
Kjetil Eide (Forum for friskoler)

Oppdragsgivers kontaktperson i arbeidet har vært Knut Erik Beyer-Andersen (Abelia). Han har også deltatt i møtene i Referansegruppen.

Deltakerne i Referansegruppen har også gitt kommentarer og innspill til utkast til faktagrunnlaget i sluttrapporten, men Vista Analyse står for alle vurderinger og konklusjoner.

Vi takker for et godt og konstruktivt samarbeid.

Rapporten er skrevet av Jens Furuholmen og Tor Homleid. Ingeborg Rasmussen har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Oslo, 5. juli 2017

Tor Homleid
Prosjektleder
Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
1. Innledning	5
2. Kort om dagens tilskuddsordning	6
2.1 Målet med ordningen	6
2.2 Dagens tilskuddsmodell.....	6
2.3 Tilskudd til kapitalkostnader i skole- og barnehagesektoren.....	13
2.4 Hvordan påvirker tilskuddene kommunenes og fylkenes økonomi?.....	15
3. Kapitalkostnader	18
3.1 Eksempler fra offentlige skoler.....	19
3.2 Kapitalkostnader friskoler, eksempler	21
4. Oppsummering og konklusjoner	26
4.1 Kostnadsdekning – utvikling.....	26
4.2 Sammenlikning av kapital og leiekostnader	27
4.3 Ulike løsninger for ulike typer skoler.....	27
4.4 Kapitalkostnader basert på beregninger for barnehager.....	27
Referanser	30

Tabeller:

Tabell 2.1	Tilskuddssatser 2017, gjennomsnitt for landet.....	6
Tabell 2.2	Beregning av driftsutgifter korrigert for avskrivninger og inntekter – Halden kommune	8
Tabell 2.3	Differensierte satser for elever.....	8
Tabell 2.4	Grunnlag for beregning av tilskuddssatser for barne- og ungdomstrinnene	9
Tabell 2.5	Grunnlag for beregning av tilskuddssatser korrigert for SPK-avgift	9
Tabell 2.6	Endelige satser for beregning av tilskudd for grunnskoler i 2017	9
Tabell 2.7	Sats for beregning av tilskudd for vgs i 2017	10
Tabell 2.8	Regler for leie/kapitaltilskudd etter type skole.....	13

Tabell 2.9 Driftstilskudd til folkehøyskoler 2017..... 15

Tabell 2.10 Eksempel på utgiftsutjevning for to fylkeskommuner i 2017..... 16

Figurer:

Figur 2.1 Kapitaltilskudd, kr pr. elev i friskoler, vgs og grunnskole..... 7

Figur 2.2 Tilskuddssatser pr elev (kr) og nivå for differensiert sats, grunnskole..... 10

Figur 2.3 Utgifter pr elev i offentlig grunnskole (tusen kr, nominelt)..... 11

Figur 2.4 Utgifter pr elev i offentlig vgs studiespesialisering (tusen kr, nominelt)..... 11

Figur 2.5 Relativ utvikling i driftskostnader og tilskuddssatser pr elev barnetrinn (Indeks: 2011 = 100)..... 12

Figur 2.6 Illustrasjon av betalingsstrømmer som utløses pr elev i friskoler..... 17

Figur 3.1 Variasjon i kapitalkostnader – eksempel Torvastad skole..... 18

Figur 3.2: Eksempler på kapitalkostnader, offentlige skoler. Kroner pr. elev pr. år..... 19

Figur 3.3 Eksempler på leiekostnader, Friskoler, kroner pr. elev pr. år..... 22

Figur 3.4 Eksempler på kapitalkostnader, Friskoler. Kroner pr. elev pr. år..... 24

1. Innledning

I forbindelse med endring av Friskoleloven våren 2015 ba Stortinget «... regjeringen utrede hvordan kostnader til bygg bør innlemmes i tilskuddsgrunnlaget og utrede innlemming av avskrivning av varige driftsmidler i tilskuddsgrunnlaget for friskolene».

En slik utredning foreligger fortsatt ikke. Forum for Friskoler ønsker sammen med øvrige friskoleorganisasjoner å bidra til å få saken på dagsorden igjen gjennom å gi de første bidragene til kunnskap som kan inngå i den etterspurte utredningen.

Vista Analyse har på oppdrag fra Abelia utredet noen sentrale sider vi kostnader til bygg og tilskuddsordninger til friskoler.

Målet er å synliggjøre forskjeller i inntekter og kostnader mellom friskoler og offentlige skoler. I skissen til innhold i utredningen omtales at:

- rapporten skal være en Metaundersøkelse basert på tilgjengelig informasjon, inkludert (oppdatering av) Multiconsults utredning angående statlig tilskudd til bygg- og eiendomsforvaltning fra 2011
- det er ønskelig å få med flere gode eksempler som illustrerer forskjellen i ressurstilgang mellom friskoler og offentlige skoler
- utredningen skal dekke et bredt spekter av friskoler

Vi har avgrenset og tolket mandatet slik at utredningen skal gi et samlet bilde av friskolenes økonomi sammenliknet med tilsvarende offentlige skoler, men at hovedvekten legges på en sammenlikning av kostnader knyttet til leiekostnader/kapitalkostnader og vedlikeholds-kostnader.

I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av dagens tilskuddsordning, videre ser vi på kostnads-utvikling og sammenlikner tilskuddsordningen for private grunnskoler og videregående skoler med annen privat skole- og privat barnehagedrift. I kapittel 3 gjennomgås eksempler på kapitalkostnader og leie/OPS-kostnader for private og offentlige skoler, mens kapittel 4 inneholder oppsummering og drøfting av funn i kapittel 2 og 3.

2. Kort om dagens tilskuddsordning

2.1 Målet med ordningen

Formålet med Friskoleloven (Lov om frittstående skolar (friskolelova), LOV-2015-06-19-75) er å medvirke til at det kan opprettes og drives frittstående skoler slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige.

Friskoleloven gir rett til statstilskudd for frittstående grunnskoler og videregående skoler. Det gjelder ikke folkehøyskoler, fagskoler eller skoler som driver voksenopplæring. Friskoler skal ha hele landet som inntaksområdet, og skal være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i den offentlige skolen. Det er Utdanningsdirektoratet som godkjenner skoler etter skjønnsmessig vurdering.

2.2 Dagens tilskuddsmodell

Offentlig tilskudd til friskoler ytes etter bestemmelsene i Lov om frittstående skolar (friskolelova) og tilhørende forskrift.

De viktigste bestemmelsene som regulerer finansieringen av friskolene er friskolelovens § 6.1 som bestemmer at godkjente skoler får statstilskudd tilsvarende 85 % av gjennomsnittlige driftsutgifter i den offentlige skolen (tilskuddsgrunnlaget). Videre forutsettes at tilskuddet beregnes separat for barnetrinn og ungdomstrinn i grunnskolen og separat for ulike utdanningsprogram i videregående opplæring, at det skal skilles mellom små, mellomstore og store skoler i grunnskolen og at departementet kan gi forskrift om at tilskuddet skal tilpasses kostnadsnivået i den offentlige skolen i den kommunen skolen ligger i.

Friskolelovens § 6.2 setter rammer for friskolenes muligheter til å kreve inn skolepenger fra elevene. Dette kan utgjøre inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget for driftsutgifter beregnet etter høy sats.

Tilskuddsgrunnlaget baseres på gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen, men blir korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. En detaljert gjennomgang av beregningsmodellen blir gjort i kapittel 2.2.1.

Tilskuddsgrunnlaget er ment å inkludere kostnader knyttet til undervisning samt til forvaltning, drift og vedlikehold av skolebygg. Kapitalkostnader (renter og avskrivninger eller leiekostnader) knyttet til skolebygningene er ikke inkludert.

Tabell 2.1 Tilskuddsgrunnlag 2017, kroner per elev. Tilskudd utbetales med 85 % av satsen

Trinn	Til og med 44 elever	Fra og med 45 elever
Barnetrinnet	163 400	65 300
Ungdomstrinnet	178 900	71 500

Kilde: Utdanningsdirektoratet

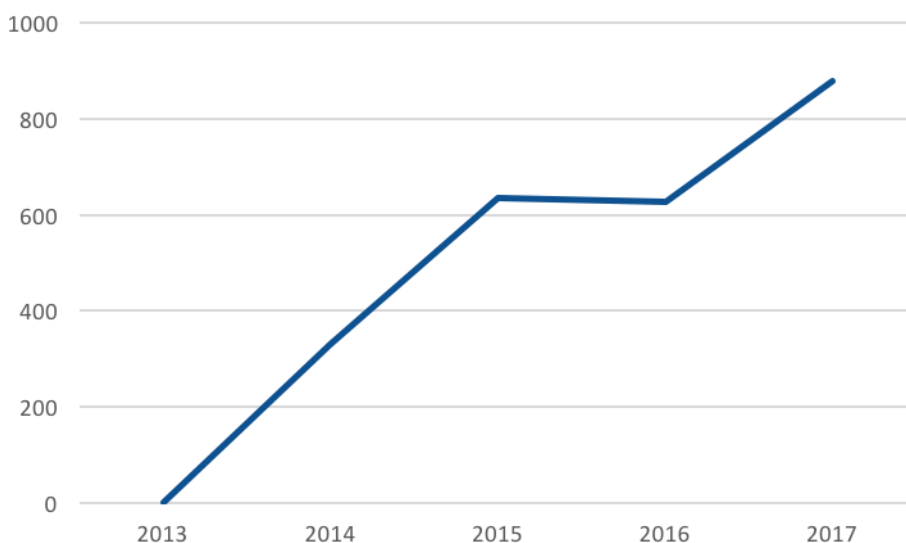
Friskoleloven ble i 2004 endret (Kunnskapsdepartementet, 2004) slik at adgangen til å kreve foreldrebetaling ble utvidet til å omfatte et årlig beløp til dekning av skolenes kapital-kostnader.

Årlig beløp skolene kan kreve inn fastsettes gjennom forskrift, for 2005 ble satsene fastsatt til 3.000,- kroner pr. år for elever i grunnskoler og 4.000,- kroner pr. år i videregående skoler. Beløpene er senere økt til henholdsvis 3.400,- (+13,3 pst.) og 4.500,- (+12,5 pst.) kroner pr. år. I den samme perioden har byggekostnadsindeksen økt med nærmere 50 pst.

I høringsrunden i forbindelse med endringen av Friskoleloven i 2004 var flertallet av høringsinstansene mot at friskolene skulle gis anledning til å kreve skolepenger ut over 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget (skoledrift + forvaltning, drift og vedlikehold av bygg). Motstanden var hovedsakelig begrunnet i at for høye skolepenger ville legge begrensninger på elevenes frie valg av skole. Flere av høringsinstansene pekte på inkludering av kapital-kostnader i tilskuddsgrunnlaget som en ønsket løsning.

Regjeringen innførte i 2014 et eget kapitaltilskudd til friskolene. I 2014 var samlet beløp til alle friskoler på 10 mill. kr. Det steg til 20 mill. kr i 2015, og ble kun inflasjonsjustert i 2016. I revidert statsbudsjett 2017 steg tilskuddet til 30 mill. kr. Kapitaltilskuddet er pr. i dag ikke regulert gjennom lov eller forskrift og fordeles jevnt mellom friskolene slik at hver elev får like mye i tilskudd. Kapitaltilskuddet er i 2017 på 878,- kr pr elev.

Figur 2.1 Kapitaltilskudd, kr pr. elev i friskoler, vgs og grunnskole



Kilde: Udir og statsbudsjettene 2014-2017.

2.2.1 Beregning av tilskudd for friskoler

I dette kapitlet viser vi først hvordan beregningen for tilskuddsgrunnlaget utføres for grunnskoler. Metoden har fellestrekk med beregningen for videregående skoler, men det er noen forskjeller, disse blir utdypet på slutten av avsnittet. For en mer detaljert forklaring av tilskuddsberegning se utdanningsdirektoratets nettsider om tilskuddssatser. Datakilder er KOSTRA og GIS. Kort oppsummert består tilskuddsberegningen av syv trinn:

1. Beregne kostnader for en gjennomsnittskole i hvert kommune
2. Trekke avskrivninger og inntekter fra brutto driftsutgifter
3. Trekke fra kostnader til spesialundervisning og særtilskudd

4. Beregne knekkpunkt og satser pr. elev over og under knekkpunkt ved hjelp av lineær regresjon gjennomført på kommunedata.
5. Korrigere for høyere kostnad ved mange ungdomsskoleelever
6. Korrigere for SPK-avgift (Statens pensjonskasse)
7. Korrigere for lønns- og prisvekst og andre endringer

Vi bruker Halden som eksempel. Første skritt er å trekke fra avskrivninger på skolelokaler og inntekter.

Tabell 2.2 Beregning av driftsutgifter korrigert for avskrivninger og inntekter – Halden kommune

Faktorene satsene bygger på	Tall i 1000 kr
Korrigerte brutto driftsutgifter - grunnskole	297 407
Minus	
Andre salgs og leieinntekter - grunnskole	995
Plus	
Korrigerte brutto driftsutgifter – skolelokaler	32 358
Minus	
Avskrivninger - skolelokaler	16 216
Sum kostnader Halden kommune	312 694

Kilde: SSB

Kostnader til spesialundervisning og opplæring for språklige minoriteter i frittstående skoler dekkes av kommunene. Disse kostnadene trekkes derfor ut av tilskuddsgrunnlaget. I Halden utgjorde disse kostnadene 65 mill. kr i 2015. I tillegg mottok kommunen 6 mill. kr i tilskudd til økt lærertetthet. Dermed blir korrigerte brutto driftsutgifter:

$$313 \text{ mill kr} - 65 \text{ mill kr} - 6 \text{ mill kr} = 242 \text{ mill kr}$$

Tilsvarende beregninger gjennomføres for alle kommuner i landet. Deretter beregnes knekkpunkt for differensiering av satsene og satser pr. elev over og under dette knekkpunktet hjelp av lineær regresjon. Datagrunnlaget for regresjonsanalysen er gjennomsnittlig skolestørrelse og kostnad pr. skole i alle landets kommuner.

Tabell 2.3 Differensierte satser for elever

Antall elever	Ukorrigert sats (kr)
Til og med 44	157 030
Fra og med 45	62 765

Kilde: Udir notat – Beregning av satser for frittstående grunnskoler 2017

Videre korrigeres det for høyere kostnader per elev i ungdomsskolen. Det kommer av at det er flere lærertimer pr elev på ungdomstrinnet.

Tabell 2.4 Grunnlag for beregning av tilskuddssatser for barne- og ungdomstrinnene

Antall elever	Ukorrigert sats	Grunnlag for beregning av tilskuddssats barnetrinn	Grunnlag for beregning av tilskuddssats ungdomstrinn
Til og med 44	157 030	152 345	168 218
Fra og med 45	62 765	60 893	67 237

Kilde: Udir notat – Beregning av satser for frittstående grunnskoler 2017

I følge friskoleloven, skal frittstående grunnskoler få innarbeidet gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd i offentlige skoler i tilskuddsgrunnlaget sitt. Pensjonstillegget må derfor oppjusteres slik at tilskuddet til SPK blir fullt dekket ved utbetaling av 85 pst. av tilskuddet. Vi må derfor øke satsene slik at når man beregner 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget, inneholder statstilskuddet 100 pst. SPK-avgift. Det gis ikke tilsvarende kompensasjon for SPK for videregående skoler.

Tabell 2.5 Grunnlag for beregning av tilskuddssatser korrigert for SPK-avgift

Antall elever	Grunnlag for beregning av tilskuddssats barnetrinn	Grunnlag for beregning av tilskuddssats ungdomstrinn
Til og med 44	154 581	170 687
Fra og med 45	61 786	68 224

Kilde: Udir notat – Beregning av satser for frittstående grunnskoler 2017

Tilskudd for 2017 er beregnet på grunnlag av regnskaps- og statistikkdata for 2015. Derfor korrigeres til slutt for: (1) Lønns og prisvekst; (2) endringer i SPK-avgiften og timetallsutvidelse på ungdomstrinnet. Videre korrigeres satsene for en endring i SPK-avgiften og timetallet på ungdomstrinnet.

Tabell 2.6 Endelige satser for beregning av tilskudd for grunnskoler i 2017

Trinn	Til og med 44 elever	Fra og med 45 elever
Barnetrinnet	163 400	65 300
Ungdomstrinnet	178 900	71 500

Kilde: Udir notat – Beregning av satser for frittstående grunnskoler 2017

Beregning av tilskudd for videregående skoler

Tilskudd for videregående skoler gis med samme satser for hele landet, men differensiert mellom ulike studieprogram. Satsene beregnes på grunnlag korrigerte driftsutgifter. Det står i motsetning til beregningen av driftsutgifter for grunnskoler, som gjøres separat for hver kommune. Den andre store forskjellen er at tilskuddssatsen ikke justeres for elevtall over et gitt nivå, slik som det gjøres for grunnskolen. Yrkesfaglige studieprogram får en høyere sats pr elev enn studiespesialiserende.

Selv om det er forskjeller i beregningen av tilskuddssatser for vgs og grunnskoler er det ingen distriktsvise variasjoner i tilskuddssatser. Begge satsene er nasjonale. Dermed justeres det ikke for lokale kostnadsforskjeller. For videregående skoler justeres det heller ikke for kostnadsforskjeller mellom skoler med ulikt antall elever. Hver elev får det samme tilskuddet.

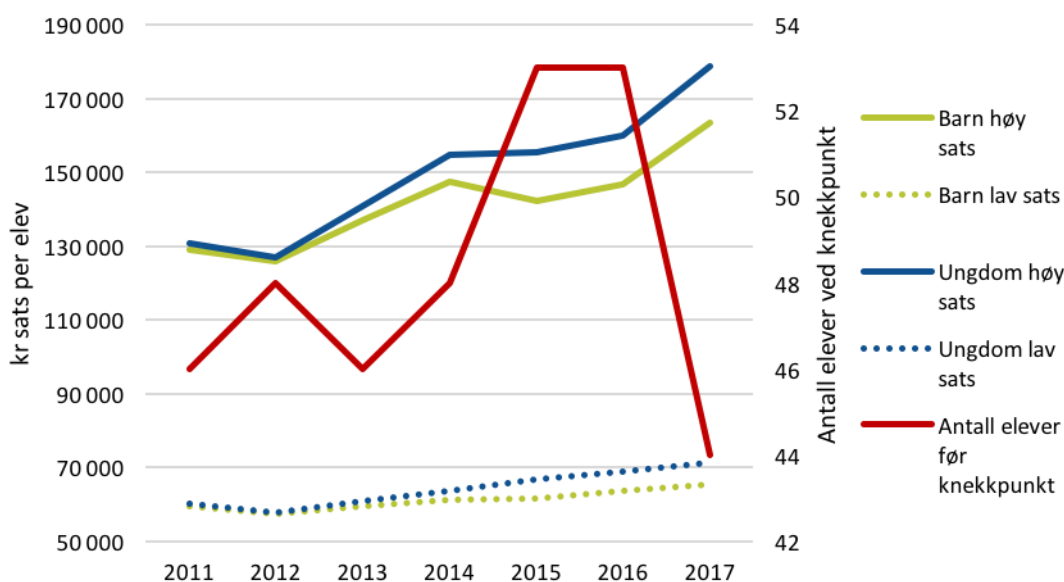
Tabell 2.7 Utvalgte satser for beregning av tilskudd for vgs i 2017

Studieprogram	Tilskuddssats pr elev 2017
Studiespesialiserende	122 400
Bygg- og anleggsteknikk	161 900
Helse- og oppvekstfag	146 300

Kilde: Udir notat – Beregning av satser for frittstående videregående skoler 2017

Differensiert sats etter antall elever i grunnskole

Figur 2.2 viser utvikling i tilskuddssatser for elever i grunnskolen i perioden 2011 – 2017. Av figuren går det fram at det i perioden har vært en svakere utvikling i satsene for elever over knekkpunktet sammenliknet med satsene for elever under knekkpunktet. Det er også betydelige variasjoner fra år til år i antall elever før knekkpunkt.

Figur 2.2 Tilskuddssatser pr elev (kr) og nivå for differensiert sats, grunnskole

Kilde: Udir notat – beregning av satser for frittstående/private grunnskoler. For 2014 mangler det offentlige tall, dermed er det brukt et notat fra Kristne friskoler som kilde (KFF, 2014). Den røde kurven leses i den høyre aksene, og resten av kurvene leses av venstre aksene.

Regresjonsanalysen som ligger til grunn for satser og knekkpunkt inneholder ett datapunkt pr. kommune, dvs. at store kommuner som Oslo og Bergen tillegges samme vekt som de minste kommunene i landet. Metoden som benyttes gir ulike utslag fra år til år – og ulike utslag for skoler av ulike størrelse.

2.2.2 Kostnadsutvikling i offentlige skoler

Figur 2.3 viser utvikling i utgifter pr. elev i offentlige grunnskoler i perioden 2008 – 2016. Vi bruker de samme regnskapstallene som tilskuddsgrunlaget bygger på, og undersøker utviklingen i:

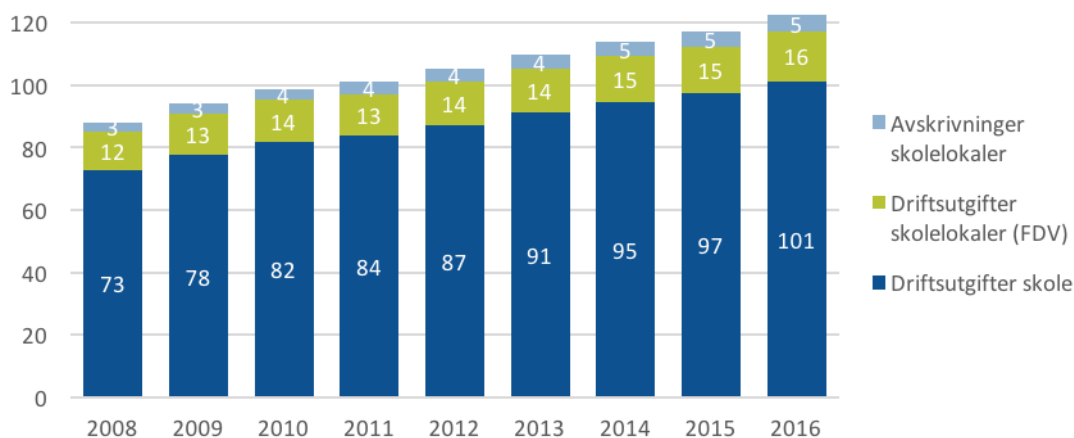
1. Grunnskolenes driftsutgifter
2. Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av skolebygg
3. Avskrivninger til skolebygg.

Korrigerte brutto driftsutgifter for skoler er det samme beløpet som utgjør grunnlaget for tilskuddsberegningen for friskoler. Det er blant annet fratrukket utgifter til spesialundervisning og språkopplæring.

Avskrivning av skolelokaler inngår ikke i tilskuddsgrunnlaget. Kommunenes renteutgifter er ikke inkludert i beregningen av utgifter og inngår heller ikke i tilskuddsgrunnlaget.

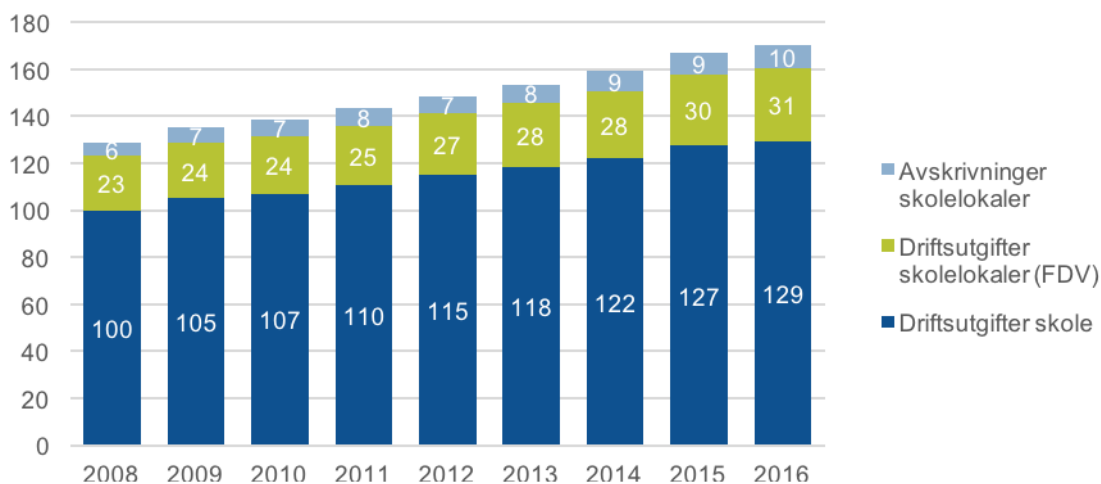
Avskrivningene til skolelokaler var på 5 240,- kr pr elev i offentlige grunnskoler 2016. Det er en økning på 2 170 kr siden 2008. Prosentvis har avskrivningene økt mer enn de andre utgiftspostene i perioden, men utgjør fortsatt en beskjeden andel av samlede utgifter i skolen.

Figur 2.3 Utgifter pr elev i offentlig grunnskole (1.000 kr, nominelt)



Kilde: SSB – kommuneregnskap og elevtall i grunnskolen.

Figur 2.4 Utgifter pr elev i offentlige videregående skoler (1.000 kr, nominelt)



Kilde: SSB – fylkesregnskap og elevtall i vgs. Driftsutgifter omfatter både studiespesialiserende og yrkesfaglige utdanningsprogram.

Kommuner og fylker avskriver bygninger over 40 år. Dvs. at 2,5 pst. av bygningens opprinnelige verdi avskrives hvert år i 40 år frem til bygningens verdi er nedskrevet til null.

En rapport fra Telemarksforskning sår tvil om kvaliteten på avskrivningene som er synliggjort i kommunalregnskapet (Lunder, Eika, & Håkonsen, 2016). De mener at en del kommuner beregner avskrivninger knyttet til investeringer gjort så langt tilbake i tid at tallgrunnlaget ikke er godt nok. Rapporten fra Telemarksforskning omhandler barnehager, men problemene er overførbare til skolesektoren.

(Multiconsult, 2011) konkluderer med at det ikke er mulig å hente FDV-kostnader samlet fra KOSTRA. Utredningene peker blant annet på:

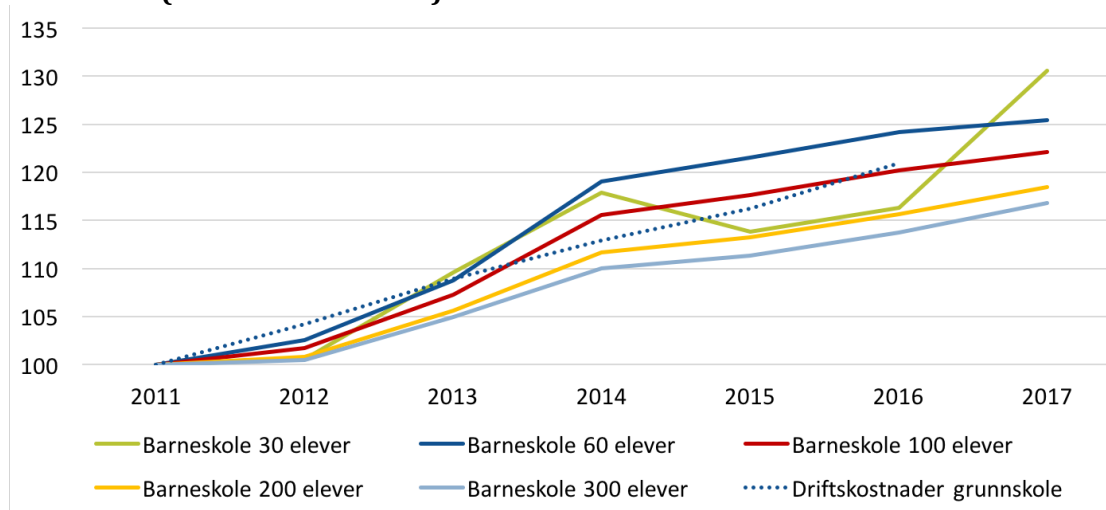
- Urealistisk lave forvaltningskostnader – 30 pst. av kommunene rapportere ikke, flere kommuner rapporterer disse kostnadene under sentraladministrasjon
- Driftskostnader kan tolkes og benyttes

Kostnadsutviklingen, slik den er gjengitt i Figur 2.3, tyder ikke på at dette bildet er endret i løpet av de siste årene. Prosentvis har FDV-kostnadene vokst mindre enn andre driftsutgifter.

2.2.3 Kostnadsutvikling i offentlige skoler sammenliknet med utvikling av tilskuddssatser for friskoler av ulik størrelse

Som vist i Figur 2.2 er det betydelige forskjeller i utvikling i tilskuddssatsene for elever over og under knekkpunktet, samtidig som knekkpunktet (som bestemmer grensen mellom høy og lav sats) også varierer fra år til år. For å belyse hvordan dette slår ut, har vi sett på utvikling i samlet tilskudd for friskoler av ulik størrelse. I Figur 2.5 vises indekstert utvikling i tilskudd for barneskoler med 30 – 300 elever i perioden 2011-2016 sammenliknet med utvikling i driftskostnader i offentlige skoler.

Figur 2.5 Relativ utvikling i driftskostnader og tilskuddssatser pr elev barnetrinn (Indeks: 2011 = 100)



Kilde: (1) Udir notat – beregning av satser for frittstående/private grunnskoler; (2) notat KFF (KFF, 2014). Det mangler tall for driftskostnadene i skolen 2017.

De solide kurvene i Figur 2.5 viser endringer i elevtilskuddet for fem hypotetiske skoler med forskjellig størrelse. Utgangspunktet er 2011, da tilskuddsberegningen for grunnskolen gikk over til to differensierte satser i stedet for tre. Den stiplede linjen viser utviklingen i driftskostnadene for grunnskoler som utgjør grunnlaget for tilskuddsberegningen (jfr. den nederste raden i Tabell 2.2).

Av figuren går det fram at:

1. Store friskoler har i perioden hatt en betydelig svakere utvikling i tilskuddet per elev sammenliknet med mindre friskoler. Prosentvis er økningen i tilskudd nærmere dobbelt så stort for en skole med 30 elever som for en skole med 300 elever.
2. Endringer i satser og knekkpunkt fra år til år gir betydelige utslag i tilskuddsbeløpene fra år til år for de minste skolene. Større friskoler påvirkes i liten grad av dette.
3. Sammenliknet med utviklingen i driftskostnader i offentlige grunnskoler har større friskoler hatt en klart svakere tilskuddsutvikling i perioden. Vi kjenner ikke fordelingen på skolestørrelse for friskolene, men det kan se ut som tilskuddsandelen (som skal være 85 %) er redusert i løpet av perioden.

2.3 Tilskudd til kapitalkostnader i skole- og barnehagesektoren

Det eksisterer i dag en rekke ulike løsninger for dekning av kapitalkostnader for private tilbud innenfor skole- og barnehagesektoren. Sammenliknet med barnehager, folkehøgskoler og høyskoler dekker offentlige tilskuddsordninger i private grunnskoler og videregående skoler en vesentlig lavere andel av kapitalkostnadene.

Tabell 2.8 Regler for leie/kapitaltilskudd etter type skole

Type skole	Regler for leie/kapitaltilskudd
Barnehager	Nasjonale satser for kapitaltilskudd, avhengig av barnehagens byggeår. Tilskudd (kroner pr. plass pr. år) for barnehager etter barnehagens byggeår er i 2017 fastsatt til: <ul style="list-style-type: none">• 2015-2017: 20.900,-• 2012-2014: 16.800,-• 2009-2011: 14.400,-• Til og med 2008: 8.600,-¹
Grunnskoler og videregående skoler (friskoler)	Kapitaltilskuddet er i 2017 på 30 mill. kr. Det tilsvarer 878,- kr pr elev. Kapitaltilskuddet fordeles jevnt mellom friskolene slik at hver elev får like mye i tilskudd.
Folkehøgskoler	Tilskudd til husleie. Folkehøgskolerådet får en ramme fra kunnskapsdepartementet. Deretter gir Folkehøgskolerådet ved innstilling ved fordeling av tilskudd til husleie mellom de enkelte skolene. Rammen for tilskudd til husleie er i 2017 på 60 mill. kr, eller 8.000,- kr i snitt pr elev.
Høyskoler	Frem til 2002 hadde enkelte høyskoler øremerket husleietilskudd, fra og med 2003 gikk tilskuddet inn i basisbevilgningen som en del av rammen for tilskuddet til høyskoler.

I Tabell 2.8 oppsummeres reglene for dekning av kapitalkostnader i ulike typer private barnehager og skoler. Etter tabellen gis en kortfattet omtale av tilskuddsmodellene.

¹ Satsene for skoler bygget før 2008 er basert på et gjennomsnitt som inkluderer barnehager bygget også i perioden 2009 – 2017.

2.3.1 Barnehager

Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.

Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. I tillegg har private barnehager krav på et kapitaltilskudd fra kommunen. Det gjennomføres årlig beregninger av kostnadsutviklingen i sektoren (Telemarksforskning, 2016), beregningene benyttes i neste omgang til å fastsette satser for offentlig støtte til barnehagene (Telemarksforskning, 2016).

Forutsetninger for beregningene av kapitalkostnader for barnehager er som følger:

- 1) Barnehagebygg og utgifter til opparbeiding av tomt avskrives lineært over 40 år. Dette anslås samlet til 83,2 pst. av kostnadene
- 2) Utgifter til tomtekjøp (om lag 8 pst. av samlede kostnader) avskrives ikke
- 3) Utstyr og løst inventar samt utendørs lekeapparater (anslått til 8,8 pst. av byggekostnadene) avskrives over 10 år og reinvesteres.
- 4) Rentekostnader beregnes på grunnlag av bokført verdi med en rentesats på 2,4 pst.¹.

Tilskudd (kroner pr. plass pr. år) for barnehager etter barnehagens byggeår er i 2017 fastsatt som vist i Tabell 2.8.

2.3.2 Grunnskoler og videregående skoler

Skoler får statstilskudd til godkjent opplæring med 85 pst. av et tilskuddsgrunnlag pr elev. Til grunn for tilskuddsgrunnlaget ligger gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Tilskuddsgrunnlaget blir korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget

Skoler kan kreve skolepenger på inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget. I tillegg kan det kreves ekstra skolepenger for dekning av utgifter til husleie/kapitalkostnader med inntil 3400 kroner for elever i grunnskolen og inntil 4.500 kroner for elever i videregående skoler. Siden 2014 har myndighetene bevilget et eget kapitaltilskudd til friskolene, som fordeles likt mellom pr elev. Det utgjør 30 mill. kr, eller 878,- kr pr elev i 2017.

2.3.3 Folkehøyskoler

Statstilskuddet til folkehøyskolene består av fire elementer:

1. Basistilskudd – Samme beløp til alle skolene
2. Tilskudd pr elev – Tilskuddssats multiplisert med omregnet gjennomsnittlig elevtall. Grunnlaget er gjennomsnittlig antall årselever på langkurs i de tre kalenderårene forut for året før tilskuddsåret. I tillegg kommer årselevtallet for kortkurs som beregnes etter en omregningstabell. Samlet gjennomsnittlig årselevtall omregnes deretter slik:
 - a. Årselevtall til og med 75 multipliseres med 2,4
 - b. Årselevtall over 75 multipliseres med 1,7
3. Tilskudd til husleie. Folkehøgskolerådet får en ramme fra kunnskapsdepartementet. Deretter gir Folkehøgskolerådet ved innstilling ved fordeling av tilskudd

¹ Effektiv 10 års fastrente i Husbanken, august 2016

til husleie mellom de enkelte skolene. Rammen for tilskudd til husleie er i 2017 på 60 mill. kr, eller 8000 kr i snitt pr elev.

4. Særtilskudd. Ordningen skal dekke merutgifter til fire folkehøyskoler med stor andel funksjonshemmede elever

Tabell 2.9 Driftstilskudd til folkehøyskoler 2017

Type tilskudd	Tilskudd totalt (kr)	Tilskudd pr elev (kr)
Husleietilskudd	60 099 912	8 047
Elevtilskudd (ordinært)	593 249 810	79 428
Særtilskudd fire skoler	37 291 978	4 993
Basistilskudd	132 617 300	17 256
Totalt	823 259 000	110 223

Kilde: Statsbudsjettet 2017, Folkehøgskole.no

2.3.4 Høyskoler

Tilskuddsordningen følger de årlige budsjettprosessene hvor regjeringen foreslår rammene for tilskuddet til private høyskoler. Frem til 2002 hadde enkelte høyskoler øremerket husleietilskudd, fra og med 2003 gikk tilskuddet inn i basisbevilgningen som en del av rammen for tilskuddet til høyskoler. Private høyskoler ble i 2017 bevilget 1 324 mill. kr over statsbudsjettet. Gjennomsnittet er 33.603,- kr pr. elev, men det er betydelige variasjoner mellom ulike høyskoler. Mange skoler finansieres 100 % med offentlige midler, andre får bare dekket en liten andel av kostnadene.

En ekspertgruppe vurderte nylig at det ikke er hensiktsmessig å etablere en tilskuddsordning for bygg og husleietilskudd der tilskuddet tildeles pr student (Grimstvedt, 2017). «Det er vanskelig å se for seg at en slik innretning hvor tilskuddet tildeles andelsmessig flatt utover vil kunne dekke noen substansielle behov gitt de økonomiske rammebetingelsene».

Ekspertgruppen foreslår i stedet at det etableres en øremerket tilskuddsordning for bygg og infrastruktur. Institusjoner som er inne i tilskuddsordningen for private høyskoler kan søke KD om tilskudd til oppgradering av lokaler. Dersom søknaden innvilges vil det være i form av et engangstilskudd til konkrete formål. Ekspertgruppen ser for seg en ramme på 50 mill. kr årlig.

2.4 Hvordan påvirker tilskuddene kommunenes og fylkenes økonomi?

Staten overfører hvert år penger til kommuner og fylker, som skal oppfylle en rekke oppgaver. Blant oppgavene er drift av henholdsvis grunnskoler og videregående skoler (vgs). I utgangspunktet gis det et tilskudd pr innbygger, men tilskuddet øker ut i fra utgiftene til kommunene/fylkene. Hvis en kommune/fylke for eksempel har relativt mange barn, øker tilskuddet fordi det er en kostnadskrevende aldersgruppe.

I grønt hefte foretas en rekke korrigeringer på nasjonalt nivå i rammene til kommuner og fylkeskommuner. Disse er vist i grønt hefte for 2017 på side 5 under «Innlemmingar og korreksjonar». En av korreksjonene gjelder endringer i elevtallet i statlige og private skoler.

Etter dette skjer det ingen endringer i rammene utover det som vedtas politisk i Stortinget eller i kommunesektoren. Alle endringene heretter vil være basert på omfordelinger kommunene imellom.

Dersom et barn forlater grunnskolen/vgs for å begynne i friskole, trekkes noe av de statlige overføringene. Det er fordi kommunens/fylkets utgifter reduseres. Trekksatsene er lavere enn gjennomsnittkostnaden fordi man regner med at besparelser på marginen er lavere enn snittkostnaden. I 2017 er trekksatsen for vanlige grunnskoler 91 300 kr, og for videregående skoler er den 107 700 kr. Trekksatsen er høyere for spesialskoler. Trekksatsen er 80 pst. av kostnaden av en offentlig skoleelev.

Summen som staten trekker inn, fordeles mellom alle kommuner/fylker etter deres utgiftsbehov (kostnadsnøkkel). Hvis en kommune/fylke har lik andel elever i friskoler som landsgjennomsnittet vil kommunen/fylket få tilbakeført nøyaktig like mye som de trekkes. Kommuner med få eller ingen friskoleelever går i pluss, mens kommuner med mange friskoleelever blir trukket mer enn de blir utbetalt. Samtidig sparer disse kommunene penger, fordi de har færre elever i den offentlige skolen.

Hvordan påvirker så tilskuddene kommunenes økonomi? Kommuner med få friskoleelever går i pluss og det kan virke som disse kommer relativt best ut av ordningen. Kommuner med mange friskoleelever blir trukket det som skal være innsparingen av færre elever i offentlig skole. Samtidig kan det hende at trekket er høyere enn den faktiske innsparingen. Det er fordi det er lite å spare på marginen. Dersom en skoleklasse får én mindre elev sparer kommunen lite. Besparelser skjer først og fremst når kommuner kan slå sammen to klasser.

Dersom kommuner ikke har mulighet eller vilje til å slå sammen klasser og blir sittende med ledig kapasitet, vil de tape på tilskuddsordningen. Da vil de bli trukket for penger samtidig som kostnadene forblir de samme.

Trekkordningen kan føre til noe uforutsigbarhet for kommuner/fylker ved store bevegelser mellom private- og offentlige skoler i elevmassen. Samtidig beregnes trekket for innværende år ut ifra elevtall for to år tilbake. Det gjør at kommunene/fylkene har et par år til å tilpasse seg.

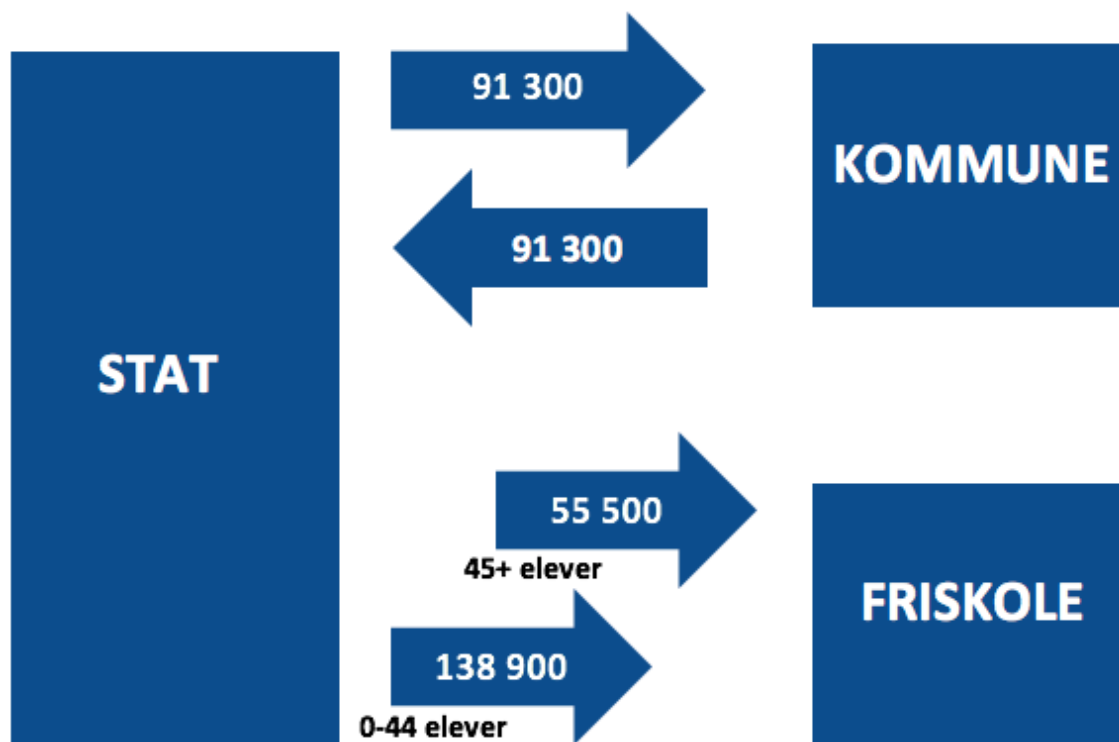
Tabell 2.10 Eksempel på utgiftsutjevning for to fylkeskommuner i 2017

Fylkeskommune	Trekk statlige/private skoler (1000 kr)	Tilbakeføring samlet trekk (1000 kr)	Nettovirkning statlige/private skoler (1000 kr)
Hordaland	-227 042	150 470	-126 571
Nordland	-30 869	100 124	69 255

Kilde: KMD, Grønt hefte 2017

Hordaland har flere elever i videregående friskoler enn landsgjennomsnittet og har et netto trekk på 127 millioner kr. Nordland har færre elever i friskoler enn landsgjennomsnittet og har en netto utbetaling på 69 millioner kr. Hordaland og Nordland er fylkene med hhv høyest trekk og høyest utbetaling. Korreksjonsordningen for elever i friskoler står nærmere forklart i Grønt hefte (KMD, 2017).

Figur 2.6 Illustrasjon av betalingsstrømmer som utløses pr elev i friskoler



Kilde: Grønt hefte (KMD, 2017).

Satsene er for barneskoler, men tilskudds- og trekkordningen er likedan for ungdomskoler og vgs. Kommuner trekkes 91 300 kr for hver elev som begynner i friskoler. Pengene som trekkes blir fordelt ut over alle landets kommuner avhengig av innbyggertall og en kostnadsnøkkel. På den måten vil kommuner med lav andel friskoleelver få en netto overføring og kommuner med høy andel friskoleelver et netto trekk (jfr. Tabell 2.10). Videre overføres 138 900 kr til friskoler for hver elev opptil 44 elever. Deretter overføres 55 500 kr pr elev. De to sistnevnte summene utgjør 85 prosent av tilskuddsgrunnlaget for barneskoler (jfr Tabell 2.6).

Tilskudds- og trekkordningen er utformet slik at hver elev som begynner i friskole øker statens utgifter til skolesektoren. Det er fordi staten ikke beholder trekket fra kommunene/fylkene. På den annen side vil staten på lang sikt trolig justere for omfordelingen som foregår mellom kommuner/fylker ved å redusere sine overføringer til grunnskoler og vgs. Hvert år trekkes og tilbakeføres 1,8 mrd. kr mellom kommuner og 1,5 mrd. kr mellom fylkeskommuner (KMD, 2017). Endringer i disse størrelsene er trolig med i statens beslutninger når rammeoverføringene til kommunene/fylkene settes.

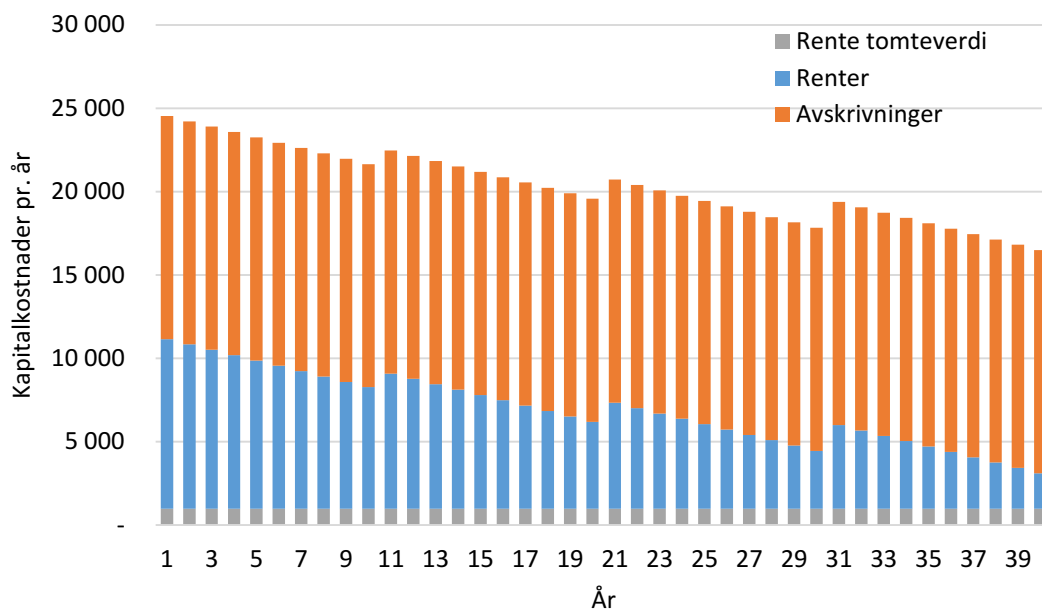
Det er uklart for oss hvorfor trekket fra kommuner/fylker pr elev i friskoler (91 300) er ulikt grunnlaget for beregning av elevtilskudd til friskoler (65 300 kr). Både trekket og tilskuddet skal reflektere marginalkostnaden av en elev, men størrelsene er vidt forskjellige. For tilskudd brukes det en avansert beregningsmodell som beskrives i avsnitt 2.2, men for trekk gjøres det kun en grov beregning.

3. Kapitalkostnader

Det er store variasjoner i kapitalkostnader/leiekostnader mellom ulike friskoler. Lave kostnader finner vi typisk for mindre skoler i utkantstrøk, høye kostnader finner vi typisk for større skoler i sentrale områder.

For å gjøre kapitalkostnader for nye skolebygg sammenliknbare i forhold til kostnader ved å leie skoleanlegg, vil vi i dette kapitlet benytte samme forutsetninger om rentenivå og avskrivningstider som benyttes ved beregning av tilskudd til private barnehager, se avsnitt 0.

Figur 3.1 Variasjon i kapitalkostnader – eksempel Torvastad skole



Figur 3.1 viser hvordan kapitalkostnadene pr. elev – med denne modellen – vil utvikles over avskrivningsperioden for et skoleprosjekt (Torvastad skole, Karmøy) med en prosjektkostnad på 465.000,- kroner pr. elevplass. Av figuren går det fram at kapitalkostnadene reduseres fra et nivå på ca. 24.000,- kroner pr. elev første år ned til 15.500,- kroner pr. år etter 40 år¹.

I dette kapitlet vil vi i avsnitt 3.1 gå gjennom eksempler på kapitalkostnader og kostnader ved OPS-finansiering, mens vi ser nærmere på kapitalkostnader og leiekostnader ved friskoler i avsnitt 3.2. Opplysningene er i stor grad innhentet skriftlig – og vi har bare i begrenset grad hatt mulighet til å kvalitetssikre opplysningene. Det vil derfor være usikkerhet bl.a. til arealberegninger/anslag (hvor det finnes flere ulike definisjoner), om kostnader er gitt inklusive eller eksklusive merverdiavgift og om alle kostnader ved prosjektene er inkludert.

Det er også avgrensingsproblemer mellom skolevirksomhet og annen virksomhet som drives i samme bygg. Offentlige skoler bygges ofte i kombinasjon med flerbrukshaller eller annen kulturvirksomhet, mens friskoler i noen tilfeller drives i kombinasjon med barnehager. Vi har utelatt eksempler hvor det er vanskelig å skille mellom virksomhetene, men likevel valgt å inkludere eksempler i tilfeller hvor annen virksomhet vurderes å være

¹ Utviklingen avhenger av kostnadsnivå for reinvesteringer. I eksemplet er det forutsatt en årlig prisøkning på 2,5 %.

av liten betydning eller hvor det er mulig å anslå konsekvenser for kostnadene av den andre virksomheten.

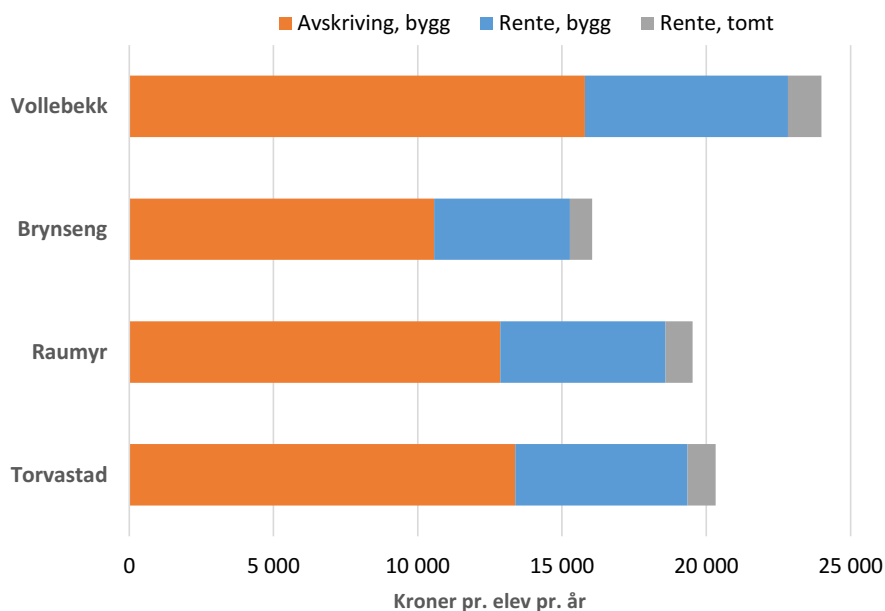
3.1 Eksempler fra offentlige skoler

Eksempelene fra offentlige skoler er hentet fra skoler som er bygd ut i de senere år. I avsnitt 3.1.2 gis eksempler på to OPS¹-finansierte skoler i Bergen, mens kapitalkostnader for enkelte nyere offentlige skoler beregnes i avsnitt 3.1.1.

3.1.1 Kapitalkostnader, offentlige skoler

I dette avsnittet beregnes kapitalkostnader pr. elev for et utvalg nyere offentlige skoler. Eksempelene er fra Kongsberg, Karmøy og Oslo. Med våre forutsetninger finner vi årlige kapitalkostnader pr. elev i området 16-24.000,- kroner, med de høyeste nivåene i Oslo.

Figur 3.2: Eksempler på kapitalkostnader, offentlige skoler. Kroner pr. elev pr. år



Torvastad skole og kultursenter på Karmøy stod ferdig i 2015. Skolen har plass for 350 elever (1. – 7. klassetrinn) og har et samlet areal på 5000 m² (brutto). Dette tilsvarer 14 m² pr. elev. Relativt høyt areal pr. elev for en ny skole må sees i sammenheng med at en mindre andel av bygget skal brukes til kulturformål.

Kostnadsramme for utbyggingen (Karmøy kommune, 2014) var 162,65 mill. kroner (inkludert mva). Ved beregning av kapitalkostnader trekker vi ut merverdiavgift og legger på anslag på verdi av kjøp og opparbeiding av tomt (25 pst.). Med disse forutsetningene beregnes årlige kapitalkostnader på 20.300,- kroner pr. år

Raumyr barneskole på Kongsberg stod ferdig i 2015. Skolen er dimensjonert for 630 elever – og hadde 374 elever ved åpning av skolen. Skolen har et bruttoareal på 7.500 m² og entreprisestkostnaden var ca. 225 mill. kroner². Ved beregning av årlige kapitalkostnader legger vi på et anslag på 25 pst. for tomtkostnader og øvrige prosjektkostnader.

¹ Offentlig Privat Samarbeid

² Kilde: bygg.no

Med disse forutsetningene beregnes gjennomsnittlige årlige kapitalkostnader (over en periode på 40 år) til 19.500,- kroner pr. elevplass pr. år. Våre beregningsforutsetninger tilsvarer forutsetningene som ligger til grunn ved beregning av statstilskudd for barnehager og gir vesentlig lavere kapitalkostnader pr. elevplass sammenliknet med det som benyttes ved beregning av leiekostnader mellom Kongsberg kommunes eiendoms- og skolevirksomhet (5 pst. rente, nedbetaling over 20 år).

Vollebekk skole i Oslo ferdigstilles i 2017. Skolen er en kombinert barne- og ungdomsskole (2 parallell 1- 7, 4 parallell 8-10) dimensjonert for 780 elever + 24 med spesielle behov. Brutto areal er 10.200m². Ved åpning vil skolen ha 374 elever.

Entreprisekostnad for utbyggingen er ca. 240 mill. kroner¹, mens totale kostnader for prosjektet er oppgitt til 440,9 mill. kroner². Ved beregning av kapitalkostnader legger vi til grunn at dette er inkludert tomtekostnader. Dette gir gjennomsnittlige kapitalkostnader på 24.000,- kroner pr. elevplass pr. år.

Brynseng skole, Oslo bygges som barneskole med plass til 840 elever + flerbrukshall. Skolen står ferdig i 2017 med et beregnet areal (BRA) på 9.800 m² og en kostnad på 246,5 mill. kroner. I beregningene har vi lagt på et anslag for kjøp av tomt og opparbeiding av utearealer og får da gjennomsnittlige kapitalkostnader på 16.000,- kroner pr. elevplass pr. år.

3.1.2 OPS-finansierte skoler

Flere kommuner har i de senere år inngått avtaler om Offentlig-Privat-Samarbeid (OPS) for bygging og drift av skolebygg. OPS-avtalene omfatter – i tillegg til oppføring av skolebygninger – også drift og vedlikehold av bygningsmassen over en lengre periode, typisk 25 år.

Avtalene inneholder bestemmelser om vilkår for kommunal overtagelse ved utløpet av avtaleperioder, overdragelsen kan være vederlagsfri eller til en pris definert i avtalen. Nedenfor gjennomgås to eksempler fra Bergen.

Landås skole, Bergen er bygget og driftet av Sognnes Skolebygg AS på oppdrag fra Bergen kommune. Skolen har et brutto areal på 6.000 m² og er dimensjonert for 450 elever.

OPS-avtalen (**Bergen kommune, Finans, eiendom og eierskap, 2014**) er inngått for en periode på 25 år og delt i en overordnet avtale og en driftsavtale. Ved utløpet av kontraktsperioden tilfaller bygget Bergen kommune.

Det er avtalt en total leiepris første år på 11,81 mill. kroner. Leien er delt i finansiell leie og kostnader knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og service (FDVS). Finansiell leie utgjør 8,8 mill. kroner pr. år og reguleres i leieperioden med 2 pst. pr. år. Bergen kommune eier skoletomten, tomtekostnader er derfor ikke inkludert i leien.

Fordelt pr. elev utgjør årlig kostnad 19.600,- kroner første år, stigende til 31.600,- kroner siste år i kontraktsperioden. Dette tilsvarer kapitalkostnadene for nyere skolebygg (se foregående avsnitt) de første årene, mens beløpene ligger betydelig høyere ut over i kontraktsperioden.

Slik kontrakten er utformet, må utleier avskrive bygget over 25 år. Sognnes skolebygg AS gav også tilbud basert på at kommunen skulle få rett til å overta bygget til halvparten av

¹ Kilde: bygg.no

² Kilde: byggdrifteren.no

byggekostnadene ved utløpet av kontraktperioden. En slik løsning – som er nærmere en beregning med lineær avskrivning over 40 år, ville gitt leiekostnader pr. elev på 17.500,- kroner første år stigende til 28.200,- kroner siste år i kontraktperioden.

Søreide skole er et annet eksempel på OPS-skole i Bergen. Skolen stod ferdig i 2014 med et areal på 6.382 m² inkludert 1.660 m² flerbrukshall. Skolen er dimensjonert for 600 elever.

Kontrakt om finansiering og drift ble inngått med Skanska Norge etter en tilsvarende modell som senere er benyttet ved Landås skole. En forskjell er at Bergen kommune i dette tilfelle valgte en løsning med overtakelse av bygget til halvparten av prosjektkostnadene etter utløp av kontraktperioden på 25 år. Videre er årlig justering av finansiell leie i denne avtalen 2,5 pst.

Skanska har senere videresolgt finansieringsavtalen til Oslo Pensjonsforsikring, men har beholdt driftsavtalen.

Forutsatt samme andel FDVS-kostnader som Landås skole utgjør årlig kostnad pr. elev 20.700,- kroner første år stigende til 37.500,- kroner siste år i kontraktperioden. Kostnadene ligger dermed nesten 20 pst. over kostnadene med tilsvarende løsning ved Landås skole – og ulike satser for justering av leie gjør at forskjellene øker gjennom kontraktperioden.

3.2 Kapitalkostnader friskoler, eksempler

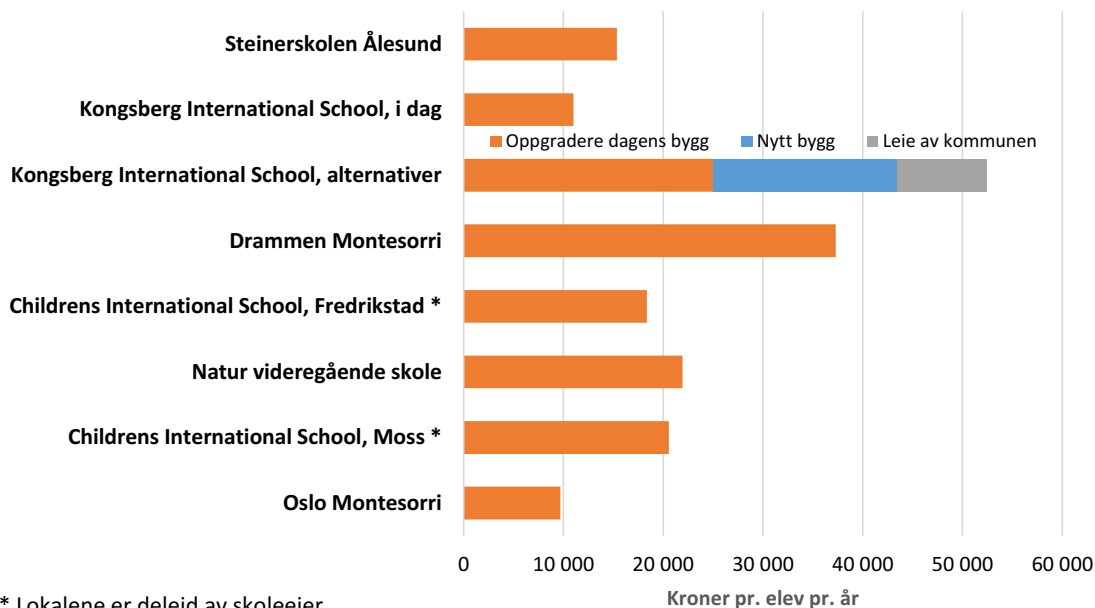
3.2.1 Leiekostnader

Mange friskoler drives i leide lokaler, og – særlig for skoler som drives i områder med høye eiendomspriser/knapphet på areal – gir dette høye kostnader til lokaler sammenliknet med skoler som eier skoleanleggene.

Figur 3.3 viser eksempler på leiekostnader for et utvalg friskoler. Utvalget inkluderer ikke skoler hvor selskapet som driver skolen også eier selskapet som eier skolelokalene, dvs målet er å vise leienivå i avtaler med uavhengig tredjepart.

Leiekostnader pr. elev i figuren er basert på faktisk elevtall. Enkelte av skolene oppgir at de har noe kapasitet ut over faktisk elevtall, men basert på tilgjengelig areal pr. elev (10-16 m² pr. elev i eksemplene) vurderer vi at potensialet for økt kapasitetsutnyttelse er begrenset.

Figur 3.3 Eksempler på leiekostnader, Friskoler, kroner pr. elev pr. år



* Lokalene er deleid av skoleeier

Av figuren går det fram at det er store variasjoner i leiekostnader pr. elev.

Steinerskolen Ålesund leier grunn og gymsal av Ålesund kommune, øvrige lokaler (modulbygg) leies av et firma som er spesialisert på utleie av modulbygg. Samlede leiekostnader er ca. 800.000,- kroner pr. år. Basert på dagens elevtall (52) tilsvarer dette 15.400,- kroner pr. elev pr. år, basert på skolens kapasitet (84 elever) utgjør leien 9.500,- kroner pr. elev. Ut over dette har skolen selv investert i mindre bygninger.

Kongsberg International School har i dag ca. 200 elever og betaler en årlig leie på 2,2 mill. kroner for et bygg på ca. 2.100 m². Dette tilsvarer 10.500,- kroner pr. elev. Skolen vurderer at dagens skole er trang (10,5 m² pr. elev) og ønsker et bygg på 2.700-3.000 m². Flere alternativer er vurdert:

1. Utvidelse/ombygning av eksisterende bygg gir leiepriser på 25.000,- kroner pr. elev.
2. En helt ny skole beregnes å gi leiepriser på 43.500,- kroner pr. elev
3. Leie skolebygg av Kongsberg kommune (sambruk med offentlig skole) gir leiepriser på 50-55.000,- kroner pr. år.

Når alternativet med å leie skolebygg av Kongsberg kommune kommer dårligst ut, har dette sammenheng med hvordan skolebygg internpriseres mellom eiendoms- og skoleavdelingen i kommunen. Kapitalkostnadene bygger på rentekostnad på 5 pst. p.a. og nedbetaling over 20 år. Etter 20 år reduseres husleien vesentlig som følge av at kapitalkostnadselementet faller bort.

Drammen Montessoriskole har 65 elever, leier lokaler på 950-1000 m² (10 års leiekontrakt) for 2,42 mill. kroner pr. år. Dette gir en årlig leie på 37.300,- kroner pr. elev, dvs. høyest blant eksisterende leieavtaler av eksemplene i Figur 3.3.

Childrens International School, Fredrikstad og Moss drives i lokaler som er eid 50 pst. av skoleeier og 50 pst. av en profesjonell utleier. Leienivået er basert på uavhengig taksering fra flere selskaper. Årlige leiekostnader pr. elev utgjør 20.600,- kroner i Moss og 18.400,- kroner i Fredrikstad. Areal pr. elev er oppgitt til 13 m² i Fredrikstad og 14m² i

Moss. Ved skolen i Fredrikstad har skoleeier selv dekket kostnader ved innredning av lokalene i forbindelse med oppstart av skolen.

Natur videregående skole (tidligere Vinterlandbruksskolen i Oslo) er eid av en stiftelse med formål å drive skolen. Skolen har årlige leiekostnader på 3,75 mill. kroner. Med 171 elever (inneværende skoleår) gir dette leiekostnader på 21.900,- kroner pr. elev.

Oslo Montessoriskole har relativt lave leiekostnader, til tross for at skolen ligger i et område med generelt høye kostnader. En medvirkende årsak til dette er at skolen drives i et eldre lokale (tidligere hotell) med begrensede alternative anvendelsesmuligheter. Videre har skolen en foreldreforening som samler inn penger og gjennomfører dugnadsarbeid for mindre oppgraderinger av skolen. Skolen er pålagt å installere ventilasjonsanlegg i hele bygget til en kostnad på 7-9 mill. kroner. Med samme forutsetninger som vi har benyttet til å beregne kapitalkostnader for skolebygg vil dette øke leiekostnadene med ca. 2.000,- kroner pr. elev pr. år.

Det finnes også eksempler på friskoler som kun betaler en symbolsk husleie. Dette gjelder hovedsakelig skoler i utkantstrøk. Det finnes eksempler på kommuner som stiller velfungerende bygg til disposisjon for privat skoledrift, gjerne kombinert med grendehus og barnehage. **Montessoriskolene i Skrautvål og Ulnes** inngår i denne gruppen.

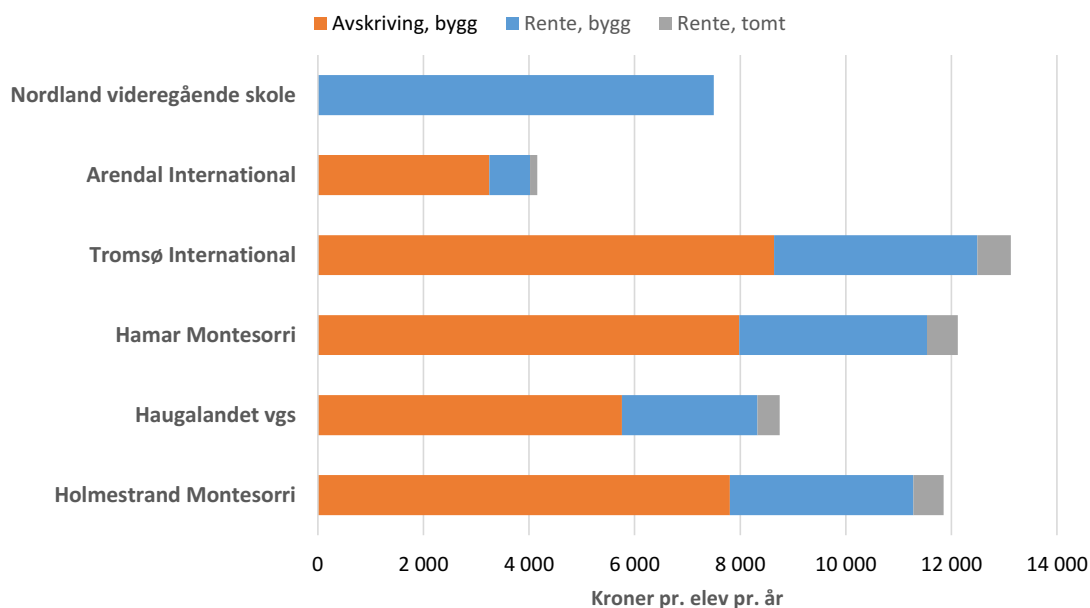
3.2.2 Kapitalkostnader – private skoler

I dette avsnittet går vi gjennom eksempler på kapitalkostnader for private skoler. Eksempelene omfatter både nye skolebygg og bygg som er kjøpt og utviklet med sikte på skoledrift. Felles for eksemplene er at kapitalkostnadene (med våre beregningsforutsetninger) er betydelig lavere sammenliknet med eksemplene fra offentlige skoler.

Kapitalkostnadene beregnes med utgangspunkt i skolens kapasitet. Ved sammenlikning mot nivå på leiekostnader (beregnet med utgangspunkt i faktisk elevtall) er det nødvendig å ta hensyn til dette. Rentenivået som er benyttet i beregningene tilsvarer lån med høy sikkerhet, uten (kommunale) garantier eller høy egenkapital vil Rentenivået være høyere.

Figur 3.4 viser beregnede kapitalkostnader ved et utvalg friskoler. Av figuren går det fram at friskolene som eier egne bygg gjennomgående har betydelig lavere kapitalkostnader enn friskoler som leier lokaler. Kostnadene er også betydelig lavere sammenliknet med eksemplene fra offentlige skoler i avsnitt 3.1.

Figur 3.4 Eksempler på kapitalkostnader, Friskoler. Kroner pr. elev pr. år



Holmestrand Internasjonale Montessoriskole planlegger ny skole (1-10) og barnehage med plass til 74 i barnehagen og 111 på skolen. Samlede byggekostnader er stipulert til 38 mill. kroner inkludert mva. Tomtekostnader er ikke inkludert, ved beregning av kapitalkostnader legger vi på et anslag på tomteverdi på 25 pst. av byggekostnadene. Med disse forutsetningene beregnes kapitalkostnader på 13.700,- kroner pr. elev første år etter utbyggingen, fallende til 9.000,- kroner pr. år etter 40 år. I gjennomsnitt beregnes kapitalkostnader på 11.900,- kroner pr. elev pr. år.

For **Nordland videregående skole** vises i figuren faktiske kapitalkostnader basert på skolens regnskap for 2016.

Skolen er bygget i 1994 (kostnad 6,5 mill. kroner) og utvidet i 2006 (kostnad 9,1 mill. kroner). Skolen har et samlet bruksareal på 1.900 m² og 160 elever. Skolen nedbetaler lån over 20 år, med en rente på ca. 3 pst. Sum renter og avdrag utgjorde i 2016. 1,01 mill. kroner. Skolen leier i tillegg gymsal for 105.000,- kroner pr. år. Samlet gir dette kapitalkostnader på 7.500,- kroner pr. elev pr. år.

Haugaland videregående skole startet høsten 2016 med 12 elever og regner med en videre oppbygging med 35 og 60 elever de neste to årene før den er fullt utbygd med 200 elever i 2022. Skolen planlegger nytt bygg med byggestart høsten 2017. Bygget vil være på ca. 2.000 m², tilsvarende 10 m² pr. elev. Kostnader er beregnet til 40 mill. kroner, hvorav tomten utgjør 7,5 mill. kroner.

Basert på full kapasitetsutnyttelse gir dette gjennomsnittlige årlige kapitalkostnader på 8.300,- kroner pr. elev. Med forventet lavere elevtall de første årene vil kostnaden pr. elev være vesentlig høyere.

Hamar Montessoriskole (1-10 skole) planlegger nytt skolebygg med en samlet kostnad på 29,1 mill. kroner (eks. mva) inkludert tomtekostnader på 4 mill. kroner. Bygget får et bruksareal på 1.200 m² og skal stå ferdig i februar 2018. Skolen får en kapasitet på 105 elever. Med våre forutsetninger gir dette årlige kapitalkostnader på 12.100,- kroner pr. elev, gitt full kapasitetsutnyttelse.

Arendal International School holder til i et bygg kjøpt av Arendal kommune for 10 mill. kroner i desember 2013. Bygget er opprinnelig fra 1974 og AIS har de to siste årene investert 4,4 mill. kroner til oppgradering av skolebygget. Deler av bygget leies ut, men skolen eier i tillegg brakker/paviljonger med tilsvarende areal som det som leies ut.

Skolen har 220 elever som fordeles på et areal på 1.900 m².

Siden bygget allerede er mer enn 40 år gammelt, legger vi til grunn at investeringene avskrives over en kortere tidsperiode enn for nye bygg. Dersom vi legger til grunn en avskrivningsperiode på 20 år, får vi gjennomsnittlige, årlige kapitalkostnader på 4.200,- kroner pr. elev. pr. år.

Tromsø International School (TRINT) ble etablert i 2011. Skolen har nå 70 elever og forventer en økning opp til 90-95 elever neste skoleår. Skolen legger opp til fortsatt vekst i årene framover og arbeider med å skaffe egnede lokaler. Overtagelse og ombygging av eiendommen Styrmannsvegen 13 er kostnadsberegnet til 60 mill. kroner. Dette vil gi skolen en kapasitet på 200 elever.

TRINT har søkt Tromsø kommune om tilskudd til prosjektet på 10 mill. kroner og om kommunal garanti for lånefinansiering (48 mill. kroner). Forutsatt full kapasitetsutnyttelse beregnes dette å gi gjennomsnittlige årlige kapitalkostnader på 13.100,- kroner pr. elev.

3.2.3 Kapitalkostnader ved oppgraderinger

Mange friskoler er opprinnelig – ofte overtatt rimelig – tidligere offentlige skolebygg. Også ved disse skolene er det nødvendig å gjennomføre investeringer med sikte på å utvide kapasiteten og/eller tilfredsstille dagens krav til skolebygg. Tilsvarende er det også behov for oppgradering og utvidelser ved andre eldre friskoler.

Nedenfor beregnes leie- og kapitalkostnader for enkelte slike skoler. Forutsetningene for beregningene tilsvarer det som er benyttet for nyere skolebygg, med unntak for at vi legger til grunn kortere avskrivningstid (20 år i stedet for 40 år) ved oppgraderinger. I tilfeller hvor vi ikke kjenner skolens kapasitet baseres beregningene på faktiske elevtall.

Bergsbygda Montessori – har overtatt bygg fra kommunen til symbolsk pris. Utvidelse fra 64 til 80 elever – kostnad 6 mill. kroner. Avhengig av om investeringen sees på som en oppgradering av hele skolen og kostnadene avskrives over 20 år eller om investeringen knyttes til utvidelsen og avskrives over 40 år gir dette årlige kapitalkostnader pr. elev på 4.700,- til 13.900,- kroner.

Øvrebø videregående skole er en privatskole drever av Blå kors. Skolen driver dels i leide lokaler, dels i lokaler som eies av skolen. Skolen har en kapasitet på 112 elever (106 elever i dag). Kostnader for nytt bygg er anslått til 8 mill. kroner, skolen har videre årlige leiekostnader på 600.000,- kroner pr. år. Vi beregner samlede leie- og eiekostnader til 9.800,- kroner pr. elev. I dette er ikke kapitalkostnader for den eldre delen av bygningsmassen som skolen eier selv inkludert.

Møre Ungdomsskule, Ålesund overtok en nedlagt skole fra Ålesund kommune i 1998 for 3 mill. kroner. Tilsvarende beløp ble brukt på tilbygg og oppgraderinger. I 2011 ble skolen bygd ut for 12 mill. kroner, men skolen leier fortsatt gymnastikksal og skolekjøkken for 360.000,- kroner pr. år. Skolen har 104 elever. Vi beregner at dette gir årlige leie- og kapitalkostnader på 10.600,- kroner pr. elev.

4. Oppsummering og konklusjoner

Formålet med Friskoleloven er å medvirke til at det kan opprettes og drives frittstående skoler, slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige. I dette arbeidet ser vi nærmere på kostnader ved å drive friskoler og hvordan dagens tilskuddsordning bidrar til å realisere valgfriheten for elever og foreldre. Vi finner at dagens rammebetingelser stimulerer opprettelse av skoler med få elever på steder hvor det er tilgang til rimelige lokaler mens større skoler i områder uten tilgang på billige (eller subsidierte) lokaler kommer dårligere ut.

Skolelokaler er – på samme måte som lærere og læremidler - en nødvendig del av skole-driften. Det er derfor ikke lett å se noen god begrunnelse for å holde denne delen av kostnadene utenfor grunnlaget for beregning av tilskudd. Når bare en liten andel av kapitalkostnadene dekkes gjennom tilskudd, fører dette både til at friskolene må holde andre kostnader nede (flere elever pr. lærer, lave administrasjonskostnader), men eksemplene i kapittel 3 illustrerer også at friskolene har klart lavere kostnader til bygg sammenliknet med offentlige skoler.

I avsnitt 4.4 illustrerer vi hvordan kapitalkostnader kan innlemmes i kostnadsgrunnlaget for beregning av tilskudd på samme måte som det gjøres i barnehagesektoren. Det kan også gjøres enda enklere, f.eks. ved å ta utgangspunkt i avskrivninger av offentlige skolebygg og plusse på et anslag for rentekostnader.

4.1 Kostnadsdekning – utvikling

Offentlig tilskudd til Friskoler utgjør 85 % av kostnadene til skoledrift i offentlige skoler med unntak for kapitalkostnader til skolebygg. De siste 15 % kan Friskolene kreve inn i form av skolepenger. Tidligere analyser har pekt på at FDV-kostnader i KOSTRA ikke gir et fullstendig bilde av faktiske kostnader. Vi har ikke funnet belegg for at utviklingen de senere år har bidratt til at KOSTRA gir et mer fullstendig kostnadsbilde nå.

I beregningene av tilskuddsgrunnlaget er kapitalkostnader holdt utenfor. Avskrivninger av skolebygg har økt mer enn øvrige kostnader de senere år, men nivået er fortsatt noe lavere enn det våre beregningseksempler og beregninger for barnehagesektoren tyder på. En medvirkende årsak til dette kan være at ordningen med avskrivninger i kommunale regnskaper ikke har vært praktisert etter dagens regler mer enn ca. 15 år.

Friskolene mottar i 2017 et kapitaltilskudd på 878,- kroner pr. elev, likevel er muligheten til å dekke kapitalkostnader/leiekostnader redusert fordi maksimalsatsene for elevbetaling av kapitalkostnader ikke er regulert i takt med kostnadsutviklingen.

Utviklingen i statlige tilskudd til Friskoler av ulik størrelse (se Figur 2.5) viser at tilskuddene i de senere år har vist en svakere utvikling for store skoler sammenliknet med mindre skoler. Det kan også se ut som utviklingen i tilskuddene til friskolene ikke fullt ut følger utviklingen i driftskostnader i ordinære skoler. For mindre friskoler finner vi også betydelige variasjoner fra år til år. Statstilskuddene baseres på enkle regresjonsanalyser, hvor mindre kommuner er tillagt uforholdsmessig stor vekt og hvor datagrunnlaget har begrenset utsagnskraft for å identifisere kostnadsforskjeller mellom små og store skoler. Uavhengig av nivå på samlede tilskudd, vil en forbedret metodikk for beregning av tilskuddene bidra til redusert usikkerhet for den enkelte friskole.

4.2 Sammenlikning av kapital og leiekostnader

I avsnitt 3.1 og 3.2 har vi gjennomgått kapital- og leiekostnader for et utvalg av friskoler og offentlige skoler. For kapitalkostnader er sammenstillingen basert på samme forutsetninger (rentenivå og avskrivninger) for alle skoler, dvs. uavhengig av regnskapene for de enkelte skoler. Med forbehold om at det kan være skjevheter i utvalget, mener vi eksemplene gir grunnlag for å trekke enkelte konklusjoner:

1. Friskoler som leier lokaler har gjennomgående høyere utgifter til skolebygg enn friskoler som eier lokalene selv.
2. Med våre beregningsforutsetninger finner vi at Friskoler som eier skolebygg gjennomgående har lavere kapitalkostnader enn eksemplene fra offentlige skoler.
3. Nødvendig standardheving og utvidelser av skoleanlegg gjør at mange eldre skoler også har betydelige kapitalkostnader

Sammenliknet med kapitaltilskuddet friskolene har mottatt de siste årene og mulighetene som er gitt til elevbetaling for dekning av kapitalkostnader, har de fleste av eksemplene i avsnitt 3.2 betydelig høyere kostnader.

4.3 Ulike løsninger for ulike typer skoler

Private grunnskoler og videregående skoler er de eneste eksemplene på at kapitalkostnader holdes utenfor ved beregning av tilskudd til privat skoledrift. For folkehøgskoler er det etablert en godkjenningsordning som i noen grad begrenser dekning av kapitalkostnader sammenliknet med andre utgifter til drift av skolene mens kapitalkostnadene for barnehager og høyskoler inngår i grunnlaget for beregning av offentlige tilskudd på samme måte som andre kostnader.

4.4 Kapitalkostnader basert på beregninger for barnehager

Beregningene av kapitalkostnader for barnehageplasser (avsnitt 0) (Telemarksforskning, 2016) kan også benyttes som utgangspunkt for en alternativ innfallsvinkel for beregning av kapitalkostnader for skolebygg.

Telemarksforskning beregner kapitalkostnader for barnehager med ulike byggeår. Vi velger å se på gjennomsnittskostnader, uavhengig av byggeår. Med dette grunnlag beregnes gjennomsnittlige kapitalkostnader for alle barnehager i 2015 å utgjøre 8.222,- kroner pr. plass. Framskrevet til 2017 (med 5,2 pst.) tilsvarer dette 8.647,- kroner. For å kunne anvende tilsvarende metodikk på private friskoler, må det korrigeres for:

1. Ulik aldersprofil på barnehager og skoler
2. Forskjeller i arealbehov
3. Forskjeller i kapasitetsutnyttelse

Satsene for barnehager er vektet etter utbyggingsår og reflekterer en betydelig barnehageutbygging i perioden 2002 – 2011. Dette bidrar til å dra opp i gjennomsnittlige kapitalkostnadene. Ved beregning av gjennomsnittlige kostnader for skoler forutsetter vi en jevn fordeling på aldersklasser, dette gir en reduksjon i kapitalkostnadene på ca. 5 pst til 8.191,- kroner pr. år.

For å gjøre tallene sammenliknbare med kapitalkostnader for grunnskoler, er det videre nødvendig å justere for forskjeller i arealbehov pr. barn. For barnehager er det gitt en veiledende arealnorm for lekeareal inne på 4 kvadratmeter netto pr. barn over 3 år og om lag 5,2 m² for barn under 3 år. Leke- og oppholdsarealer inne defineres som det som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter (lekerom, grupperom, garderobe, sove- og

hvilerom). I tillegg til dette kommer areal til oppholdsrom og arbeidsplasser for ansatte, toaletter, grovgarderobe m.v. Eksempler på nyere barnehagebygg (arkitektur.no og Utdanningsdirektoratet) viser betydelig variasjon i areal pr. barn, men hvor de fleste ligger i området 8 – 12 m² bruksareal pr. barn.

Anslag på arealbehov pr. elev er basert på en studie (Norconsult, 2015) som gjennomgår arealnormer for nye grunnskolebygg i fem kommuner (Bergen, Bærum, Oslo, Stavanger og Trondheim). Normene varierer noe mellom kommunene, men generelt er areal pr. elev avtakene med økende skolestørrelse og noe større i ungdomsskolen enn i barneskolen. For barneskoler varierer normene fra 6,1 – 8,5 m² pr. elev, for ungdomsskoler fra 7,0 – 10,5 m² pr. elev.

Anslagene er basert på nye, store skolebygg. For mindre skoler vil arealbehovet pr. elev være større. Eldre skoler har gjennomgående også større arealer pr. elev. (Bergan, Bjørberg, & Larssen, 2011) finner variasjoner fra 8 – 40 m² pr. elev. Basert på faktisk elevtall beregnes gjennomsnittlig 18 m² pr. elev i grunnskole og studieforbereende program på videregående skoler, mens arealbehovet for yrkesforberedende program er noe høyere.

Eksempelene vi har gjennomgått i foregående avsnitt indikerer at de fleste skolene har arealer innenfor intervallet 10-15 m² pr. elev, dvs. noe i overkant av arealbehovet i barnehager. Med stor usikkerhet legger vi til påslag for større arealbehov pr. plass på 15 pst. i barneskoler og 25 pst. i ungdomsskoler/videregående skoler (studieforbereende).

Med disse forutsetningene har vi beregnet gjennomsnittlige kapitalkostnader **pr. skoleplass** i barneskoler til 9.400,- kroner pr. år og i ungdomsskoler til 10.200,- kroner pr. år.

Beregningene for barnehagene tar utgangspunkt i full kapasitetsutnyttelse. Dette er ikke en realistisk forutsetning i grunnskolen. Tas det hensyn til at det over tid er vanskelig å oppnå full kapasitetsutnyttelse i den enkelte skole på grunn av svingninger i elevgrunnet, vil kapitalkostnadene pr. elev derfor være noe høyere. Med en gjennomsnittlig utnyttelse av elevkapasiteten på 85 pst., får vi årlige kapitalkostnader **pr. elev** på 11.100,- kroner i grunnskolen og 12.100,- i ungdomsskoler/videregående skoler.

4.5 Utsiktede virkninger av kompensasjonsordning

Kompensasjonsordningen som staten har etablert for å justere kommunenes utgiftsbehov innenfor skolesektoren for å ivareta variasjoner i andel elever i friskoler gir i dag uheldige virkninger for enkelte kommuner.

I utgangspunktet utgjør statstilskuddet til friskolene 85 % av beregnede kostnader, mens beløpet som staten trekker fra kommunenes utgiftsbehov tilsvarer 80 % av kostnadene. I gjennomsnitt for alle kommuner innebærer dette at en økning i tallet på friskoleelever gir en beskjeden økning i samfunnets (sum av offentlige skoler og friskoler) ressursinnsats innenfor skolesektoren.

Tilskuddene til friskolene er differensiert med en høy sats for de første elevene og en lav sats når antall elever pr. skole passerer knekkpunktet, mens beløpet som trekkes fra kommunene er det samme uavhengig av elevtall. I kommuner med små friskoler gir en økning i antall friskoleelever derfor økt samlet ressursinnsats, mens flere friskoleelever i kommuner med store friskoler i noen tilfeller vil føre til at summen av utgiftsdekning til skolene og tilskudd til friskolene går ned.

Referanser

- Bergan, C., Bjørberg, S., & Larssen, A. K. (2011). *Arealkostnader for skoler. Oppdatering av notat fra 2004*. Kristne Friskolers Forening.
- Bergen kommune, Finans, eiendom og eierskap. (2014). *Fagnotat. Ny Landås skole - OPS - inngåelse av leiekontrakt m.fl.* Bergen: Bergen kommune.
- Grimstvedt, L. (2017). *Med kvalitet som kriterium*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Karmøy kommune. (2014). *Budsjett og økonomiplan 2015 - 2018*. Karmøy kommune.
- KFF. (2014, 8 10). *kff.no*. Hentet fra Forside > Statsbudsjettet 2015 og tilskuddssatser: <http://kff.no/artikkel/article/854481>
- KMD. (2017). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2017, Grønt hefte*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2004). *Ot.prp. nr.64 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova)*. OSLO: Kunnskapsdepartementet.
- (LOV-2015-06-19-75). *Lov om frittstående skolar (friskolelova)*. OSLO: Kunnskapsdepartementet.
- Lunder, T., Eika, B., & Håkonsen, L. (2016). *Kostnader i barnehager 2014*. Telemarksforskning.
- Multiconsult. (2011). *Utredning angående statlig tilskudd til bygg- og eiendomsforvaltning*. Kristne friskolers forbund.
- Norconsult. (2015). *Presentasjon av arealnormer for grunnskoler i fem kommuner*. Norconsult.
- Norconsult. (2017). *Utredning av skole- og tilbudsstruktur i Hedmark*. Hedmark fylkeskommune.
- Telemarksforskning. (2016). *Kostnader i barnehager 2014*. Utdanningsdirektoratet.
- Telemarksforskning. (2016). *Nasjonale satser til private barnehager i 2017*. Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2016). *Beregning av satser for frittstående grunnskoler for 2017*. OSLO: Utdanningsdirektoratet.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innennfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no