

SØF-rapport nr. 1/21

Vurdering av nivået på trekkordningen for elever i frittstående skoler

**Marianne Haraldsvik
Jon Marius Vaag Iversen
Ole Henning Nyhus**

SØF-prosjekt nr. 3673: «Vurdering av nivået på trekkordningen for elever i frittstående skoler»

Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, JANUAR 2021**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-7570-640-7 Trykt versjon

ISBN 978-82-7570-639-1 Elektronisk versjon

ISSN 1504-5226

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for og finansiert av Utdanningsdirektoratet (Udir). Oppdraget er gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning AS. Direktoratet takkes for kommentarer til tidligere utkast og for å bistå med tallgrunnlag, men er på ingen måte ansvarlig for innholdet i rapporten.

Trondheim, januar 2021

Marianne Haraldsvik (prosjektleder), Jon Marius Vaag Iversen og Ole Henning Nyhus

Innhold

1. Innledning og sammendrag	1
1.1. Innledning	1
1.2. Sammendrag	2
2. Finansiering av undervisningstilbudet	9
2.1. Tilskudd til frittstående skoler	9
2.2. Trekk- og korreksjonsordningen for elever i frittstående skoler	11
3. Beskrivelse av metodisk tilnærming og datakilder	15
3.1. Metodisk tilnærming.....	15
3.2. Beskrivelse av sentrale datakilder som benyttes i analysene	18
4. Omfanget av frittstående skoler	23
4.1. Grunnskole.....	23
4.2. Videregående skole.....	26
5. Beregnet kostnad per elev til spesialundervisning og opplæring til språklige minoriteter30	
5.1. Kostnad per elev i grunnskolen	31
5.2. Kostnad per elev i videregående opplæring	36
6. Beregnet kostnad per elev til skoleskyss.....	40
6.1. Grunnskoleelever med skoleskyss.....	42
6.2. Fylkeskommuner	46
7. Kommunesektorens samlede kostnader for elever i privatskoler	49
7.1. Kommunene.....	49
7.2. Fylkeskommunene.....	53
7.3. Indirekte kostnader	55
8. Kommunesektorens mulige innsparinger ved elever i friskoler	56
8.1. Forskjellen på marginalkostnad og gjennomsnittskostnad.....	56
8.2. Innsparingsmuligheter for kommunene	57

8.3. Innsparingsmuligheter for fylkeskommunene	63
9. Vurdering av nivået på trekkordningen	66
9.1. Elevtallsendring eller faktisk elevtall som grunnlag for trekk	66
9.2. Behovet for differensierte satser	68
9.3. Nivået på trekket i rammetilskuddet i forhold til faktiske innsparinger	70
9.4. Oppsummering og diskusjon	73
Referanser	76
Appendiks	77

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

Friskoleloven skal bidra til at det opprettholdes et skoletilbud utenom den offentlige skolen og på den måten sørge for valgmuligheter. Private skoler som oppfyller loven, har rett til driftsstøtte gjennom statstilskudd. Statstilskuddet tildeles skolene direkte, og satsene som ligger til grunn for tilskuddet er beregnet med utgangspunkt i kommunesektorens driftsutgifter knyttet til tilsvarende virksomhet.

I Norge finnes det friskoler i hele grunnsopplæringen, det vil si både i grunnskolen, som hovedsakelig er kommunenes ansvar, og videregående opplæring, som er fylkeskommunenes ansvar. Friskolelovens § 3-6 regulerer spesialundervisning og pedagogisk-psykologiske tjenester for elever i friskoler. Her fastsettes det at det er hjemkommunen eller hjemfylket som skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger og fattet vedtak om spesialundervisning, samt at (fylkes)kommunen skal dekke aktuelle utgifter. På samme måte vil også utgiftene til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, samt skysskostnader dekkes av aktuell hjemkommune.

Siden elevene som går i friskoler finansieres direkte gjennom tilskudd fra staten, gjøres det et trekk i kommunerammen tilsvarende 80 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev. Trekket er satt til 80 prosent for å ta høyde for at kommunesektoren nettopp dekker kostnadene til spesialundervisning, morsmålsopplæring, skoleskyss og beredskap for elever i friskoler.

Målet med denne rapporten er dermed å kartlegge kommunesektorens kostnader for elever i friskoler, samt å vurdere hvor godt trekkordningen reflekterer kommunesektorens faktiske kostnader knyttet til disse elevene. Videre er det også gjort vurderinger av mulige andre modeller eller om det bør innføres justeringer av dagens finansieringsmodell.

Utredningen har dermed hovedsakelig bestått i å gjennomføre empiriske analyser av ulike typer skole- og opplæringsutgifter både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Rapporten er lagt opp med en introduksjon til finansieringsordningene knyttet til frittstående skoler (kapittel 2), etterfulgt av en beskrivelse av metodisk tilnærming og datagrunnlag i kapittel 3. Kapittel 4 gir en beskrivelse av omfanget av frittstående skoler. I kapittel 5 og 6 analyserer vi kostnader til spesialundervisning og morsmålsopplæring og skoleskyss, før vi i kapittel 7 beregner kommunesektorens direkte kostnader knyttet til elever i friskoler. I kapittel

8 analyserer vi innsparingsmulighetene knyttet til elever i friskoler, før vi i kapittel 9 gjør en samlet vurdering av trekkordningen.

1.2. Sammendrag

Følgende fire hovedproblemstillinger er styrende for dette prosjektet:

1. Kartlegge kommunesektorens kostnader per elev som går i friskole
2. Vurdere om det er mer hensiktsmessig å justere for totalt antall elever i friskoler i stedet for elevtallsendring som i dag
3. Vurdere om det er hensiktsmessig med en mer finmasket modell
4. Helhetlig vurdering av om trekkssats på 80 prosent reflekterer kommunesektorens endrede kostnader

Basert på disse fire hovedproblemstillingene skal evalueringen komme med forslag til eventuelle endringer i trekkordningen. For å belyse disse problemstillingene har vi fokusert prosjektet rundt å kartlegge kommunesektorens kostnader knyttet til elever i friskoler, samt analyser av innsparingsmuligheter for kommunesektoren ved elever i frittstående skoler.

Kommunesektorens kostnader per elev som går i friskole

Kommunesektoren har et direkte finansieringsansvar for spesialundervisning, opplæring til språklige minoriteter og skysskostnader knyttet til elever som går i friskoler. Dette finansierer kommunene over skolebudsjettene, og utgiftene til elever i friskoler vil inngå som en del av netto driftsutgifter til grunnskole for kommunene og som en del av netto driftsutgifter til videregående opplæring og transport for fylkeskommunene.

Selv om utgiftene knyttet til elever i friskoler er en del av de samlede skoleutgiftene, blir ikke tallene rapportert inn i KOSTRA på en slik måte, at det er mulig å lese utgiftene til friskoleelever direkte ut av kommune- og fylkesregnskapene.

For å beregne et mål på kommunesektorens kostnader knyttet til tjenestene for elever i frittstående skoler, legger vi til grunn en antakelse om at de direkte kostnadene knyttet til spesialundervisning, opplæring til språklige minoriteter og skoleskyss ikke varierer mellom offentlig og frittstående skoler. Vi beregner dermed en enhetskostnad basert på totalt antall elever i offentlige og frittstående skoler. Siden datarapporteringene er ulike for grunnskole og videregående skole og for skoleskyss har vi ulike tilnærminger for å beregne kostnadene for kommunene og fylkene.

Vi beregner samlet ressursinnsats for spesialundervisning og morsmålopplæring i grunnskolen per elev med utgangspunkt i årstimeinformasjonen i GSI, hvor vi legger totalt antall elever – både i private og offentlig skoler – til grunn i beregningene. Dette gjøres om til kostnad per elev ved å bruke informasjon om gjennomsnittlig kostnad per årsverk. For videregående opplæring beregner vi kostnaden til spesialundervisning og morsmålopplæring direkte, siden disse utgiftene føres på en egen funksjon i fylkesregnskapet. Beregningene er nærmere dokumentert i kapittel 5.

Skysskostnadene knyttet til grunnskoleelever rapporteres på KOSTRA-funksjon 223 (skoleskyss), som vi relaterer til totalt antall elever for å få et anslag på enhetskostnaden knyttet til skoleskyss. For fylkeskommunens skoleskysskostnader kombinerer vi informasjon om utgifter til kollektivtrafikk med informasjon om andel av kollektivreiser som knytter seg til skoleskyss, for å få et anslag på fylkeskommunens transportkostnader til skoleskyss. Disse beregningene er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Oppsummert viser våre analyser at gjennomsnittlig beregnet kostnad, til spesialundervisning, morsmålopplæring og skyss per elev i grunnskolen, ligger mellom 15 000 og 25 000 kroner. Det er en del usikkerhet knyttet til anslagene. Beregningene vi har gjort legger til grunn at enhetskostnadene for skoleskyss, spesialundervisning og særskilt språkopplæring er den samme per elev, uavhengig av om tjenesten tilbys i privatskole eller i offentlig skole. Analysene våre viser at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Årstimebruken til spesialundervisning per elev er høyere i det private opplæringstilbudet enn i det kommunale. Vi finner også at organiseringen av tilbudet varierer mellom offentlige og private skoler, hvor ressursinnsatsen per mottaker av spesialundervisning kan se ut til å være noe høyere i det private tilbudet. På samme måte er anslaget på skysskostnader per elev trolig lavere enn den reelle kostnaden per elev i friskoler. Dette følger blant annet av at skyssbehovet potensielt øker siden friskolene rekrutterer elever fra hele kommunen. Derfor må anslaget på 15 000 per elev anses som et nedre anslag på de direkte kostnadene for friskoleelever i grunnskolen.

For videregående opplæring ser vi en tendens til at enhetskostnadene er lavere i fylkeskommuner med høyere andel elever i friskoler. Den videregående skolen er mye bredere sammensatt enn grunnskolen og kostnadene mellom de ulike tilbudene varierer i større grad. En mulig forklaring er at friskolene og andre private skoler i gjennomsnitt har et annet utdanningstilbud enn de fylkeskommunale skolene. Kostnaden for en elev ved et studieforberedende utdanningsprogram er for eksempel en god del lavere enn for en elev ved

et yrkesfaglig utdanningsprogram. Fordelingen mellom elever i studieforberevende og yrkesfaglige utdanningsprogram varierer betydelig mellom det offentlige og private tilbudet; drøyt 60 prosent av elevene er i et studieforberevende program i den fylkeskommunale skolen, mens den samme andelen er 80 prosent i de private videregående skolene. Som for grunnskole har vi lagt til grunn som utgangspunkt at enhetskostnaden for spesialundervisning, språkopplæring og skoleskyss ikke varierer mellom privatskoler og offentlige skoler, og beregnet en kostnad per elev for spesialundervisning og særskilt opplæring og en kostnad per elev for skoleskyss. Beregningene våre gir et gjennomsnittlig anslag på fylkeskommunens kostnader på ca. 21 000 per elev. Siden analysene våre tilsier at kostnaden til spesialundervisning per elev kan være overvurdert for privatskoler, vil de faktiske kostnadene kunne være lavere.

Kommunesektorens mulige innsparinger ved elever i friskoler

Vi har gjort analyser for å kartlegge de faktiske kostnadene for kommunesektoren knyttet til elever i friskoler, i tillegg har vi analysert marginalt innsparingspotensial for kommunesektoren når friskoleandelen øker. Kommunesektorens marginale innsparingspotensial er et mål på hvor mye kostnadene til grunnskole endres ved en marginal økning i friskoleelever på grunnskolenivå, samt hvordan kostnadene til videregående opplæring endres ved en marginal økning i friskoleelever på videregående nivå. Den beregnede marginale innsparingsmuligheten kan sammenlignes med trekksatsene, for å gi en vurdering av hvor godt trekksatsene reflekterer de faktiske innsparingene kommunesektoren har knyttet til elever i friskoler.

I beregningene av marginal innsparingsmulighet benytter vi netto driftsutgifter på det aktuelle tjenesteområdet (grunnskole for kommunene og videregående opplæring for fylkeskommunene) for å fange opp kommunenes totale belastning – både kostnadsbesparelsene og utgiftene for elever i friskoler. Vi estimerer modeller med netto driftsutgifter som avhengig variabel og andelen friskoleelever som sentral forklaringsvariabel. Modellene for kommunene estimeres både med og uten kommunefaste effekter, mens modellene for fylkene estimeres kun uten fylkesfaste effekter (pooled OLS). Siden dataene vi benytter i analysene er repeterte tverrsnitt, såkalte paneldata, er kommunefaste effekter å foretrekke så lenge det er tilstrekkelig variasjon over tid i interessevariabelen. For fylkeskommuneanalysene er det en utfordring at vi har få observasjoner (kun 18 fylker i 2019). Ved å pålegge faste effekter, med så få observasjoner, vil det være lite variasjon igjen i data til identifikasjon.

I beregningene av kommunenes marginale innsparingsmulighet når elever velger et friskoletilbud, finner vi et øvre anslag på marginal innsparing på omtrent kr. 78 000. for grunnskole. Utgiftsgrunnlaget i disse analysene er netto driftsutgifter til skolelokaler, undervisning og skoleskyss, og skal dermed både fange opp kommunenes kostnader og besparelser knyttet til elever i friskoler. Dette anslaget på marginal innsparing er lavere enn trekkssatsen som ligger til grunn for rammetrekket.

Få analyseenheter (18 når vi bruker gammel fylkesstruktur) gjør fylkesanalysene mer utfordrende. I tillegg er det store forskjeller i friskoletilbudet mellom yrkesfaglige studieprogram og studieforbereende studieprogrammer. Dette reflekteres i analysene av fylkeskommunenes innsparingspotensial, hvor vi ikke finner robuste resultater for innsparingspotensialet for friskoleandelen innen yrkesfag. Siden det er så store forskjeller i friskoletilbudet mellom yrkes- og studieforbereende utdanningsprogrammer har vi to ulike tilnærminger i analysene. Utgangspunktet er analyser med samlet netto driftsutgifter til videregående opplæring, hvor vi inkluderer andelen friskoleelever innen yrkesfag og andelen friskoleelever innen studieforbereende som hovedforklaringsvariabler. Disse analysene avdekker at estimert innsparingspotensial knyttet til andelen friskoleelever i yrkesfagene varierer betydelig både i verdi og signifikansnivå når vi inkluderer flere kontrollvariabler, mens innsparingspotensialet knyttet til andelen friskoleelever i studieforbereende er mer robust for de ulike modellspesifikasjonene. I den fullspesifiserte modellen estimerer vi marginalt innsparingspotensial knyttet til en ekstra elev i studieforbereende friskole til ca. kroner 74 000 i gjennomsnitt.

Siden vi har så få analyseenheter (fylker) er vår andre analysetilnærming å «rendyrke» utgifter til studieforbereende utdanningsprogrammer ved å holde utgifter til yrkesfagene utenom. Vi estimerer da en tilsvarende modell, men hvor avhengig variabel er netto driftsutgifter for studieforbereende utdanningsprogrammer. For å få med alle utgifter innen videregående opplæring som føres på felles KOSTRA-funksjoner for alle utdanningsprogrammene, benytter vi elevfordelingen mellom yrkes- og studieforbereende fag i den offentlige skolen som fordelingsnøkkel og legger disse til netto driftsutgifter for de studieforbereende utdanningsprogrammene. Med dette målet på netto driftsutgifter til studieforbereende som avhengig variabel, finner vi et estimert gjennomsnittlig innsparingspotensial på ca. kroner 99000 ved en ekstra elev i studieforbereende friskole. Når vi sammenligner dette med trekkssatsen for 2019, som var kr. 122 468, ser vi at våre estimerer for mulige innsparinger ligger lavere.

Vurdering av trekkordningen

Til slutt i rapporten (kapittel 9) gjør vi en generell vurdering av trekkordningen. Bakgrunnen for vurderingene vi gjør er primært bygget på analysene av innsparingsmulighetene og kostnadene, vurdert opp imot trekksatsene. I vurderingene av hvorvidt det er hensiktsmessig å benytte faktisk elevtall i stedet for elevtallsendring skisserer vi modeller som kan benyttes, og prøver å diskutere mulige fordeler og ulemper. Vi har ikke gjort noen egne analyser opp imot denne problemstillingen, men gjør vurderingene ut ifra en mer prinsipiell diskusjon.

I vurderingen av de ulike elementer ved trekkordningen er vår samlede vurdering er at man i beregningen av trekkgrunnlaget bør unngå å inkludere utgifter som i liten grad varierer med elevtallet. Dette gjelder først og fremst skolelokaler. For grunnskole antyder våre analyser at trekksatsen overvurderer kommunenes faktiske innsparingsmuligheter. Dersom det kun var utgifter til undervisning som utgjorde grunnlaget for trekksatsen, ville vi i 2019 hatt en gjennomsnittlig enhetskostnad til undervisning på 98 855. Det ville gitt en trekksats på 79 084. Sammenlignet med vårt øvre anslag på marginal innsparing på 78 000 ville en slik trekksats truffet godt på kommunenes faktiske innsparingspotensial. 20 prosent av dette gjennomsnittet for undervisning, tilsier en direkte kostnad på 19 800 per elev, som er innenfor vårt intervall for de direkte kostnadene

Også for videregående opplæring er vår vurdering at trekksatsene overvurderer de faktiske innsparingene. Dette er først og fremst knyttet til at satsen ikke er differensiert etter studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Det er to elementer som trekker i retning av at dagens udifferensierte trekksats overvurderer fylkeskommunenes innsparingspotensial; for det første at studieforbereende fag er betydelig billigere å drive enn de fleste yrkesfaglige program, samtidig som privatskoletilbudet i stor grad retter seg inn mot studieforbereende fag. Unntaket er naturbruk som har et relativt stort privat opplæringsstilbud. Vår anbefaling er at trekksatsene for videregående opplæring differensieres med separate satser for yrkesfag og for studieforbereende fag. En slik differensiering vil i større grad reflektere fylkeskommunenes mulige innsparing. Som for grunnskole bør man også for videregående skole unngå å inkludere kostnader i utgiftsgrunnlaget for trekksatsene som i liten grad varierer med elevene.

For grunnskole finner vi ikke grunn til å anbefale en differensiert sats mellom barne- og ungdomstrinnet. Dette skyldes i hovedsak at de direkte kostnadene for kommunene med privatskoleelever på ungdomsskoletrinnet er høyere enn for barnetrinnet. Det er særlig en

høyere årstimebruk til spesialundervisning per elev i ungdomsskolen, som gjør at de direkte kostnadene knyttet til privatskoleelever på ungdomstrinnet er høyere enn for barnetrinnet. Netto innsparingsmulighet for kommunen for elever på ungdomstrinnet som velger et privat tilbud vil dermed være lavere. Vår vurdering er derfor at man beholder én sats for ordinær undervisning i grunnskolen.

Til slutt har vi også vurdert om det er hensiktsmessig å legge til grunn alle elever i privatskoler, ikke bare endring i elevtallet, i korrigeringen av rammetilskuddet. Siden de eksisterende friskoleelevene har bidratt til reduksjon i nivået på rammetilskuddet tidligere år, kan ikke disse elevene trekkes med full sats en gang til. Det man kan vurdere er at beregnet kostnadsvekst per innbygger som er lagt inn i kommunerammen korrigeres for at kostnadsøkningen ikke skal gjelde for eksisterende friskoleelever. Ved å ta en andel av total beregnet kostnadsvekst tilsvarende grunn- og videregående skoles budsjettandeler, og trekke ut 80 prosent per friskoleelev som allerede var i et privat opplæringstilbud, kan man få et bedre samsvar mellom nivået på trekket og tilskuddene som gis til friskolene. Med en slik modell vil trekket ta høyde for at kommunesektoren ikke har kostnadsøkning for disse elevene, bortsett fra for de direkte kostnadene til spesialundervisning, morsmålsopplæring og skoleskyss. Dette hensyntas ved at det bare trekkes 80 prosent. I tillegg til at de tidligere friskoleelevene utgjør grunnlag for trekk basert på kostnadsendring, vil nye friskoleelever trekkes med en trekksats tilsvarende dagens løsning.

Siden utgiftsgrunnlaget for dagens trekksats inkluderer utgifter til skolelokaler, er vår vurdering at det ikke er tilrådelig å innføre en modell basert på alle elever i friskoler før man har vurdert utgiftsgrunnlaget. Våre analyser indikerer at dersom man kun benytter utgifter på KOSTRA-funksjon 202 (grunnskole) som grunnlag for trekket, vil trekksatsen ligge nærmere kommunenes faktiske innsparingspotensial, i henhold til våre beregninger av marginalt innsparingspotensial for grunnskole. Våre analyser viser at de gjenværende 20 prosent av en sats uten skolelokaler er innenfor intervallet for beregnede direkte kostnadene per elev i friskoler. Da har vi ikke regnet inn indirekte kostnader. Samtidig kan man argumentere for at de indirekte kostnadene, som primært kan tenkes å være knyttet til beredskap, er hensyntatt ved å fjerne utgifter til skolelokaler i utgiftsgrunnlaget for satsberegningene.

Ved å legge til grunn alle elever, og ikke bare tilvekst av elever, er det viktig at trekksatsene reflekterer de faktiske innsparingene kommunene har knyttet til elever i friskoler. Siden trekket, ved en økning i friskoleelever og generell kostnadsøkning, øker når alle elever legges til grunn,

vil belastningen på kommunesektorens økonomi bli større. En overvurdering av innsparingsmulighetene vil dermed potensielt få store konsekvenser. Fordelen med en modell som korrigerer også for eksisterende elever i friskoler, er at det tas høyde for at kommunesektoren ikke har full belastning på kostnadsøkninger knyttet til disse elevene. På den måten vil perioder uten tilvekst i privatskoleelever tilsa at kommunerammen korrigeres for friskoleelever ut ifra en forutsetning om at kommunen ikke har den samme kostnadsbelastningen for disse elevene, og derfor heller ikke vil ha full kostnadsvekst knyttet til disse elevene. Samtidig vil modellen, i perioder med nedgang i privatskoleelever, bidra til at reduksjonen i rammetrekket blir noe mindre siden de gjenværende elevene i privatskoletilbudet kostnadskorrigeres.

Konklusjonen er at det er gode argumenter for å korrigere med utgangspunkt i alle friskoleelever, men da bør også satsgrunnlaget korrigeres ved å fjerne skolelokaler, og for videregående opplæring bør satsene differensieres etter yrkesfaglig og studieforberedende utdanningsprogram. Ved å trekke ut utgifter til skolelokaler i satsgrunnlaget har man trolig tatt høyde for de indirekte kostnadene, og da vil 80 prosent trolig være nær den reelle innsparingen. Usikkerhet i anslagene tilsier at et trekk tilsvarende 80 prosent av gjennomsnittlig enhetskostnad for undervisning, må ses på som et øvre anslag på innsparingene ved en ekstra elev i friskoler.

2. Finansiering av undervisningstilbudet

Langt de fleste elever gjennomfører grunnopplæringen i en offentlig skole, men det finnes også godkjente opplæringsinstitusjoner som eies og drives av andre aktører enn kommunen eller fylkeskommunen. Man skiller i hovedsak mellom privateide skoler som mottar statsstøtte eller ikke. Privateide skoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12 mottar ikke statstilskudd, og er dermed ikke underlagt de samme begrensninger med tanke på skolepenger og eierutbytte. Disse skolene står fritt til å bestemme nivået på skolepenger, og eierne kan ta ut utbytte. Denne type privatskole er relativt lite utbredt i Norge. Frittstående skoler derimot er privatskoler som mottar statlige driftstilskudd. Disse skolene er regulert av friskoleloven, noe som blant annet begrenser skolepengesatsene og muligheter for eierutbytte.

2.1. Tilskudd til frittstående skoler

De frittstående skolene finansieres direkte med statstilskudd som beregnes med utgangspunkt i kostnader per elev i den offentlige skolen. Tilskuddene utbetales som 85 prosent av beregnet sats. Beregningen av satsene for grunnskole er basert på de to kostnadsfunksjonene *Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole* (funksjon 202) og *Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler* (funksjon 222). For grunnskole er tilskuddssatsene differensiert for å ta høyde for at små skoler er dyrere enn større skoler og at kostnaden per elev er høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. For videregående opplæring beregnes det separate tilskuddssatser for hvert enkelt utdanningsprogram. I grunnlaget for satsene inngår utgifter til det aktuelle utdanningsprogrammet (funksjonene 521-533) sammen med utgifter til pedagogisk ledelse (funksjon 520), skoleforvaltning (funksjon 515) og skolelokaler (funksjon 510).¹

Selv om skolene som er underlagt friskoleloven mottar driftsstøtten direkte gjennom statstilskudd, har kommunesektoren likevel noe finansieringsansvar knyttet til elever i friskoler. Friskoleloven pålegger kommunesektoren å dekke utgifter til spesialundervisning, opplæring til språklige minoriteter, og skoleskyss for elever som mottar opplæringstilbud i en friskole.

¹ Regjeringen publiserer årlig en veileder for regnskapsrapportering i KOSTRA: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/regnskapsrapporteringen-i-kostra/id551573/>

Veilederen gir informasjon om retningslinjer for inndeling i funksjoner og arter i regnskapsrapporteringen.

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.

Opplæring til språklige minoriteter i friskoler er regulert gjennom friskoleloven § 3-5, og gir elever med et annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kompetanse til å følge ordinær undervisning i skolen. Om nødvendig har disse elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Hjemkommunen eller hjemfylket til eleven gjør vedtak og dekker utgiftene til slik opplæring.

Elever i friskoler har rett til skoleskyss på lik linje med elever i offentlig skole, men retten er begrenset til å gjelde innenfor kommunegrensen i elevens hjemkommune for grunnskole og innenfor fylkeskommunegrensen i elevens hjemfylke for videregående skole. Hjemkommunen eller hjemfylket til elevene gjør vedtak om skyss og dekker utgifter etter reglene i opplæringsloven § 13-4. Etter opplæringsloven er ansvaret for skyss av grunnskoleelever delt mellom fylkeskommunen og kommunen, avhengig av hvilket grunnlag det innvilges skyss etter.

I beregningene av tildelingssatsene er kommunesektorens finansieringsansvar hensyntatt ved at det for grunnskole beregnes et trekk i grunnlagstallene som reflekterer kostnader for elever som mottar spesialundervisning og elever som mottar særskilt språkopplæring. Siden skysskostnader har en egen KOSTRA-funksjon for grunnskole, holdes disse utgiftene utenfor i grunnlaget for tildelingssatsene.² For videregående opplæring føres kostnader knyttet til spesialundervisning og språklige minoriteter på en egen KOSTRA-funksjon, og holdes dermed utenfor grunnlagstallene i satsberegningene.³

² Detaljer ved beregningene av tilskuddssatsene for grunnskole er dokumentert på Utdanningsdirektoratets sider: <https://www.udir.no/contentassets/38edcf7b73f043418406154db2b51563/beregning---satser---frittstaende-grunnskoler---2020.pdf>

³ Detaljer ved beregningene av tilskuddssatsene for videregående opplæring er dokumentert på Utdanningsdirektoratets sider: <https://www.udir.no/contentassets/261fcae67f904a9c88cf60ab5b7ff914/beregning-av-satser-for-videregaende-skoler-godkjent-etter-friskolelova---2021.pdf>

2.2. Trekk- og korreksjonsordningen for elever i frittstående skoler

Mens finansieringen av friskolene tildeles med et beløp per elev etter ulike satser, finansieres det offentlige skoletilbudet gjennom de frie inntektene (rammetilskudd og skatteinntekter) som kommunene og fylkeskommunene fritt rår over, innenfor gjeldende lover og regler. Inntektssystemet fordeler de frie inntektene til kommuner og fylkeskommuner, og jevner ut forskjeller i utgifter (utgiftsutjevningen) og forskjeller i inntekter (inntektsutjevningen). Den omfordelingen som gjøres gjennom inntektssystemet har som mål å utjevne strukturelle forskjeller og bidra til at kommunesektoren kan tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

For å korrigere for at kommunesektorens finansieringsansvar reduseres når kommunens innbyggere velger et opplæringstilbud utenfor den offentlige skolen, er det innført en trekk- og korreksjonsordning for elever i friskoler i inntektssystemet. Gjennom trekkordningen justeres rammetilskuddet med en sats tilsvarende 80 prosent av gjennomsnittskostnaden per nye elev i friskoler. At trekket utgjør 80 prosent av gjennomsnittskostnaden skal reflektere at kommunesektoren har noe finansieringsansvar knyttet til elevene i friskoler. I tillegg til de direkte kostnadene som kommunesektoren har for elever i friskoler etter friskoleloven, kan man også tenke seg at det er noen indirekte kostnader som følger av at kommunesektoren må ta høyde for at friskoletilbudet kan bli lagt ned, hvorpå kommunesektoren må sørge for utdanningstilbud til disse elevene.

Siden trekket i rammetilskuddet reduserer hele rammen, mens det bare er kommuner som har elever i private og statlige skoler som skal belastes, har man i inntektssystemet en korreksjonsordning hvor det for den enkelte kommune og fylke gjøres et trekk per elev etter egne satser for type skole.⁴ For å unngå dobbelt uttrekk (både gjennom trekket i rammeoverføringen og i korreksjonen per kommune/fylke), tilbakeføres derfor totalbeløpet som ble trukket ut i korreksjonen tilbake til kommunene/fylkene etter andel av beregnet utgiftsbehov. Den enkelte kommune vil på den måten få en reduksjon i sine overføringer tilsvarende endringen i friskoleelever multiplisert med gjeldende trekksats.

Man kan altså si at det er tre ordninger knyttet til friskoler og elever i friskoler: i) *Friskolene* mottar statstilskudd etter beregnede *tilskuddssatser*, ii) *Rammetilskuddet* til kommunesektoren

⁴ For grunnskole er det tre satser: i) ordinær undervisning, ii) spesialskoler, og iii) skoler med opphold. For videregående opplæring beregnes det i tillegg til disse tre satsene også en egen sats for naturbruk. Disse trekksatsene dokumenteres årlig i Grønt hefte (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>).

justeres med en *trekksats* per nye elev i friskoler (trekkordningen), og iii) Reduksjonen i rammetilskuddet fordeles mellom kommuner med en *trekksats* per nye elev i friskoler (korreksjonsordningen). Det er viktig å merke seg at trekksatsene som benyttes i trekkordningen og i korreksjonsordningen ikke er de samme for videregående opplæring. Vi kommer nærmere inn på dette litt senere i kapittelet.

I denne rapporten er det trekket i rammeoverføringen og tilhørende trekksatser som skal vurderes, ikke korreksjonsordningen som sørger for at reduksjonen i rammeoverføringen blir fordelt riktig mellom kommunene, eller tilskuddene som gis til friskolene. I Grønt hefte dokumenteres trekksatsene for korreksjonsordningen, mens trekket i rammetilskuddet rapporteres som totalbeløp. Trekksatsene som ligger til grunn for trekkordningen er forskjellig fra trekksatsene som benyttes i korreksjonsordningen for videregående opplæring, og er ikke dokumentert i Grønt hefte. I forbindelse med dette prosjektet har Utdanningsdirektoratet bistått informasjon om trekksatsene for trekkordningen, samt endringen i friskoleelever som danner grunnlaget for rammetrekket. En oversikt over satser og rammetrekk for kommunene er presentert i tabell 1 og tilsvarende for fylkene er presentert i tabell 2.

Tabell 1: Oversikt over trekksatser, elevtallsendring og trekk i kommunerammen. Trekkordningen for elever i friskole på grunnskolenivå, årene 2017-2019.

		Grunnskoler	Skoler for funksjonshemmede	Trekk i kommunerammen (avrundet)
2017	Elevtallsendring	1 222	9	110 806 000
	Trekksats	88 530	291 293	
	Trekk	108 184 149	2 621 635	
2018	Elevtallsendring	1 582	7	137 810 000
	Trekksats	85 789	298 866	
	Trekk	135 717 882	2 092 065	
2019	Elevtallsendring	1 129	-17	103 256 000
	Trekksats	96 084	307 234	
	Trekk	108 478 836	-5 222 985	

Som det fremgår av tabell 1 og tabell 2, er det to trekksatser for elever i friskoler på grunnskolenivå og to trekksatser for elever i friskoler på videregående nivå. Det skilles mellom friskoleelever i ordinær undervisning og friskoleelever i skoler for funksjonshemmede. Satsene for ordinær undervisning på grunnskole er 80 prosent av gjennomsnittlig kostnad per elev i den offentlige skolen. Trekksatsene som gjelder for elever i friskoler for funksjonshemmede er lik både for grunnskole og videregående opplæring, og justeres årlig for prisstigning med kommunal deflator. Innenfor dette prosjektet har det ikke vært mulig å vurdere trekksatsene for

frittstående skoler for funksjonshemmede. Videre i rapporten vil det derfor være frittstående skoler for ordinær undervisning, både på grunn- og videregående nivå, som omtales og analyseres. Når vi omtaler elever i friskoler og tilskuddssatser for elever i friskoler, mener vi altså ordinære friskoler og ikke friskoler for funksjonshemmede.

Tabell 2: Oversikt over trekksatser, elevtallsendring og trekk i kommunerammen. Trekkordningen for elever i friskole på videregående skolenivå, årene 2017-2019.

		Videregående skoler	Skoler for funksjonshemmede	Trekk i fylkesrammen (avrundet)
2017	Elevtallsendring	220	8	28 643 000
	Trekksats	118 801	291 293	
	Trekk	26 136 233	2 330 342	
2018	Elevtallsendring	346	58	59 028 000
	Trekksats	150 520	298 866	
	Trekk	41 663 853	17 364 139	
2019	Elevtallsendring	28	55	20 327 000
	Trekksats	153 058	307 234	
	Trekk	3 429 113	16 897 907	

Utgiftene som ligger til grunn for trekksatsen for friskoler på grunnskolenivå er korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole (KOSTRA funksjon 202) og skolelokaler (KOSTRA funksjon 222) per elev. Siden korrigerte brutto driftsutgifter måler utgifter til kommunens egenproduksjon, kan dette tolkes som enhetskostnader for elever i den kommunale skolen. Tallene som utgjør grunnlaget for satsene et gitt år, er fra to år tidligere og deretter prisjustert med kommunal deflator. Det betyr at satsene for 2019 bygger på utgiftstall for 2017 som er justert med deflator for 2018 og 2019.⁵

For videregående opplæring beregnes satsene for ordinær undervisning på tilsvarende måte som for grunnskole. Utgiftene som ligger til grunn for satsene er korrigerte brutto driftsutgifter, per elev, til skolelokaler, skoleforvaltning, pedagogisk ledelse, undervisning per utdanningsprogram og landslinjer.⁶

⁵ Fra KOSTRA tabell 12235 hentes tall for korrigerte brutto driftsutgifter per elev på funksjon 202 og 222. For 2019-satsene brukes 2017 tall. Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i 2017 er henholdsvis kr 98 183,8 (f202) og kr. 19 689,5 (f222). Dette gir samlet gjennomsnittskostnad på kr. 113 873,3. Dette prisjusteres med deflator for 2018 (1,026) og 2019 (1,028), som da gir en gjennomsnittskostnad på kr. 120 105 (=113 873*1,026*1,028), regnet i 2019-kroner. Satsen som er oppgitt i tabell 1 for 2019 er 80 prosent av denne gjennomsnittskostnaden.

⁶ KOSTRA-funksjoner: f510 Skolelokaler og internatbygninger, f515 Fellesutgifter og støttefunksjoner for videregående opplæring, f520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør, f521-f533 Undervisning til alle elever fordelt på utdanningsprogram og f559 Landslinjer.

Når vi sammenligner tilskuddssatser, trekksatser i trekkordningen og trekksatser i korreksjonsordningen synes det å være noen åpenbare forskjeller. I *tilskuddssatsene* for grunnskole tas det høyde for at kostnadene avtar når antall elever øker, i tillegg til at kostnadsforskjeller mellom barne- og ungdomstrinn i grunnskolen blir hensyntatt ved differensierte satser. *Trekksatsene* som beregnes for ordinær undervisning er derimot ikke differensiert mellom barne- og ungdomstrinn. For videregående opplæring er trekksatsen en gjennomsnittssats basert på utgifter til *alle* utdanningsprogrammer, mens tilskuddssatsen beregnes separat for hvert enkelt utdanningsprogram. I korreksjonsordningen er det derimot noe mer differensiering for videregående skoler, hvor det benyttes en forhøyet sats for elever i friskoler innen naturbruk. Satsen for vanlig undervisning er derfor noe lavere i korreksjonsordningen sammenlignet med trekksatsen som benyttes i trekkordningen siden satsen i korreksjonsordningen beregnes uten at naturbruk inngår i gjennomsnittskostnadene.

Når vi i dette prosjektet skal vurdere hvorvidt nivået på rammetilskuddstrekket som gjøres i trekkordningen reflekterer kommunesektorens faktiske kostnadsbesparelser ved at elever velger et undervisningstilbud i en friskole, vil vi også vurdere om det kan være hensiktsmessig å benytte mer differensierte trekksatser. Den endelige vurderingen av trekksatser og trekkordningen er presentert i kapittel 9.

3. Beskrivelse av metodisk tilnærming og datakilder

Følgende fire hovedproblemstillinger er styrende for dette prosjektet:

1. Kartlegge kommunesektorens kostnader per elev som går i friskole
2. Vurdere om det er mer hensiktsmessig å justere for totalt antall elever i friskoler i stedet for elevtallsendring som i dag
3. Vurdere om det er hensiktsmessig med en mer finmasket modell
4. Helhetlig vurdering av om trekkssats på 80 prosent reflekterer kommunesektorens endrede kostnader

Basert på disse fire hovedproblemstillingene skal evalueringen komme med forslag til eventuelle endringer i trekkordningen.

For å belyse disse problemstillingene har vi fokusert prosjektet rundt å kartlegge kommunesektorens kostnader knyttet til elever i friskoler, samt analyser av innsparingsmuligheter for kommunesektoren ved elever i frittstående skoler.

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av den metodiske tilnærmingen for de ulike beregningene, samt en beskrivelse av dataene vi benytter i analysen.

3.1. Metodisk tilnærming

Utfordringen når vi skal kartlegge kommunesektorens kostnader for elever i friskoler, er at vi ikke kan lese denne informasjonen direkte ut fra kommune- og fylkesregnskapene. Som diskutert i forrige kapittel er kommunesektoren pålagt et finansieringsansvar for spesialundervisning, opplæring til språklige minoriteter og skysskostnader. For å beregne et mål på kommunesektorens kostnader knyttet til disse tjenestene, for elever i frittstående skoler, legger vi til grunn en antakelse om at de direkte kostnadene knyttet til spesialundervisning, opplæring til språklige minoriteter og skoleskyss ikke varierer mellom offentlig og frittstående skoler. Vi beregner dermed en enhetskostnad basert på totalt antall elever i offentlige og frittstående skoler. Siden datarapporteringene er ulik for grunnskole og videregående skole har vi ulike tilnærminger når vi beregner kostnadene for kommunene og fylkene. Disse er nærmere beskrevet under.

Kostnadsberegninger for fylkeskommunene – spesialundervisning og morsmålsopplæring

For videregående opplæring føres utgifter til *Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring* på en egen regnskapsfunksjon (funksjon 562). Kostnader som er ført på denne

funksjonen i regnskapet omhandler, i tillegg til spesialundervisning, også språkopplæring for minoritetsspråklige. Denne kostnadsfunksjonen fanger opp *tilleggsressursene* utover ordinær undervisning. Tilleggsressursene omfatter elevassistenter, miljøarbeidere, tolker, ekstra lærerressurser, ekstra grupper, og redusert elevtall i grupper. Denne regnskapsfunksjonen skiller ikke mellom utgifter til spesialundervisning og utgifter til opplæring for minoritetsspråklige. Vi har heller ikke informasjon om hvor mange elever som mottar disse tjenestene. For å få et anslag på direkte kostnader per elev knyttet til spesialundervisning og språkopplæring, beregner vi enhetskostnaden ved å dele netto driftsutgifter til funksjon 562 på totalt antall elever i videregående (elever i friskoler og fylkeskommunale skoler). Dette vil være et grovt anslag på kostnaden per elev, og forutsetter at enhetskostnaden ikke varierer mellom det offentlige og det private tilbudet.

I tillegg er det en funksjon 561 i KOSTRA hvor utgifter knyttet til oppfølgingstjenesten (OT) og pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) rapporteres. PPT er en like viktig del av de fylkeskommunale utgiftene for disse elevene i videregående opplæring, som for kommunale private skoler i grunnskolen. I analysene inkluderer vi også denne utgiftsfunksjonen når vi skal vurdere kostnader per elev.

Kostnadsberegninger for kommunesektoren – spesialundervisning og morsmålsopplæring

For grunnskole rapporteres det ikke utgifter knyttet til spesialundervisning og språkopplæring som en egen KOSTRA-funksjon, men inngår som en del av funksjon 202 (undervisning i grunnskole). Som et mål på ressursinnsatsen må vi derfor benytte informasjon om årstimer til spesialundervisning, særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). I tillegg rapporteres det i GSI på kommunenivå ressursinnsats i form av årstimer for PPT. Dette er støtteordning som skal være tilgjengelig for alle elever, inkludert elever i friskoler. Vi beregner samlet ressursinnsats for spesialundervisning i grunnskolen per elev med utgangspunkt i årstimeinformasjonen i GSI. Som for videregående opplæring legger vi totalt antall elever – både i private og offentlig skoler – til grunn i beregningene. Dette gjøres om til kostnad per elev ved å bruke informasjon om gjennomsnittlig kostnad per årsverk.

Beregning av skysskostnader

Kommunens kostnader til ordinær skoleskyss for grunnskoleelever rapporteres som en egen KOSTRA-funksjon (funksjon 223), men siden en del av kostnadene knyttet til skoleskyssen i

grunnskolen også inngår i fylkeskommunens kostnader, fanger ikke denne KOSTRA-funksjonen opp kommunesektorens totale kostnader for skoleskyss i grunnskolen. Fylkeskommunens kostnader knyttet til skoleskyss skiller ikke direkte mellom elever i grunnskole og videregående skole i KOSTRA. I tillegg inngår skolereiser som en del av den samlede kollektivtrafikken.⁷ For å få et mål på utgifter til skoleskyss benytter vi informasjon i statistikken til å estimere enhetskostnaden for skyss til videregående elever under forutsetning om at enhetskostnadene er lik mellom skolereiser og andre reiser. En slik antakelse kan fungere godt for enkelte fylker, men ha klare svakheter i andre fylker hvor kostnadsbildet er annerledes.

Vurderinger av kostnadsanslagene

I beregningene skissert her legger vi til grunn at utgifter per elev knyttet til spesialundervisning, opplæring for språklige minoriteter og skoleskyss er lik i offentlig og private skoler. Dette behøver ikke å være tilfelle. Dersom elevene med behov for spesialundervisning og språkopplæring som går i privatskoler i gjennomsnitt har et større behov sammenlignet med elever i offentlige skoler, kan beregningene vi skisserer her undervurdere de faktiske kostnadene kommunesektoren har knyttet til elever i privatskoler og vice versa.

For skoleskyss er det trolig grunn til å mistenke at forutsetningen om at enhetskostnadene er lik for elever i friskoler og offentlige skoler ikke er tilfelle. Iversen og Nyhus (2015) diskuterer for eksempel tilfeller ved skolenedleggelse. Skolenedleggelse vil i seg selv ofte gi økte skysskostnader. I tillegg vil det i mange tilfeller etableres en privat skole i den nedlagte skolebygningen. Dette vil øke skysskostnadene betraktelig, siden friskolen kan rekruttere elever fra hele kommunen, ikke bare elever i den gamle skolekretsen med kort reisevei.

For å undersøke hvorvidt elever i friskoler i gjennomsnitt er dyrere enn elever i offentlige skoler gjør vi regresjonsanalyser med enhetskostnader som avhengig variabel og andel elever i friskoler som sentral forklaringsvariabel. I tillegg inkluderer vi relevante kontrollvariabler som kan bidra til å forklare variasjonen i kostnader per elev mellom kommuner og fylker.

Vi benytter data for flere år. På den måten er ikke analysene like sårbare for tilfeldige variasjoner i utgifter for det enkelte budsjettår. Det at vi har data for en lengre periode åpner for ulike metodiske tilnærminger. Ved å benytte vanlig minste kvadraters metode (OLS) for å estimere modeller basert på data for flere år (såkalt «pooled OLS»), og kontrollere for

⁷ Fylkeskommunens utgifter til kollektivtransport omfatter buss, båtruter, t-bane og trikk/bybane.

forskjeller mellom årene ved å inkludere faste årseffekter, estimerer vi en gjennomsnittseffekt over årene av forklaringsvariablene. Paneldimensjonen i dataene (kombinert tverrsnitt og tidsserie) gjør det også mulig å utnytte tidsserievariasjonen i dataene ved å inkludere faste kommuneeffekter. Ved å pålegge modellen såkalte kommunefaste/fylkesfaste effekter (FE) utnyttes all tidsvariasjonen innad i kommuner/fylker til identifikasjon. Utfordringen med denne spesifikasjonen er at enkelte variabler av interesse (f.eks. kommunestørrelse eller antall elever) forventes å være relativt stabile over årene (på kort sikt), og i den grad eksempelvis invers kommunestørrelse varierer vil det trolig være for de små kommunene. De faste effektene fanger imidlertid opp betydningen av alle faktorer som varierer mellom kommuner/fylker, men som er faste over tid. På den måten vil metoden redusere problemet med utelatte variabler.

Dersom interessevariabelen (friskoleandelen) varierer tilstrekkelig over tid vil analyser med faste effekter være å foretrekke over pooled OLS eller tverrsnittsanalyse for ett år siden denne modellen reduserer faren for at viktige forklaringsvariabler er utelatt fra modellen. I de empiriske analysene presenterer vi imidlertid regresjonsresultater fra både «pooled OLS» og faste effekter.

3.2. Beskrivelse av sentrale datakilder som benyttes i analysene

For å gjøre analysene beskrevet over kombinerer vi data fra ulike datakilder. I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av aktuelle variabler med tilhørende datakilde.

Utgifter

Tall på kommunesektorens utgifter er sentral i analysene. I SSBs statistikkbank rapporteres det flere utgiftsmål. Korrigerte brutto driftsutgifter er det målet på utgifter som benyttes i grunnlaget for trekkstatsene. Dette måler kommunens utgifter knyttet til *egen* produksjon. Når korrigerte brutto driftsutgifter benyttes vil blant annet utgifter kommunen har som er knyttet til elever i friskoler holdes utenfor. Siden vi ønsker å se på kommunens *totale* belastning vil netto driftsutgifter være et mer egnet utgiftsmål. I analysene er det derfor netto driftsutgifter som benyttes.

Fylkes- og kommuneregnskapene i SSBs statistikkbank er delt inn etter funksjoner som skal gjenspeile tjenesteproduksjonen. I våre analyser benytter vi netto driftsutgifter knyttet til funksjoner for grunnskoleproduksjonen. Tabell 3 gir en oversikt over KOSTRA-funksjonene innenfor grunnskole som er aktuell for analysene. I våre analyser benytter vi primært de tre funksjonene 202 *Grunnskole*, 222 *Skolelokaler* og 223 *Skoleskyss*, men i analyser hvor vi

vurderer innsparingsmuligheter inkluderer vi også funksjon 215 *Skolefritidsordning*. Tallene for netto driftsutgifter for disse funksjonene henter vi fra tabell 12367 i SSBs statistikkbank.

Tabell 3: Oversikt over aktuelle KOSTRA-funksjoner for grunnskole

KOSTRA-funksjon	Kort beskrivelse
202 Grunnskole	All undervisning i grunnskolen, inkludert delingstimer, spesialundervisning, vikarer m.m.
215 Skolefritidstilbud	Utgifter til skolefritidstilbud som ikke er utgifter til lokaler.
222 Skolelokaler	Utgifter til drift og vedlikehold, forvaltningsutgifter, investeringer, husleieutgifter, innbo/løsøre etc.
223 Skoleskyss	Utgifter til skoleskyss mellom hjem og skole. Transport knyttet til aktiviteter i skolen føres på funksjon 202.

Tilsvarende er det for videregående opplæring definert en rekke KOSTRA-funksjoner som beskriver utgiftene for denne sektoren. Som for grunnskole gir vi en oversikt over de aktuelle KOSTRA-funksjonene i tabellform:

Tabell 4: Oversikt over aktuelle KOSTRA-funksjoner for videregående opplæring

KOSTRA-funksjon	Kort beskrivelse
510 Skolelokaler og internatbygninger	Drift, vedlikehold og investeringer knyttet til skolelokaler og internatbygninger
515 Fellesutgifter og støttefunksjoner for VGO	Fellesutgifter og støttefunksjoner som ikke er direkte relatert til pedagogisk virksomhet eller eiendomsforvaltning
520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevoppgjør	Administrative fellesutgifter i den pedagogiske virksomheten
521-537 Undervisning til alle elever fordelt på utdanningsprogrammene	Utgifter og inntekter som kan knyttes direkte til et bestemt utdanningsprogram
559 Landslinjer	Utgifter og inntekter som er direkte knyttet til landslinjer
561 Oppfølgingstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste	Utgifter til oppfølgingstjenesten og PPT
562 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	Ekstra utgifter utover ordinær undervisning.
730 Buss	Inkluderer fylkeskommunens ansvar for transport mellom hjem og opplæringssted for videregående opplæring, samt lukkede transporter for grunnskole og videregående opplæring
731 Fylkesveiferjer	
732 Båtruter	
734 Trikk, bybane og T-bane	

De mange funksjonene som omfatter videregående opplæring, reflekterer at videregående opplæring er bredt sammensatt. For grunnskole er det én funksjon (202) som dekker all aktivitet knyttet til undervisning. I videregående opplæring er det én funksjon per utdanningsprogram

hvor all aktivitet som kan knyttes direkte til det enkelte utdanningsprogrammet føres. I tillegg er det flere funksjoner som gjelder uavhengig av utdanningsprogram, hvor utgifter til pedagogisk ledelse (kostnadsfunksjon 520), skoleforvaltning (kostnadsfunksjon 515) og skolelokaler (funksjon 510) rapporteres felles for videregående opplæring. Dette er også tilfelle for utgifter til oppfølgingstjenesten og PPT (funksjon 561) og for utgifter til spesialundervisning og tilpasset opplæring (funksjon 562).

I analysene bruker vi både utgifter samlet for videregående opplæring, og utgift hvor vi skiller mellom studieforberedende utdanningsprogrammer og yrkesforberedende utdanningsprogrammer. For samlet utgift summerer vi utgifter for alle funksjonene som er oppført i tabell 4, med unntak av transport. Når vi skiller mellom studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer, summerer vi undervisningsutgiftene til programmer som inngår i studieforberedende utdanningsprogrammer og undervisningsutgiftene til programmer som inngår i yrkesforberedende utdanningsprogrammer. I tillegg fordeler vi utgiftene som ikke rapporteres separat for utdanningsprogrammer etter andelen elever i hhv. studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer. En slik tilnærming har den svakheten at den ikke fanger opp hvorvidt disse fellesførte utgiftene varierer i omfang mellom studieforberedende og yrkesforberedende studieprogrammer. Tallene for netto driftsutgifter til videregående opplæring henter vi fra tabell 12368 i SSBs statistikkbank.

Det er flere KOSTRA-funksjoner til trafikkformål i fylkeskommuneregnskapet som omhandler skoleskyss. Kollektivtilbudet omfatter Busstransport (funksjon 730), Fylkesveiferjer (funksjon 731), Båtruter (funksjon 732) og Trikk, bybane og T-bane (funksjon 734). Disse regskapsfunksjonene inkluderer fylkeskommunens utgifter til skoleskyss for elever i grunnskolen og i videregående skole. I SSBs statistikkbank om samferdsel er det også informasjon om totalt antall reiser i kollektivtrafikken og andelen skolereiser fordelt på videregående og grunnskole. På den måten kan vi gjøre et anslag på fylkeskommunens driftsutgifter på disse regnskapsfunksjonene som er knyttet til skoleskyss.

Vi bruker hovedsakelig data for årene 2017-2019. For å gjøre regnskapstallene sammenlignbar over årene er alle priser regnet om til 2019-kroner med kommunal deflator. På den måten sikrer vi at forskjeller i utgifter mellom årene som skyldes prisvekst er hensyntatt.

Informasjon om elever og undervisningsproduksjon

I tillegg til utgiftstall er informasjon om elever viktig for analysene. Rik informasjon om elever og undervisningstilbud for grunnskole er tilgjengelig i databasen *Grunnskolens*

Informasjonssystem (GSI), som publiseres av Utdanningsdirektoratet. I denne databasen er mye av informasjonen tilgjengelig på skolenivå. Det er mulig å skille skolene etter eierforhold, og dermed skille mellom elever i friskoler som mottar statsstøtte og kommunale grunnskoler. For analysene i dette prosjektet har vi benyttet data fra GSI for å få tall på antall elever i friskoler og antall elever i kommunal skoler, samt tall på antall årstimer undervisning til spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Det innrapporteres detaljert informasjon om årstimefordelingen for spesialundervisning og særskilt språkopplæring for den enkelte skole, men disse dataene ligger ikke åpent tilgjengelig i GSI, verken på skole- eller kommunenivå. De detaljerte tallene er derimot tilgjengelig på nasjonalt nivå, hvor det blant annet er mulig å skille mellom friskoler og kommunale skoler. I analysene vi gjør på kommunenivå er det dermed «Sum årstimer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring» som inngår, mens vi i de deskriptive analysene også benytter data på nasjonalt nivå som gjør det mulig å skille mellom årstimer til spesialundervisning og årstimer til særskilt språkopplæring. I tillegg til å skille mellom spesialundervisning og særskilt språkopplæring, kan vi med dataene på nasjonalt nivå også skille ut de aktuelle språkopplæringstilbudene som følger av Friskoleloven §2-5, og dermed kun omfatter elever i friskoler. Dataene på årstimer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring benyttes primært i analysene i kapittel 5 hvor disse kostnadene analyseres.

De detaljerte dataene på spesialundervisning og særskilt språkopplæring for grunnskole gjør det mulig å se på ressursbruken, målt i årstimer, mellom offentlige skoler og frittstående skoler. Kostnadene knyttet til denne type undervisning er ikke skilt ut i regnskapene, så for å beregne de direkte kostnadene må vi regne om ressursbruken målt i årstimer til ressursbruken målt i kroner ved hjelp av prisen på et lærerårsverk.

For videregående opplæring har vi informasjon om elever etter utdanningsprogram og hvorvidt skolen er en offentlig skole eller en privat skole. Dataene som ligger tilgjengelig på Utdanningsdirektoratet sine sider, og dataene som ligger tilgjengelig på SSBs sider, gjør det ikke mulig å skille mellom friskoler og privatskoler uten statsstøtte. I forbindelse med dette prosjektet har vi fått utlevert en datafil direkte fra Utdanningsdirektoratet med elever i friskoler. Når vi ser disse tallene på friskoleelever opp imot den tilgjengelige statistikken, utgjør privatskoler uten statsstøtte en meget liten andel, og det påvirker ikke resultatene hvorvidt vi benytter elevtallinformasjonen fra den tilgjengelige statistikken eller om vi benytter elevtallinformasjonen på friskoleelever som er utlevert fra Utdanningsdirektoratet.

Informasjon om kjennetegn ved kommunene og fylkeskommunene

Dataene beskrevet over er sentral for analysene våre. I tillegg er det i regresjonsanalysene aktuelt å inkludere kontrollvariabler som beskriver kjennetegn ved kommunene og fylkeskommunene. I våre analyser er kommunen/fylkets frie inntekter en viktig kontrollvariabel, i tillegg til kjennetegn ved bosettingsmønsteret i kommunen og kjennetegn ved innbyggerne (innvandreandel, utdanningsnivå etc.). Vi benytter primært data fra SSBs statistikkbank til disse variablene, men noen variabler er også hentet fra Grønt hefte. Dette gjelder først og fremst bosettingsmønster, som vi måler gjennom variablene nabo og sone som benyttes som kriterier i inntektssystemet. Nabo og sone kriteriet måler på ulik måte reiseavstander innad i kommunen, og benyttes for å fange opp at et spredt bosettingsmønster trolig kan forklare en del forskjeller i utgifter mellom kommuner.

Supplement til dataene

Som et supplement til de kvantitative dataene har vi også hatt uformelle samtaler med et fylke og en kommune for å få innspill i arbeidet med analysene. Målet med samtalene var å få innblikk i hvordan kommuner og fylkeskommuner opplever kostnader knyttet til elever i friskoler. Det var særlig ønskelig å få sektorens vurderinger av mulige indirekte kostnader.

Disse samtalene var uformelle samtaler, ikke en casestudie, og utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for analysene. Vi bruker i noen tilfeller informasjon fra disse samtalene når vi forklarer resultater. I de tilfeller er det henvist til disse samtalene.

4. Omfanget av frittstående skoler

Som grunnlag for å vurdere trekkordningen må vi se nærmere på omfanget av frittstående skoler på grunn- og videregående nivå, og undersøke hvordan friskoleelevene fordeler seg mellom hovedtrinn på grunnskolenivå og mellom ulike utdanningsprogram på videregående nivå, sammenlignet med fordelingen av elever i den offentlige skolen. Dette er viktig for å vurdere om trekkstatsene burde differensieres. Så lenge elever fordeler seg omtrent likt i friskoler og i den offentlige skolen kan man argumentere for at gjennomsnittskostnader vil fungere godt. Kostnadsforskjeller, både mellom barne- og ungdomstrinn i grunnskolen og mellom utdanningsprogram i den videregående skolen, tilsier at det kan være behov for differensierte satser dersom det er store forskjeller mellom fordelingen av elever i den offentlige skolen og i friskolen.

4.1. Grunnskole

Vi vil i det følgende gi en beskrivelse av elever, skoler og skolestørrelse for grunnskole og gjøre sammenligninger av friskoler og offentlige skoler.

Tabell 5 viser fordelingen av antall skoler (nasjonalt) etter driftsansvar for de fire årene 2016-2019. Som det fremgår av tabellen, var det totalt 2817 grunnskoler i 2019. Av disse utgjorde friskoler ca. 9 prosent. I perioden 2016-2019 ser vi at andelen friskoler øker med ett prosentpoeng, fra 7,98 prosent til 8,98 prosent. Samtidig reduseres totalt antall skoler, mens antall friskoler øker. Trenden for denne perioden synes altså å være at kommunale grunnskoler legges ned, og at det kommer til noen nye friskoler. Siden totalt antall skoler går ned indikerer det at det kommer til færre friskoler enn det som legges ned av kommunale grunnskoler.

Tabell 5: Oversikt over antall grunnskoler etter driftsansvar for årene 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Friskole (Fri.sk.lov §2-1)	229	235	244	253
Fylkeskommunal	17	17	17	17
Interkommunal	3	3	3	3
Kommunal	2 610	2 596	2 573	2 535
Privat (Oppl.lov §2-12)	9	9	8	8
Statlig	3	1	1	1
Totalt antall skoler	2 871	2 861	2 846	2 817
Andel friskoler	7,98 %	8,21 %	8,57 %	8,98 %

Datakilde: Grunnskolens Informasjonssystem – GSI.

Tabell 6: Oversikt over antall elever i grunnskolen etter driftsansvar for årene 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Friskole (Fri.sk.lov §2-1)	20 562	21 703	23 380	25 059
Fylkeskommunal	61	63	67	65
Interkommunal	398	382	398	378
Kommunal	605 745	608 408	610 177	608 499
Privat (Oppl.lov §2-12)	2159	2114	1990	1968
Statlig	24	7	5	5
Sum elever	628 949	632 677	636 017	635 974
Andel elever i friskoler	3,27 %	3,43 %	3,68 %	3,94 %
Andel elever i privatskole uten støtte	0,34 %	0,33 %	0,31 %	0,31 %

Datkilde: Grunnskolens Informasjonssystem – GSI.

Videre viser tabell 6 hvordan elevene fordeler seg mellom de ulike skoletypene. Trenden indikerer at totalt antall elever i grunnskolen øker gjennom perioden vi ser på, og vi finner økning i elevtallet både for friskoler og kommunale grunnskoler, men trenden med økende elevtall er sterkest for friskolene (21,8 prosent). Dette reflekteres også gjennom at andelen elever som går i friskoler øker fra 3,27 prosent i 2016 til 3,94 prosent i 2019. De to tabellene sett sammen viser en reduksjon i antall skoler og økning i antall elever, samt en økt andel elever i friskoler.

Hvis vi ser på privatskoler uten offentlig støtte så ser vi at en relativt liten andel grunnskoleelever går på denne type skoler. Fylkeskommunal-, interkommunal- og statlig driftsansvar, samt privatskoler som er godkjent etter Opplæringsloven §2-12, driver til sammen knapt 30 skoler for ca. 2400 elever i 2019, og utgjør en svært liten andel av landets skoler og elever. I dataene som ligger til grunn for de øvrige analysene har vi valgt å holde disse skolene utenfor, og fokuserer på aktiviteten i kommunale grunnskoler og friskoler som er godkjent etter Friskoleloven §2-1.

Tabell 7 illustrerer variasjonen i skolestørrelse mellom kommunale grunnskoler og friskoler. Vi ser på vektet gjennomsnittlig skolestørrelse, standardavvik og maksimum og minimumsstørrelse for å illustrere variasjonen. Det er store variasjoner både for offentlige og frittstående grunnskoler. Ingen av de kommunale skolene har en skolestørrelse under 18 elever, mens for friskolene finner vi laveste skolestørrelse med to elever i 2016. Dette er ekstremverdier, men også for gjennomsnittlig skolestørrelse er det betydelig variasjoner mellom kommunale skoler og friskoler. Det er relativt lite variasjon i gjennomsnittlig skolestørrelse over de fire årene, men det er en tendens at friskolene i gjennomsnitt har omtrent

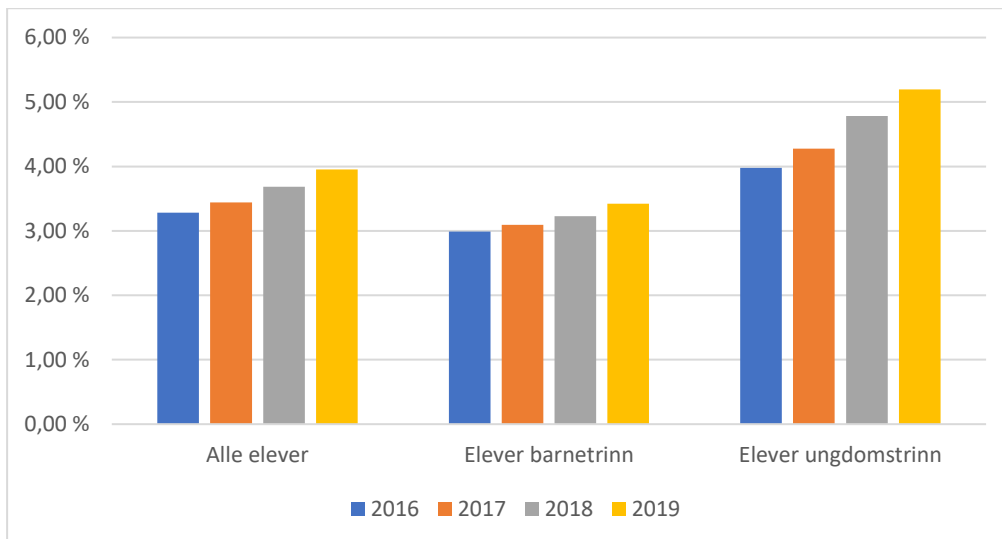
150 færre elever per skole (gjennomsnittlig skolestørrelse vektet med totalt antall elever) sammenlignet med de kommunale skolene.

Tabell 7: Variasjoner i skolestørrelse etter skoleeiertype

	Kommunal				Friskole			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Gjennomsnittlig skolestørrelse (uvektet)	175	175	176	170	75	78	78	80
Vektet gjennomsnittlig skolestørrelse	278	281	283	288	129	129	134	138
Standardavvik	96,11	96,98	96,70	98,65	68,16	66,37	68,72	69,53
Maksimum	543	521	512	800	360	380	401	408
Minimum	21	22	21	18	2	3	4	10
Antall skoler	2610	2596	2573	2535	229	235	244	253
Antall kommuner	425	423	423	423	134	131	137	138

Datakilde: Grunnskolens Informasjonssystem – GSI.

Også maksimal skolestørrelse er høyere i kommunale- sammenlignet med friskoler. For 2019 er den kommunale skolen med flest elever omtrent dobbel så stor som den største friskolen. Uvektet gjennomsnittlig skolestørrelse er betydelig lavere både for kommunale skoler og friskoler. Dette reflekterer at det er relativt mange små skoler i Norge – noe som blant annet følger direkte av at landet består av relativt mange små og til dels spredtbygde kommuner.



Figur 1: Fordelingen av privatskoleelever etter hovedtrinn.

Et siste element som er relevant å undersøke, er hvordan elevene i friskoler fordeler seg mellom barne- og ungdomstrinnet. Figur 1 illustrerer utviklingen i andelen av elevene som går i

friskoler. Den relativt største andelen finner vi blant ungdomsskoleelevene, hvor det i 2019 var drøyt 5 prosent av ungdomsskoleelevene som fulgte undervisning i en friskole. For årene 2016-2019 ser vi en tydelig vekst i friskoleandelen for ungdomsskole, fra ca. 4 prosent i 2016. For barnetrinnet er det også vekst i andelen friskoleelever, men veksten er mer moderat. I 2019 var friskoleelevandelen på barnetrinnet 3,4 prosent, mot ca. 3 prosent i 2016. Utviklingen i friskoleandelen, uavhengig av trinn, ligger nærmere barnetrinnet. Dette henger naturlig sammen med at barnetrinnet utgjør størst andel av elevmassen i grunnskolen.

Oppsummert kan vi med utgangspunkt i disse sammenstillingene for grunnskole si at det er en klar vekst i grunnskoleopplæringen i frittstående skoler. Både den største andelen friskoleelever og den største veksten finner vi på ungdomstrinnet. Dersom det er store kostnadsforskjeller mellom undervisningsproduksjon på barne- og ungdomstrinnet, kan dette tale for at en differensiert sats bedre vil fange opp kommunesektorens faktiske kostnadsbesparelse sammenlignet med en gjennomsnittssats. Kostnadene i kommuneregnskapet som er knyttet til grunnskole skiller ikke mellom barne- og ungdomstrinnet. Det vil derfor ikke være mulig å sammenligne kostnadene direkte.

4.2. Videregående skole

For videregående skoler har vi ikke tilgang på like detaljerte data som for grunnskole, blant annet kan vi ikke skille mellom privatskoler som er godkjent etter opplæringsloven §2-12 og skoler som er godkjent etter friskolelover §2-1. Tabellene under viser oversikt over antall videregående skoler etter ulike eierforhold, samt hvordan elevene fordeler seg mellom de ulike typene. Som vi ser utgjør privatskolene en større andel av det videregående opplæringstilbudet enn tilsvarende for grunnskolen. I 2019 var drøyt 22 prosent av skolene i videregående opplæring en privatskole, og knapt 8 prosent av elevene i videregående går på en privatskole. Mens vi for grunnskole så en trend med økende andel privatskoler og elever i privatskoler, er ikke bildet like tydelig for videregående opplæring, hvor andelen elever i privatskoler var noe høyere i 2016 sammenlignet med 2019.

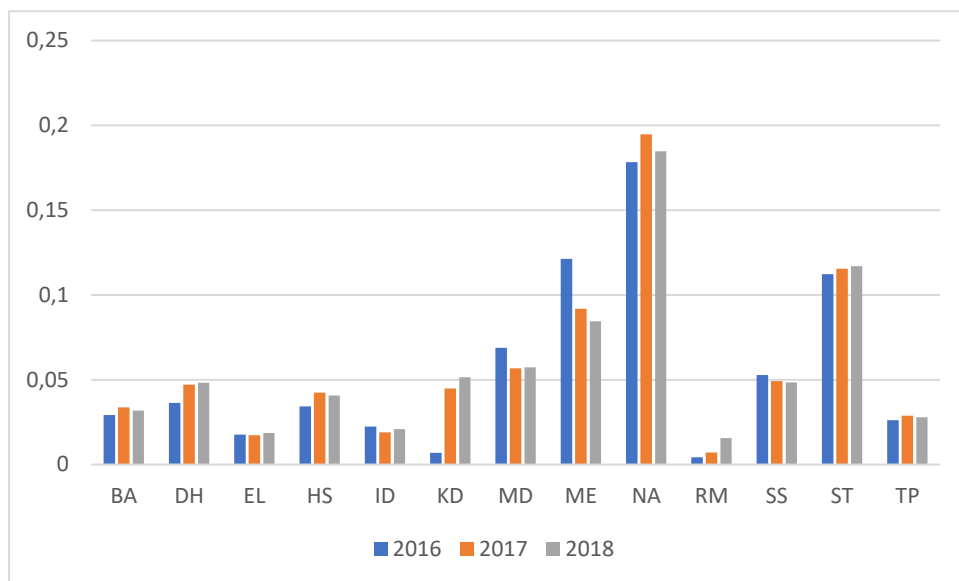
For videregående opplæring er det relevant å undersøke hvorvidt det offentlige og det private tilbudet har ulikt tilbud av utdanningsprogram. For å se nærmere på denne fordelingen bruker vi tall fra Utdanningsdirektoratet som viser elevfordeling etter utdanningsprogram og hvorvidt elevene går i privat eller offentlig skole. Siden tallene for skoleåret 2019-20 er inndelt etter ny fylkesstruktur, sammenligner vi årene 2016-2018 på gammel fylkesstruktur. Vi har også holdt Trøndelag utenfor sammenligningen på grunn av manglende sammenhengende tall.

Tabell 8: Antall videregående skoler etter eierforhold for årene 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Statlige	4	4	3	4
Private	92	93	95	95
Fylkeskommunale	350	348	348	322
Sum skoler	446	445	446	421
Andel privatskoler	20,63 %	20,90 %	21,30 %	22,57 %

Tabell 9: Antall elever i videregående opplæring etter eierforhold for årene 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Statlige	261	238	213	217
Private	16 306	15 298	15 189	15 255
Fylkeskommunale	184 022	183 503	183 662	180 183
Sum elever	200 589	199 039	199 064	195 655
Andel elever i privatskoler	8,13 %	7,69 %	7,63 %	7,80 %

**Figur 2: Fordeling av friskoleelever etter utdanningsprogram⁸ for årene 2016-2018**

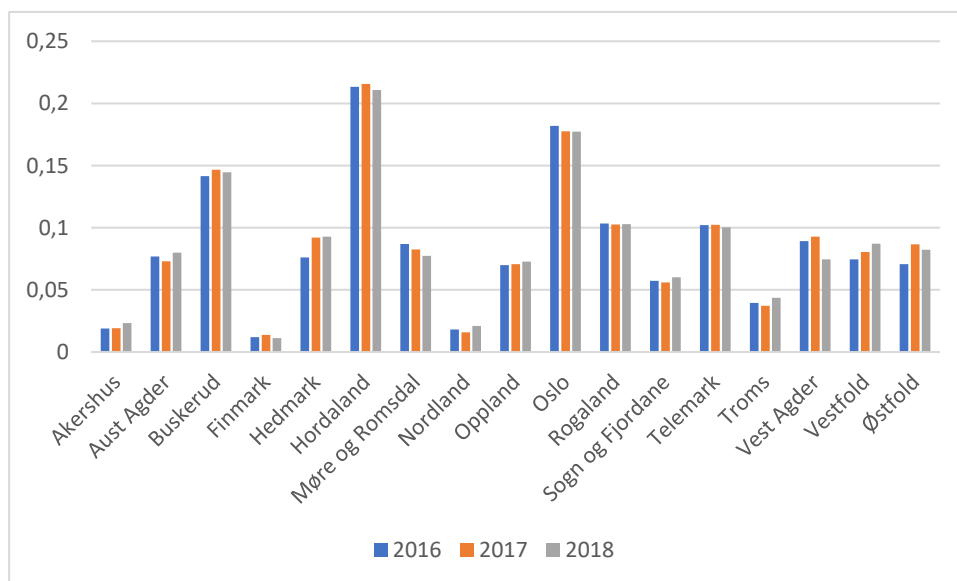
Figuren under viser at størst andel privatskoleelever er på utdanningsprogrammet «Naturbruk» (NA). Av totalt 4427 elever på Naturbruk i 2018, er 818 elever i en privat skole. Dette tilsvarer

⁸ Følgende forkortelser på programfag er brukt i figuren: Bygg og anleggsfag (BA), Design og håndverk (DH), Elektrofag (EL), Helse- og oppvekstfag (HS), Idrettsfag (ID), Kunst, design og arkitektur (KD), Musikk, dans og drama (MD), Medier og kommunikasjon (ME), Naturbruk (NA), Restaurant- og matfag (RM), Service og samferdsel (SS), Studiespesialisering (ST) og Teknikk og industriell produksjon (TP).

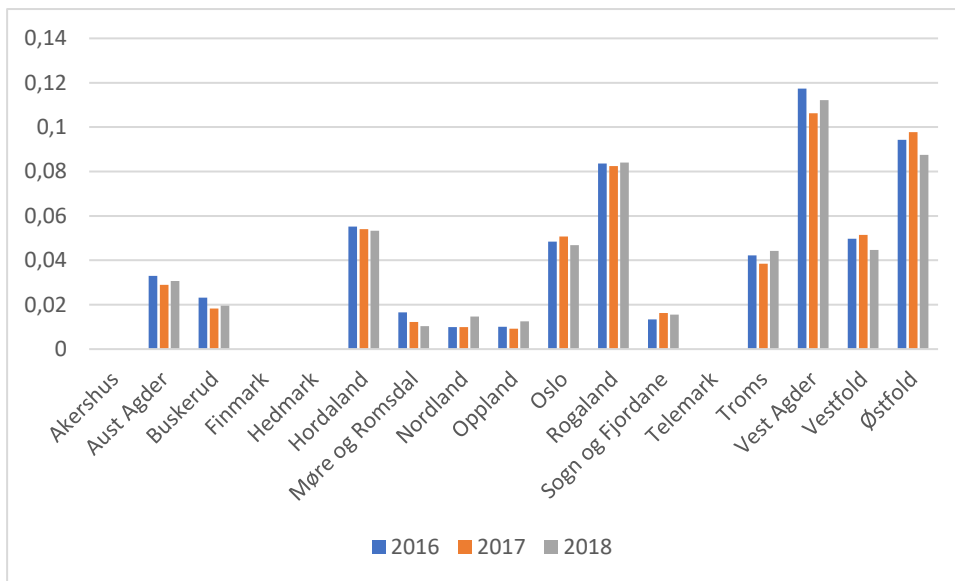
omtrent 18 prosent. Etter naturbruk er det medier og kommunikasjon (ME) og studieforberedende (ST) som har det største omfanget av privatskoleelever. I 2018 var ca. 9 prosent av elevene på medier og kommunikasjon i et privat skoletilbud, mens studiespesialisering hadde knapt 12 prosent privatskoleelever. Når vi sammenligner antall friskoleelever er det studiespesialisering som er det klart største programfaget med nesten 11 000 elever, etterfulgt av naturbruk og helse og sosialfag med ca. 800 friskoleelever totalt. Lavest omfang av friskoleelever, både i andel og antall, er innen restaurant og matfag (RM) som hadde totalt 50 elever (1,5 prosent) i 2019.

Vi kan også se hvordan privatskoleelevene fordeler seg mellom fylker etter yrkesfaglig og studieforberedende program. Figur 3 viser privatskoleandelen etter fylker for studieforberedende utdanningsprogram. For studieforberedende programfag har Hordaland og Oslo høyest friskoleandel, mens Nordland, Finnmark og Akershus skiller seg ut med lave andeler friskoleelever. Alle fylker har et privatskolealternativ innen studieforberedende programfag, men det er relativt stor variasjon mellom fylker.

For yrkesfaglige programfag er det derimot mye større variasjon. Dette er illustrert i figur 4. Der finner vi Østfold, Vest-Agder og Rogaland med størst andel friskoleelever, mens fire av fylkene ikke har noen privatskoleelever i yrkesfagene. Dette gjelder Akershus, Finnmark, Telemark og Hedmark.



Figur 3: Fordeling av friskoleelever etter studieforberedende utdanningsprogram



Figur 4: Fordeling av friskoleelever etter yrkesrettet utdanningsprogram

Oppsummert for videregående opplæring ser vi at det private skoletilbudet særlig varierer mellom yrkesfaglige studieprogram og studieforberedende studieprogram, hvor studieforberedende program oftere tilbys i det private opplæringstilbudet sammenlignet med yrkesfaglige program. De studieforberedende fagene representerer over 60 prosent av alle elever i den videregående skolen. Andelen elever på studieforberedende fag er på 81 prosent ved privatskolene og 62 prosent i de fylkeskommunale skolene. Når vi også vet at det er store kostnadsforskjeller mellom studieforberedende programmer og yrkesfaglige programmer, er det relevant å vurdere behovet for en differensiert trekksats etter type studieprogram friskoleelevene deltar i. Dette er nærmere diskutert i kapittel 9.

5. Beregnet kostnad per elev til spesialundervisning og opplæring til språklige minoriteter

I prosjektet skal nivået på trekket som gjøres gjennom trekkordningen vurderes opp mot de faktiske kostnader kommunesektoren har for elever i frittstående skoler. En viktig del av prosjektet er derfor å beregne kommunesektorens kostnader per elev som går i friskole. De direkte kostnadene vil være knyttet til spesialundervisning, opplæring for språklige minoriteter og skysskostnader. Dette er kostnader som ikke dekkes av de statlige tilskuddene til friskolene, men som kommune og fylke har ansvar for å dekke for elever i friskoler. I dette kapittelet skal vi se nærmere på kostnader til spesialundervisning og opplæring til språklige minoriteter, mens neste kapittel analyserer skysskostnader.

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.

Opplæring til språklige minoriteter i friskoler er regulert gjennom friskoleloven § 3-5, og gir elever med et annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kompetanse til å følge ordinær undervisning i skolen. Om nødvendig har disse elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Hjemkommunen eller hjemfylket til eleven gjør vedtak og dekker utgiftene til slik opplæring.

Siden det i fylkes- og kommuneregnskapene ikke er mulig å lese direkte hvor mye dette finansieringsansvaret knyttet til friskoleelever beløper seg til, er vår tilnærming å beregne kostnad per elev for disse tjenestene i den offentlige skolen, og legge til grunn en antakelse om at enhetskostnadene for spesialundervisning og for opplæring til språklige minoriteter ikke varierer mellom friskolene og den offentlige skolen.

I dette kapittelet gjør vi en beregning av kostnad per elev til spesialundervisning og opplæring til språklige minoriteter for grunnskolen og for den videregående skolen. Tilgangen på data er ulik for grunnskole og for videregående, noe som gir ulikt utgangspunkt for beregningene. Den grunnleggende antakelsen om at enhetskostnaden er lik mellom offentlige skoler og friskoler er likevel gjeldende.

5.1. Kostnad per elev i grunnskolen

For å beregne kostnader til spesialundervisning og opplæring til språklige minoriteter i grunnskolen tar vi utgangspunkt i data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) om årstimebruk knyttet til spesialundervisning og tilpasset språkopplæring. Vi har hentet ut årstimetall på nasjonalt nivå for å få tilgang på detaljert årstimeinformasjon som muliggjør skille mellom årstimer til spesialundervisning og årstimer til tilpasset språkopplæring, samt tilhørende informasjon om antall elever som mottar disse tjenestene. I tillegg til å kunne skille ut ressursbruken knyttet til spesialundervisning, er det med disse nasjonale tallene mulig å kun hente ut informasjon om språkopplæring som er hjemlet i opplæringsloven §2-8 og friskoleloven §3-5, og dermed er direkte relatert til kommunenes finansieringsansvar knyttet til elever i friskoler. Tallene omfatter både kommunale skoler og friskoler, og vi beregner en årstimebruk per elev, uavhengig av om eleven er i friskole eller kommunal skole.

Tabellen under gir en oversikt over årstimer spesialundervisning og årstimer språkopplæring fordelt på barnetrinn, ungdomstrinn og samlet. Vi har både beregnet ressursbruk per elev og per elev som mottar den aktuelle tjenesten. Som vi ser av tabellen ble det i 2019 i snitt gitt ca. 10,5 årstimer spesialundervisning per elev i grunnskolen, med ca. 9,8 årstimer spesialundervisning per elev på barnetrinnet og ca. 12,8 årstimer per elev på ungdomstrinnet. Det er langt færre årstimer språkopplæring per elev med et gjennomsnitt på ca. 3. For språkopplæring er det ikke like tydelige forskjeller i ressursbruken mellom barne- og ungdomstrinnet, men det er marginalt lavere ressursbruk per elev på ungdomstrinnet.

Tabell 10: Årstimer spesialundervisning og språkopplæring

		Årstimer spesialundervisning		Årstimer språkopplæring	
		Per elev	Per elev med spesu.	Per elev	Per elev med språkoppl.
Barnetrinn					
	2017	9,67	138,85	3,46	44,27
	2018	9,76	140,16	3,19	42,70
	2019	9,79	143,35	2,97	41,02
Ungdomstrinn					
	2017	12,55	124,44	2,83	52,27
	2018	12,81	128,84	2,52	51,76
	2019	12,82	130,77	2,33	50,35
Totalt					
	2017	10,51	133,44	3,27	46,06
	2018	10,66	135,93	2,99	44,64
	2019	10,69	138,58	2,78	43,01

Note: Detaljerte grunnlagstall er gjengitt i appendiks; tabell A 1 og tabell A 2.

Når vi måler årstimebruken per elev som mottar henholdsvis spesialundervisning og språkopplæring, finner vi at gjennomsnittlig ressursbruk per elev som mottar spesialundervisning er 138 årstimer i 2019, mens tilsvarende for språkopplæring er omtrent 43 årstimer. For språkopplæring finner vi den høyeste ressursbruken, i 2019, på ungdomstrinnet med omtrent 50 årstimer per elev som mottar språkopplæring, mens vi for spesialundervisning finner høyest ressursbruk på barnetrinnet med 143 årstimer per elev som mottar spesialundervisning. Det er altså høyere ressursinnsats målt i antall årstimer språkopplæring for elever på ungdomstrinnet sammenlignet med barnetrinnet, selv om årstimebruken målt per elev var marginalt høyere på barnetrinnet. Dette kan reflektere at det er relativt sett færre elever på ungdomstrinnet enn barnetrinnet som mottar språkopplæring, men de som mottar språkopplæring på ungdomstrinnet er forbundet med høyere årstimebruk.

For å kunne beregne kostnadene knyttet til spesialundervisning og språkopplæring må vi regne om antall årstimer til en kostnad. For å gjøre dette beregner vi kostnaden for et lærerårsverk ved hjelp av tall fra SSB som viser lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon på funksjon 202 i driftsregnskapet for kommunene. Dette kombinerer vi med informasjon fra GSI hvor vi beregner totalt antall årsverk ved å summere årsverk til administrative og pedagogiske lederoppgaver, årsverk til undervisningspersonale og årsverk utført av assistenter. Da kan vi beregne en gjennomsnittlig pris per årsverk i grunnskolen knyttet til funksjon 202. Grunnlaget for beregningene er gjengitt i tabellen under. Beregnet kostnad for et lærerårsverk er i gjennomsnitt kr. 736 000 i 2019, som tilsvarer en beregnet kostnad per årstime på 993 kroner for barnetrinnet og 1123 kroner for ungdomstrinnet. Vi har da tatt hensyn til at det er forskjell på timetallet som inngår i årsrammen på ungdomstrinnet og barnetrinnet.

Tabell 11: Beregnet årsverkskostnad for lærerårsverk

	2017	2018	2019
Beregnet kostnad lærerårsverk (kr)	698 572	714 919	736 497
Beregnet kostnad lærerårstime barnetrinn (741 timer i årsrammen)	942	964	993
Beregnet kostnad lærerårstime ungdomstrinn (656 timer i årsrammen)	1065	1090	1123

Note: Detaljerte grunnlagstall er gjengitt i appendiks, Tabell A 3. Alle beløp er oppgitt i faste 2019-kroner.

Tabell 10 og tabell 11 gir grunnlag for å beregne en samlet kostnad per elev for spesialundervisning og språkopplæring. Beregningene tar utgangspunkt i at enhetsprisen for å tilby en årstime spesialundervisning og en time språkopplæring er lik. Vi har dermed beregnet

en samlet kostnad per elev for spesialundervisning og språkopplæring per elev etter barnetrinn, ungdomstrinn og samlet.⁹ Disse enhetskostnadene er gjengitt i tabell 12.

Tabell 12: Beregnet kostnad til spesialundervisning og språkopplæring per elev

	2017	2018	2019
Barnetrinn	12 368	12 484	12 671
Ungdomstrinn	16 380	16 710	17 013
Samlet	13 545	13 731	13 968

Disse beregningene av kostnader per elev må ses på som et anslag, og bygger på en del forutsetninger. For det første har vi tatt utgangspunkt i samlet ressursbruk i kommunale skoler og friskoler og samlet elevtall i disse to skoletypene, og beregnet årstimebruken per elev. Vi antar da at ressursbruken per elev er den samme uavhengig av om undervisningen gis i en friskole eller en kommunal skole. Dette kan være en streng forutsetning. I samtale med kommuner fremkommer det at dette ikke oppleves å være tilfelle. Blant annet ble størrelsen på friskolene trukket frem som en faktor som førte til høyere enhetskostnader ved at skolene ikke hadde samme muligheter til å gi den tilpassede opplæringen i grupper. Dersom kommunenes oppfatning av kostnadsforskjeller mellom friskoler og kommunale skoler stemmer, kan det bety at kostnaden for spesialundervisning og språkopplæring per elev er høyere i friskoler, noe som tilsier at våre beregninger på enhetskostnader knyttet til spesialundervisning og språkopplæring *undervurderer* de faktiske enhetskostnadene kommunene har knyttet til elever i friskoler. Man kan også tenke seg at graden av ressursbehov kan variere mellom elever i friskoler og elever i kommunale skoler. Dersom de med størst behov for ekstra tilpasning, i form av spesialundervisning eller morsmålsopplæring, oftere velger friskole fremfor kommunal skole, kan det bidra til at den reelle kostnaden per elev som mottar spesialundervisning i friskoler er høyere enn den beregnede gjennomsnittskostnaden for alle elever, uavhengig av om undervisningen tilbys i en kommunal skole eller ikke.

En annen forutsetning som ligger til grunn for beregningene er at årstimekostnaden er lik for spesialundervisning og språkopplæring. Også denne forutsetningen kan tenkes å være streng. Dersom kompetansen som brukes til språkopplæring er dyrere (eller billigere) enn kompetansen som brukes til spesialundervisning, vil det påvirke enhetskostnaden. I tillegg kan friskoler og

⁹ Eksempel på beregning; barnetrinn 2019 (tall hentet fra tabell 8 og 9): 9,79 årstimer spesialundervisning per elev + 2,97 årstimer språkopplæring per elev = 12,76 årstimer per elev til spesialundervisning og språkopplæring. Beregnet kostnad per lærerårstime på barnetrinnet er kr. 993. Kostnad per lærerårstime multiplisert med antall årstimer samlet gir enhetskostnad på kr. 12 671.

kommunale skoler ha ulik kompetansesammensetning, som også kan gi forskjeller i enhetskostnader. Siden det gis flest årstimer spesialundervisning per elev er det særlig kostnadsforskjeller til denne tjenesten som kan gi utslag på den beregnede kostnaden.

Den beregnede kostnaden til spesialundervisning og språkopplæring per elev må derfor ses på som et anslag som er forbundet med usikkerhet. For å undersøke nærmere om det er systematiske forskjeller i disse direkte kostnadene knyttet til elever i friskoler, gjør vi regresjonsanalyser hvor vi inkluderer kontrollvariabler som kan forklare forskjeller i ressursbruk mellom kommuner. Tallene på årstimebruk som vi har benyttet så langt har vært basert på nasjonale tall hvor vi kunne skille mellom årstimer spesialundervisning og årstimer språkopplæring hjemlet i opplæringsloven §2-8 og friskoleloven §3-5. I regresjonsanalysene har vi behov for årstimebruken målt på kommunenivå. Vi benytter derfor variabelen «Sum årstimer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring» fra GSI, som er et litt mindre presist mål på årstimebruken enn det vi har benyttet tidligere i kapittelet. Som i beregningene over skiller vi fortsatt ikke mellom hvorvidt undervisningen gis i en kommunal skole eller en friskole.

Venstresidevariabel i regresjonen er «Sum årstimer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring» per elev på kommunenivå. Som forklaringsvariabler har vi inkludert andel elever i friskoler, totalt antall elever i kommunen, antall elever i kommunen med spesialundervisning og antall elever i kommunen med språkopplæring, samt en variabel som måler andelen innbyggere med høyere utdanning og andelen innvandrere 6-15 år per innbygger 6-15 år. Innvandrerandelen blant 6-15 åringer i kommunen er inkludert fordi denne variabelen forventes å henge sammen med tilbudet om morsmålsopplæring, mens andelen innbyggere med høyere utdanning er inkludert som et mål på sosioøkonomiske forhold i kommunen. Forskning viser at sosioøkonomiske forhold som foreldres utdanningsnivå virker inn på elevprestasjoner. Det kan derfor også være en relevant kontrollvariabel for å forklare forskjeller i behov for spesialundervisning. I tillegg inkluderer vi kommunenes frie inntekter for å fange opp at det økonomiske handlingsrommet varierer mellom kommuner. Hovedinteressevariabelen vår er andelen elever i friskoler.

Resultater fra regresjonene er gjengitt i Tabell 13. Den enkleste modellspesifikasjonen (kolonne 1) inkluderer kun andelen elever i privatskoler. I kolonne 2 utvides denne modellen til også å inkludere antall elever i kommunen og kommunens frie inntekter. Kolonne 3 utvides ytterligere med variabler for antall elever med spesialundervisning og antall elever med språkopplæring. I

kolonne 4 inkluderer vi også innbyggerandel med høyere utdanning og innvanderandelen blant 6-15 åringer.

Andelen elever i friskoler er inkludert i alle modellspesifikasjonene, og som det kommer frem av tabellen finner vi en statistisk signifikant positiv effekt av andelen elever i privatskoler på årstimer spesialundervisning og morsmålsopplæring i modellene 2-4. Den positive samvariasjonen mellom ressursbruken og andelen elever i privatskoler kan tolkes som at kommuner med høyere andel elever i privatskoler også er assosiert med høyere ressursbruk til spesialundervisning og morsmålsopplæring. Vi finner ingen signifikant sammenheng med andelen privatskoleelever i kolonne 1 hvor vi ikke inkluderer andre kontrollvariabler, og heller ikke i kolonne 5 hvor vi estimerer en modell med kommunefaste effekter.

Tabell 13: Regresjonsanalyser med årstimer spesialundervisning og språkopplæring per elev som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Andel elever i friskoler	0,113 (0,154)	0,244** (0,1000)	0,264** (0,122)	0,270** (0,121)	-0,0162 (0,0848)
Andel innbyggere høyere utdanning				-0,0250 (0,0614)	-1,246* (0,639)
Andel innvandrere 6-15 år				0,251** (0,116)	-0,00329 (0,0995)
Elever i kommunen		-3,04e-07 (6,84e-07)	1,39e-06 (2,60e-06)	5,34e-07 (1,98e-06)	-8,42e-06 (6,62e-06)
Frie inntekter per innbygger		0,00686*** (0,000799)	0,00655*** (0,000606)	0,00578*** (0,000496)	-0,000361 (0,00184)
Antall elever med spesialundervisning			-1,22e-05 (1,18e-05)	-8,07e-06 (8,81e-06)	-1,01e-05 (1,64e-05)
Antall elever med språkopplæring			-3,43e-06 (2,21e-05)	1,59e-06 (1,70e-05)	-1,10e-05 (1,57e-05)
Konstant	0,0606*** (0,00600)	-0,355*** (0,0472)	-0,339*** (0,0371)	-0,307*** (0,0286)	0,312 (0,197)
Observasjoner	1688	1676	1377	1368	1368
Adj. R ²	0,001	0,637	0,631	0,603	0,008
# kommuner					414

*Note: Modellen inkluderer i tillegg årsdummyer. Kolonnene (1)-(4) er estimert med minste kvadraters metode, mens modellen i kolonne (5) er estimerte med kommunefaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Modellene som er gjengitt i kolonnene 1-4 er estimert med såkalt «pooled OLS». Denne metoden utnytter all variasjon i dataene, og vil fange opp tverrsnittsvariasjonen mellom kommuner. Når vi estimerer en modell med faste effekter (kolonne 5) utnytter vi tidsvariasjon innen kommunen. Tolkningen av koeffisientene blir dermed hvordan ressursbruken i den

enkelte kommune påvirkes av en endring i f.eks. andelen elever i friskoler. Utfordringen med denne tilnærmingen er at mange av de aktuelle forklaringsvariablene primært varierer mellom kommuner, mens det er relativt lite tidsserievariasjon i variablene innen kommunen.

Resultatene over antyder at høyere andel friskoleelever kan forklare noe av variasjonen i ressursbruken mellom kommuner når vi har kontrollert for kommunenes økonomiske handlingsrom ved å inkludere kommunenes frie inntekter. Samtidig antyder regresjonsmodellen med kommunefaste effekter at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom omfanget av privatskoler i kommunen og ressursbruken innad i kommunen.

Vi har estimert tilsvarende modeller for årstimebruken per elev på barnetrinnet og på ungdomstrinnet, hvor vi da har kontrollert for andelen elever på hhv. barne- og ungdomstrinnet som går i privatskoler. Resultatene fra analysene er gjengitt i appendikstabellene A 4 og A 5. De separate analysene for barnetrinnet viser omtrent samme betydning av privatskoleelevandelen som analysen for alle grunnskoleelevene. For ungdomstrinnet derimot finner vi at andelen elever i privatskoler har en sterkere positiv sammenheng med ressursbruken. Også for disse analysene er det forskjeller mellom kommuner som forklares med andelen elever i privatskoler.

Oppsummert for grunnskole finner vi at omregningene våre fra årstimer til spesialundervisning og morsmålsopplæring per elev til utgift per elev, tilsier at spesialundervisning og morsmålsopplæring i gjennomsnitt koster knapt 14 000 per elev i kommunen, samlet. Kostnaden per elev er beregnet å være noe høyere på ungdomstrinnet (17 000), mens kostnaden per elev er lavere på barnetrinnet (12 500). Analysene våre tyder på at årstimebruken øker noe med andelen friskoler, når vi ser på forskjeller i ressursbruk mellom kommuner. Analyser av responsen innad i kommunen på økt friskoleandel (kommunefaste effekter) viser ingen signifikant effekt av friskoleandel på årstimebruken per elev. I lys av disse analysene må beregningene på kostnad per elev i gjennomsnitt på 14 000 ses på som et nedre anslag på de faktiske enhetskostnadene knyttet til spesialundervisning for elever i videregående opplæring.

5.2. Kostnad per elev i videregående opplæring

For videregående opplæring rapporteres utgifter til spesialundervisning og særskilt språkopplæring på en egen funksjon i KOSTRA (funksjon 562). Vi kan dermed beregne kostnad per elev direkte, uten å gå via årstimer per elev. Kostnaden per elev er oppgitt i faste 2019-kroner. Som vi ser av tabell 14 er beregnet kostnad per elev knappe 15 000 i 2019.

Tabell 14: Netto driftsutgifter til spesialundervisning og språkopplæring per elev i videregående opplæring

	2017	2018	2019
Kostnad til spesialundervisning og språkopplæring per elev i friskole og fylkeskommunal skole	14 239	14 400	14 991

For grunnskole gjorde de tilgjengelige dataene det mulig å se nærmere på hvordan ressursbruken fordeler seg mellom friskoler og offentlig skoler. Datatilgangen gjør at vi ikke har de samme mulighetene for videregående opplæring. Det som likevel er interessant er å undersøke, er hvordan utgiftene til spesialundervisning og språkopplæring per elev i videregående skole samvarierer med andre variabler på fylkesnivå. Vi estimerer derfor en modell med netto driftsutgifter på funksjon 262 fordelt på totalt antall elever i videregående som avhengig variabel, og inkluderer friskoleandel som sentral forklaringsvariabel i tillegg til forklaringsvariabler som antall innbygger 16-19 år, frie inntekter per innbygger, andel yrkesfagelever og andel elever med innvandrerbakgrunn.

Tabell 15: Regresjonsresultater med utgifter til spesialundervisning og tilpasset opplæring per elev i videregående opplæring som avhengig variabel

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Andel friskoleelever	-35.08*** (8.165)	-31.17*** (7.560)	-30.55*** (7.250)	-26.34*** (7.417)	15.89 (31.36)
Antall elever i fylket	2.97e-05 (5.12e-05)	0.000171*** (6.04e-05)	0.000465*** (0.000106)	0.000479*** (0.000127)	-0.00124** (0.000599)
Frie inntekter per innbygger	-3.23e-05 (2.36e-05)	1.77e-05 (2.56e-05)	0.000112*** (3.80e-05)	0.000115** (4.34e-05)	-7.41e-06 (0.000393)
Prosent yrkesfagelever		0.232*** (0.0582)		0.0146 (0.0975)	-0.387 (0.259)
Prosent elever med innvandrerbakgrunn			-0.00207*** (0.000457)	-0.00216*** (0.000797)	0.00166 (0.00101)
Konstant	18.06*** (0.750)	3.871 (3.680)	14.43*** (1.036)	13.66*** (5.031)	44.95** (19.05)
Observasjoner	74	70	74	70	70
R ²	0.327	0.458	0.487	0.516	0.232
# fylker					18

*Note: Modellen inkluderer i tillegg årsummyer. Kolonnene (1)-(4) er estimert med minste kvadraters metode, mens modellen i kolonne (5) er estimerte med fylkesfaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Når vi analyserer kostnad per elev nærmere, finner vi motsatt sammenheng sammenlignet med grunnskolen. Mens det i grunnskolen var en positiv sammenheng mellom andelen privatskoleelever og ressursbruk til spesialundervisning og språkopplæring finner vi en negativ

sammenheng i videregående opplæring. I gjennomsnitt er fylker med en høy andel elever i privatskoler assosiert med lavere kostnader per elev til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Resultater fra regresjoner med netto driftsutgifter til spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring (funksjon 562) per elev (Tabell 15) viser signifikant negativ sammenheng med andel privatskoleelever i alle regresjoner med minste kvadraters metode. Når vi estimerer med fylkesfaste effekter, finner vi ingen statistisk signifikant sammenheng mellom privatskoleandel og netto driftsutgifter på funksjon 562.

Kostnaden per elev er i gjennomsnitt høyere i fylker med flere innbyggere i målgruppen for videregående opplæring, men i kolonne 5, hvor vi estimerer modellen med faste effekter, er koeffisienten på innbyggere 6-15 år i fylket negativt. Det kan tolkes som at det innenfor fylket er noen stordriftsfordeler. Vi finner også at antall elever med innvandrerbakgrunn er negativt assosiert med kostnader til spesialundervisning, men denne sammenhengen faller bort ved faste effekter. Prosentandelen yrkesfagelever har en positiv sammenheng, men signifikansnivået faller bort når vi inkluderer antall elever med innvandrerbakgrunn.

Tabell 16: Regresjonsanalyser av utgifter til spesialundervisning, inkludert oppfølginstjenesten og PPT (funksjon 561 og 562)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel	-41,02***	-40,09***	-35,28***	17,64
privatskoleelever	(7,134)	(6,975)	(6,845)	(32,65)
Antall elever i fylket	-0,000368***	-0,000206	0,000132	-0,00119*
	(9,71e-05)	(0,000124)	(0,000169)	(0,000647)
Frie inntekter per	3,03e-05	3,98e-05	0,000126***	8,33e-05
innbygger	(2,83e-05)	(2,80e-05)	(4,09e-05)	(0,000404)
Prosent		0,121**	-0,0744	-0,386
yrkesfagelever		(0,0596)	(0,0904)	(0,268)
Prosent elever med			-0,00205***	0,00122
innvandrerbakgrunn			(0,000739)	(0,00116)
Antall elever i	0,00708***	0,00548***	0,00475***	-0,000279
oppfølgingstjenesten	(0,00165)	(0,00179)	(0,00172)	(0,00206)
Konstant	19,55***	12,63***	21,52***	46,84**
	(0,902)	(3,516)	(4,629)	(19,61)
Observasjoner	70	70	70	70
R ²	0,590	0,616	0,660	0,267
# fylker				18

*Note: Modellen inkluderer i tillegg årsummyer. Kolonnene (1)-(4) er estimert med minste kvadraters metode, mens modellen i kolonne (5) er estimerte med fylkesfaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Vi har også gjort tilsvarende analyser, men hvor vi også inkluderer utgifter til oppfølgingstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste. Vi har da i tillegg inkludert antall personer i oppfølgingstjenesten som forklaringsvariabel. Resultatene fra disse analysene er rapportert i Tabell 16.

Selv om vi inkluderer oppfølgingstjenesten og PPT så er bildet det samme. Høyere andel elever i privatskoler er assosiert med en lavere samlet kostnad per elev til de to funksjonene 561 og 562.

Oppsummert for videregående viser våre beregninger at den beregnede kostnaden til spesialundervisning og særskilt opplæring er omtrent kroner 15000 per elev. Kostnaden til spesialundervisning per elev, både i videregående opplæring og i grunnskolen, beløper seg til omtrent det samme, men betydningen av privatskoleelever på kostnadene er ikke lik. Mens det i grunnskolen kan se ut til at ressursbruken til spesialundervisning øker med andelen privatskoleelever, er bildet motsatt for videregående opplæring, hvor andelen privatskoleelever virker negativt på kostnader til spesialundervisning per elev. Analysene vi har gjort kan ikke avdekke hva disse forskjellene skyldes, men en mulig forklaring kan være at privatskoler i videregående opplæring opprettes og brukes på en annen måte enn privatskoler i grunnskolen. Vi kommer tilbake til utdanningstilbudet i kapittel 7.

6. Beregnet kostnad per elev til skoleskyss

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk skole at elevene skal få oppfylt retten til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, bosted og geografi. For å sikre denne retten må organisering og gjennomføring av opplæringen legges til rette. Gratis skyss er et av elementene for å oppfylle lik rett til opplæring (Utdanningsdirektoratet 2009).

Skoleskyss for barn i grunnskolealder er hjemlet bredt i lovverket. Opplæringsloven danner utgangspunktet for dette og gir en ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. I opplæringslova § 13-4 står følgende:

«Kommunen er ansvarleg for skyss av grunnskoleelevar og vaksne som har rett til skyss på grunn av særleg farleg eller vanskeleg skoleveg. Kommunen er ansvarleg for å oppfylle retten til skyss av førskolebarn etter § 7-6. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for førskolebarn, grunnskoleelevar og vaksne. Elles er fylkeskommunen ansvarleg for skyss, reisefølge og tilsyn etter reglane i kapittel 7. Kommunane betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelevar og vaksne som blir skyssa av fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunen. Dersom kommunen og fylkeskommunen ikkje blir samde om korleis skoleskyssen skal organiserast og finansierast, kan departementet gi pålegg.»

Kommunen er altså ansvarlig for skyss av grunnskoleelever, mens fylkeskommunen organiserer skoleskyssen. Ut over dette er retten til skoleskyss hjemlet i opplæringslova § 7. Retten til skoleskyss er definert av avstanden fra hjem til skole:

«Elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.» (Opplæringslova § 7-1)

Dette gir to kategorier av elever som har krav på ordinær skoleskyss. For det første er det en gruppe elever som har krav på skoleskyss som følge av avstand fra hjemmet. Det er ulik grense for førsteklasinger og elever som er eldre enn dette. For det andre er det elever som har kortere avstand fra hjemmet til skolen, men som på grunn av farlig skolevei likevel har krav på skoleskyss. Som vi skal se senere er det en vesentlig forskjell i ansvaret for organisering og finansiering av disse to kategoriene av elever. Den første gruppen av elever organiseres og finansieres (mot takst fra kommunene) av fylkeskommunen. Den andre gruppen faller inn under kommunale vedtak og organiseres og finansieres i sin helhet av kommunene. Der det er

rutetrafikk benyttes naturligvis denne. En annen elevgruppe, som faller utenfor reglementet om ordinær skoleskyss, er personer med varig eller midlertidig funksjonshemming. Disse elevene har også krav på skoleskyss uavhengig av avstand. Dette er hjemlet i § 7-3:

«Elevar som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har rett til det uavhengig av avstanden mellom heimen og opplæringsstaden. Elevar som har plass i skolefritidsordninga, jf. opplæringslova § 13-7, og som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har rett til skyss til og frå skolefritidsordninga. Retten omfattar ikkje skyss i skoleferiane. Retten til skyss gjeld uavhengig av avstanden mellom heimen og skolefritidsordninga.»

Disse elevene har også rett til nødvendig reisefølge og tilsyn før undervisning ifølge opplæringslova §7-4. Som vi skal se senere har det vært ulike tolkninger av lovverket knyttet til skyss av funksjonshemmede elever eller andre elever med krav til «spesialskyss». De siste årene har det imidlertid i de fleste fylkeskommuner rådet en tolkning om at fylkeskommunen kun tilbyr skyss til nærskolen. Dersom kommunene velger å organisere skolehverdagen for disse elevene annerledes, må kommunene dekke merkostnaden knyttet til dette selv. Skoleskyss i skoletiden er kommunens ansvar (Utdanningsdirektoratet 2009). Elever ved private skoler har også rett til skoleskyss til sin skole. Dette er spesielt hjemlet i privatskolelovens § 3-7:

«Elevane har rett til skyss etter reglane i opplæringslova § 7-1 første og andre ledd om skyss i grunnskolen, § 7-2 første ledd om skyss i den vidaregåande skolen, § 7-3 om skyss for funksjonshemma og mellombels skadde eller sjuke og § 7-4 om reisefølgje og tilsyn. Retten til skyss, reisefølgje og tilsyn for elevar i grunnskolar gjeld berre innanfor kommunegrensa i den kommunen der eleven bur.»

Dette vil si at elever i friskoler har krav på skyss inn til skolen uansett hvor de bor, men innenfor kommunens grenser. I tillegg til opplæringslova gir Ot.prp. nr. 46 (1997-98) retningslinjer for hvordan lovverket skal tolkes, samt udir-3-2009 – «Særlege problemstillingar i samband med retten til skyss». Barn i SFO har ingen lovfestet rett til skyss til og fra SFO. Dette har gjennom tiden vært utsatt for diskusjon. I Ot.prp. nr. 60 (1997-98) kap. 2.6 beskrives for eksempel:

«Etter dagens regelverk har barna ikke rett til skyss til og fra skolefritidsordningen. Det er i dag opp til kommunen og fylkeskommunen om det blir lagt til rette for at barna som deltar på skolefritidstilbudet, gis tilbud innen skoleskyssordningen.»

Etter dette er opplæringslova § 7-2 slik at elever som har plass i skolefritidsordninga «og som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har

rett til skyss til og frå skolefritidsordninga.» Det avgrenses derfor nedenfor mot denne gruppen elever. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2009) tolkes dette imidlertid som at elever som kun har delvis SFO, har rett til skoleskyss de dagene de ikke er på SFO.

6.1. Grunnskoleelever med skoleskyss

Fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) kan vi se på andelen elever som får skoleskyss. Tabell 17 nedenfor viser dette for henholdsvis friskoler og for kommunale skoler.

Tabell 17: Andel elever med skoleskyss

	Antall	Gjennomsnitt	Std.avvik	Minimum	Maksimum
Kommunale skoler	2 527	0,29	0,29	0	1
Friskoler	261	0,51	0,28	0	1

Tabellen viser dermed at andelen elever som har skoleskyss er vesentlig høyere i friskoler. Over halvparten av elevene i friskoler har skoleskyss, mens andelen i kommunale skoler er på 29 prosent. Både hos friskoler og hos kommunale skoler er det enheter hvor ingen har skoleskyss og enheter hvor alle elevene har skoleskyss.

Datamaterialet klarer ikke å peke på hvorfor friskoler har flere elever med skoleskyss. Iversen og Nyhus (2015) peker på noen mulige forskjeller. Friskoler kan tenkes å dekke et behov for elever og familier i et større område og derfor rekrutterer elever utenfor skolens nabolag. På denne måten vil eleven ha krav til skyss etter opplæringsloven. Det er derfor naturlig at disse skolene har flere skyss elever. Mange av friskolene har også oppstått som følge av skolenedleggelser. Hvorvidt skolenedleggelser gir økte skysskostnader, gir ikke forskningslitteraturen et entydig svar. Iversen og Nyhus (2015) konkluderer med at kostnadene øker både for kommunene og fylkeskommunene. For kommunene er flere skyss elever entydig med at skysskostnadene øker, siden kommunens kostnader er drevet av billettinntekter. For fylkeskommunen er effekten mer kompleks. Dersom alle elever går inn i allerede eksisterende kapasitet, vil fylkeskommunen få en netto fortjeneste. Om endringen medfører utvidelse av kollektivtilbud, vil det gi økte kostnader også for fylkeskommunen. Mens Iversen og Nyhus (2015) finner flere eksempler på det sistnevnte, finner Øines (2003) flere tilfeller på endringer med både positive og negative fortegn.

I det tilfellet hvor det etableres en friskole i lokalene til en nedlagt skole, vil det i mange tilfeller gi økte skysskostnader både for kommunene og fylkeskommunene. Dette er det to årsaker til. For det første, dersom en ny skole etableres vil ofte noen av de elevene som gikk på den gamle kommunale skolen, ønske å fortsette i den offentlige skolen og derfor gå på den nærmeste

kommunale skolen. I mange tilfeller vil dette gi flere skyss elever. I tillegg er det slik at friskolene kan rekruttere elever fra hele kommunen. Disse elevene, som kanskje ikke hadde skyss tidligere, vil nå ha krav på skyss.

Tabell 18 har vist at andelen elever ved friskoler med skoleskyss er høyere enn ved kommunale skoler, og i den påfølgende diskusjonen har vi pekt på mulige årsaker til dette. Neste steg er å se på enhetskostnaden til skoleskyss for elevene og hvorvidt den varierer mellom kommuner med mange friskoleelever. KOSTRA-databasen fra SSB gir enhetskostnader for innbyggere 6-15 år. I tillegg til enhetskostnaden per innbygger 6-15 år fra KOSTRA-databasen, har vi også beregnet en enhetskostnad per elev og en enhetskostnad per skyss-elev med utgangspunkt i regnskapstall for skyssutgifter (KOSTRA-funksjon 223) og informasjon om antall elever og skyss elever.

Tabell 18: Enhetskostnader for skoleskyss i kommunene

	2017	2018	2019
KOSTRA enhetskostnader for landet	2 110	2 190	2 223
KOSTRA enhetskostnader for landet u/Oslo	2 190	2 268	2 311
Egne beregninger av kostnader per elev	1 950	2 228	2 243
Egne beregninger av kostnader per skoleskyss-elev	9 206	10 390	10 563

Vi ser dermed at hver elev i grunnskolen koster drøye 2000 kroner i skyssutgifter for kommunen per år. De som får skoleskyss, koster omtrentlig 10 000 kroner. I tillegg vet vi at friskoler har en vesentlig høyere andel elever som får skoleskyss, slik at enhetskostnaden blant friskoleelever ligger et sted mellom kostnader per elev og kostnader per skyss-elev.

For å se nærmere på forskjeller i kostnader mellom kommuner og om kommuner med friskoler har annerledes kostnader enn andre kommuner, gjennomfører vi noen regresjonsanalyser. Hovedmålet med denne analysen er så se på kostnadsforskjeller mellom kommuner som har mange elever på friskoler og kommuner med få elever.

Først ser vi på sammenhengen mellom andel elever ved private skoler og netto driftsutgifter per elev som får skyss. Alle tabellene er bygd opp på samme måte. I den første kolonnen er kun andel elever ved private skoler inkludert. Her er det altså ikke kontrollert for noen andre faktorer som påvirker skysskostnadene. I kolonne 2 legges det til to viktige kontrollvariabler, slik som antall elever i kommunen og andel elever i SFO. I kolonne 3 til 5 legger vi for det første til faste fylkeseffekter. Det vil si at vi kun utnytter variasjonen mellom kommuner innad i fylkene. Det vil si at regionale forskjeller i skysskostnader kontrolleres bort. I tillegg legger vi inn variablene sone og nabo som sier noe om bosettingsmønsteret i kommunene. Dette er kriterier som brukes

i inntektssystemet for å fange opp at kostnadene varierer med geografiske og andre strukturelle faktorer. Man kan tenke seg at bosettingsmønsteret påvirker skoleskysskostnadene i stor grad. I kolonne 6 går vi enda snevrere inn og legger til faste kommuneeffekter. I denne spesifikasjonen utnytter vi kun variasjon over tid i den enkelte kommune. Mellom-variasjonen blant kommuner blir dermed ikke relevant. Da kan vi ikke inkludere sone og nabo, siden det er liten variasjon over tid innad i kommunene i disse variablene.

Tabell 19: Regresjonsanalyse. Sammenhengen mellom andel elever ved privatskoler og netto driftsutgifter per skyss-elev som avhengig variabel (i 1000 kroner)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andel elever ved friskoler	-0,872 (1,706)	-0,885 (1,778)	1,035 (3,448)	1,176 (3,377)	0,999 (3,465)	1,851 (4,235)
Antall elever i kommunen		0,000176*** (2,79e-05)	0,000327* (0,000174)	0,000244 (0,000169)	0,000280 (0,000184)	-0,00180 (0,00181)
Andel elever i SFO		6,630** (2,672)	1,728 (3,201)	1,961 (3,234)	1,680 (3,222)	3,495 (7,816)
Sone			-6,18e-06 (8,09e-06)		-8,53e-06 (8,77e-06)	
Nabo				-5,78e-06 (1,80e-05)	1,09e-05 (1,65e-05)	
Konstant	10,53*** (0,231)	8,942*** (0,549)	9,930*** (0,621)	9,831*** (0,611)	9,882*** (0,620)	12,52*** (2,493)
Observasjoner	1190	1190	1185	1185	1185	1190
R ²	0,000	0,019	0,007	0,006	0,007	0,001
# kommuner						418
# fylker			18	18	18	

Note: Kolonnene (1)-(2) er estimert med minste kvadraters metode, mens modellen i kolonnene (3)-(5) er estimerte med fylkesfastefaste effekter, og kolonne (6) er estimert med kommunefaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.

Vi ser at koeffisienten for andel elever i privatskoler varierer både i fortegn og størrelse. I kolonne 3 til 6 er den positiv som i og for seg indikerer at nettokostnader per skyss-elev er høyere dersom kommunen får flere elever ved friskoler. Sammenhengen er imidlertid ikke presist nok estimert til å kunne anses som signifikant.

Tabell 20 nedenfor analyserer sammenhengen mellom andel elever ved friskoler og netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år. Her er det tydeligere indikasjoner på at kommuner med mange elever ved friskoler har høyere netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år. Denne sammenhengen er positiv og robust etter hvert som vi kontrollerer for flere faktorer. Den er signifikant til 10 prosent signifikansnivå, men signifikansen forsvinner når vi legger til faste

kommuneeffekter. Dette er imidlertid en svært streng spesifisering og krever mye variasjon i andelen elever ved friskoler over tid i den enkelte kommune.

Årsaken til at sammenhengen her er tydeligere enn for Tabell 19 ovenfor, kan være at selv om enhetskostnaden per skyss-elev er lik mellom kommuner som har mange elever i friskoler og private skoler, og kommuner som har få elever, har vi sett at friskoler har høyere andel elever med krav om skyss. Dette vil gi økte driftsutgifter per innbygger, men ikke per elev som har skyss.

Tabell 20: Regresjonsanalyser. Sammenhengen mellom elever ved privatskoler og netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år som avhengig variabel (i kroner)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andel elever ved friskoler	197,7* (105,3)	169,8* (100,3)	246,0* (120,2)	223,5* (127,3)	240,3* (119,8)	34,00 (143,8)
Antall elever i kommunen		-0,00981*** (0,00294)	-0,0492*** (0,0101)	-0,0530*** (0,0146)	-0,0565*** (0,0145)	0,0169 (0,0215)
Andel elever i SFO		-816,7*** (129,1)	-774,8*** (256,3)	-803,5*** (265,4)	-780,0*** (258,6)	197,7** (99,40)
Sone			0,00120** (0,000448)		0,000840 (0,000493)	
Nabo				0,00332* (0,00160)	0,00167 (0,00164)	
Konstant	418,4*** (7,770)	596,0*** (27,45)	586,7*** (53,02)	583,2*** (58,06)	579,0*** (55,31)	358,9*** (36,64)
Observasjoner	1208	1208	1203	1203	1203	1208
R ²	0,004	0,108	0,179	0,175	0,183	0,012
# kommuner						422
# fylker			18	18	18	

*Note: Kolonnene (1)-(2) er estimert med minste kvadraters metode, mens modellen i kolonnene (3)-(5) er estimerte med fylkesfastefaste effekter, og kolonne (6) er estimert med kommunefaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Vi har så langt analysert netto driftsutgifter til skoleskyss per elev som mottar skoleskyss og per innbygger 6-15 år, hvor vi ikke fant signifikante kostnadsforskjeller av andelen friskoleelever på skoleskyssutgifter per skyss-elev, mens analysene av skyssutgifter per innbygger 6-15 år viste en signifikant positiv sammenheng. Videre analyserer vi netto driftsutgifter til skoleskyss per elev. Tabell 21 viser at kommuner som har mange elever i friskoler, er netto driftsutgifter til skoleskyss per elev høyere. Dette samstemmer med utgiftene per innbygger ovenfor og gjenspeiler at det er flere skyss-elever ved disse skolene.

Oppsummert kan vi si at for kommunene er enhetskostnaden per elev til skoleskyss på omtrent 2000 kroner årlig, mens utgiftene per elev som har krav på skyss, er 10 000 kroner. Siden flere elever ved friskoler har krav på skyss er utgiftene per innbygger og per elev høyere i kommuner

med mange elever i slike skoler. Enhetskostnaden per skyss-elev er imidlertid ikke signifikant forskjellig mellom kommuner som har flere elever i friskoler og kommuner med få elever i disse skolene.

Tabell 21: Regresjonsanalyse. Sammenhengen mellom andel elever i private skoler og netto driftsutgifter til skyss per elev (i 1000 kroner) ved skolen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andel elever ved friskoler	2,282** (1,109)	2,047* (1,061)	2,517* (1,336)	2,315 (1,420)	2,484* (1,345)	2,487 (1,877)
Antall elever i kommunen		-9,09e-05*** (2,92e-05)	-0,000435*** (0,000103)	-0,000441*** (0,000123)	-0,000476*** (0,000126)	-0,000254* (0,000137)
Andel elever i SFO		-7,217*** (1,248)	-6,423** (2,311)	-6,690** (2,412)	-6,453** (2,335)	2,177** (1,065)
Sone			1,05e-05** (4,44e-06)		8,49e-06 (5,09e-06)	
Nabo				2,61e-05* (1,37e-05)	9,51e-06 (1,40e-05)	
Konstant	3,599*** (0,0713)	5,175*** (0,256)	5,012*** (0,464)	5,011*** (0,498)	4,969*** (0,474)	3,549*** (0,276)
Observasjoner	1208	1208	1203	1203	1203	1208
R-kvadrert	0,007	0,109	0,170	0,162	0,172	0,022
# kommuner						422
# fylker			18	18	18	

*Note: Kolonnene (1)-(2) er estimert med minste kvadraters metode, mens modellen i kolonnene (3)-(5) er estimerte med fylkesfastefaste effekter, og kolonne (6) er estimert med kommunefaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

6.2. Fylkeskommuner

Som diskutert innledningsvis under skoleskyss, er utgiftene for kommunene ganske enkle å analysere og å identifisere, mens det er mer komplisert for fylkeskommunen. Fylkeskommunens utgifter til skoleskyss er en del av samferdselsbudsjettet og skoleskyssen organiseres og finansieres som en del av den samlede kollektivtrafikken. Det finnes derfor ikke presise mål på utgiftene som skiller skoleskyss fra annen kollektivtrafikk i fylkeskommunene og det finnes derfor heller ingen presise mål på utgiftene til skoleskyss for grunnskoleelevene og elevene i videregående opplæring.

Det finnes imidlertid informasjon i statistikken som kan hjelpe oss i å estimere enhetskostnaden for skyss av videregående elever. Vi har informasjon om samlede driftsutgifter til kollektivtrafikken, sammen med informasjon om andelen av reisene som er skolereiser og andelen av skolereisene som er til grunnskole og som er til videregående opplæring. Dermed

kan vi estimere driftsutgiftene og enhetskostnaden under forutsetning av at enhetskostnaden er lik mellom skolereiser og andre reiser.

Tallene i tabell 22 er estimerer. Det er flere mulige feilkilder. For det første er det netto driftsutgifter, slik at dette er den økonomiske belastningen som påføres fylkeskommunen. Inntektene (for eksempel fra kommunene) er trukket fra i utgangspunktet. For elever i videregående opplæring som har krav på gratis skoleskyss har imidlertid fylkeskommunene den fulle økonomiske belastningen. Sammenligningen mellom grunnskole og videregående skole blir dermed feil. Fylkeskommunenes økonomiske belastning for grunnskole vil være lavere enn tallene ovenfor og for videregående vil det sannsynligvis være noe høyere.

Tabell 22: Netto driftsutgifter til kollektivreiser

	2016	2017	2018	2019
Netto driftsutgifter til kollektivtrafikk per innbygger (fylkesgjennomsnitt)	2 125	2 122	2 240	2 251
Andel kollektivreiser som er skolereiser (fylkesgjennomsnitt)	0,37	0,35	0,33	0,32
Andel kollektivreiser med buss som er skolereiser for grunnskolen	0,25	0,24	0,24	0,24
Andel kollektivreiser med buss som er skolereiser for videregående skole	0,16	0,14	0,13	0,12
Netto driftsutgifter til kollektivtrafikk for skolereiser i VGS per VGS-elev	7 880	7 003	6 834	6 769
Netto driftsutgifter til kollektivtrafikk for skolereiser i grunnskole per grunnskole-elev		3 717	3 926	4 022

Regresjonsanalysen i tabell 23 nedenfor gir ingen indikasjoner på at det i fylker med mange privatskoleelever, er andre enhetskostnader enn i fylker med færre privatskoleelever. Uten kontroll for andre faktorer ser vi fra kolonne 1 at enhetskostnaden er lavere, men med kontroll for antall elever og andel elever på studieforberedende fag, forsvinner denne forskjellen. Kolonne 3 utnytter kun variasjon innad i fylkene over tid.

Tabell 23: Regresjonsanalyse. Sammenheng mellom andel elever i friskoler og netto driftsutgifter til skolereiser for videregående opplæring per elev som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)
Andel elever ved private skoler	-44,112*** (15,025)	-14,989 (25,340)	-18,564 (32,777)
Antall elever i fylket		0.0324 (0.145)	-1.706 (1.152)
Andel elever ved studieforberedende fag		-42,957*** (7,790)	-21,503 (27,489)
Konstantledd	10,279*** (1,098)	33,809*** (4,476)	39,634** (16,078)
Antall fylker	68	68	68
R-kvadrert	0.112	0.351	0.032
Antall fylker			17

*Note: Kolonnene (1)-(2) er estimert med minste kvadraters metode, mens kolonne (3) er estimerte med fylkesfastefaste effekter. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

7. Kommunesektorens samlede kostnader for elever i privatskoler

I de foregående kapitlene har vi beregnet gjennomsnittskostnader per elev for spesialundervisning og morsmålsopplæring og for skyssutgifter. I dette kapitlet sammenstiller vi disse gjennomsnittskostnadene med elevtallet i privatskoler for å få et mål på samlet kostnader for kommunene på kostnader knyttet til privatskoleelever.

7.1. Kommunene

I Tabell 24 beregner vi et samlet anslag på kommunenes direkte kostnader for elever i grunnskolen med utgangspunkt i analysene i kapittel 5 og 6. Vi ser både på en modell uten differensiering mellom barne- og ungdomstrinnet og en modell som tar hensyn til at det kan være kostnadsforskjeller mellom barne- og ungdomstrinnet. Som det kommer frem av tabellen beregner vi kommunesektorens direkte kostnader til å være drøyt 336 millioner i 2017, og drøyt 406 millioner i 2019 når vi bruker en ikke-differensiert enhetskostnad. Prisene er oppgitt i faste 2019-kroner.

Tabell 24: Direkte kostnader knyttet til privatskoleelever i grunnskolen

	2017	2018	2019
Skysskostnad per elev	1 950	2 228	2 243
Kostnad til spesialundervisning og morsmålsopplæring per elev	13 545	13 731	13 968
Kostnad til spesialundervisning og morsmålsopplæring barnetrinn	12 368	12 484	12 671
Kostnad til spesialundervisning og morsmålsopplæring ungdomstrinn	16 380	16 710	17 013
Totalt antall elever i privat grunnskole	21 703	23 380	25 059
Antall elever i privat barneskole	13 795	14 433	15 227
Antall elever i privat ungdomsskole	7 914	8 954	9 845
Direkte kostnad for kommunene knyttet til elever i privatskoler (i 1000 kr) – ikke differensier sats	336 288	373 121	406 231
Direkte kostnad for kommunene knyttet til elever i privatskoler (i 1000 kr) – differensiert etter hovedtrinn	342 569	381 893	416 641
Forskjell i beregnet kostnad (i 1000 kr) (differensiert-ikke differensiert)	6 281	8 772	10 410

Når vi legger til grunn en sats som differensierer kostnadene mellom barne- og ungdomstrinnet, blir beregnet direkte kostnad for elever i friskoler høyere. I figur 1 i kapittel 3 så vi at veksten i friskoleelever var størst i ungdomsskolen, og at også andelen av ungdomsskoleelever i friskoler er høyere enn andelen av barnetrinnselever. Dette gjenspeiles også når vi sammenligner beregningen av direktekostnader som er basert på differensiert sats med beregningene basert på

én sats. For de tre årene vi ser på øker forskjellen i beregnet direkte kostnad over de tre årene. Mens forskjellen på de to beregningene er på 6,2 millioner i 2017, er forskjellen 10,4 millioner i 2019. I samme periode har vi også hatt en økning i andelen ungdomsskoleelever i friskoler.

Analysene våre indikerer at ressursbruken knyttet både til spesialundervisning og morsmålsopplæring og skoleskyss er høyere når privatskoleandelen øker. Det indikerer at de beregnede direkte kostnadene for kommunen rapportert i tabellene over representerer et nedre anslag.

I KOSTRA er det en art 370 «Kjøp fra andre» som, ifølge veilederen, blant annet skal benyttes til å føre kostnader for skoleskyss, morsmålsopplæring og spesialundervisning for elever underlagt friskoleloven. Denne kostnadsarten kan også inkludere andre kostnader. Dataene vi benytter er tall hvor foretak, IKS og samarbeid holdes utenfor for å unngå at vi inkluderer kostnader knyttet til samarbeid mellom kommuner. For å undersøke i hvilken grad denne arten henger sammen med friskoleandelen, sammenligner vi totalkostnadene på art 370 for kommuner som har friskoler med kommuner som ikke har friskoler for 2019. Tallene er gjengitt i appendiks Tabell A 6. Denne sammenstillingen viser at av total utgift på art 370 for funksjonene 202 og 223 er knapt 20 prosent av totalkostnadene fra kommuner som ikke har elever i friskoler. Vi korrigerer derfor kostnadene til 80 prosent av totalbeløpet som er ført på art 370. Dette korrigerer da kun for at det føres på denne posten i kommuner som ikke har elever i friskoler, og vil ikke korrigere for at kommuner *med* friskoleelever også kan føre andre kostnader enn de som er knyttet til friskoleelever på denne kostnadsposten. Dette er en grov forenkling, og beregningen må anses som et øvre anslag på kommunenes direkte kostnader for elever i privatskoler.

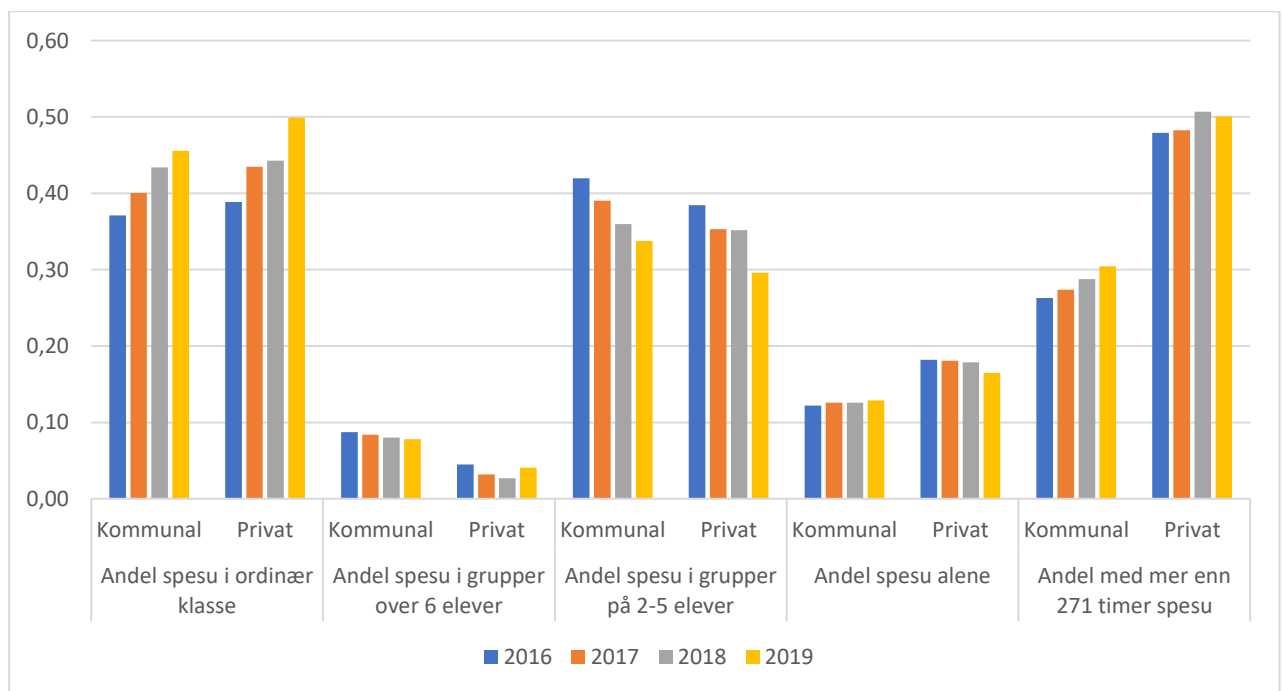
Tabell 25: Samlet utgift «Kjøp fra andre» for spesialundervisning, morsmålsopplæring og skyssutgifter (funksjonene 202 og 223).

	2017	2018	2019
Samlede utgifter ført på art «Kjøp fra andre» (i 1000 kr)	640 586	746 801	834 672
Korrigert til 80 % for å ta høyde for at denne posten brukes til annet enn elever i friskoler	512 469	597 441	667 737
Direkte kostnad per elev i privatskoler (i kr)	23 613	25 552	26 646

Sammenlignet med korrigerte kostnader som er ført på funksjon 202 og funksjon 223, art 370 «Kjøp fra andre», ligger våre kostnadsberegninger basert på årstimer lavere. I Tabell 24 viste vi at kommunenes direkte kostnader per elev i privatskoler var omtrent 15 000, mens de direkte kostnadene når vi baserer oss på kostnader som er ført opp som «Kjøp fra andre» ligger rundt

25 000. Vår vurdering er at dette utgjør et mulig intervall for den reelle direkte kostnaden per friskoleelev for kommunen. I Tabell 24 beregnet vi også total kostnader hvor vi la til grunn en differensiert sats. Beregningene med den differensierte satsen tilsier at total kostnadene øker når veksten i ungdomsskoleelever er høyere enn veksten i elever på barnetrinnet. Det kan være noe av den samme effekten som gir økningen vi ser i enhetskostnad per friskoleelev når vi legger til grunn kostnader regnskapsført som «Kjøp fra andre». I beregningen av direkte kostnad per elev basert på denne kostnadsføringen, kan vi ikke differensiere mellom barne- og ungdomstrinnet.

Det er relativt stor forskjell mellom det lave og det høye anslaget på kostnad per elev knyttet til friskoleelever. Vi skal se nærmere på mulige faktorer som kan forklare disse forskjellene. Beregninger av gjennomsnittsprisen per lærerårstime kan være for lav, eller det kan være forskjeller i enhetskostnaden mellom kommunale- og private skoler. I og med at privatskoler oftere har færre elever kan smådriftsulemper gi høyere enhetskostnader. Man kan også tenke seg at spesialundervisningen organiseres ulikt mellom offentlige og private skoler.

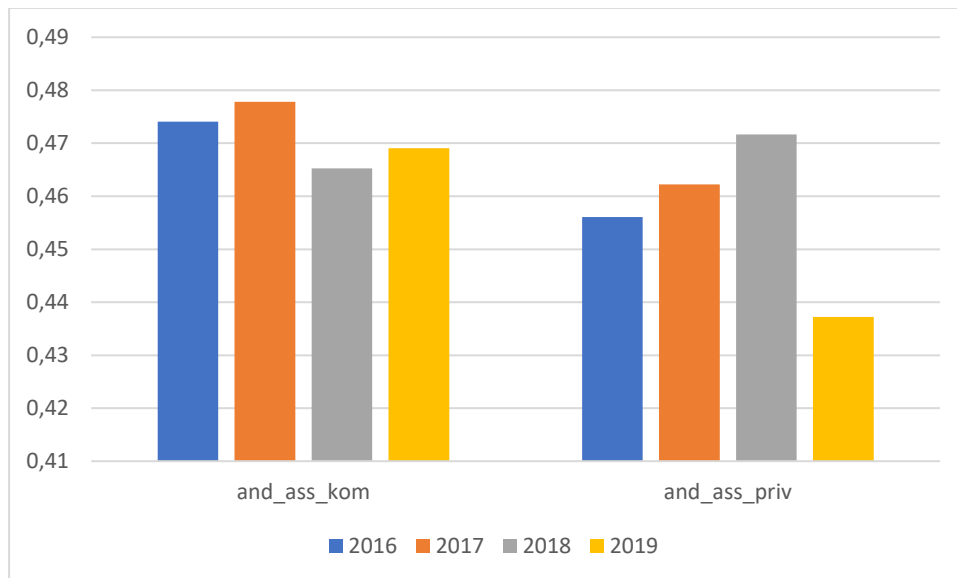


Figur 5: Organisering av spesialundervisning i kommunale og private grunnskoler, 2016-2019

Det finnes informasjon i GSI om hvordan spesialundervisningen organiseres i grunnskolen. I figuren over viser vi forskjeller mellom organiseringen i private og kommunale grunnskoler av spesialundervisning. Det store bildet er at organiseringen er relativt lik, men for private skoler ser vi en noe større andel som mottar spesialundervisning hovedsakelig alene, og tilsvarende en

noe lavere andel som mottar spesialundervisning i grupper på flere enn 6 elever. For de tilfellene som mottar mer enn 271 timer spesialundervisning er det en betydelig større andel i private skoler. Trenden for utvikling over tid er relativt lik mellom kommunale og private skoler, hvor det er en tydelig trend med økende andel spesialundervisning hovedsakelig i ordinær klasse, og en avtakende trend for organisering av spesialundervisning i grupper på 2-5 elever. Dette er faktorer som tilsier at kostnadene til spesialundervisning og morsmålsopplæring per elev er høyere i privatskoler sammenlignet med offentlige skoler.

En siste parameter som kan innebære forskjeller mellom offentlige og private med tanke på organisering av spesialundervisningen, og som kan gi forskjeller i enhetskostnader, kan være bruken av assistenter. I GSI finner vi også informasjon om antall elever som får time med assistenter. Med utgangspunkt i dette har vi beregnet andelen elever med spesialundervisning som får time med assistenter for henholdsvis elever i kommunale og private grunnskoler. Her ser vi at assistentbruken er noe høyere i de kommunale grunnskolene, hvor den ligger rundt 47 prosent, mens de private skolene har en elevandel med assistenter på i underkant av 46 prosent. Hvis vi ser bort ifra 2019 er det ikke store forskjeller mellom kommunale og private skoler, men i 2019 reduseres assistentbruken i private skoler til knappe 44 prosent mot de kommunale skolene som har en assistentbruk på knappe 47 prosent.



Figur 6: Assistentbruk i spesialundervisning for kommunale og private grunnskoler, andel

Både det at privatskolene i gjennomsnitt har færre timer per elev med assistent, og samtidig har relativt mange flere spesialundervisningselever som mottar mer enn 271 timer, indikerer at det kan være noen forskjeller mellom kommunale og private skoler som kan føre til ulike

enhetskostnader. Siden det vil være billigere å benytte assistenter enn undervisningspersonell, og privatskoler benytter færre assistenter, kan vi korrigere beregningene i Tabell 24 for forskjeller i assistentbruk mellom offentlige og private. Basert på tall fra KS sitt PAI-register over lønn for ulike yrkesgrupper i offentlig sektor, kan vi for 2019 legge til grunn at en assistent har en gjennomsnittlig månedslønn på kr 31 064. Tilsvarende for en lærer er kr 41 475. Dette tilsier at en assistent koster 75 prosent av det en lærer koster. Når vi legger dette til grunn, sammen med ulik assistentbruk, vil vi få en beregnet kostnad per elev som mottar spesialundervisning som er knapt 1 prosent høyere for elever i privatskoler enn elever i offentlig skole. Vi legger da til grunn en gjennomsnittlig årstimepris på kr. 1001 for barnetrinnet og 1132 for ungdomstrinnet for 2019, og får beregnet kostnad for spesialundervisning og morsmålsopplæring på 14 086 i 2019. Når vi også forventer at den reelle skysskostnaden per elev sannsynligvis er noe høyere for elever i friskoler, har vi grunn til å tro at en beregnet kostnad per elev på 16 000 (utgifter til spesialundervisning, morsmålsopplæring og skyss) undervurderer de faktiske kostnadene per elev som kommunene har for elever i friskoler.

7.2. Fylkeskommunene

Beregnet direkte kostnad for fylkeskommunen knyttet til elever i privatskoler ligger i overkant av 21000 per elev når vi ser på skysskostnader og kostnader til spesialundervisning og morsmålsopplæring samlet. Med drøyt 15 000 elever i privatskoler gir det en total kostnad for fylkeskommunen for privatskoleelevene på ca. 332 millioner i 2019. Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene på enhetspris her, og basert på analysene våre må dette ses på som et øvre anslag på de direkte kostnadene.

Tabell 26: Direkte kostnad for fylkeskommunen av elever i privatskoler

	2017	2018	2019
Skysskostnad per elev	7 003	6 834	6 769
Kostnad til spesialundervisning og morsmålsopplæring per elev	14 239	14 400	14 991
Totalt antall elever i privat videregående	15 298	15 189	15 255
Direkte kostnad for fylkeskommunene knyttet til elever i privatskoler (i 1000 kr)	324 960	322 523	331 949

For videregående opplæring så vi en tendens til at enhetskostnadene var lavere i fylkeskommuner med høyere andel elever i friskoler. Den videregående skolen er mye bredere sammensatt enn grunnskolen og kostnadene mellom de ulike tilbudene varierer i større grad.

En årsak til denne noe overraskende sammenhengen, er at friskolene i gjennomsnitt har et annet utdanningstilbud enn de fylkeskommunale skolene. Kostnaden for en elev ved studieforberedende fag er for eksempel en god del lavere enn for en elev ved yrkesfaglige utdanningsprogram. En oversikt over utdanningstilbudet for skoleåret 2019-2020 viser at andelen elever ved private skoler var på 10,15 prosent ved studieforberedende fag og 4,09 prosent ved yrkesfaglige utdanningsprogram.

Utdanningsdirektoratets statistikk gir ytterligere informasjon om utdanningstilbudet ved privatskoler og fylkeskommunale skoler. Tabell 27 nedenfor gir informasjon om andelen elever ved ulike utdanningsprogram. Disse er rangert etter andelen elever ved private skoler.

Tabell 27: Oversikt over andel privatskoleelever etter utdanningsprogram og utgift per bruker for 2019

Utdanningsprogram	Andel elever ved privatskoler (i %)	Utgifter per bruker
Studieforberedende utdanningsprogram, samlet	10,36	74 052
Yrkesfaglige utdanningsprogram, samlet	4,27	108 827
Naturbruk	17,96	129 158
Studiespesialisering	12,31	69 329
Medier og kommunikasjon	9,43	75 704
Musikk, dans og drama	6,37	124 339
Service og samferdsel	4,78	104 944
Design og håndverk	4,45	107 665
Kunst, design og arkitektur	4,42	76 127
Helse- og oppvekstfag	4,09	89 145
Bygg- og anleggsteknikk	3,27	105 951
Idrettsfag	2,18	79 700
Restaurant- og matfag	2,16	118 994
Elektrofag	2,03	103 113
Teknikk og industriell produksjon	2,01	109 019

Note: Informasjon om utgift per bruker er hentet fra SSB, tabell 12399, hvor vi bruker netto driftsutgifter ekskl. gjesteelevutgifter og -inntekter. Andel elever i privatskoler er beregnet med tall fra utdanningsdirektoratets statistikk for videregående skole.

Som vi ser fra denne oversikten er utdanningstilbudet av yrkesfaglige utdanningsprogram ved private skoler svært beskjedent, sett bort fra naturbruk som er et ganske kostbart utdanningsprogram. De fleste andre yrkesfagene har andel elever ved private skoler på mellom 2 prosent og 5 prosent. De studieforberedende fagene representerer også over 60 prosent av alle

elever i den videregående skolen. Utgiftene per elev i den private skolen vil dermed være lavere og en viktig årsak til det, er at andelen elever på studieforberedende fag er på 81 prosent ved privatskolene og 62 prosent i de fylkeskommunale skolene. Vi ser også at utgiftene til studiespesialisering er vesentlig lavere enn alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

7.3. Indirekte kostnader

I tillegg til de direkte kostnadene analysert her, kan det godt tenkes at kommunene og fylkeskommunene har en del indirekte kostnader knyttet til elever ved friskoler. Vi har i analysene så langt sett på en rekke direkte kostnader som kommunesektoren har, slik som spesialundervisning og skoleskyss. Indirekte kostnader, kan for eksempel være knyttet til at man bør ha noe beredskapskapasitet knyttet til elevene ved friskolene. Kommunene og fylkeskommunen vil i mange tilfeller planlegge sin kapasitet ut fra antall barn i opplæringspliktig alder og andelen av barna som vil gå på friskoler er en usikker parameter. Å opprettholde slik kapasitet er en utgift som ikke er synliggjort i like stor grad. Det kan være bygningsmasse som må være dimensjonert etter flere elever enn elevene i den kommunale og fylkeskommunale skolen. Det kan også være kapasitet i klasserommet ved at kommunene må planlegge bemanning ut fra flere elever enn man har. Dette er imidlertid *ikke* knyttet til andre utgifter som kommunene har ved disse barna. Trekket i rammeoverføringen til kommunene er kun knyttet til grunnskole og andre utgifter til innbyggerne er upåvirket.

Det er vanskelig å kvantifisere disse indirekte kostnadene for kommunene og fylkeskommunene. Det vil også variere fra kommune til kommune i hvor stor grad man skal hensynta slik usikkerhet. I kommuner hvor friskolen(e) er lokalisert til et mindre geografisk område med stabil elevtilgang og steder hvor elevtallet varierer i liten grad, er behovet for slik beredskap mindre. I alle tilfeller er kommunene nødt til å planlegge kapasiteten ut fra stadige svingninger i elevtall og det er derfor stor usikkerhet knyttet til omfanget av de indirekte kostnadene. Vi beholder dem derfor som en usikkerhetsfaktor med betydning for det samlede anslaget.

8. Kommunesektorens mulige innsparinger ved elever i friskoler

Vi har i foregående kapitler gjort beregninger av kommunesektorens kostnader knyttet til elever i friskoler. Et annet relevant element for å vurdere trekkordningen er å analysere hva som er kommunesektorens mulige innsparinger knyttet til elever i friskoler. Verken beregningene av kostnader eller beregningene av mulige innsparinger kan gi svar på de faktiske kostnadene og de faktiske innsparingene, men fungerer som et anslag med usikkerhet.

Dette kapittelet er lagt opp med en generell diskusjon av innsparingsmuligheter i lys av forskjellen mellom marginalkostnader og gjennomsnittskostnader i starten, etterfulgt av analyser for grunnskole og videregående opplæring. Vi benytter netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år som mål på kommunesektorens utgifter.

Analysene for kommunene har klare fordeler. Det faktum at grunnskoleopplæringen er relativt homogen, samtidig som vi har mange kommuner, gjør analysene mer troverdig. For fylkeskommunene har vi et motsatt bilde ved at vi har både få fylker (18 i 2019) og et heterogent opplæringstilbud. Regresjonsresultatene fra fylkeskommuneanalysene vil derfor være vanskeligere å trekke konklusjoner fra, og vi må derfor i større grad støtte oss på supplerende vurderinger i konklusjonene.

8.1. Forskjellen på marginalkostnad og gjennomsnittskostnad

Satsen som utgjør grunnlaget for rammetrekket, tar utgangspunkt i *gjennomsnittskostnaden* per elev i offentlig skole. Gjennomsnittskostnaden fanger opp alle kostnader knyttet til undervisning og deler disse kostnadene på alle elever. Kostnader knyttet til undervisning består både av faste- og variable kostnader, hvor særlig opprettelsen av en klasse er forbundet med store kostnader. Når klassen først er opprettet vil kostnadene i liten grad variere med antall elever. Kostnader (besparelser) knyttet til å øke (redusere) klassen med én elev reflekterer marginalkostnader, altså den ekstra kostnaden (besparelsen) knyttet til å undervise en ekstra (færre) elev.

Dersom marginalkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden, vil en økning i antall elever bidra til å redusere gjennomsnittskostnaden. Så lenge elevtallsendringen ikke fører til at klasser legges ned eller opprettes, vil marginalkostnaden ved undervisning typisk være lavere enn gjennomsnittskostnaden. Siden gjennomsnittskostnaden deler totale kostnader på alle elever, vil flere elever bety at man kan fordele de faste kostnadene på flere, noe som vil gi en lavere

gjennomsnittskostnad per elev. På samme måte vil færre elever bety at de faste kostnadene fordeles på færre elever, og vil dermed isolert sett bidra til å gi en høyere gjennomsnittskostnad per elev. Når en elev forlater en offentlig skole og velger et privat opplæringstilbud, er det derfor marginalkostnaden som reflekterer innsparingsmulighetene.

For å vurdere nivået på trekket og satsene som benyttes er det derfor hensiktsmessig å finne et mål på gjennomsnittlig marginal besparelse ved at kommunens innbyggere velger et privat tilbud fremfor det offentlige.

8.2. Innsparingsmuligheter for kommunene

For å estimere den marginale besparelsen knyttet til en økning friskoleelever estimerer vi en modell med netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år som avhengig variabel. Ved å beregne utgiftene per innbyggere 6-15 år har vi relatert kostnadene til noe som ikke varierer selv om friskoleandelen øker. Det totale antall elever i grunnskolen følger antall innbyggere 6-15 år, og vil ikke påvirkes selv om friskoleandelen øker. Dersom netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år endres som følge av en endring i antall friskoleelever per innbygger 6-15 år, så kan denne endringen tolkes som kostnadsendringen knyttet til endringen i friskoleelever.

I modellen er antall elever i friskole per innbygger 6-15 år i kommunen den sentrale forklaringsvariabelen. I tillegg inkluderer vi antall innbyggere 6-15 år, sonekriteriet og frie inntekter per innbygger, samt årsummyer som kontrollvariabler. Sonekriteriet er hentet fra kriteriedataene i inntektssystemet, og fanger opp reiseavstander innenfor soner i kommunen. Denne variabelen er inkludert for å fange opp bosettingsmønster i kommunen. Spredt bosettingsmønster forventes å gi høyere kostnader dersom det også innebærer at man må organisere undervisningstilbudet i flere og mindre skoler. Antall innbyggere 6-15 år fanger opp størrelsen på målgruppen for grunnskoleundervisning, hvor kommuner med mange innbyggere i denne aldersgruppen forventes å kunne ha noen stordriftsfordeler. Frie inntekter er inkludert i modellen for å fange opp at kommunenes økonomiske handlingsrom kan påvirke kostnadene, hvor man forventer at høyere frie inntekter er assosiert med et høyere utgiftsnivå. Priser er deflatert med kommunal deflator til faste 2019-kroner. De tre årene 2017-2019 er inkludert i analysene.

Vi estimerer tre modeller i tabell 28, hvor forklaringsvariablene er de samme, mens vi varierer hvilke KOSTRA-funksjoner som inngår i utgiftsmålet for den avhengige variabelen. I kolonne 1 har vi kun inkludert funksjon 202 (grunnskole). I kolonne 2 utvider vi utgiftsmålet til også å

inkludere funksjon 222 (skolelokaler), mens vi i kolonne 3 har inkludert alle de tre funksjonene 202, 222 og 223 (grunnskole, skolelokaler og skoleskyss). Når vi inkluderer alle de tre funksjonene, fanger vi opp både kostnader og besparelser knyttet til elever i friskoler. Vi kan da tolke estimatet som angir gjennomsnittlig marginal besparelse som netto marginal besparelse, hvor også eventuelle økte (eller reduserte) skysskostnader er hensyntatt. Vi estimerer først modellen uten kommunefaste effekter (pooled OLS). Resultater fra disse modellene er presentert i tabell 28.

Tabell 28: Regresjonsresultater med korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger 6-15 år som avhengig variabel, 2017-2019. Estimert med pooled OLS.

	(1) Funksjon 202	(2) Funksjon 202+222	(3) Funksjon 202+222+223
Friskoleelever per innbygger 6-15 år	-51883*** (7049)	-63125*** (8621)	-60952*** (8761)
Innbygger 6-15 år	-1,670*** (0,241)	-2,093*** (0,295)	-2,374*** (0,300)
Frie inntekter per innbygger	1429*** (30,61)	1881*** (37,43)	1897*** (38,04)
Sone	0,0587*** (0,0121)	0,0810*** (0,0147)	0,0906*** (0,0150)
Konstant	16765*** (2217)	10288*** (2712)	12746*** (2755)
Observasjoner	1213	1213	1213
R2	0,684	0,710	0,709

*Note: Modellene er estimert med minste kvadraters metode (pooled OLS). Årsdummyer er inkludert som kontrollvariabel. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Når vi ser på resultatene i tabell 28, ser vi at effekten av friskoleelever som andel av innbyggerne 6-15 år er negativ og signifikant på 1 prosent nivå i alle modellspesifikasjoner, mens sonekriteriet er positiv og signifikant på 1 prosentnivå. Det positive koeffisientestimatet for innbyggere 6-15 år og det negative koeffisientestimatet for sonekriteriet er i henhold til forventningene, og indikerer at kostnadene reduseres med flere innbyggere 6-15 år (stordriftsfordeler), og øker med spredt bosettingsmønster/reiseavstander i sonen. I tillegg finner vi signifikant positiv sammenheng mellom frie inntekter per innbygger og utgiftene. Interessevariabelen vår er andel friskoleelever per innbygger 6-15 år, og vi vil se nærmere på tolkningen av koeffisientestimatet for denne variabelen i de ulike spesifikasjonene.

I kolonne 1 har vi estimert modellen kun med netto driftsutgifter på funksjon 202 som avhengig variabel. Det er denne kostnadsfunksjonen som fanger opp utgiftene knyttet til undervisning.

Koeffisientestimatet på -51 883 kan tolkes som at ved en økning i antall friskoleelever på 1, så reduseres utgifter til undervisning med ca. 52 000. Videre, i kolonne 2, inkluderer vi utgifter til skolebygg (funksjon 222) i utgiftsgrunnlaget, og er består da av de samme utgiftsfunksjonene som benyttes i trekkstatsene. Koeffisientestimatet for andel friskoleelever er da på -63 125, og kan på samme måte tolkes som reduksjonen i utgifter ved en økning i friskoleelever med 1 elev. I siste kolonne har vi inkludert alle regnskapsfunksjoner som kan innebære både kostnadsøkning og besparelser knyttet til elever i friskoler, ved også å inkludere utgifter til skoleskyss (funksjon 223). Innsparingsmulighetene er estimert å være noe mindre sammenlignet med kolonne 2. Når alle utgifter er inkludert (kolonne 3) finner vi at den estimerte innsparingen er på 60 952 ved en økning i friskoleelever med 1.

Dette estimatet på innsparingsmulighetene er basert på regresjoner for de tre årene 2017-2019, og kan dermed ses på som en gjennomsnittlig innsparingsmulighet for de tre årene, målt i 2019-kroner. Vi kan sammenligne dette estimatet med trekkstatsen som ligger til grunn for 2019, som er på kr. 96084. Trekkstatsen ligger noe over den estimerte innsparingsmuligheten. Hvis vi tar gjennomsnittet av trekkstatsene for årene 2017-2019, som er mer sammenlignbart med beregningene i analysene for disse tre årene, er trekkstatsen 92 790.¹⁰ Dette er nærmere den estimerte marginale besparelsen, men ligger fortsatt over.

Siden pooled OLS utnytter tverrsnittsvariasjonen i dataene, kan forskjeller mellom kommuner som det ikke er kontrollert for, bidra til skjeve estimater (utelatt variabelproblem). Dersom det er variasjon over tid i andelen friskoleelever, kan denne tidsserievariasjonen utnyttes til å identifisere effekten av endring i friskoleelever, gjennom å analysere modellen med kommunefaste effekter. En slik tilnærming vil redusere problemet med utelatte variabler. Resultater fra analyser med kommunefaste effekter er rapportert i tabell 29.

Vi ser at antall innbyggere 6-15 år har negativt fortegn i alle spesifikasjonene og signifikant på 10 prosent nivå. Sonekriteriet har relativt lite tidsserievariasjon, og er ikke signifikant i noen av spesifikasjonene. Frie inntekter per innbygger er positiv og signifikant på 1 prosent nivå i alle spesifikasjoner.

¹⁰ Trekkstats 2017 og trekkstats 2018 er deflatert til 2019-kroner før vi beregner gjennomsnittet av trekkstatsen for de tre årene 2017-2019.

Tabell 29: Regresjonsresultater med netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år som avhengig variabel, 2017-2019. Estimert med kommunefaste effekter.

	(1) Funksjon 202	(2) Funksjon 202+222	(3) Funksjon 202+222+223
Friskoleelever per innbygger 6-15 år	-33998* (18262)	-42703* (22080)	-40308* (22134)
Innbygger 6-15 år	-4,771* (2,536)	-5,229* (3,067)	-5,246* (3,074)
Frie inntekter per innbygger	600,5*** (159,7)	615,3*** (193,1)	615,7*** (193,6)
Sone	-0,119 (0,113)	-0,0928 (0,136)	-0,0872 (0,137)
Konstant	84177*** (12479)	106391*** (15088)	109757*** (15125)
Observasjoner	1213	1213	1213
R2	0,116	0,120	0,112
Antall kommuner	423	423	423

*Note: Modellene er estimert med kommunefaste effekter. Årsdummyer er inkludert som kontrollvariabel. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Vår interessevariabel er elever i friskoler per innbygger 6-15 år. Koeffisientestimatet for denne variabelen er negativ og signifikant på 10 prosent nivå i alle tre modellspesifikasjonene. Estimert følger samme trend som i analysene uten kommunefaste effekter: vi estimerer det største marginale innsparingspotensial når vi kun inkluderer utgifter til undervisning og skolelokaler. Estimert potensial for innsparing reduseres noe når vi også inkluderer skyssutgifter. I kolonne 1 har vi kun inkludert utgifter til funksjon 202. Koeffisientestimatet på -33 998 indikerer at når det blir én ekstra elev i friskoler så har kommunen en gjennomsnittlig kostnadsbesparelse på ca. kr. 34 000 for undervisning. I kolonne 2 inkluderer vi i tillegg utgifter knyttet til skolelokaler (funksjon 222). Vi benytter da samme utgiftsgrunnlag som satsen i trekkordningen er basert på. Når vi også inkluderer kostnader til skolelokaler estimeres marginal kostnadsbesparelse ved én ekstra elev i friskoler til kr. 42 703.

I grunnlaget for treksats er funksjon 223 (skoleskyss) naturlig nok holdt utenfor siden kommunen fortsatt har finansieringsansvaret for skoleskyssen selv om elevene går i friskole. For å vurdere innsparingsmulighetene ved elever i friskoler bør likevel denne funksjonen inkluderes i utgiftene. For mange kommuner kan elever i friskoler innebære økte skysskostnader, men man kan også tenke seg lavere skysskostnader dersom eleven bor nærmere friskolen enn den offentlige skolen. Ved å inkludere funksjon 223 når vi estimerer marginal

kostnadsbesparelse, har vi samtidig også inkludert alle kostnader som kommunen har for disse elevene. Koeffisientestimatet i kolonne 3 viser at marginal kostnadsbesparelse ved en ekstra elev i friskoler, når alle relevante utgifter er inkludert, er på kr. 40 380 i gjennomsnitt. At dette fanger opp gjennomsnittlig marginal besparelse, indikerer at det er kommuner, som på marginen (altså ved én ekstra elev i friskoler) både har høyere og lavere innsparing enn gjennomsnittet. Siden koeffisientestimatet er signifikant på 10 prosent nivå betyr det at koeffisienten er estimert med noe usikkerhet. Vi har også estimert en tilsvarende modell hvor også utgifter til skolefritidsordning (funksjon 215) er inkludert. Den estimerte kostnadsbesparelsen per nye elev i friskoler påvirkes ikke ved denne utvidelsen av utgiftsgrunnlaget sammenlignet med estimatet i kolonne 3. Vi velger derfor å gå videre med estimatet på 40 380 kroner som et mål på den marginale besparelsen ved en ekstra elev i friskoler.

Den marginale besparelsen som er estimert med kommunefaste effekter (kr. 40 380 i gjennomsnitt) er betydelig lavere enn den marginale besparelsen estimert uten kommunefaste effekter (kr. 60 952 i gjennomsnitt). Begge estimatene ligger under trekkssatsen for 2019 som var kr. 96 084. Estimaten gir et anslag på gjennomsnittlig besparelse, som indikerer at det er kommuner som realiserer høyere innsparing og kommuner som realiserer lavere innsparinger per nye elev. For å få et bilde på intervallet innsparingene ligger innenfor kan vi beregne øvre og nedre nivå på innsparingene ved hjelp av standardavviket som er oppgitt sammen med koeffisientestimatet i tabell 28 og tabell 29. For koeffisientestimatet på -60 952 kan vi se fra tabell 28, kolonne 3 at tilhørende standardavvik er på 8761. Intervallet for innsparingsmulighetene, innenfor et 95 prosent konfidensintervall, som er assosiert med gjennomsnittet på -60 952 er dermed mellom -78 123 og -43 780. Den faktiske trekkssatsen på 96 084 ligger ikke innfor intervallet for sannsynlige verdier på den marginale innsparingsmuligheten fra disse beregningene. Den nedre verdien på intervallet for marginal innsparingsmulighet er på -43 780. Dette ligger nærmere den gjennomsnittlige besparelsen estimert med kommunefaste effekter, som i gjennomsnitt er på -40 380. Standardavviket for dette koeffisientestimatet kan vi lese ut fra kolonne 3 i tabell 29 at er på 22 134. Mulighetsrommet, innenfor 95 prosent konfidensintervall, for marginal innsparing med utgangspunkt i denne modellen, ligger dermed mellom kr. -83 763 og kr. 3002. Konfidensintervallet angir dermed at marginal innsparingsmulighet fra analysene med kommunefaste effekter kan ligge mellom en besparelse på nesten 84 000 til en kostnad på 3002

for en ekstra elev i friskoler. Dette reflekterer at signifikansnivået på 10 prosent innebærer at estimatet er upresist.

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til slike beregninger. Når vi sammenlignet konfidensintervallene for innsparingsmuligheter i de to ulike analysene, ser vi at konfidensintervallet for pooled OLS-resultatene i sin helhet ligger innenfor konfidensintervallet fra analysene med kommunefaste effekter. Dette koeffisientestimatet er også presist estimert. Som et mål på kommunenes marginale innsparingsmulighet velger vi derfor å støtte oss på estimatet fra pooled OLS-analysene i tabell 28, og anslår at gjennomsnittlig marginal innsparing for kommunene ved at en ekstra elev velger et friskoletilbud er på ca. kr. 61 000. Denne beregningen inkluderer også eventuelle kostnader kommunene har knyttet til friskoleelevene, og kan ses på som en netto kostnadsreduksjon for kommunen per elev i friskoler.

Tabell 30: Analyser med gruppestørrelse 2 som avhengig variabel. Årene 2017-2019.

	(1) Pooled OLS	(2) FE
Friskoleelever per innbygger 6-15 år	-2,933*** (0,922)	-5,797** (2,732)
Frie inntekter per innbygger	-0,171*** (0,00413)	-0,0540** (0,0260)
Innbyggere 6-15 år	0,000125*** (1,29e-05)	-0,00135*** (0,000475)
Konstant	24,71*** (0,280)	19,50*** (1,917)
Observasjoner	1259	1259
R2	0,626	0,072
Antall kommuner		423

*Note: Modellene i kolonne 1 er estimert med minste kvadraters metode (pooled OLS), mens kommunefaste effekter er benyttet i kolonne 2. Årsdummyer er inkludert som kontrollvariabel. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

I samtale med kommuner om hvordan friskoleelever påvirker kostnader, trekkes det frem at det kan virke inn på gruppestørrelse og mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler. For å undersøke om det er noen støtte for dette i dataene estimerer vi en modell med gruppestørrelse 2 som avhengig variabel og andel elever i friskoler, frie inntekter per innbygger og innbyggere 6-15 år som forklaringsvariabler. Vi estimerer med og uten kommunefaste effekter, og benytter data for årene 2017-2019. Vi fokuserer primært på interessevariabelen vår som er andel elever i friskoler. Både modellen estimert uten kommunefaste effekter (pooled OLS) og modellen med kommunefaste effekter indikerer at høyere andel elever i friskoler reduserer gruppestørrelse 2.

Betydningen er større når vi kun utnytter tidsserievariasjon (kommunefaste effekter). Med mindre kommunen kan endre på skolestruktur eller legge ned klasser når innbyggere velger en friskole fremfor en offentlig skole, gir dette resultatet støtte for at det kan være krevende, i alle fall på kort sikt, å redusere kostnadene tilsvarende 80 prosent av gjennomsnittskostnadene per elev.

8.3. Innsparingsmuligheter for fylkeskommunene

Siden det i 2019 kun var 18 fylker, er det mer krevende å analysere innsparingsmulighetene for fylkeskommunene med standard regresjonsanalyser, da vi har få observasjonsenheter. I tillegg er opplæringstilbudet sammensatt, og fylkene varierer betydelig med tanke på blant annet reiseavstander. Det betyr at det er mange faktorer som kan gi store utslag i kostnader mellom fylkene.

For å tilnærme oss et anslag på innsparingsmulighetene estimerer vi en modell med netto driftsutgifter til videregående opplæring¹¹ som avhengig variabel. Vi bruker data for årene 2017-2019, og estimerer uten fylkesfaste effekter, altså pooled OLS. Sentrale forklaringsvariabler er andelen friskoleelever for henholdsvis yrkesfag og studieforbereende. I tillegg kontrollerer vi for frie inntekter per innbygger, reiseavstander per innbygger og inverst elevtall for henholdsvis studieforbereende og yrkesforberegende.

Modellen utvides gradvis. Enkleste modell inkluderer kun de sentrale forklaringsvariablene som måler andelen av elever i yrkesfag og studieforberegende som er i friskoler. Videre inkluderer vi kjennetegn ved fylket; antall innbyggere 16-19 år, frie inntekter per innbygger og reiseavstand per innbygger. Variabelen for reiseavstand er hentet fra kriteriedataene for fylkeskommunen (Grønt hefte). Til slutt inkluderer vi inverst elevtall i yrkesfag og studieforberegende for å fange opp eventuelle smådriftsulemper. Regresjonsresultatene er presentert i tabellen under.

¹¹ Vi inkluderer de samme KOSTRA-funksjoner som benyttes i grunnlaget for treksatsene, i tillegg inkluderer vi utgifter på funksjonene 561 og 562.

Tabell 31: Netto driftsutgifter til videregående opplæring per elev som avhengig variabel. Årene 2017-2019.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Utgifter VGO totalt		Utgifter studieforb.	
Friskoleandel yrkesfag	-195920*** (48351)	-65445** (29203)	-33071 (28738)	
Friskoleandel studieforb.	-48904*** (9109)	-77475*** (11245)	-74286*** (10076)	-99508*** (8983)
Frie inntekter per innbygger		0,758*** (0,146)	0,577*** (0,153)	1,052*** (0,116)
Innbyggere 16-19 år		-0,149 (0,147)	-0,465** (0,202)	-0,327* (0,168)
Reiseavstand per innbygger		341,4*** (85,06)	1026*** (228,9)	550,4*** (109,0)
Elever studieforb. (invers)			-1,504e+08*** (5,342e+07)	-4,845e+07*** (1,572e+07)
Elever yrkesfag (invers)			6,027e+07* (3,288e+07)	
Konstant	174171*** (2619)	156302*** (3622)	161589*** (6205)	150396*** (4298)
Observasjoner	52	52	52	52
R2	0,543	0,875	0,905	0,916

*Note: Modellene er estimert med minste kvadraters metode (pooled OLS) *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

For andel elever i studieforberedende i friskoler finner vi en signifikant negativ sammenheng i alle spesifikasjonene, mens koeffisientestimatet for andelen elever i yrkesforberedende friskoler variere fra et høyt estimat i den enkleste modellen til en ikke signifikant koeffisient i den fullspesifiserte modellen. Siden det er flere fylker som ikke har et yrkesfaglig tilbud i friskoler, og det varierer mellom fylkene hvilke utdanningsprogram innenfor yrkesfag som tilbys, vil det være mye «støy» i dataene som gjør det vanskelig å identifisere en betydning av friskoleandelen innen yrkesfagene på utgiftene. For studieforberedende er det både et større tilbud av utdanningsprogrammer, i tillegg til at det er et mer utbredt tilbud over hele landet. Dette kan forklare at koeffisientestimatet for friskoleandelen innen studieforberedende holder seg mer stabil selv om modellen utvides. Evaluert for den fullspesifiserte modellen i kolonne 3 finner vi en marginal innsparingsmulighet for fylkene ved en økning på en friskoleelev innen studieforberedende på 74 286.

I kolonne 4 har vi estimert tilsvarende modell som i kolonne 3, men vi har endret den avhengige variabelen til å gjelde netto driftsutgifter for studieforberedende. De fellesførte kostnadene er

fordelt etter andelen elever i studieforberevende. Med denne modellen er marginal innsparingsmulighet estimert til 99 508.

Estimatene på disse innsparingsmulighetene må ikke tolkes bokstavelig, men de antyder at det kan være betydelige innsparingsmuligheter når elever velger et friskoletilbud. Innsparingsmuligheten er særlig tydelig for studieforberevende, mens estimatene for yrkesfagene er lite robuste. Vi har også estimert modellene med fylkesfaste effekter (ikke rapportert i tabellen). Da finner vi ingen signifikant effekt. At vi ikke finner signifikant effekt på estimatene med fylkesfaste effekter trenger ikke å bety at fylkene ikke har innsparingsmuligheter knyttet til elever i friskoler. Fylkesfaste effekter er en streng spesifisering, og er avhengig av variasjon i tidsdimensjonen for identifikasjon av effekter. En slik spesifisering er særlig krevende når vi i tillegg har få observasjonsenheter.

Sammenlignet med trekktsatsen for 2019 på 122 468 ligger estimatene for mulige innsparinger lavere. Dersom trekkordningen hadde hatt en separat sats for studieforberevende utdanningsprogram som reflekterte enhetskostnader til de studieforberevende utdanningsprogrammene, ville trekktsatsen vært på 113 000 når vi bruker samme tallgrunnlag som beregningene av trekktsatsene for 2019, og tilsvarende for yrkesfag ville vært 129 000. Basert på regresjonsanalysene våre, er det ikke mulig å gi et sikkert anslag på hva innsparingsmuligheten er for elever i yrkesfaglig frittstående skole.

Uavhengig av det regresjonsanalysene kan avdekke, er sentrale faktorer fra den deskriptive analysen grunn nok til å vurdere en differensiert trekktsats for yrkesforberegende og studieforberegende. Vi vet at det er kostnadsforskjeller mellom studieforberegende utdanningsprogrammer og yrkesforberegende, hvor de studieforberegende programmene har en lavere enhetskostnad. Dette, sammen med at det i stor grad er studieforberegende som tilbys i videregående friskoler, innebærer behov for en betydelig innsparing for at trekktsatsen skal reflektere de faktiske innsparingene.

I samtale med fylkeskommunen ble mulige faktorer som kunne virke dempende på innsparingsmulighetene diskutert. Et sentralt element som kom opp, var utfordringen med at mange frittstående skoler ikke var med i et felles opptak. Skoletilbudet måtte dimensjoneres etter søkerallet. Dette kunne være krevende når man ikke visste hvilke elever som også søkte opptak i en frittstående skole. I tillegg er det mye politikk i hvor man skal ha et tilbud. Det ga begrensinger på muligheten til å legge ned klasser.

9. Vurdering av nivået på trekkordningen

Vi har så langt gjort anslag på de direkte kostnadene knyttet til elever i friskoler. I tillegg har vi gjort noen anslag på innsparingsmulighetene.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på elementene i trekkordningen. De konkrete problemstillingene vi skal belyse er i) Vurdere om det er mer hensiktsmessig å justere for totalt antall elever i friskoler i stedet for elevtallsendring som i dag, ii) Vurdere om det er hensiktsmessig med en mer finmasket modell, og iii) gi en helhetlig vurdering av om treksatsen på 80 prosent reflekterer kommunesektorens endrede kostnader.

9.1. Elevtallsendring eller faktisk elevtall som grunnlag for trekk

Nivået på rammetilskuddet, treksatser i korreksjonsordningen og størrelsen på trekket som gjøres i kommunerammen dokumenteres i Grønt hefte, som er den beregningstekniske dokumentasjonen for fordeling av rammetilskuddet for den enkelte kommune og fylkeskommune og vedlagt statsbudsjettet hvert år. Størrelsen på rammetilskuddet bestemmes ved anslaget på frie inntekter fratrasket anslag på skatteinntekter. Samlet rammetilskuddet blir årlig korrigert for ulike faktorer, blant annet for økt elevtall i statlige og private skoler. Tabellen under gir en oversikt over samlet rammetilskudd og størrelsen på korrigeringen knyttet til elevtallsøkningen. Tallene er hentet fra Grønt hefte for budsjettårene 2018 og 2019 (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018 og 2019).

Tabell 32: Oversikt over treksatser og trekk i rammetilskudd for årene 2018-2020. Informasjon hentet fra Grønt hefte.

	2018	2019
Samlet rammetilskudd (tabell 1-k kolonne H)	130 801 425	136 972 250
Trekk i rammetilskuddet fra trekkordningen (oversiktstabell i grønt hefte)	-137 810	-103 256
Treksats grunnskole ordinær undervisning (i kroner)	85 789	96 084
Treksats grunnskole for funksjonshemmede (i kroner)	298 866	307 235
Endring i elevtall ordinær undervisning	1582	1129
Endring i elevtall funksjonshemmede	7	-17

Note: Tall i 1000

Elevgrunnlag som ligger til grunn for endring i 2018: 103 funksjonshemmede, og 19 300 ordinær undervisning

Ved å bruke *endring* i elevtallet som utgangspunkt når trekket gjøres, som er dagens praksis, unngår man at elevene som hadde et friskoletilbud forrige år bidrar til å redusere rammen flere

ganger. Trekksatsene beregnes med utgangspunkt i KOSTRA-tall og fanger opp kostnadsendringer fra år til år. I tilskuddene som gis til friskolene gjelder denne kostnadsendringen for alle elevene, mens for rammetrekket blir disse kostnadsendringene kun gjeldende for nye elever i friskoler. Dersom man skulle hatt en modell for justering av rammetrekket som la til grunn totalt antall elever i friskoler i stedet for endring i elevtall, måtte denne modellen vært innrettet slik at det kun var kostnadsendringen ved satsene som ble gjeldende for de friskoleelevene som har bidratt til trekk i rammetilskuddet tidligere, mens full sats kun skulle gjelde for nye elever som har kommet inn i ordningen.

For å ha en modell hvor trekket beregnes med antall elever i friskoler må vi beregne en endring i sats som skal gjelde for de elevene som også var en del av rammetrekket foregående år. For at endringssatsen skal bli riktig, må satsen foregående år deflateres med kommunal deflator. Vi beregner da $Satsendring_t = Sats_t - Sats_{t-1} * deflator$. I beregningen av rammetrekket vil man da legge til grunn totalt antall friskoleelever i år t , ved at tidligere års friskoleelever kun trekkes for satsendringen. Modellen for rammetrekket vil da være:

$$Rammetrekk_t = friskoleelever_{t-1} * satsendring_t + friskoleelever_t * sats_t$$

Så lenge satsene øker fra år til år, vil denne modellen bidra til at trekket i rammen også korrigerer for at kommunene har en ekstra besparelse ved at de ikke har generell kostnadsøkning knyttet til *alle* elevene som er i friskoler. En svakhet med denne modellen er dersom satsene reduseres fra ett år til det neste. Da tilsier denne modellen at kommunesektoren skal ha midler tilført rammen for de elevene som allerede var i ordningen. Lavere sats fra ett år til det neste tilsier da at den relative besparelsen for kommunesektoren ved elever i friskoler er lavere enn den var foregående år når rammetilskuddet først ble korrigert.

Så lenge det er reell vekst i satsene vil en modell basert på totalt antall elever bidra til at kommunerammen reduseres med mer enn når endret elevtall ligger til grunn. Tilsvarende vil en slik modell bidra til at trekket reduseres, sammenlignet med en modell basert på endring, når trekksatsen vokser, med mindre enn generell kostnadsvekst.

Siden antall elever som allerede er inne i ordningen er større enn økningen i friskoleelever fra ett år til det neste, vil det være relativt mange elever som inngår i trekkgrunnlaget for satsendring. Det i seg selv tilsier at en slik ordning kan gi store utslag. Det er heller ikke åpenbart at en slik ordning vil gi et riktigere bilde av den faktiske besparelsen for kommunesektoren ved å ha elever i friskoler. Alt annet likt vil flere elever i friskoler innebære høyere enhetskostnader for gjenværende elever i kommunale skoler siden det blir færre elever

å dele de faste kostnadene på. Det gjelder særlig faste kostnader som for eksempel utgifter til skolelokaler. Denne type utgifter vil i mindre grad kunne kuttes selv om elever går over fra den kommunale skolen til en friskole – det vil i alle fall være tilpasningstreggheter. Dette er nærmere diskutert i kapittel 9.3.

En annen, men liknende modell, kunne være at rammen korrigeres for generell kostnadsvekst, som legges til grunn i beregningene av de frie inntektene, for tidligere års friskoleelever, i stedet for å beregne endring fra forrige års sats. På den måten vil ikke modellen være like sårbar for at satsene kan svinge fra år til år, men samtidig korrigere for at det er flere friskoleelever enn tilveksten av elever som potensielt påvirker kostnadsbildet for kommunesektoren. Siden kommunesektoren vil ha kostnadsvekst knyttet til ansvaret for spesialundervisning, morsmålsopplæring og skyss, må en andel av generell kostnadsvekst ligge til grunn. En mulig modell er at grunnskoleopplæringens budsjettandel og videregående opplærings budsjettandel legges til grunn for å avgjøre hvor stor andel av rammeøkningen som skal dekke generell kostnadsvekst som skal trekkes med en andel, for eksempel 80 prosent, for de elevene som allerede er i privatskoler.

Dersom man skulle få en reduksjon i elevtallet i friskolene vil en slik modell redusere tilbakeføringen av midler til rammen. Da vil man få en tilbakeføring med full sats for netto reduksjon i friskoleelever, men samtidig trekkes for en andel av beregnet kostnadsvekst for gjenværende elever i friskoler. En slik modell kan gi bedre samsvar mellom statens finansieringsansvar for friskolene og trekket som gjøres i rammetilskuddet.

9.2. Behovet for differensierte satser

Et annet element ved trekkordningen er at trekksatsene ikke er differensiert. Dagens trekkordning legger til grunn en gjennomsnittskostnad som ikke tar hensyn til at kostnadsbildet kan variere for barnetrinnet og ungdomstrinnet, og for de ulike studieretningene.

For grunnskole er enhetskostnaden høyere på ungdomstrinnet som en direkte følge av at det inngår færre undervisningstimer per lærerårsverk på ungdomstrinnet. Det isolert sett tilsier at besparelsen for kommunen ved at en ungdomsskoleelev velger opplæringstilbud i en friskole fremfor en offentlig skole, er høyere enn for en elev på barnetrinnet. Samtidig indikerer våre analyser at de direkte kostnadene for kommunesektoren er høyere blant ungdomsskoleelevene. Dette følger også direkte av at lærerårstimene er dyrere på ungdomstrinnet, men samtidig mottar ungdomsskoleelevene flere årstimer spesialundervisning og morsmålsopplæring per

ungdomsskoleelev. Analysene våre indikerer høyere direkte kostnader knyttet til spesialundervisning per elev på ungdomstrinnet sammenlignet med barnetrinnet. Kommunene har både en høyere direkte kostnad per elev på ungdomstrinnet, men samtidig potensielt høyere besparelse siden enhetskostnaden isolert sett er høyere. Hvilken kostnadsfaktor som dominerer, har ikke våre analyser avdekket. Det våre analyser antyder, er at gjennomsnittlig marginal kostnadsbesparelse ligger under dagens trekksatser på 80 prosent av gjennomsnittskostnaden. Ved å benytte en differensiert sats, med forhøyet sats for ungdomstrinnet, kan det føre til at forskjellen mellom innsparingsmuligheter og trekksatsen blir større. Vår vurdering er at det ikke er entydig at en differensiert sats er hensiktsmessig for grunnskole.

Den videregående skolen er mye bredere sammensatt enn grunnskolen og kostnadene mellom de ulike tilbudene varierer i større grad. For videregående opplæring må man vurdere en differensiert sats mellom ulike utdanningsprogram eller mellom studieforberedende- og yrkesfaglige studieprogram. Friskolene og andre private skoler har i gjennomsnitt et annet utdanningstilbud enn de fylkeskommunale skolene. Kostnaden for en elev ved studieforberedende utdanningsprogram er lavere enn en elev ved yrkesfaglige utdanningsprogram. Samtidig er det en betydelig forskjell i andelen elever med studieforberedende fag og yrkesfaglige utdanningsprogram; 10,15 prosent mot 4,09 prosent.

For de fem studieforberedende utdanningsprogrammene er det musikk, dans og drama som har høyest utgift per elev med kr. 124 339. For de øvrige studieforberedende programmene varierer utgift per elev mellom 69 329 for studiespesialisering og 79 700 for idrettsfag (jf. tabell 27). For de yrkesfaglige programmene skiller helse- og oppvekstfag seg ut med lavest utgift per elev på 89 145, mens de øvrige har en gjennomsnittlig utgift per elev mellom 103 113 for elektrofag og 129 158 for naturbruk.

I trekkordningen er trekksatsen 80 prosent av gjennomsnittskostnaden, og var i 2019 kr. 122 468. Tatt i betraktning at studieforberedende utdanningsprogram er den utdanningstypen som har det største private tilbudet, innebærer en gjennomsnittlig trekksats på 122 468, at kun ett av de studieforberedende programmene har en utgift per bruker som er høyere enn trekksatsen. Dette er en litt enkel sammenligning siden trekksatsen også inkluderer utgifter som er ført på fellesfunksjonene, men viser noe av avstanden mellom gjennomsnittskostnadene for de utdanningsprogrammene som har størst friskoletilbud, og trekksatsene som benyttes. Når også sammensetningen mellom studieforberedende programfag og yrkesrettede programfag varierer betydelig mellom privatskolene og de offentlige skolene, hvor studieforberedende programfag gjelder 81 prosent av elevmassen i privatskoler mot 62 prosent i de offentlige

skolene, vil ikke trekket i rammen tilsvare den potensielle besparelsen ved at fylkeskommunen ikke har finansieringsansvar for elever i privatskoler.

Vi illustrerer hvordan en endring til differensiert sats mellom studieforberedende ville slått ut i rammetrekket i tabell 33, med en sats for studieforberedende på 113 000 og en sats for yrkesforberedende på 129 000. Dette er sammenlignbare tall med 2019-trekksatsen. Vi beregner derfor virkningen på rammetrekket med utgangspunkt i tall for 2019 på endring i friskoleelever. Siden dagens trekkordning ikke differensierer mellom ulike studieprogram, er endringen i friskoleelever oppgitt som endring i totalt antall elever. For å illustrere hvordan det ville slått ut antar vi at elevtallsendringen reflekterer fordelingen mellom yrkesforberedende og studieforberedende, slik at 80 prosent av elevendringen antas å være innen studieforberedende.

Tabell 33: Regneeksempel med differensiert trekksats for videregående opplæring.

	Sats	Elevtallsendring	Trekk	Endring i rammetrekk
Trekksats 2019 (ikke differensiert)	122468	28	3429104	
Trekksats 2019 – studieforberedende	113000	22,4	2531200	-175 504
Trekksats 2019 - yrkesforberedende	129000	5,6	722400	

Beregningene er basert på grunnlag for trekkordningen for 2019. Beregnet elevtallsendring for studieforberedende legger til grunn en antakelse om at elevtallsendringen reflekterer fordelingen mellom yrkesforberedende (20 %) og studiespesialisering (80 %) for friskoler. Merk at vi kun vurderer hvordan det vil påvirke trekket for ordinær undervisning. Trekket for funksjonshemmede er holdt utenfor her. Tall i kroner.

Regneeksempelen viser at rammetrekket med en differensiert sats ville blitt redusert med 175 500, eller med omtrent 5 prosent av trekket med dagens ikke-differensierte modell.

Hovedargumentet for å differensiere satsen mellom studieforberedende og yrkesforberedende er at trekket i fylkesrammen da i større grad vil fange opp at det private opplæringstilbudet i hovedsak er mindre kostbare enn det offentlige tilbudet, som også har en større andel av de dyre programfagene.

9.3. Nivået på trekket i rammetilskuddet i forhold til faktiske innsparinger

Analysene i kapittel 8 tilser at trekksatsene som benyttes i rammetrekket overvurderer de faktiske innsparingene kommunesektoren har knyttet til elever i friskoler. Analysene for grunnskole indikerte en gjennomsnittlig marginal innsparing på ca. kr. 61 000, som er ca. 64 prosent av trekksatsen for 2019, eller 51 prosent av gjennomsnittskostnaden som ligger til grunn

for trekksatsen. Estimatet på 61 000 er en gjennomsnittsverdi, og både en innsparing på 78 000 og en innsparing på 43 700 er akkurat innenfor 95 prosent konfidensintervall. En marginal innsparing på 78 000 utgjør 81 prosent av trekksatsen og 65 prosent av gjennomsnittskostnaden.

For grunnskolen beregnet vi en øvre og en nedre grense på enhetskostnadene for tjenestene som kommunen må finansiere for elever i friskoler. Våre estimater lå i intervallet 15 000 til 26 000. Som diskutert er den laveste satsen trolig for lav, og det er også betydelig usikkerhet knyttet til det øvre anslaget. Dersom kommunen vi snakket med er representativ for landets kommuner er vårt høyeste anslag nærmere de faktiske kostnadene per elev for elever i friskoler.

Vi kan også vurdere de direkte kostnadene i forhold til gjennomsnittskostnaden som ligger til grunn for trekksatsen. Det holdes igjen 20 prosent av trekksatsen som skal dekke kommunenes finansieringsansvar for elevene i friskoler. 20 prosent av gjennomsnittskostnaden, som utgjorde grunnlaget for trekksatsen i 2019, er 24 021, og ligger nær vårt høyeste anslag på kommunenes direkte kostnader.

Samtidig kan man stille spørsmålstegn ved hvilke utgifter som legges til grunn i beregningen av trekksatsene. I grunnlaget for beregningene av trekksatser som er dokumentert i Grønt hefte er det KOSTRA-funksjonene 202 og 222 som ligger til grunn. Det betyr at trekksatsen legger til grunn at utgifter til skolelokaler er en kostnad som varierer med antall elever.

I tabell 34 viser vi regresjonsresultater for analyser med netto driftsutgifter til skolelokaler per elev i den kommunale skolen som avhengig variabel, og antall elever som forklaringsvariabel. I tillegg til å inkludere elevtallet i kommunen som forklaringsvariabel, ser vi også på betydningen av andelen friskoleelever og kommunenes inntektsnivå. Vi estimerer modellene både med og uten kommunefaste effekter, på den måten kan vi både analysere forskjeller mellom kommune, men også innen kommunen. I første kolonne i tabellen estimerer vi modellen uten å inkludere friskolelevandelen. Koeffisientestimatet for antall elever i kommunen har negativt fortegn, som indikerer at det er noen stordriftsfordeler, men sammenhengen er upresist estimert og ikke signifikant. Det tyder på at det er stor variasjon mellom kommuner. Frie inntekter per innbygger er inkludert i alle modellene, og er signifikant positiv. Kommuner med høyere frie inntekter har i snitt høyere utgifter per bruker til skolelokaler.

Tabell 34: Regresjonsanalyse. Sammenhengen mellom utgifter til skolelokaler per elev i kommunal skole som avhengig variabel og elevtall

	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel friskoleelever		21181*** (7623)	23419* (12579)	
Antall elever i kommunen	-0,0215 (0,0603)	-0,0409 (0,0663)	-1,268 (1,611)	-1,207 (1,570)
Frie inntekter per innbygger	488,1*** (76,52)	494,4*** (76,60)	292,2*** (104,3)	292,7*** (104,4)
Konstant	-7338 (4456)	-8203* (4475)	5867 (6926)	6313 (6911)
Observasjoner	1584	1584	1584	1584
Adj.R ²	0,412	0,426	0,246	0,242
# kommuner			423	423

*Note: Modellene i kolonne (1)-(2) er estimert med minste kvadraters metode (pooled OLS), mens kolonnene (3)-(4) er estimert med kommunefaste effekter. Årsdummyer er inkludert som kontrollvariabel. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

I kolonne 2, hvor vi inkluderer andelen friskoleelever, finner vi en signifikant positiv sammenheng med utgifter til skolelokaler per elev i den kommunale skolen. Denne sammenhengen holder også når vi i kolonne 3 har pålagt kommunefaste effekter – altså utnytter vi bare variasjonen innen kommunen. Sammenhengen er litt mindre presist estimert, men viser at når friskolelevandelen øker, så øker kommunenes netto driftsutgifter til skolelokaler per elev. I kolonne 4, hvor vi estimerer modellen med kommunefaste effekter og uten andel friskoleelever, finner vi ingen signifikant sammenheng av elevtall på utgifter til skolelokaler per elev.

Ved å inkludere utgifter til skolelokaler når trekksatsen beregnes, kan man overvurdere de faktiske innsparingene kommunen potensielt får ved at innbyggere velger et privat opplæringstilbud fremfor et kommunalt. Utgifter til skolelokaler er i stor grad en fast kostnad – det innebærer at kommunen kan øke elevmassen uten at denne utgiften øker i særlig grad, og på samme måte redusere elevmassen uten at det vil gi umiddelbare besparelser. Mange elever i privatskoler vil også redusere kommunesektorens muligheter til å utnytte stordriftsfordeler i utnyttelsen av skolelokalene. Ved å inkludere utgifter til skolelokaler i grunnlaget for trekksatsen, og legge til grunn at kommunene kan spare inn 80 prosent av utgifter per elev til skolelokaler, kan man overvurdere innsparingspotensialet.

Dersom det kun var utgifter til undervisning som utgjorde grunnlaget for trekksatsen, ville vi i 2019 hatt en gjennomsnittlig enhetskostnad til undervisning på 98 855. Det ville gitt en

trekksats på 79 084. Sammenlignet med vårt øvre anslag på marginal innsparing på 78 000 ville en slik trekksats truffet godt på kommunenes faktiske innsparingspotensial. 20 prosent av dette gjennomsnittet for undervisning, tilsier en direkte kostnad på 19 800 per elev, som er innenfor vårt intervall for de direkte kostnadene.

For videregående opplæring har vi ikke like troverdige estimater på fylkeskommunens innsparingspotensial, men analysene antyder at trekksatsen overvurderer innsparingspotensialet. Det viktigste for videregående opplæring vil være å få en trekksats som er differensiert, og på den måten fanger opp forskjeller i kostnadsnivå som gjenspeiler elevene med et friskoletilbud. Også for videregående opplæring bør man vurdere hvorvidt kostnader knyttet til skolelokaler skal inkluderes i grunnlaget for trekksatsen, all den tid disse kostnadene i begrenset grad kan justeres selv om en elev starter i en friskole.

De direkte kostnadene knyttet til friskoleelever som vi beregnet for videregående opplæring er totalt ca. 20 000 per elev. Analysene som indikerte lavere enhetskostnad med høyere andel friskoleelever, tilsier at anslagene kan være høyere enn den reelle enhetskostnaden for friskoleelever.

9.4. Oppsummering og diskusjon

Vi har i denne rapporten vurdert ulike elementer ved trekkordningen. Vår samlede vurdering er at man i beregningen av trekkgrunnlaget bør unngå å inkludere utgifter som i liten grad varierer med elevtallet. Dette gjelder først og fremst skolelokaler. For grunnskole antyder våre analyser at trekksatsen overvurderer kommunenes faktiske innsparingsmuligheter. Dersom det kun var utgifter til undervisning som utgjorde grunnlaget for trekksatsen, ville vi i 2019 hatt en gjennomsnittlig enhetskostnad til undervisning på 98 855. Det ville gitt en trekksats på 79 084. Sammenlignet med vårt øvre anslag på marginal innsparing på 78 000 ville en slik trekksats truffet godt på kommunenes faktiske innsparingspotensial. 20 prosent av dette gjennomsnittet for undervisning, tilsier en direkte kostnad på 19 800 per elev, som er innenfor vårt intervall for de direkte kostnadene

Også for videregående opplæring er vår vurdering at trekksatsene overvurderer de faktiske innsparingene. Dette er først og fremst knyttet til at satsen ikke er differensiert etter studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Det er to elementer som trekker i retning av at dagens uddifferensierte trekksats overvurderer fylkeskommunenes innsparingspotensial; for det første at studieforberedende fag er betydelig billigere å drive enn

de fleste yrkesfaglige program, samtidig som privatskoletilbudet i stor grad retter seg inn mot studieforberedende fag. Unntaket er naturbruk som har et relativt stort privat opplæringstilbud. Vår anbefaling er at trekkstatsene for videregående opplæring differensieres med separate satser for yrkesfag og for studieforberedende fag. En slik differensiering vil i større grad reflektere fylkeskommunenes mulige innsparing. Som for grunnskole bør man også for videregående skole unngå å inkludere kostnader i utgiftsgrunnlaget for trekkstatsene som i liten grad varierer med elevene.

For grunnskole finner vi ikke grunn til å anbefale en differensiert sats mellom barne- og ungdomstrinnet. Dette skyldes i hovedsak at de direkte kostnadene for kommunene med privatskoleelever på ungdomsskoletrinnet er høyere enn for barnetrinnet. Det er særlig en høyere årstimebruk til spesialundervisning per elev i ungdomsskolen, som gjør at de direkte kostnadene knyttet til privatskoleelever på ungdomstrinnet er høyere enn for barnetrinnet. Netto innsparingsmulighet for kommunen for elever på ungdomstrinnet som velger et privat tilbud vil dermed være lavere. Vår vurdering er derfor at man beholder én sats for ordinær undervisning i grunnskolen.

Til slutt har vi også vurdert om det er hensiktsmessig å legge til grunn alle elever i privatskoler, ikke bare endring i elevtallet, i korrigeringen av rammetilskuddet. Siden de eksisterende friskoleelevene har bidratt til reduksjon i nivået på rammetilskuddet tidligere år, kan ikke disse elevene trekkes med full sats en gang til. Det man kan vurdere er at beregnet kostnadsvekst per innbygger som er lagt inn i kommunerammen korrigeres for at kostnadsøkningen ikke skal gjelde for eksisterende friskoleelever. Ved å ta en andel av total beregnet kostnadsvekst tilsvarende grunn- og videregående skoles budsjettandeler, og trekke ut 80 prosent per friskoleelev som allerede var i et privat opplæringstilbud, kan man få et bedre samsvar mellom nivået på trekket og tilskuddene som gis til friskolene. Med en slik modell vil trekket ta høyde for at kommunesektoren ikke har kostnadsøkning for disse elevene, bortsett fra for de direkte kostnadene til spesialundervisning, morsmålsopplæring og skoleskyss. Dette hensyntas ved at det bare trekkes 80 prosent. I tillegg til at de tidligere friskoleelevene utgjør grunnlag for trekk basert på kostnadsendring, vil nye friskoleelever trekkes med en trekkstat tilsvarende dagens løsning.

Siden utgiftsgrunnlaget for dagens trekkstat inkluderer utgifter til skolelokaler, er vår vurdering at det ikke er tilrådelig å innføre en modell basert på alle elever i friskoler før man har vurdert utgiftsgrunnlaget. Våre analyser indikerer at dersom man kun benytter utgifter på KOSTRA-

funksjon 202 (grunnskole) som grunnlag for trekket, vil trekkssatsen ligge nærmere kommunenes faktiske innsparingspotensial, i henhold til våre beregninger av marginalt innsparingspotensial for grunnskole. Våre analyser viser at de gjenværende 20 prosent av en sats uten skolelokaler er innenfor intervallet for beregnede direkte kostnadene per elev i friskoler. Da har vi ikke regnet inn indirekte kostnader. Samtidig kan man argumentere for at de indirekte kostnadene, som primært kan tenkes å være knyttet til beredskap, er hensyntatt ved å fjerne utgifter til skolelokaler i utgiftsgrunnlaget for satsberegningene.

Ved å legge til grunn alle elever, og ikke bare tilvekst av elever, er det viktig at trekkssatsene reflekterer de faktiske innsparingene kommunene har knyttet til elever i friskoler. Siden trekket, ved en økning i friskoleelever og generell kostnadsøkning, øker når alle elever legges til grunn, vil belastningen på kommunesektorens økonomi bli større. En overvurdering av innsparingsmulighetene vil dermed potensielt få store konsekvenser. Fordelen med en modell som korrigerer også for eksisterende elever i friskoler, er at det tas høyde for at kommunesektoren ikke har full belastning på kostnadsøkninger knyttet til disse elevene. På den måten vil perioder uten tilvekst i privatskoleelever tilsa at kommunerammen korrigeres for friskoleelever ut ifra en forutsetning om at kommunen ikke har den samme kostnadsbelastningen for disse elevene, og derfor heller ikke vil ha full kostnadsvekst knyttet til disse elevene. Samtidig vil modellen, i perioder med nedgang i privatskoleelever, bidra til at reduksjonen i rammetrekket blir noe mindre siden de gjenværende elevene i privatskoletilbudet kostnadskorrigeres.

Konklusjonen er at det er gode argumenter for å korrigere med utgangspunkt i alle friskoleelever, men da bør også satsgrunnlaget korrigeres ved å fjerne skolelokaler, og for videregående opplæring bør satsene differensieres etter yrkesfaglig og studieforberedende utdanningsprogram. Ved å trekke ut utgifter til skolelokaler i satsgrunnlaget har man trolig tatt høyde for de indirekte kostnadene, og da vil 80 prosent trolig være nær den reelle innsparingen. Usikkerhet i anslagene tilsier at et trekk tilsvarende 80 prosent av gjennomsnittlig enhetskostnad for undervisning, må ses på som et øvre anslag på innsparingene ved en ekstra elev i friskoler.

Referanser

Iversen, J.M.V og Nyhus O.H. (2015) *Kostnader ved skoleskyss*. SØF-rapport 03/15

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019. Grønt hefte*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2018-2019)

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2018): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2018. Grønt hefte*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2017-2018)

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2017): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2017. Grønt hefte*. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2016-2017)

Kunnskapsdepartementet (1998): *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Ot.prp.mr 46 (1997-98)

Utdanningsdirektoratet (2009): *Særlige problemstillinger i samband med retten til skyss*. www.udir.no

Øines, T. (2003): *Skolenedleggelse og skysskostnad – ingen klar sammenheng*. [Kronikk: Skolenedleggelse og skysskostnad - ingen klar sammenheng \(forskning.no\)](#)

Appendiks

Tabell A 1: Oversikt over ressursbruk til spesialundervisning og språkopplæring målt i årstimer og totalt antall elever for årene 2016-2019.

		Antall elever	Årstimer spesialundervisning		Årstimer språkopplæring	
			Antall timer	Per elev	Antall timer	Per elev
Barnetrinn						
	2016	443 007	4 123 209	9,31	1 505 290	3,40
	2017	445 772	4 309 671	9,67	1 540 253	3,46
	2018	447 146	4 366 374	9,76	1 426 932	3,19
	2019	444 747	4 351 952	9,79	1 320 551	2,97
Ungdomstrinn						
	2016	184 030	2 310 199	12,55	544 679	2,96
	2017	185 079	2 322 322	12,55	523 338	2,83
	2018	187 149	2 396 673	12,81	472 285	2,52
	2019	189 478	2 429 914	12,82	440 677	2,33
Totalt						
	2016	627 037	6 433 318	10,26	2 049 969	3,27
	2017	630 851	6 631 993	10,51	2 063 591	3,27
	2018	634 295	6 763 047	10,66	1 899 217	2,99
	2019	634 225	6 781 866	10,69	1 761 228	2,78

Kilde: Egne beregninger på data hentet fra GSI.

Tabell A 2: Årstimer til spesialundervisning og språkopplæring målt per elev som mottar disse tjenestene for årene 2016-2019

		Spesialundervisning			Språkopplæring		
		Antall elever	Antall årstimer	Per elev	Antall elever	Antall årstimer	Per elev
Barnetrinn							
	2016	30582	4 123 209	134,82	35057	1 505 290	42,94
	2017	31039	4 309 671	138,85	34791	1 540 253	44,27
	2018	31153	4 366 374	140,16	33419	1 426 932	42,70
	2019	30358	4 351 952	143,35	32195	1 320 551	41,02
Ungdomstrinn							
	2016	18764	2 310 199	123,12	10134	544 679	53,75
	2017	18662	2 322 322	124,44	10012	523 338	52,27
	2018	18602	2 396 673	128,84	9125	472 285	51,76
	2019	18581	2 429 914	130,77	8753	440 677	50,35
Totalt							
	2016	49346	6 433 318	130,37	45191	2 049 969	45,36
	2017	49701	6 631 993	133,44	44803	2 063 591	46,06
	2018	49755	6 763 047	135,93	42544	1 899 217	44,64
	2019	48939	6 781 866	138,58	40948	1 761 228	43,01

Kilde: Egne beregninger på data hentet fra GSI.

Tabell A 3: Årstimekostnadsberegning

	2016	2017	2018	2019
Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon (i 1000 kr) – KOSTRA	54790149	55479423	56332981	57424854
Årsverk grunnskole – GSI	73 175	74 859	76 501	77 970
Beregnet kostnad lærerårsverk (kr)	689 231	698 572	714 919	736 497
Beregnet kostnad lærerårstime barnetrinn (741 timer i årsrammen)	930	942	964	993
Beregnet kostnad lærerårstime ungdomstrinn (656 timer i årsrammen)	1050	1065	1090	1123

Note: Beløp er oppgitt i faste 2019-kroner

Tabell A 4: Regresjonsanalyser for barnetrinnet med årstimer spesialundervisning og morsmålsopplæring per elev

	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel privatskole barnetrinn	0,138 (0,169)	0,240** (0,118)	0,241** (0,115)	-0,113 (0,0928)
Andel med høyere utdanning			0,145 (0,157)	-1,190 (0,806)
Innvandrerandel 6-15 år			0,233 (0,186)	-0,187 (0,200)
Antall barnetrinnselever		-5,05e-07 (1,12e-06)	-1,36e-06 (1,10e-06)	-2,92e-05 (2,04e-05)
Frie inntekter per innbygger		0,00899*** (0,000876)	0,00915*** (0,00131)	-4,32e-05 (0,00295)
Konstant	0,0866*** (0,0101)	-0,457*** (0,0484)	-0,508*** (0,0905)	0,343 (0,270)
Observasjoner	1688	1676	1654	1654
Adj. R ²	0,001	0,475	0,527	0,004
# kommuner				423

Note: Modellene i kolonne (1)-(3) er estimert med minste kvadraters metode (pooled OLS), mens kolonne (4) er estimert med kommunefaste effekter. Årsdummyer er inkludert som kontrollvariabel. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.

Tabell A 5: Regresjonsanalyser for ungdomstrinnet med årstimer til spesialundervisning og morsmålsopplæring som avhengig variabel

	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel privatskoleelever ungdomstrinn	0,0524 (0,518)	0,872*** (0,318)	0,824** (0,335)	0,627 (0,443)
Andel høyere utdanning			-0,0792 (0,234)	0,486 (4,652)
Innvandrerandel 6- 15 år			1,384*** (0,487)	1,339* (0,762)
Antall ungdomstrinnelever		6,39e-06 (2,30e-05)	-1,32e-05*** (4,75e-06)	-0,000128 (9,85e-05)
Frie inntekter per innbygger		0,0329*** (0,00903)	0,0211*** (0,00181)	-0,0122 (0,00777)
Konstant	0,223*** (0,0187)	-1,778*** (0,557)	-1,142*** (0,129)	0,807 (0,761)
Observasjoner	1680	1668	1646	1646
Adj. R ²	-0,001	0,331	0,511	0,013
# kommuner				421

*Note: Modellene i kolonne (1)-(3) er estimert med minste kvadraters metode (pooled OLS), mens kolonne (4) er estimert med kommunefaste effekter. Årsdummyer er inkludert som kontrollvariabel. *, ** og *** angir signifikansnivå på hhv. 10, 5 og 1 prosent.*

Tabell A 6: Driftsutgifter til skyss, morsmålsopplæring og spesialundervisning (art 370 og funksjonene 202 og 223)

	Har elever i friskoler	Har ikke elever i friskoler	Total
Driftsutgifter til skyss, morsmål og spesialundervisning (i 1000 kr)	677 041	157 631	834 672