Reviderte regler for tilskudd til friskoler

VERSJON 2108

FRISKOLENES KONTAKTFORUM

AGENDA KAUPANG

OPPDRAGSGIVER:	**Friskolenes kontaktforum**
RAPPORTNUMMER:	**R100371**
RAPPORTENS TITTEL:	**Reviderte regler for tilskudd til friskoler**
ANSVARLIG KONSULENT:	**Bjørn Brox**
KVALITETSSIKRET AV:	**Astrid Nesland**
FOTOGRAFI I RAPPORT:	**[Kilde]**
DATO:	**21.8.2026**

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Friskolenes Kontaktforum. Friskolenes Kontaktforum er et samarbeidsforum for friskoleorganisasjonene; Steinerskoleforbundet, Montessori Norge, Kristne Friskolers Forbund, Forum for Friskoler/Abelia, Utenlandsskolene, Norske Fag- og Friskolers Landsforbund, Private Handelsskolers Landsforbund og Virke.

Friskoler er private skoler med statstilskudd.

Kommuneregnskap er hentet ut fra SSB i mai og juni 2025.

Vi takker for godt samarbeid med Friskolenes kontaktforums representanter fra KFF og Abelia. Agenda Kaupang har alt ansvar for konklusjoner, feil og mangler i rapporten.

Skøyen, august 2026

Agenda Kaupang

Innhold

1 Sammendrag 5

1.1 Indirekte administrative kostnader 5

1.2 Kapitalkostnader 6

1.3 Kombinerte grunnskoler 7

1.4 Selvkost for den offentlige grunnskolen 2025 7

2 Forskrift om beregning av selvkost for kommunale tjenester 8

3 Indirekte administrasjon 9

3.1 Grunnskoler 9

3.2 VGS 10

3.3 Metodediskusjon 11

4 Kapitalkostnader 13

4.1 Grunnskoler 13

4.2 VGS 14

4.3 Beregning av avskrivninger i driftstilskuddet i VGS 15

5 Tilskudd til kombinerte grunnskoler 17

6 Selvkost for kommunal grunnskole 18

6.1 Selvkost for kommunale tjenester 18

6.2 Direkte driftskostnader 19

6.3 Henførbare indirekte driftskostnader 19

6.4 Kapitalkostnader 19

6.5 Driftsinntekter 19

6.6 Resultat av selvkostberegning for kommunale grunnskoler 20

1 Sammendrag

Friskolenes Kontaktforum ønsker en ekstern utredning/kvalitetssikring av enkelte elementer i en forbedret modell for tilskudd til friskoler i grunnskolen og videregående skole.

Tilskudd til friskoler skal tilsvare kostnadsnivået i den offentlige skolen, det såkalte «tilskuddsgrunnlaget». Friskolene får statstilskudd til drift tilsvarende 85% av kostnadsnivået i den offentlige skolen. De siste 15% skal dekkes av skolepenger. Statstilskuddet dekker bare den ordinære undervisningen. Kommunene gir ekstra tilskudd til spesialundervisningen (ITO) og skoleskyssen.

Friskolenes kontaktforum har bedt om en ekstern vurdering av tilskuddene. Er det slik at statstilskuddene faktisk gjenspeiler kostnadsnivået i den offentlige skolen? Disse spørsmålene er stilt:

1. Størrelsen på tilskuddsgrunnlaget:
    a. Beregning av administrasjonskostnader, som i dag ikke er med i grunnlaget for tilskudd
    b. Beregning av kapitalkostnader, som heller ikke er med i grunnlaget for tilskudd.
    c. Kan avskrivninger trekkes ut av grunnlaget for driftstilskudd som en prosent av elevkostnaden i stedet for som en sum per elev?
2. Vurdering av et nytt forslag til sats for tilskudd til kombinerte grunnskoler. Friskolenes Kontaktforum foreslår at dagens ekstratilskudd til kombinerte skoler på 300 mill. kr. gjøres om til en sats per elev nr 46-90 i kombinerte skoler.

Vi har beregnet kostnader i den offentlige skolen ved hjelp av forskrift om selvkost for gebyrbelagte kommunale tjenester (forskrift 2019-1731). Det finnes ingen annen standard for kostnadsberegning av kommunale tjenester. I selvkost for kommunale tjenester inngår selve tjenesten pluss indirekte administrasjonskostnader og kapitalkostnader. Dette er en ordinær forretningsmessig kalkylemodell.

I det følgende oppsummerer vi våre undersøkelser og konklusjoner.

1.1 Indirekte administrative kostnader

Indirekte administrative kostnader er naturalytelser til tjenesten fra sentraladministrasjonen. Det vil i hovedsak si oppgaver innenfor økonomi, personal og IKT. Strategisk ledelse (og politisk ledelse) er ifølge selvkostforskriften ikke del av tjenesteproduksjonen.

Indirekte administrative kostnader er en naturlig del av selvkost for en kommunal tjeneste, men de inngår ikke i grunnlaget for driftstilskudd til friskolene. I barnehagesektoren er det annerledes. Både friskoler og private barnehager får tilskudd på grunnlag av kostnadsnivået i kommunene. I grunnlaget for tilskudd til private barnehager inngår det et tillegg på 4,3% for indirekte administrasjonskostnader.

Strategisk ledelse og administrativ støtte føres i samme regnskap for sentraladministrasjon. Det gjelder funksjon 120 Administrasjon i kommuner og funksjon 420 Administrasjon i fylkeskommuner. Regnskapene skiller ikke mellom administrativ støtte og strategisk ledelse. I en tidligere rapport til friskolene («Kostnader i kommunale grunnskoler», R1022406) har vi anslått andelen administrativ støtte til 70% av samlede kostnader i administrasjonen. Indirekte administrasjonskostnader ble i den rapporten anslått til 3,9% av elevkostnaden.

Denne gangen bruker vi vår egeninnsamlede administrasjonsdatabase som datagrunnlag. Agenda Kaupang lager detaljerte analyser av Kostrafunksjon 120 og 420, der vi skiller mellom ulike administrative oppgaver. Vi forutsetter som i forrige rapport at tjenestenes andel av kommunens samlede utgifter samvarierer med andelen av administrative utgifter.

Grunnskole: Vi kommer fram til at andelen administrativ støtte i sentraladministrasjonen i kommuner er 86%. Det er bare 14 % av utgiftene som gjelder strategisk ledelse. Det gir en indirekte administrasjonskostnad på 10.200 kroner per elev i 2025. Det vil si 5,8% av elevkostnaden.

Videregående skole: Vi kommer fram til at andelen administrativ støtte i sentraladministrasjonen i fylkeskommuner er 91%. Det gir en indirekte administrasjonskostnad på 6% av elevkostnaden. For studiespesialiserende linje betyr det 4.400 kroner per elev i 2025.

Det er mange måter å gjøre en slik beregning på. Rapporten inneholder en diskusjon om metoden.

1.2 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader er avskrivninger på skolebygg og kalkulatoriske renter av bundet kapital. Skolebygg i kommunene avskrives over 40 år. Kommuner og fylkeskommuner har bygget skoler for rundt 20 milliarder kroner i året de siste årene.

Kapitalkostnadene er en naturlig del av selvkost for kommunale tjenester, men de inngår ikke i grunnlaget for tilskudd til friskoler. Stortinget har bevilget 83,2 millioner kroner til formålet i 2026, uten noen faglig begrunnelse. Beløpet utgjør 1.722 kroner per elev i grunnskole og videregående skole. Private barnehager får også kapitaltilskudd, basert på det kommunale kostnadsnivået. Satsene for 2026 varierer mellom 27.000 og 41.000 kroner per barn etter barnehagens alder.

Tilskuddet til kapitalkostnader i friskoler er betydelig lavere enn kostnadsnivået i offentlig grunnskole. I en tidligere rapport til friskolene («Kostnader i kommunale grunnskoler», R1022406) har vi beregnet kapitalkostnadene i grunnskolen til om lag 12.000 kroner per elev i 2022.

I dette prosjektet har vi beregnet kapitalkostnadene på en ny og mer presis måte. Avskrivningene finner vi i kommuneregnskapet. Problemet er å anslå de kalkulatoriske rentekostnadene av bundet kapital. Bundet kapital er den bokførte verdien av byggene. Kommuneregnskapene viser ikke bokført verdi for skolebygg. I dette prosjektet har vi valgt å simulere investeringene før 2003 for å beregne hvor store beløp som er bokført som skolebygg det enkelte år. På denne måten kan vi beregne renter av bundet kapital med ganske stor nøyaktighet. Rentesatsen etter forskriften er femårig SWAP-rente med påslag på 0,5%, for tiden rundt 4,5%.

Grunnskolen: Vi kommer fram til rentekostnader på 15.000 kroner per elev og avskrivninger på 11.000 kroner per elev, til sammen 26.000 kroner per elev i 2025. Regnskapet føres med MVA, som refunderes fra staten gjennom momskompensasjonsordningen for kommuner. Uten MVA er kapitalkostnadene per elev beregnet til omtrent 22.000 kroner per elev.

Videregående skoler: Vi bruker samme metode som i grunnskolen. Vi kommer fram til kapitalkostnader på omtrent 35.000 kroner per elev i 2025. Uten MVA er kapitalkostnadene omtrent 28.000 kroner per elev.

De faktiske kapitalkostnadene per elev i offentlig skole er altså mer enn 10 ganger så høye som kapitaltilskuddet fra staten til friskolene.

Avskrivningskostnader skal trekkes ut av kommuneregnskapet før staten beregner driftstilskuddet. I dag blir avskrivningskostnader trukket ut av tilskuddsgrunnlaget i videregående skole med en lik sats per elev i alle linjer. Noen yrkesfaglige linjer har dobbelt så høye elevkostnader som

studiespesialiserende linje. Friskolenes kontaktforum ønsker å få utredet hvordan avskrivningsbeløpene blir, hvis avskrivningene trekkes ut med en prosent av elevkostnaden. Vi har beregnet avskrivningene til 7,5% av elevutgiften.

1.3 Kombinerte grunnskoler

Inntil nylig fikk kombinerte grunnskoler (1-10-skoler) høy sats for driftstilskudd for de 40-50 første elevene i både barneskole og ungdomsskole. Kombinerte skoler får ikke lenger høyt tilskudd for elever i begge skoletyper. Det gis høyt tilskudd for de første 45 elever i trinnene 1-10. Fra 2026 har Stortinget bevilget en rund sum for å øke satsen for tilskudd for elevene nr. 46-90.

Friskolenes Kontaktforum ønsker at hele tilskuddet til kombinerte skoler blir knyttet til satser per elev. Det må i så fall lages en sats for elever nr. 46–90 innenfor samme ramme som Stortinget har vedtatt (300 mill. kr). Friskolenes Kontaktforums forslag er lav ungdomsskolesats*1,6.

Vi har gjort en selvstendig beregning av hva en ny sats per elev nr 46-90 i kombinerte skoler vil være innenfor samme kostnadsramme som nå. Vi kommer fram til samme resultat som Friskolenes kontaktforum.

1.4 Selvkost for den offentlige grunnskolen 2025

Vi har beregnet samlet selvkost for kommunale grunnskoler med den beskrevne metoden for å beregne indirekte administrasjonskostnader og kapitalkostnader. Vi har oppdatert våre tidligere beregninger for 2020-23 («Kostnader i kommunale grunnskoler», R1022406) med ny metode.

Samlet selvkost for grunnskolen var ca 120 milliarder kroner i 2025. Av dette er 6 milliarder kroner administrasjon og 16 milliarder kapitalkostnader (kalkulatoriske renter og avskrivninger).

Samlet selvkost per elev for kommunale grunnskoler anslås til 186.900 kroner i 2025. Utgiften har steget fra 160.000 kroner i 2020, målt i faste priser.

2 Forskrift om beregning av selvkost for kommunale tjenester

Vi har beregnet kostnader i den offentlige skolen ved hjelp av selvkostforskriften (forskrift 2019-1731). Selvkostforskriften er laget for å beregne det maksimale grunnlaget for gebyrer for gebyrbelagte kommunale tjenester. Regelverket er like godt egnet for å beregne selvkost for tjenester som ikke er gebyrbelagt. Det finnes ikke noen annen standard for å beregne selvkost for kommunale tjenester.

Selvkost for en kommunal tjeneste defineres som marginalkostnaden ved produksjonen av tjenesten. Selvkost omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader.

- Direkte driftskostnader omfatter utgiftene til produksjon av tjenesten
- Indirekte kostnader er kostnader til administrativ støtte og kontrollfunksjoner. Andelen som tilordnes selvkost skal gjenspeile bruken av støttetjenestene. Kapitalkostnader på indirekte kostnader kan settes til 5% av disse kostnadene.
- Kapitalkostnader omfatter avskrivninger og beregnede rentekostnader av bokført kapital. Rentekostnadene settes lik tre måneders NIBOR-rente pluss 0,7%.

Kommunale kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost. Forskriften presiserer at strategisk ledelse og politisk ledelse ikke skal inngå i selvkost. Disse oppgavene må utføres uavhengig av tjenesteproduksjonen.

Metoden for å beregne kalkulatoriske renter ble endret med virkning fra 1.1.2026. For kapitalkostnader påløpt til og med 2025 er kalkylerenten femårig SWAP-rente pluss 0,5%.

3 Indirekte administrasjon

Overhead for kommunale grunnskoler må beregnes etter selvkostforskriften. Dette er kostnader til administrativ støtte til tjenesten. Strategisk ledelse (inkludert politisk ledelse) skal holdes utenfor.

Påslag for administrasjonskostnader i skole kan begrunnes på samme måte som påslag for administrasjonskostnader til barnehage. I henhold til §5 i forskrift for tilskudd til private barnehager skal kommunen gi et påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Vi vil sjekke om en tilsvarende beregning kan gjøres for grunnskole og videregående skole ved å gå via grunnskole og videregående skoles andeler av korrigerte brutto driftsutgifter.

Metoden innebærer å beregne administrasjonskostnader på funksjon 110, 120, 121 og 130 for kommunene og funksjon 410, 420, 421 og 430 for fylkeskommunene, basert på nøkler fra Agenda Kaupangs innsamlede data fra en rekke kommuner og fylkeskommuner. Det er kostnadene ved den den administrative støtten som skal beregnes. Det strategiske nivået av administrasjonen er ekskludert. Vi bruker korrigerte brutto driftsutgifter for å beregne produksjonskostnadene i kommunale tjenester. Vi beregner hvor stor andel av de totale korrigerte brutto driftsutgiftene som knytter seg til den administrative støtten til grunnskolene.

3.1 Grunnskoler

I en tidligere rapport til KFF har vi beregnet indirekte kostnader i grunnskolen til 3,9 % etter selvkostforskriften («Kostnader i kommunale grunnskoler», R1022406). Det er et lavere tall enn vedtatt sats for indirekte kostnader for kommunale barnehager (4,3 %) ved beregning av tilskudd til private barnehager.

Vi finner administrasjonsutgiftene i kommunen på funksjonene 110 Revisjon, 120 Administrasjon, 130 Administrasjonslokaler og 121 Felles eiendomsutgifter.

Den største utgiften er funksjon 120 Administrasjon. I vår forrige rapport anslo vi administrativ støtte til 70 % av funksjon 120, resten var antatt å være strategisk ledelse. Dette var et grovt anslag som vi ikke hadde undersøkt med bakgrunn i innsamlede data. I denne versjonen har vi benyttet Agenda Kaupangs analyse av administrative årsverk som grunnlag for å beregne andelen strategisk ledelse.

I Agenda Kaupangs analyse av administrasjonsutgifter inngår 144 kommuner av ulik størrelse med en gjennomsnittsbefolkning på 23 270 med minste kommune 2 054 og største kommune 146 811 innbyggere. Den gjennomsnittlige andelen til administrative støtte i 120-funksjonen er på 86,2 %, med en variasjon mellom 63,4 % og 95,9 % for laveste og høyeste kommune.

Grunnskoles andel av samlede korrigerte brutto driftsutgifter i kommunen er beregnet ut fra KOSTRA-tabell 12367 og var for landet som helhet 21,3 % i 2024 og 21,2 % i 2025[1].

Tabell 1 Beregning av grunnskoles andel av korrigerte brutto driftsutgifter kilde: SSB-tabell 12367

	2 024	2 025
Korr. brutto driftsutgifter grunnskole 202+ 215+222	102 436 806	104 836 459
Korr. brutto driftsutgifter totalt	480 090 060	497 336 023
Andel	21,3 %	21,1 %

[1] *Beregninger fra KOSTRA-tabell 12367.*

Ved å bruke andelen av korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole på 21,3 % og 21,1 % for de to årene som en nøkkel, kan vi finne hvilken beregnet sum av administrasjonsfunksjonene 110, 120, 121 og 130 som kan indirekte henføres til skole. Tabellen under viser korrigerte driftsutgifter for kommunekonsern i 2024 og 2025.

Legger vi til grunn at det er denne andelen av netto driftsutgifter innen funksjon 120 Administrasjon, 110 Kontroll og revisjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 130 Administrasjonsbygg som kan henføres til Grunnskole og samtidig at det er en administrativ andel på 86,2 prosent, finner vi at administrativ kostnad per elev er 9 812 kroner i 2024 og 10 298 kroner i 2025 i kommunale grunnskoler.

Tabell 2 Beregning av administrasjon per elev

Beregnet administrasjon til grunnskole						
	Korr. brutto driftsutgifter adm (110, 120, 121, 130)	Nøkkel fra andelsberegning, grunnskoles andel	Nøkkel fra adm.analysen	Korr.brutto driftsutgifter til adm ekskl. strategisk	Elever kommunal grunnskole	Kroner per elev til adm.
EAK Landet 2024	32 033 508	21,3 %	86,2 %	5 881 544	599 426	9 812
EAK Landet 2025	33 203 186	21,1 %	86,2 %	6 033 224	589 200	10 240

Hver elev i grunnskolen kostet 177.930 kroner i 2025. Vi ønsker å beregne administrasjonsutgiftene som et påslag på elevkostnaden. Vi finner at de indirekte administrasjonsutgiftene i grunnskolen utgjør 5,8% i 2025, se tabellen under.

Tabell 3 Beregning av administrasjon i % av gjennomsnittlig brutto elevkostnad

	2024	2025
Korr. brutto driftsutgifter til kommunale grunnskoler 202 + 215 +222	102 436 806	104 836 459
Elever	599 426	589 200
Gjennomsittlig brutto elevkostnad	170 891	177 930
Kroner til administrasjon per elev	9 812	10 240
Administrasjon i %	5,7 %	5,8 %

3.2 VGS

Friskolenes kontaktforum ønsker en beregning av indirekte kostnader til administrasjon av offentlige videregående skoler (overhead-kostnader). Dette er det samme problemet som i grunnskolen. Kommunens felles administrative utgifter er ikke tatt med i tilskuddsgrunnlaget i dagens regelverk. I fylkeskommunen gjelder det funksjonene 410 Kontroll og revisjon, 420 Administrasjon, 421 Felles eiendomsforvaltning og 430 Administrasjonslokaler.

Oppgavene det gjelder, er administrativ støtte. Det vil i hovedsak si økonomi, personal, IKT og bygg. Strategisk ledelse (fylkesrådmannens lederteam og stab) inngår også i funksjon 420, men skal ikke tas med, etter reglene i selvkostforskriften. De sektorspesifikke administrasjonsutgiftene knyttet til videregående skole i fylkeskommunen er allerede tatt med i tilskuddsgrunnlaget, ved at funksjon 515 og 520 er med. Det gjelder skolesektorens spesielle datasystemer og skole-administrasjon/opptak.

Vi vil benytte den samme metoden som vi har beskrevet for beregning av administrasjonsutgifter i grunnskoler. Andelen strategisk ledelse i funksjon 420 må anslås på bakgrunn av innsamlede erfaringstall fra fylkeskommuner.

Agenda Kaupangs database med årsverk på funksjon 420 Administrasjon i fylkeskommuner inneholder data fra fire fylkeskommuner. Vi holder IKT utenom i analysen, da noen fylkeskommuner har dette i selskapsdannelser. Vi finner at den administrative andelen ekskl. strategisk ledelse er på gjennomsnittlig 90,9 %. Variasjonen spenner fra 86,3 % til 94,2 %. Det er to fylkeskommuner med formannskapsmodell og to med parlamentarisk modell i utvalget.

Vi avgrenser til funksjonene som omhandler undervisning og bygg da tilrettelagt individuell opplæring og skolebyggene har en annen fordeling av tilskudd.

Innen videregående skole gjør vi to regneøvelser, en hvor vi legger til grunn de studieforberedende utdanningsprogrammene da disse utgjør 80 % av friskolenes portefølje og en annen beregning hvor vi har det totale tilbudet i fylkeskommunen med. Vi holder spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring (funksjon 562), oppfølgingstjenesten (funksjon 561), fagopplæring (funksjon 570) og voksenopplæring (funksjon 581) utenom. Vi viser beregning for landet som helhet.

Tabellen under viser beregning av andel korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring og studieforberedende programmer.

Tabell 4 Beregning av nøkkel for fordeling av administrasjonskostnader til videregående skole

Beregnet nøkkel for fordeling til videregående skole		
EAFK Landet	**2024**	**2025**
Sum korrigerte brutto driftsutgifter	**69 266 646**	**72 941 371**
Videregående totalt korr. br. driftsutgifter	32 031 893	32 994 651
Studieforberedende korr. br. Driftsutgifter	7 668 367	7 722 517
Videregående andel av korr. br. Driftsutgifter	46 %	45 %
Studieforberedende andel av korr. br. Driftsutgifter	11 %	11 %

Når vi anvender nøklene for administrativ andel ekskl. strategisk ledelse og andelen lønn av totallønn, får vi følgende beregning som vises i tabellen under.

Tabell 5 Beregning av administrasjon per elev i videregående skole

Beregnet administrasjon til videregående skole										
	Korr.brutto driftsutgifter adm (410, 420, 421, 430)	Nøkkel fra beregning, skoles andel	Nøkkel fra beregning, kun studiefor b.	Nøkkel fra adm.analysen	Korr.bto utg til adm. vgo ekskl. strategisk ledelse	Korr.bto utg til adm., kun studief. ekskl. strategisk ledelse	Elever videregående skole fylke	Elever studieforberedende	Kroner per elev til adm.	Kroner per elev studieforb.
EAFK Landet 2024	4 631 268	46,2 %	11,1 %	90,9 %	1 946 804	466 061	171 954	103 478	11 322	4 504
EAFK Landet 2025	4 752 637	45,2 %	10,6 %	90,9 %	1 954 196	457 387	175 642	103 559	11 126	4 417

Vi ser at netto utgift til administrasjon per elev var hhv. 11 322 og 11 126 for 2024 og 2025 når all videregående opplæring (ekskl. funksjonene nevnt innledningsvis) er tatt med og 4 504 og 4 417 for 2024 og 2025 når det kun er studieforberedende som beregnes. Målt i prosent av gjennomsnittlig korrigerte brutto driftsutgifter per elev i videregående opplæring utgjør administrasjon 6 %.

3.3 Metodediskusjon

Det er flere svakheter ved både datagrunnlaget og metoden som bør nevnes. Beregningene bygger på forutsetninger om sammenhengen mellom korrigerte brutto driftsutgifter, administrativ ressursbruk og elevgrunnlag, og resultatene må derfor tolkes som anslag snarere enn presise målinger.

Datagrunnlaget er begrenset. Vår administrasjonsanalyse for fylkeskommunene omfatter kun fire fylkeskommuner, og det kan være betydelige forskjeller i organisering, oppgavefordeling og bruk av eksterne tjenesteleverandører mellom kommuner og fylkeskommuner. Slike forskjeller kan påvirke nivået på de administrative kostnadene og dermed resultatene av beregningene.

Videre kan ulik regnskapspraksis påvirke sammenlignbarheten. Agenda Kaupangs erfaring er at det forekommer betydelige variasjoner i føringen av utgifter på funksjon 120 Administrasjon i kommunene og funksjon 420 Administrasjon i fylkeskommunene. I tillegg kan skillet mellom strategisk ledelse og administrativ støtte tolkes og praktiseres ulikt. Begge forhold kan påvirke beregningene av administrativ andel.

Fordelingen av sentrale administrasjonskostnader er basert på sektorenes andel av korrigerte brutto driftsutgifter. Denne fordelingsnøkkelen er valgt fordi korrigerte brutto driftsutgifter er et etablert mål på omfanget av tjenesteproduksjonen og ressursinnsatsen i ulike sektorer. Administrative støttefunksjoner som økonomi, personalforvaltning, anskaffelser, arkiv, juridiske tjenester og eiendomsforvaltning antas i stor grad å understøtte den samlede aktiviteten og ressursbruken i organisasjonen.

Samtidig innebærer metoden en forutsetning om at administrasjonskostnadene varierer med sektorenes ressursbruk. I praksis påvirkes administrasjonsbehovet også av forhold som organisering, antall enheter, geografi, kompleksitet og elevsammensetning. En del administrasjonskostnader er dessuten faste eller trinnvise og vil derfor ikke nødvendigvis endre seg proporsjonalt med aktivitetsnivået.

Alternative fordelingsnøkler kunne vært benyttet, eksempelvis andel årsverk, lønnskostnader, elever, ansatte eller bygningsareal. Disse nøklene fanger imidlertid primært opp enkelte sider ved administrativ ressursbruk. Antall elever sier lite om behovet for økonomi-, personal- og anskaffelsesadministrasjon, mens antall ansatte og lønnskostnader i større grad reflekterer personaladministrative oppgaver enn øvrige støttefunksjoner. Bygningsareal kan være relevant for enkelte administrative tjenester, men gir ikke et helhetlig bilde av administrasjon knyttet til den samlede tjenesteproduksjonen. Korrigerte brutto driftsutgifter vurderes derfor som den mest robuste og bredt dekkende fordelingsnøkkelen blant tilgjengelige alternativer.

Innen videregående opplæring er funksjon 520 Administrasjon og ledelse ved videregående skoler inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Det er usikkert i hvilken grad dette påvirker ressursbruken på øvrige administrative funksjoner i fylkeskommunen. Dersom sentrale administrative funksjoner i mindre grad benyttes til videregående opplæring som følge av denne organiseringen, kan den valgte fordelingsnøkkelen føre til en viss overestimering av administrasjonskostnadene som henføres til sektoren.

Beregningene er gjennomført for to år. Midlertidige forhold i enkeltår kan derfor påvirke resultatene. Resultatene bør på denne bakgrunn forstås som anslag på størrelsesorden for administrasjonskostnadene og ikke som en direkte måling av faktiske administrasjonskostnader per elev.

4 Kapitalkostnader

KFF ønsker en modell for å beregne kapitalkostnadene i offentlig grunnskole og videregående skole, for å kunne ta disse kostnadene inn i tilskuddsgrunnlaget for tilskudd til friskoler.

Staten gir et tilskudd til kapitalkostnader på 1.722 kr per elev i grunnskoler og videregående skoler i 2026. Det er ingen vedtatt sats per elev, det er en kronebevilgning i statsbudsjettet uten noen faglig forankring i regnskapet for offentlig skole.

Vi har gjort en kalkyle etter metoden i selvkostforskriften. Forskriften gir en metode for å beregne både driftstilskudd og kapitaltilskudd.

4.1 Grunnskoler

Kapitalkostnader defineres som avskrivninger og kalkulatoriske renter av bundet kapital. Regelverket (selvkostforskriften) angir at satsen for kalkulatoriske renter til og med 2025 er 5-årig SWAP-rente pluss 0,5 prosentpoeng. I vår forrige rapport anslo vi kapitalkostnadene i 2022 til 12.528 kr per elev på landsbasis («Kostnader i kommunale grunnskoler», R1022406).

Avskrivningene på kommunale skolebygg finner vi i kommuneregnskapet. Problemet er å anslå renteutgiftene. Balansen i det publiserte kommuneregnskapet viser ikke bokførte verdier for skolebygg. Vi finner bare en samlet sum for anleggsmidler. I det forrige prosjektet anslo vi kalkulatoriske renter av bundet kapital til skolebygg som en andel av kommunenes samlede renteutgifter, samme andel som avskrivningene på skolebygg av samlede avskrivninger.

I dette prosjektet vil vi kvalitetssikre vår tidligere beregning. Vi vil bruke en annen og mer direkte metode for å anslå rentekostnadene. Vi vet at investeringer i grunnskolebygg etter kommuneloven avskrives over 40 år. Vi har tilgang til investeringsbeløpene for 2003–2024. Vi vil simulere investeringsvolumet i grunnskolen før 2003 for å finne ut hvilke investeringsbeløp som vil gi de regnskapsførte avskrivningene i perioden 2020–2025. Dette er en mer faglig korrekt metode med betydelig lavere usikkerhet. Før 2001 ble ikke investeringer avskrevet i kommuneregnskapene. Vi må gjette oss fram til inngående balanse da avskrivningsreglene kom i 2001.

Kapitalkostnader kan tas inn i tilskuddsgrunnlaget som en sum per elev, på samme måte som driftstilskuddet.

Modellen som er laget, forutsetter investeringer i skolebygg funksjon 222 på 8,9 milliarder kr per år i perioden 2001-2014 og en inngående saldo i 2001 på 22 milliarder kroner. Dette gir årlige avskrivninger på 6,8 milliarder kroner i 2025. Bokført kapital blir på denne måten 177 milliarder kroner i 2025.

Kalkulatorisk rente er beregnet på grunnlag av renteopplysninger fra Kommunalbanken. Kalkulatorisk rente blir 8,8 milliarder kroner i 2025. Kapitalkostnader (avskrivninger og kalkulatorisk rente) blir på denne måten 23.000 kroner i 2023 og 26.130 kroner i 2025, se tabellen under med tall for perioden 2019-2025.

Investeringsbeløp i kommuneregnskapet føres og avskrives inkludert MVA. MVA for skolebygg blir refundert av staten etter reglene om MVA-kompensasjon. Nettoutgiften for kommunen er byggekostnadene uten MVA. Det er dette beløpet som er relevant som tilskuddsgrunnlag. Private firmaer fører investeringsutgifter uten MVA. Vi forutsetter for enkelhets skyld at hele investeringsutgiften er ført med MVA. Vi reduserer kapitalkostnadene med 20% for å trekke ut MVA av investeringskostnadene. Netto kapitalkostnad for kommunene blir 21.688 kroner i 2025, se tabellen under.

Tabell 6: Anslag på kapitalkostnader per elev i den offentlige grunnskolen.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto investeringsutgifter	13 774 295	14 950 459	14 981 765	13 479 975	11 841 904	15 320 151	13 469 849
Investeringer før 2001, levetid 25 år							
Investeringer etter 2000	156 275 287	171 225 746	186 207 511	199 687 486	211 529 390	226 849 541	240 319 390
Avskrivninger inv før 2001	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
Saldo UB invest før 2001	4 800 000	4 000 000	3 200 000	2 400 000	1 600 000	800 000	-
Avskrivn invest etter 2000	3 906 882	4 280 644	4 655 188	4 992 187	5 288 235	5 671 239	6 007 985
Sum avskrivninger	4 706 882	5 080 644	5 455 188	5 792 187	6 088 235	6 471 239	6 807 985
Saldo UB invest etter 2000	124 116 470	134 786 285	145 112 862	153 600 650	160 154 320	169 803 232	177 265 096
Saldo bokført verdi	128 916 470	138 786 285	148 312 862	156 000 650	161 754 320	170 603 232	177 265 096
Historiske femårs SWAP-renter	2,30 %	1,39 %	1,96 %	3,54 %	4,30 %	4,35 %	4,48 %
Kalkulatorisk rente (SWAP+0,5%)	2,80 %	1,89 %	2,46 %	4,04 %	4,80 %	4,85 %	4,98 %
Kalulatorisk rente selvkost, 1000 kr	3 609 661	2 623 061	3 648 496	6 302 426	7 764 207	8 274 257	8 827 802
Elever (vektet elevtall)	609 952	608 173	606 365	605 505	606 225	603 699	595 154
Renteutgift per elev	5 918	4 313	6 017	10 409	12 807	13 706	14 833
Avskrivning per elev	7 888	8 527	9 101	9 690	10 187	10 782	11 298
Kapitalkostnader per elev	13 806	12 840	15 118	20 099	22 995	24 488	26 130
Kapitalkostnader per elev uten MVA	11 459	10 657	12 548	16 682	19 085	20 325	21 688

Denne modellen viser årlige avvik på i gjennomsnitt 35 mill. kr fra faktisk bokførte avskrivninger i perioden 2019-2025. Det er et lite avvik i denne sammenhengen, under 1%.

Modellen forutsetter at alle investeringer i skolebygg avskrives over 40 år. Inngående balanse i 2001 (da avskrivningsreglene ble innført) er avskrevet over 25 år i modellen.

4.2 VGS

Kapitalkostnader for videregående skoler kan estimeres etter samme metode som vi har beskrevet for grunnskolene. Regnskapene føres etter samme regelverk.

Investeringer i skolebygg i videregående skole føres på funksjon 510/511 Skolelokaler. Vi har regnskapstall for brutto investeringer siden 2003. I simuleringsmodellen forutsetter vi at inngående balanse skolebygg var 4,5 milliarder kroner i 2001. Dette beløpet avskrives i modellen over 21 år.

Kommuneregnskapet viser avskrivninger på 2,49 milliarder kroner i 2025. Vi må estimere rentekostnadene. Modellen gir en bokført verdi av skolebyggene på 70,8 milliarder kroner i 2025. Det betyr kalkulatoriske renter av bundet kapital på 3,53 milliarder kroner, se tabellen under.

Modellen gir kapitalkostnader (renter og avskrivninger) på 34.762 kroner per elev i 2025. Uten MVA blir utgiften 20% lavere, det vil si 27.810, se tabellen under.

Tabell 7: Anslag på kapitalkostnader per elev i den offentlige videregående skolen.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringer brutto funksjon 510 og 511	3 628 453	3 653 916	3 918 814	4 886 625	5 576 678	5 825 537	5 125 587
Sum investeringer 2001+	**70 062 217**	**73 716 133**	**77 634 947**	**82 521 572**	**88 098 250**	**93 923 787**	**99 049 374**
Avskrivninger	1 751 555	1 842 903	1 940 874	2 063 039	2 202 456	2 348 095	2 476 234
Saldo UB	54 730 890	56 541 903	58 519 843	61 343 429	64 717 651	68 195 093	70 844 446
Sum IB bygg før 2001							
Avskriving bygg før 2001	214 286	214 286	214 286	-	-	-	-
Saldo UB bygg før 2001	428 571	214 286	0	0	0	0	0
Avskrivninger modell	1 965 841	2 057 189	2 155 159	2 063 039	2 202 456	2 348 095	2 476 234
Avskrivninger regnskap	1 886 265	2 020 218	2 090 657	2 131 520	2 255 375	2 378 762	2 486 513
Modell minus regnskap	79 576	36 971	64 502	- 68 481	- 52 919	- 30 667	- 10 279
Saldo skolebygg UB	55 159 462	56 756 189	58 519 843	61 343 429	64 717 651	68 195 093	70 844 446
Rentesats SWAP femårig	2,3 %	1,4 %	2,0 %	3,5 %	4,3 %	4,4 %	4,5 %
Rentesats 5 års SWAP + 0,5%	2,8 %	1,9 %	2,5 %	4,0 %	4,8 %	4,9 %	5,0 %
Kalkulatoriske renter	1 544 465	1 072 692	1 439 588	2 478 275	3 106 447	3 307 462	3 528 053
Kapitalkostnader (renter og avskrivninger)	3 430 730	3 092 910	3 530 245	4 609 795	5 361 822	5 686 224	6 014 566
Elever vektet	174 492	173 445	172 118	170 113	170 192	171 577	173 021
Kapitalkostnader per elev	19 661	17 832	20 511	27 098	31 505	33 141	34 762
Kapitalkostnader per elev uten MVA	15 729	14 266	16 408	21 679	25 204	26 513	27 810

4.3 Beregning av avskrivninger i driftstilskuddet i VGS

I dag blir avskrivningene delt på elevtallet i VGS og trukket ut av grunnlaget for driftstilskudd med samme sats per elev i alle linjer. Kontaktutvalget for friskolene ber oss vurdere en mer rettferdig metode for å trekke ut avskrivningskostnadene. Kontaktutvalgets forslag er en prosentvis reduksjon av satsene for tilskudd. Da vil linjer med høye elevkostnader få større trekk enn linjer med lave elevkostnader.

Vi har utformet det nye forslaget slik:

Brutto korrigerte driftsutgifter funksjon 510-537

minus Salgs og leieinntekter funksjon 510-537

= Netto utgift med avskrivninger

Avskrivningene funksjon 510/511 og 515 utgjorde 7,6% av netto utgift i 2023 og 7,9% i 2025. Alle satsene (netto utgifter med avskrivninger) reduseres med 7,5%. Samlet tilskudd blir omtrent det samme som med dagens ordning, se tabellen under.

Tabell 8: Avskrivninger beregnet som en prosent av elevutgiftene i offentlig videregående skole.

Funksjonene 510-537, korr brutto driftsutgifter	32 169 836	32 802 538	33 755 377				
Salgs- og leieinntekter funksjonene 510-537	- 550 999	- 562 034	- 587 253				
Netto utgift	31 618 837	32 240 504	33 168 124				
Avskrivninger i prosent	7,6 %	7,9 %	8,0 %				
Tilpasning for nøytralt proveny	7,3 %	7,5 %	7,6 %				
Avskrivning					Avskrivning 2023	Avskrivning 2024	Avskrivning 2025
521 Studiespesialisering	12 338	12 926	13 191		949 521	990 450	1 010 613
522 Bygg- og anleggsteknikk	15 361	16 116	16 702		127 393	136 403	144 419
523 Elektro og datateknologi	14 998	15 405	15 926		141 208	149 322	160 147
524 Design og håndverk	-	-	-				
525 Restaurant- og matfag	17 085	17 755	17 900		44 710	47 833	51 730
526 Helse- og oppvekstfag	14 484	15 248	15 453		241 698	249 305	261 059
527 Idrettsfag	13 134	13 601	13 910		156 834	164 271	171 500
528 Teknologi- og industrifag	15 234	15 843	16 164		183 461	200 424	217 824
529 Musikk, dans og drama	17 437	18 337	18 729		92 120	96 050	99 396
530 Medier og kommunikasjon	13 646	14 332	14 360		54 790	55 336	54 237
531 Naturbruk	19 052	19 488	19 153		71 730	73 782	72 953
532 Service og samferdsel	-	-	-				
533 Kunst, design og arkitektur (f.o.m. høst 2016)	13 117	13 700	13 834		43 744	47 390	47 588
534 Håndverk, design og produktutvikling (f.o.m. høst 2020)	14 195	19 216	20 117		6 501	8 129	8 107
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon (f.o.m. høst 2020)	14 393	15 335	16 014		38 889	43 244	45 848
536 Salg, service og reiseliv (f.o.m. høst 2020)	15 059	15 748	15 809		68 113	77 887	85 968
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign (f.o.m. høst 2020)	14 520	15 823	16 130		32 771	36 819	39 713
					2 253 483	2 376 645	2 471 102
Bokførte avskrivninger funksjon 510/511					2 255 375	2 378 762	2 486 513
Bokført minus modell					1 892	2 117	15 411

Linjer med lavere elevutgifter enn gjennomsnittet vil tjene på de nye reglene (521 Studiespesialisering, 527 Idrettsfag, 533 Kunst mm). Linjer med høye elevkostnader vil tape på de nye reglene (531 Naturbruk, 534 Håndverk mm), se tabellen under.

Tabell 9: Tap og vinning ved å trekke ut avskrivninger av grunnlaget for driftstilskudd som en prosent av elevutgiften i offentlig VGS. Kroner per elev.

				Gevinst med nye regler		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
521 Studiespesialisering	157 625	159 545	160 846	1 858	1 898	1 940
522 Bygg- og anleggsteknikk	196 254	198 914	203 659	- 1 165	- 1 292	- 1 571
523 Elektro og datateknologi	191 613	190 143	194 196	- 802	- 581	- 795
524 Design og håndverk	-	-	-			
525 Restaurant- og matfag	218 268	219 153	218 266	- 2 889	- 2 931	- 2 769
526 Helse- og oppvekstfag	185 046	188 204	188 431	- 288	- 424	- 322
527 Idrettsfag	167 798	167 873	169 621	1 062	1 223	1 220
528 Teknologi- og industrifag	194 623	195 542	197 101	- 1 038	- 1 018	- 1 033
529 Musikk, dans og drama	222 772	226 332	228 383	- 3 241	- 3 513	- 3 599
530 Medier og kommunikasjon	174 341	176 898	175 103	550	492	771
531 Naturbruk	243 401	240 539	233 547	- 4 856	- 4 664	- 4 022
532 Service og samferdsel	-	-	-			
533 Kunst, design og arkitektur (f.o.m. høst 2016)	167 576	169 102	168 688	1 079	1 124	1 297
534 Håndverk, design og produktutvikling (f.o.m. høst 2020)	181 347	237 186	245 306	1	- 4 392	- 4 987
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon (f.o.m. høst 2020)	183 876	189 275	195 275	- 197	- 511	- 884
536 Salg, service og reiseliv (f.o.m. høst 2020)	192 392	194 370	192 772	- 863	- 923	- 678
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign (f.o.m. høst 2020)	185 500	195 297	196 694	- 324	- 999	- 1 000

5 Tilskudd til kombinerte grunnskoler

Kombinerte skoler får ikke lenger høyt tilskudd for elever i begge skoletyper. Det gis høyt tilskudd for de første 45 elever i trinnene 1-10. Samtidig har Stortinget bevilget en rund sum for å øke satsen for tilskudd for elevene nr. 46-90. Kombinerte skoler får dessuten ungdomsskolesats for alle elevene. Effekten er nesten den samme som tidligere ordning, ifølge Friskolenes Kontaktforum.

Friskolenes Kontaktforum ønsker at hele tilskuddet blir knyttet til satser per elev. Det må i så fall lages en sats for elever nr. 46–90 innenfor samme ramme som Stortinget har vedtatt (300 mill. kr). Friskolenes Kontaktforums forslag er lav ungdomsskolesats*1,6.

Vi har gjort en kontroll av Friskolenes Kontaktforums beregning og får omtrent samme resultat:

- Det er 5.392 elever i kombinerte skoler mellom 45 og 90 elever dette skoleåret
- Stortinget har bevilget 300 mil kr til ekstra tilskudd til disse elevene
- Det utgjør 55.638 kroner per elev
- Lav sats for ungdomsskole er 94.364 kroner i 2026
- Ekstratilskuddet utgjør 59% av lav sats ungdomsskole i 2026

Tabell 10: Beregning av tilskudds-sats for elev 45-90 i kombinerte friskoler.

Navn	År	A-15 Sum elever ved skolen (linje 8+12+14) I alt	Kombinert	Elevtall over 45 elever	Elever 45-90 med høy sats
Elever i kombinerte friskoler, antall elever mellom 45 elever og 90 elever					5392
Ekstra bevilgning i Stortinget til elever i kombinerte skoler fra elev 46 til 90					300 000 000
Ekstra sats per elev					55 638
Sats ungdomsskole lav 2026					94364
Ekstra sats for elever 45-90 i kombinerte skoler, prosent					59 %

Denne beregningen er enkel å få til. Elevdata er samlet inn i GSI og fordelt på årstrinn per skole. Satsene oppdateres automatisk ved årlig oppdatering av elevsatsene høy og lav.

En alternativ metode ville være å beregne den faktiske merutgiften i kombinerte offentlige skoler. Noe av merutgiften er kompensert gjennom høy sats for de første 45 elevene. Resten av merutgiften kan fordeles på elevene fra nr. 46 til 90. Denne analysen må gjøres på årsverk i GSI eller på egen innsamling av regnskapsdata i kommunenes interne regnskaper. Utgifter i kommuneregnskapene publisert på Kostra skiller ikke mellom kombinerte skoler, barneskoler og ungdomsskoler.

6 Selvkost for kommunal grunnskole

6.1 Selvkost for kommunale tjenester

Vi har beregnet kostnadene på grunnlag av «Forskrift for beregning av selvkost for kommunale tjenester». Dette er statens eget regelverk for å beregne samlede kostnader for kommunale tjenester. Reglene er laget for å beregne gebyrgrunnlaget for kommunale huseieravgifter, men er egnet til å regne ut selvkost i alle kommunale tjenester. Det er ikke utviklet noen alternativ metode for å kostnadsberegne kommunale tjenester.

Selvkost for kommunale tjenester er definert som marginalkostnadene ved en kommunal tjeneste for kommunen. Selvkost omfatter direkte driftsutgifter, indirekte driftsutgifter og kapitalkostnader. Selvkost kan beregnes brutto (uten driftsinntekter) eller netto (inkludert driftsinntekter). Selvkost beregnes etter metoden i figuren under.

Bokstav	Beskrivelse
A	Direkte driftskostnader
B	Henførbare indirekte driftskostnader
C	Kapitalkostnader
D	**Sum driftskostnader (A+B+C)**
E	Brukerbetaling
F	Andre inntekter
G	**Sum driftsinntekter (E+F)**
H	**Netto produksjonskostnad - selvkostresultat (D+G)**

Figur 1: Beregning av selvkost i kommuner jfr. Selvkostforskriften

Agenda Kaupang har benyttet metoden for å beregne selvkost for regnskapsårene 2020-2025 for landet som helhet. Kilden til regnskapstallene er SSBs tabell 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, kommunekonsern og -kasse, etter regnskapsomfang, funksjon og art. Det er brukt korrigerte brutto driftsutgifter som viser kommunens egne utgifter til tjenesteproduksjonen som kommunen selv utfører i egen regi.

Vi har beregnet utgift per elev i årene 2020 til 2025 og har justert tallene til 2025-kroner ved å bruke kommunal deflator, kommunesektorens måling for pris og lønnsvekst som fastsettes i revidert nasjonalbudsjett årlig.

For å kunne beregne selvkost må vi lage fordelingsnøkler for en rekke av kostnadene ettersom kommunens regnskap ikke skiller nøyaktig på hvilken tjeneste utgiften er knyttet til. Fordelingsnøklene regnes ut for hvert år i selvkostberegningen. Vi bruker samme metode som for å beregne administrasjonskostnader og får følgende fordelingsnøkler:

Tabell 11 Beregning av fordelingsnøkler til selvkostberegningen

Beregning av fordelingsnøkler		2 020	2 021	2 022	2 023	2 024	2 025
Korr bto drutg	Funksjon 202	61 464 370	65 903 049	69 320 025	75 980 519	78 652 486	80 082 457
Korr bto drutg	Funksjon 222	13 454 283	14 667 461	15 871 253	16 919 192	16 976 609	17 403 982
Korr bto drutg	Funksjon 215	4 776 186	5 311 787	5 639 797	6 460 287	6 807 711	7 350 020
Korr bto drutg	Funksjon 202, 215 og 222	79 694 839	85 882 297	90 831 075	99 359 998	102 436 806	104 836 459
Korr bto drutg	Alle funksjoner	372 161 811	396 215 648	421 816 262	451 608 673	480 090 060	497 336 023
Fordelingsnøkkel korrigerte brutto driftsutgift		21,4 %	21,7 %	21,5 %	22,0 %	21,3 %	21,1 %

6.2 Direkte driftskostnader

De direkte driftskostnadene er i beregningene av selvkost for grunnskolen korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon 202 Grunnskole, 2145 Skolefritidsordning og 222 Skolelokaler og skyss. Vi trekker fra avskrivningene i direkte driftsutgifter ettersom disse regnes som kapitalkostnader. Pensjoner er tatt med som betalte pensjonspremier. Selvkostforskriften regulerer ikke om pensjoner skal beregnes ut fra pensjonspremier eller pensjonskostnader. Staten har tatt med pensjonspremiene i sin beregning av tilskuddsgrunnlaget.

6.3 Henførbare indirekte driftskostnader

Administrative kostnader legges til som henførbare indirekte driftskostnader. I kapitlet om indirekte administrasjon har vi gjort en beregning av disse kostnadene.

Det vi er på jakt etter, er indirekte administrative kostnader i grunnskolen. Det vil si naturalytelser levert til kommunale grunnskoler fra sentraladministrasjonen i form av regnskap, lønn, datadrift, fakturering med mer. Administrativ støtte føres på funksjon 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 administrasjonslokaler. En del av utgiftene på funksjon 120 og 130 må holdes utenfor selvkostregnskapet. Man skal ikke ta med faste kostnader i sentraladministrasjonen i form av politisk styring og strategisk ledelse. Dette har vi håndtert ved å benytte erfaringstall fra kommuner hvor vi har analysert administrasjonskostnadene. Vi forutsetter derfor at 14,8 % av bokførte korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 120 Administrasjon dreier seg om strategisk ledelse av kommunen og har tatt med 86,2 % av utgiftene i selvkostberegningen.

I selvkostberegningen legger vi til grunn at grunnskolenes andel av korrigerte brutto driftsutgifter kan brukes som fordelingsnøkkel for administrative kostnader. Dette er en forenklet måte å fordele kostnader på. I våre beregninger finner vi at administrative kostnader er i underkant av 6 % av direkte driftskostnader i gjennomsnitt i de seks årene.

Tabell 12 Administrasjonskostnad i prosent av netto utgift per elev (selvkost)

Kommunale grunnskoler	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Deflatorjustert nettoutgift per elev i kommunale grunnskoler	159 686	167 405	171 836	184 713	182 619	183 902
Deflatorjustert adm.kostnad per elev i kommunale grunnskoler	9 785	10 355	10 001	10 848	10 232	10 240
Administrasjonspåslag i prosent	6,1 %	6,2 %	5,8 %	5,9 %	5,6 %	5,6 %

6.4 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader er omtalt i kapittel 4 og vi benytter resultatene fra disse beregningene i selvkostberegningen.

6.5 Driftsinntekter

Det er ingen brukerbetaling i kommunale grunnskoler og det er ellers svært begrensede inntekter. Inntekter kan stamme fra tilskudd knyttet til øvingslærere eller videreutvikling av personalet. Vi antar at mottatte statstilskudd i stor grad dekker vikarer slik at refusjonene utlikner merforbruk fra lønnsiden. Ofte er det slik at mottak av statstilskudd krever en egenandel fra kommunen.

Inntektene vil derfor trolig ikke bidra til at kommunen reduserer utgifter i nevneverdig grad. Inntektsartene vi har tatt med er Overføringsinntekter med krav til motytelse, ekskl. mva-kompensasjon, Overføringsinntekter uten krav til motytelse, drift, Overføringer fra andre og Overføringer fra andre kommuner og fylkeskommuner. Innen skolefritidsordningen har vi tatt med brukerbetaling fra foreldre.

6.6 Resultat av selvkostberegning for kommunale grunnskoler

Beregningen under viser selvkost for kommunale grunnskoler for årene 2020 til 2025.

Selvkost for grunnskolen utgjorde omtrent 120 milliarder kroner i 2025. Direkte driftsutgifter var 98 milliarder, indirekte administrasjon var 6 milliarder og kapitalkostnadene utgjorde 16 milliarder kroner. Det er altså 21 milliarder kroner av selvkost som ikke er tatt med i grunnlaget for tilskudd til friskoler.

Den kommunale grunnskolen hadde driftsinntekter på 11 milliarder kroner i 2025. Selvkostberegningen viser en deflatorjustert netto utgift per elev i kommunale grunnskoler på kroner 159 686 i 2020, stigende til kroner 183 902 kroner i 2025.

Tabell 13 Selvkostberegning grunnskoler

Kommunale grunnskoler	Funksjon	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Direkte driftskostnader							
Korrigerte brutto driftsutgifter grunnskole ordinær drift	Funksjon 202	61 464 370	65 903 049	69 320 025	75 980 519	78 652 486	80 082 457
Korrigerte brutto driftsutgifter skolelokaler	Funksjon 222	13 454 283	14 667 461	15 871 253	16 919 192	16 976 609	17 403 982
Korrigerte brutto driftsutgifter skolefritidsordning	Funksjon 215	4 776 186	5 311 787	5 639 797	6 460 287	6 807 711	7 350 020
Korrigerte brutto driftsutgifter	Funksjon 202, 215 og 222	79 694 839	85 882 297	90 831 075	99 359 998	102 436 806	104 836 459
Fratrekk avskrivninger	Beregning gjort av AK	-5 080 644	-5 455 188	-5 792 187	-6 088 235	-6 471 239	-6 807 985
Sum direkte driftskostnader		**74 614 195**	**80 427 109**	**85 038 888**	**93 271 763**	**95 965 567**	**98 028 474**
Indirekte kostnader (administrasjonspåslag)							
Kontroll og revisjon	Funksjon 110	79 326	94 305	99 448	112 549	110 898	112 834
Administrasjon	Funksjon 120	3 811 476	4 143 040	4 217 006	4 838 562	4 698 009	4 788 919
Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	Funksjon 121	322 343	412 511	459 103	468 502	500 188	525 399
Administrasjonslokaler	Funksjon 130	464 572	499 803	545 775	592 497	582 666	606 072
Sum indirekte kostnader		**4 677 718**	**5 149 659**	**5 321 332**	**6 012 110**	**5 891 760**	**6 033 224**
Kapitalkostnader							
Avskrivninger	Beregning gjort av AK	5 080 644	5 455 188	5 792 187	6 088 235	6 471 239	6 807 985
Renteutgifter	Beregning gjort av AK	2 623 061	3 648 496	6 302 426	7 764 207	8 274 257	8 827 802
Sum kapitalkostnader		**7 703 705**	**9 103 684**	**12 094 613**	**13 852 442**	**14 745 496**	**15 635 787**
Sum driftskostnader		**86 995 618**	**94 680 452**	**102 454 833**	**113 136 315**	**116 602 823**	**119 697 485**
Driftsinntekter							
Foreldrebetaling	Funksjon 215	-2 756 729	-3 076 647	-3 031 517	-2 543 831	-2 119 909	-2 051 597
Andre inntekter	Funksjon 202	-7 903 553	-8 349 177	-7 994 425	-8 223 173	-9 327 850	-9 290 817
Sum driftsinntekter		**-10 660 282**	**-11 425 824**	**-11 025 942**	**-10 767 004**	**-11 447 759**	**-11 342 414**
Netto produksjonskostnad for kommunale grunnskole		**76 335 336**	**83 254 628**	**91 428 891**	**102 369 311**	**105 155 064**	**108 355 071**
Elever per skole		243	244	247	250	249	248
Antall elever		607 103	604 745	606 561	605 748	599 426	589 200
Antall skoler		2500	2482	2455	2526	2407	2377
Deflatornøkkel		1,27	1,216	1,14	1,093	1,041	1
Deflatorjustert nettoutgift per elev i kommunale grunnskoler		**159 686**	**167 405**	**171 836**	**184 713**	**182 619**	**183 902**