

DET INTERNATIONALE SEKRETARIAT

ØKONOMINOTE

TIL ORIENTERING AF
UNDERVISNINGSDVALGET

Notat om de forskelle der er i folkeskolers og frie grundskolers statslige og kommunale tilskud

Sammenfatning

Undervisningsudvalget har den 29. maj 2018 bedt folketingets økonomiske konsulenter om at udarbejde et notat om de forskelle, der er i statslige og kommunale tilskud til drift af folkeskoler og frie grundskoler.

Over hele landet vokser antallet af frie grundskoleelever i forhold til antallet af folkeskoleelever. Antallet af folkeskoler falder, mens antallet af frie grundskoler stiger. I både folkeskoler og frie grundskoler stiger også elevtallet pr. skole, men i hver folkeskole går der knap dobbelt så mange elever som i hver fri grundskole.

Støtten til de frie grundskoler fastsættes på finansloven som en procentandel af udgifterne til drift af folkeskoler. Aktuelt udgør denne andel 76 pct.

Støtten til den enkelte frie grundskole er sammensat af en række tilskud, hvor nogle tilskud udregnes efter antallet af elever på skolen, og nogle af tilskuddene udregnes efter elevernes alder. Det resulterer i, at små frie grundskoler modtager højere støtte pr. elev end store frie grundskoler.

Støtten til de frie grundskoler er i gennemsnit lavere end de enkelte kommuners udgifter til drift af folkeskoler. Der er dog tilfælde, hvor de statslige tilskud pr. elev på mindre frie grundskoler kan overstige folkeskoleudgifterne i enten enkelte kommuner eller enkelte skoler i kommunerne.

Kommunerne tildeles midler til drift af folkeskoler gennem det kommunale bloktilskud. Når en elev skifter fra en folkeskole til en fri grundskole, skal kommunen tilbagebetale et beløb til staten.

Kommunerne kan i visse tilfælde umiddelbart opnå besparelser ved at lukke dyre (små) folkeskoler, hvis de erstattes af frie grundskoler. Det skyldes, at kommunerne skal tilbagebetale et langt mindre beløb til statskassen, end det i visse tilfælde koster dem at drive folkeskolerne.

10. august 2018

Kontaktperson
Økonomisk konsulent
Sara de Roepstorff

Dette notat giver et indblik i de forskelle der er i statslige og kommunale tilskud til folkeskoler og frie grundskoler.¹

Notatet består af tre afsnit. Det første afsnit gennemgår kort nogle forskelle mellem frie grundskoler og folkeskoler. Det andet afsnit ser nærmere på koblingsprocenten og tilskud til de frie grundskoler. Det tredje afsnit omhandler kommunernes økonomi i relation til grundskoleundervisning.

I andet og tredje afsnit vises nogle forskelle gennem illustrative eksempler, hvor der tages udgangspunkt i nogle konstruerede eksempler, der kan forklare og illustrere relevante sammenhænge.

Afgrænsning af opgaven

Notatet er afgrænset således, at der for de frie grundskoler tages udgangspunkt i den tildelte statslige støtte til skolerne. Der inddrages kun i mindre grad forældrebetaling, og der ses bort fra private donationer og frivillige kommunale bidrag mv.

For kommunerne er notatet afgrænset således, at der dels ses på de samlede kommunale udgifter til drift af folkeskolerne. Herudover ses der på den andel af bloktilskuddet, som kommunerne skal tilbagebetale til staten i tilfælde af elevskift fra en folkeskole til en fri grundskole (omtales enten som statslig finansiering af folkeskoledrift eller som kommunal finansiering af støtte til frie grundskoler). Der ses ikke på andre bidrag til yderkantskommuner og tilskud til små øer.

Igennem notatet tages der primært udgangspunkt i de situationer, hvor folkeskoleelever skifter til en fri grundskole, da det er den udvikling, som ses i størstedelen af kommunerne.

For at afgrænse opgaven, behandler notatet ikke tilskuddene til specialundervisning, samt kommunernes økonomi i relation til andre behandlingstilbud der indeholder undervisning af børn. Opgaven ser således på grundudgifterne til folkeskoledrift og på de generelle driftstilskud til frie grundskoler, som ikke øremærkes børn med særlige behov for ressourcer til specialundervisning og lignende.

Notatet tager udgangspunkt i de økonomiske forhold, som kommunerne og de frie grundskoler skal forholde sig til. Dels som følge af det eksisterende støttesystem til frie grundskoler, og dels som følge af bloktilskuddet målrettet folkeskoledrift. I notatet defineres den andel af bloktilskuddet der er målrettet folkeskoledrift, som det beløb kommunerne skal tilbagebetale til staten ved skift

¹ Udvalget ønsker at få belyst nuancerne fsva. kommunernes og de frie grundskolers driftsøkonomiske incitament i relation til de kommunale bloktilskud målrettet folkeskoledrift vs. de statslige driftstilskud og kommunale bidrag til de frie grundskoler.

fra en folkeskole til en fri grundskole (angivet på finanslovskonto 20.22.22 under *Kommunale bidrag vedrørende frie grundskoler, Undervisning ved frie grundskoler*).

Notatet ser ikke på andre hensyn end økonomiske, såsom pædagogiske hensyn, hensyn til elevernes trivsel, hensyn til præstationer, hensyn til lokalområder mv.

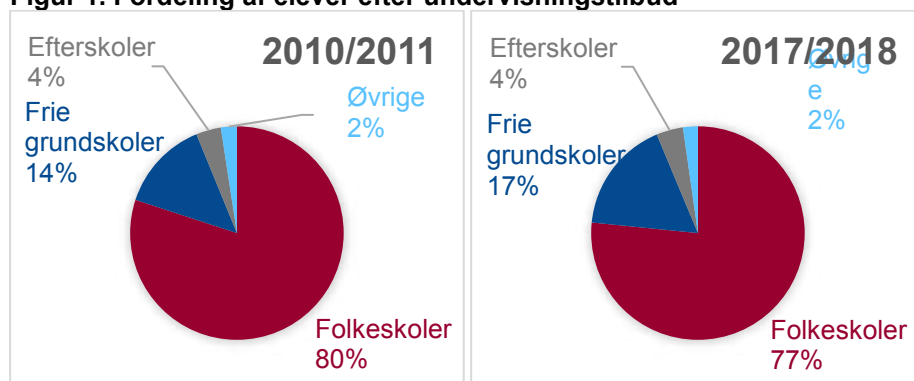
De frie grundskoler og folkeskoler i tal

I dette afsnit kortlægges nogle forskelle på folkeskoler og frie grundskoler for så vidt angår antallet af skoler og skolernes størrelse, og deres placering over tid. Første del omhandler fordelingen af elever efter undervisningstilbud, Anden del viser antal folkeskoler og frie grundskoler. Tredje del omhandler antal elever pr. skole. Fjerde del viser fordelingen af folkeskoler og frie grundskoler efter størrelse. Femte og sidste del viser fordelingen af folkeskoleelever og frie grundskoleelever i kommunerne.

Fordeling af elever

Af figur 1 nedenfor fremgår det, at i skoleåret 2010/2011 gik 80 pct. af eleverne på en folkeskole, mens 14 pct. af eleverne gik på en fri grundskole. I 2017/18 gik 77 pct. af eleverne på en folkeskole, mens 17 pct. gik på en fri grundskole. Således er andelen af elever i folkeskolerne faldet med 3 procent point. Tilsvarende er andelen af elever i de frie grundskoler steget med 3 procent point over perioden 2010/11 til 2017/18.

Figur 1. Fordeling af elever efter undervisningstilbud

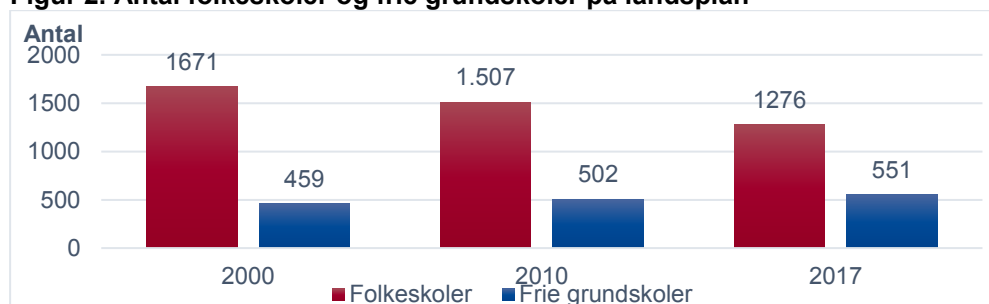


Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler og egne beregninger.

Antal skoler

Af figur 2 nedenfor fremgår det, at antallet af folkeskoler er faldet fra 1671 i 2000 til 1.507 i 2010 og til 1276 i 2017. Det svarer til et fald på 31 pct. fra 2000 til 2017. Af figuren fremgår det endvidere, at antallet af frie grundskoler er steget fra 459 i 2000 til 551 i 2017. Det svarer til en stigning på 17 pct. fra 2000 til 2017.

Figur 2. Antal folkeskoler og frie grundskoler på landsplan

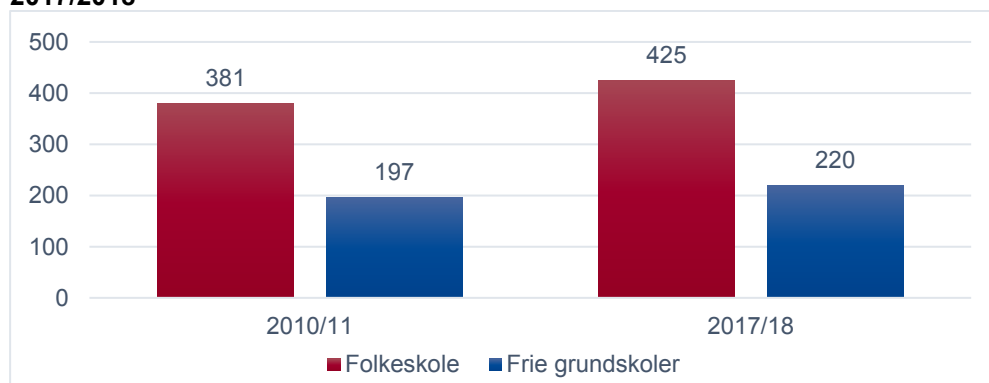


Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler og egne beregninger.

Antal elever pr. skole

Af figur 3 nedenfor fremgår det, at antallet af elever pr. folkeskole er vokset fra 381 i skoleåret 2010/2011 til 425 i skoleåret 2017/18. Det svarer til en stigning på 12 pct. fra 2010/2011 til 2017/2018. Af figur 3 fremgår det endvidere, at antallet af elever pr. fri grundskole er vokset fra 197 i skoleåret 2010/2011 til 220 i skoleåret 2017/18. Det svarer også til en stigning på 12 pct. Således er den procentvise stigning i skolernes størrelse på samme niveau for folkeskoler og frie grundskoler, men med den forskel, at der i gennemsnit er knap dobbelt så mange elever i hver folkeskole.

Figur 3. Elever pr. folkeskole og pr. fri grundskole i 2010/2011 og i 2017/2018



Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler og egne beregninger.

Fordeling af folkeskoler og frie grundskoler efter størrelse

Antallet af elever pr. skole varierer meget. I skoleåret 2017/2018 var der under 10 elever på landets mindste folkeskole og over 1600 elever på landets største. På landets mindste frie grundskole var der i skoleåret 2017/2018 10 elever og på landets største knap 1200 elever².

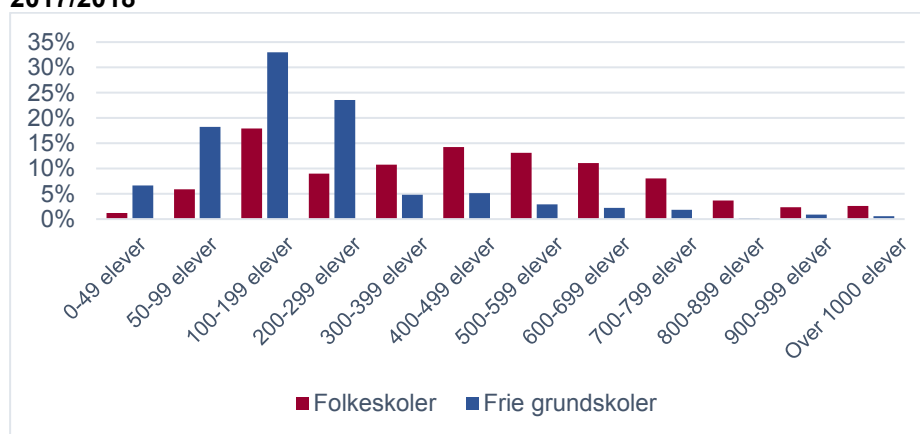
² Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler.

I figur 4 neden for er henholdsvis folkeskolerne og de frie grundskoler inddelt efter størrelse for skoleåret 2017/2018. Figuren viser, at der både er flest frie grundskoler (33 pct.) og folkeskoler (18 pct.) med 100-199 elever. Figuren viser også, at der er en koncentration af små frie grundskoler, således at 81 pct. af de frie grundskoler har under 300 elever. Samme koncentration ses ikke på folkeskolerne, hvor 34 pct. af skolerne har under 300 elever.

For de frie grundskoler gælder også, at 13 pct. af skolerne har 300-599 elever, og 6 pct. af skolerne har 600 elever eller derover. 7 pct. af skolerne har under 50 elever, og 1 pct. af skolerne har over 1000 elever.

For folkeskolerne er fordelingen mere jævn. 38 pct. af skolerne har 300-599 elever, og 28 pct. af skolerne har over 600 elever. 1 pct. af skolerne har under 50 elever, og 3 pct. af skolerne har over 1000 elever.

Figur 4. Folkeskoler og frie grundskoler efter antal elever pr. skole i 2017/2018



Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler og egne beregninger.

Fordeling af folkeskoleelever og frie grundskoleelever pr. kommune

Tabel 1 nedenfor viser, hvor stor en andel af eleverne i danske kommuner der går i henholdsvis folkeskole og på en fri grundskole. Tabellen viser fordelingen i skoleårene 2010/2011 og 2017/2018.

I tabellen er kommunerne opdelt i følgende fem kategorier. Kommuner hvor 100 pct. af eleverne går på en folkeskole, kommuner hvor 90-99 pct. af eleverne går på en folkeskole, kommuner hvor 80-89 pct. af eleverne går på en folkeskole, kommuner hvor 70-79 pct. af eleverne går på en folkeskole, og endelig kommuner hvor 60-69 pct. af eleverne går på en folkeskole. Tabellen omfatter samtlige kommuner i Danmark samt Christiansø.

Ved at sammenholde kommunerne i tabellen ses det, at kommunerne enten ligger inden for samme gruppering i de to skoleår 2010/2011 og 2017/2018,

eller har flyttet sig, så en større andel af eleverne går på en fri grundskole i 2017/2018 sammenholdt med 2010/2011.

To kommuner har dog rykket sig i modsatte retning af de øvrige kommuner, men har ikke rykket gruppe. Således går en større andel af eleverne i Frederiksberg og Langeland kommuner på en folkeskole i 2017/2018 sammenholdt med 2010/2011. På Frederiksberg er andelen af elever i folkeskolen steget fra 73 til 77 pct., og på Langeland er andelen af elever i folkeskolen steget fra 83 pct. til 86 pct. Frederiksberg og Langeland er de eneste kommuner, hvor andelen af elever i folkeskolen er steget i perioden. I alle øvrige 96 kommuner samt Christiansø er andelen af elever i folkeskolen uændret eller faldet. Tallene for de enkelte kommuner fremgår af bilag 1.

Tabel 1. Elever i folkeskoler og frie grundskoler 2010/2011 og 2017/2018, fordelt på kommuner

Folkeskoler (andel i pct.)	Frie grundskoler (andel i pct.)	2010/2011	2017/2018
100 pct.	0 pct.	7 kommuner (Allerød, Brøndby, Christiansø, Dragør, Fanø, Glostrup og Læsø).	5 kommuner (Christiansø, Dragør, Fanø, Glostrup og Læsø).
90-99 pct.	1-10 pct.	33 kommuner (Albertslund, Billund, Brønderslev, Egedal, Esbjerg, Favrskov, Greve, Halsnæs, Hedensted, Helsingør, Herlev, Hjørring, Hvidovre, Ikast-Brande, Jammerbugt, Kerteminde, Lejre, Mariagerfjord, Norddjurs, Nordfyn, Rebild, Rudersdal, Rødovre, Skive, Stevns, Struer, Thisted, Tårnby, Vallensbæk, Varde, Vejen, Vesthimmerland og Ærø).	20 kommuner (Albertslund, Allerød, Billund, Brøndby, Brønderslev, Egedal, Favrskov, Hedensted, Herlev, Hvidovre, Jammerbugt, Nordfyn, Rebild, Rudersdal, Rødovre, Skive, Struer, Tårnby, Vallensbæk og Varde).
80-89 pct.	11-20 pct.	41 kommuner (Assens, Ballerup, Faxe, Fredericia, Frederikshavn, Frederikssund, Furesø, Guldborgsund, Haderslev, Herning, Holstebro, Horsens, Høje-Taastrup, Ishøj, Kolding, Køge, Langeland, Lemvig, Lyngby-Taarbæk, Middelfart, Næstved, Odense, Odsherred, Randers, Ringkøbing-Skjern, Ringsted, Roskilde, Silkeborg, Skanderborg, Slagelse, Solrød, Sorø, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg, Vejle, Viborg, Vordingborg, Aabenraa, Aalborg og Aarhus).	42 kommuner (Assens, Ballerup, Esbjerg, Faxe, Fredericia, Frederikshavn, Frederikssund, Furesø, Greve, Guldborgsund, Haderslev, Halsnæs, Helsingør, Herning, Holstebro, Horsens, Ikast-Brande, Ishøj, Kerteminde, Kolding, Køge, Langeland, Lejre, Lemvig, Lyngby-Taarbæk, Mariagerfjord, Norddjurs, Næstved, Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Skanderborg, Solrød, Sorø, Thisted, Vejen, Vejle, Vesthimmerland, Viborg, Ærø, Aabenraa, Aalborg og Aarhus).
70-79 pct.	21-30 pct.	18 kommuner (Bornholm, Fredensborg, Frederiksberg, Faaborg-Midtfyn, Gentofte, Gladsaxe, Gribskov, Hillerød, Holbæk, Hørsholm, Kalundborg, København, Lolland, Morsø, Nyborg, Odder, Samsø og Tønder).	24 kommuner (Fredensborg, Frederiksberg, Gladsaxe, Hillerød, Hjørring, Høje-Taastrup, Hørsholm, Kalundborg, København, Lolland, Middelfart, Morsø, Odder, Odense, Odsherred, Randers, Ringsted, Roskilde, Slagelse, Stevns, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg og Vordingborg).
60-69 pct.	31-40 pct.	0 kommuner	8 kommuner (Bornholm, Faaborg-Midtfyn, Gentofte, Gribskov, Holbæk, Nyborg, Samsø og Tønder).

Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler og egne beregninger.

Tabel 1 indikerer en landsdækkende tendens til, at flere vælger folkeskolen fra til fordel for en fri grundskole. Blandt andre Danmarks Statistik, Undervisningsministeriet og Cepos har i 2017 set nærmere på mulige forklaringer.³

Danmarks statistik udarbejdede i august 2017 en undersøgelse, hvor knap 2000 forældre svarede på, hvad der lå bag deres valg af skole.

For forældre til børn i folkeskoler blev der svaret følgende:

- 58 pct. svarede "Skolen lå tæt på vores bopæl",
- 51 pct. svarede "Så vores barn kunne gå i skole med børn fra lokalområdet"
- 48 pct. svarede "Det var den skole, vi hørte til",
- 26 pct. svarede "Jeg synes, at folkeskolen er vigtig",
- 25 pct. svarede "Skolens gode ry",
- 13 pct. svarede "Skolens høje faglige niveau",
- 10 pct. svarede "Andre årsager",
- 8 pct. svarede "Ikke råd til friskole eller privatskole",
- 7 pct. svarede "Skolens værdigrundlag" og
- 4 pct. svarede "Skolens overordnede læringsstrategier".⁴

For forældre til børn i frie grundskoler blev der svaret følgende:

- 50 pct. svarede "Skolens gode ry",
- 49 pct. svarede "Skolens værdigrundlag",
- 48 pct. svarede "Ikke tilfreds med den folkeskole, vi hørte til",
- 46 pct. svarede "Skolens høje faglige niveau",
- 28 pct. svarede "Skolens overordnede læringsstrategier",
- 21 pct. svarede "Skolen lå tæt på vores bopæl",
- 21 pct. svarede "Andre årsager", og
- 9 pct. svarede "Så vores barn kunne gå i skole med børn fra lokalområdet".¹

Undervisningsministeriet udgav i april 2017 et analysenotat, hvoraf det fremgår, at det især er forældre med videregående uddannelser, der vælger en fri grundskole. Af notatet fremgår det også, at andelen af elever der skifter fra en folkeskole til en fri grundskole øges i takt med forældrenes uddannelsesniveau. Jo længere forældreuddannelse, jo oftere skift mod frie grundskoler.⁵

Cepos udgav i maj 2017 et arbejdspapir om konkurrencen mellem folkeskoler og frie grundskoler. De angav i deres studie tre forklaringer på, hvorfor flere vælger en fri grundskole. For det første pegede Cepos på, at tilgængelighed og afstand spiller en rolle. For det andet, at søgningen til friskoler er stor i egne af landet, hvor tætheden af børn og unge er lille, og at det kan hænge sammen med kommunernes nedlæggelse af skoler i områder med lille tæthed af

³ Der er andre undersøgelser, som berører området, men som ikke er medtaget her. Dermed er der ikke tale om en udtømmende liste over studier af, hvorfor flere vælger folkeskolen fra.

⁴ Kilde: <https://www.dst.dk/ext/formid/grundskole--pdf>

⁵ Kilde: <http://www.uvm.dk/aktuelt/uvm/2017/april/170410-minister-og-foraeldre-gaar-sammen-om-analyse-af-foraeldres-valg-af-skole>

skolesøgende børn. For det tredje pegede Cepos' analyse i retning af, at forældre reagerer i forhold til kvaliteten af skolernes "indre liv", repræsenteret ved at elevfravær i kommunerne fører til øget søgning til frie grundskoler. Cepos påpegede, at der er tæt sammenhæng mellem elevfravær og andre forklarende variable som elevtrivsel, undervisningseffekt – skolernes evne til at løfte eleverne i faglige henseender samt andelen af borgere fra ikke vestlige lande.⁶

Således angiver de tre undersøgelser samlet set en række faktorer med betydning for valg af skole, og forklaring på, hvorfor flere fravælger folkeskolen og tilvælger den frie grundskole.

Koblingsprocent og statslige tilskud til frie grundskoler

I dette afsnit ses der nærmere på styringsredskabet for størrelsen af de statslige tilskud til de frie grundskoler (koblingsprocenten). Der ses også på principperne for tildeling af tilskud til de enkelte skoler.

I første del forklares begrebet koblingsprocent, og hvordan den udregnes. I anden del ses der nærmere på principperne for tildeling af tilskud til de enkelte frie grundskoler. Tredje og sidste del angiver et illustrativt beregningseksempel, der viser, at tilskuddenes størrelse til de frie grundskoler blandt andet afhænger af skolernes elevtal.

Koblingsprocenten

I dette afsnit uddybes begrebet "koblingsprocent" i relation til de frie grundskolers statslige driftstilskud. Koblingsprocenten anvendes som styringsredskab for, hvor store statslige tilskud de frie grundskoler skal tildeles. De frie grundskoler tildeles i gennemsnit, hvad der svarer til en fast andel af enhedsudgiften pr. elev i folkeskolen⁷. Denne andel (koblingsprocent) udgør aktuelt 76 pct.⁸

Størrelsen på de statslige tilskuds til de frie grundskoler i de enkelte år afhænger af to forhold. For det første afhænger det af, hvor mange penge kommunerne i gennemsnit bruger pr. elev til drift af folkeskolerne. For det andet afhænger det af, hvilken procentvis kobling mellem udgifter til drift af folkeskoler og tilskud til frie grundskoler (koblingsprocent), der politisk beslattes.

Når de kommunale driftsudgifter til folkeskolerne øges, øges også grundlaget for de statslige tilskud til de frie grundskoler. Omvendt, når de kommunale

⁶ Kilde:

https://www.cepos.dk/sites/cepos.dk/files/media/documents/arbejdsrapporter/arbejdsrapport_48/arbejdsrapport_48_konkurrence_mellem_grundskoler_maj_2017.pdf

⁷ Eksklusive pensionsudgifter til lærerne, 3 år før finansåret, tillagt et pensionstillæg.

⁸ Kilde: <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/unu/spm/183/svar/1462391/1851622.pdf>

driftsudgifter til folkeskolerne reduceres, reduceres også grundlaget for de statslige tilskud til de frie grundskoler.

En tilsvarende mekanisme gør sig gældende for så vidt angår koblingsprocenten. Når koblingsprocenten nedsættes, reduceres de statslige tilskud til de frie grundskoler. Når koblingsprocenten sættes op, øges de statslige tilskud til de frie grundskoler. Således kan en høj koblingsprocent ved lave kommunale driftsudgifter til folkeskolen i princippet resultere i samme støttebeløb pr. elev til de frie grundskoler som en lav koblingsprocent ved høje kommunale driftsudgifter til folkeskolen.

Der er en forsinkelse for tildeling af støtte til de frie grundskoler som betyder, at årets koblingsprocent udregnes på baggrund af udgifterne til folkeskoledrift 3 år tidligere. De ressourcer, der tildeles de frie grundskoler i 2018, er dermed beregnet ud fra udgifterne til folkeskoledrift i 2015⁴.

Den nuværende koblingsprocent på 76 pct. svarer i 2018 til et beløb på 49.632 kr. pr. elev⁴. Bag den nuværende koblingsprocent på 76 pct. er der en variation i de tildelte tilskud til de enkelte skoler. Nogle frie grundskoler får mere end de gennemsnitlige 49.632 kr., mens andre frie grundskoler får mindre. Skolernes præcise støttetildeling afhænger af en række tildelingskriterier, som beskrives nedenfor.

Det statslige tilskud til den enkelte frie grundskole

I dette afsnit ses der nærmere på de statslige driftstilskud, som tildeles de frie grundskoler. Tilskuddene er sammensat af en række tilskud målrettet forskellige driftsudgifter på frie grundskoler med forskellige kriterier for støttetildeling.

Nogle af tilskuddene afhænger af skolens elevtal og andre af elevernes alder. Det betyder, at de varierende elevtal, som spænder fra 10 til 1200 elever, (se figur 4) samt alderssammensætningen på den enkelte skole har betydning for, hvor meget den enkelte frie grundskole tildeles i støtte.

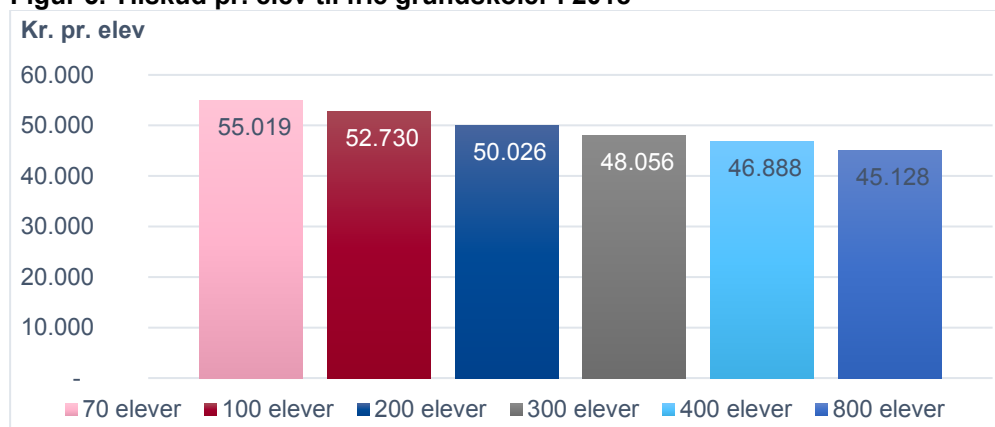
I 2018 beregnes støtten til hver enkelt frie grundskole ud fra følgende: *Undervisningstaxameter* (pr. elev, efter alder), *fællesudgiftstaxameter* (pr. elev, efter antal elever på skolen), *bygningstilskud* (pr. elev), *grundtilskud* (pr. skole, dog med et maksimalt beløb pr. elev), *inklusionstilskud* (pr. skole, efter antal elever på skolen) samt *specialundervisningstilskud* (pr. elev, for børn som opfylder visse kriterier). 2018-taksterne kan aflæses i bilag 2.

For at illustrere betydningen af de forskellige tildelingskriterier, er der nedenfor angivet nogle illustrative eksempler på, hvor meget skolernes størrelse betyder for den samlede støttetildeling til de enkelte skoler.

Illustrative eksempler på tilskud til de frie grundskoler

Tildelingskriterierne resulterer i nogle forskelle, hvor små skoler modtager større tilskud pr. elev end store skoler. Figur 5 nedenfor illustrerer disse forskelle, baseret på antagelser som er beskrevet i noten under figuren. Det bemærkes, at der er tale om illustrative eksempler, der skal vise, hvor stor betydning skolestørrelsen har for det samlede tilskud til de enkelte skoler. Det nøjagtige støttebeløb pr. elev til de enkelte skoler vil således afvige fra tallene i figur 5, hvis elevsammensætningen afviger fra antagelserne i eksemplet.

Figur 5. Tilskud pr. elev til frie grundskoler i 2018



Note: Det antages, at 70 pct. af eleverne er under 13 år (undervisningstaxameter, takst 1), og 30 pct. af eleverne er over 13 år, men ikke 10. klassens elever (undervisningstaxameter, takst 2). Antagelsen om, at 70 pct. af eleverne er under 13 år, mens 30 procent af eleverne er over 13 år, er ikke langt fra virkeligheden. For folkeskoleelever og frie grundskoleelever er fordelingen samlet set således, at 70 pct. af eleverne er under 13 år, og 30 pct. af eleverne er over. For folkeskoleeleverne alene er 71 pct. af eleverne under 13 år, og for de frie grundskoler alene er 65 pct. af eleverne under 13 år. Hvis vægtningen var lavet 65/35, fremfor 70/30, ville støtten til de frie grundskoler være 562 kr. højere, og hvis vægtningen var lavet 71/29 fremfor 70/30, ville støtten være 112 kr. lavere i alle søjlerne. Vægtningen har betydning, idet taxameterbeløbet er omkring 10.000 kr. højere pr. elev for elever over 13 år. Beregningerne er foretaget på baggrund af elever, der ikke omfattes af specialundervisningstilskud.

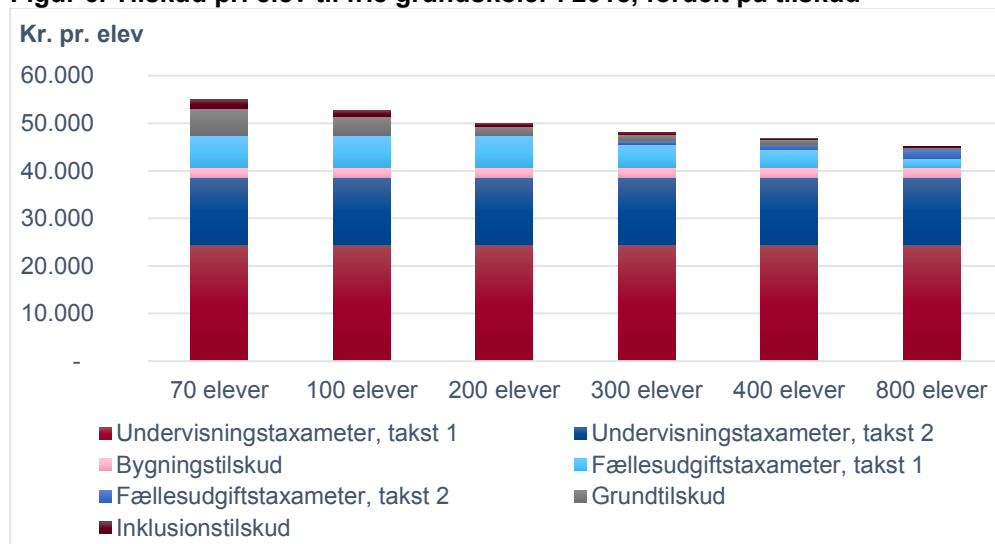
Kilde: Finanslovskonto 20.22.01 og egne beregninger.

Figuren viser, at i det illustrative eksempel ovenfor vil en fri grundskole med 70 elever modtage 55.019 kr. i tilskud pr. elev, mens en skole med 100 elever vil modtage 52.730 kr. pr. elev. En skole med 200 elever vil modtage 50.026 kr. pr. elev, og en skole med 300 elever vil modtage 48.056 kr. pr. elev. En skole med 400 elever vil modtage 46.888 kr. pr. elev og endelig vil en skole med 800 elever modtage 45.128 kr. pr. elev. Der er altså her et spænd i tilskuddenes størrelse på omkring 10.000 kr. pr. elev fra en skole med 70 elever til en skole med 800 elever under de givne forudsætninger.

Figur 6 nedenfor viser samme eksempel som figur 5, og er baseret på samme antagelser. Hvor figur 5 viser det samlede støtteniveau pr. elev, viser figur 6 også hvor store variationer de enkelte tilskudssatser giver, som følge af skolernes størrelse. Det ses af figur 6, at både fællesudgiftstaxameter-tilskuddet, grundtilskuddet og inklusionstilskuddet er højest målt pr. elev på de

små skoler, mens undervisningstaxametertilskuddet samlet set udgør 38.526 kr. ved den valgte elevsammensætning.

Figur 6. Tilskud pr. elev til frie grundskoler i 2018, fordelt på tilskud



Note: Samme antagelse som for figur 5.

Kilde: Finanslovskonto 20.22.01 og egne beregninger.

Når støtten er højest pr. elev på de små skoler, understøttes mulighederne rundt om i landet for at starte nye frie grundskoler, eksempelvis når små kommuneskoler lukker, eller der af andre hensyn (pædagogiske hensyn, visionære hensyn osv.) ønskes at oprette en fri grundskole. Opbygningen af det statslige tilskudssystem betyder dog, at de frie skoler *kan* have incitament til at balancere skolens størrelse i forhold til de tilskud de modtager fra staten, der som figur 6 viser, er højest for de mindste skoler.

I det følgende afsnit ses der nærmere på de statslige bidrag til drift af folkeskolerne gennem bloktilskuddet. Kommunerne er underlagt nogle andre principper for tildeling af støtte, som eksempelvis ikke afhænger af skolernes elevtal. Det resulterer i nogle forskelle mellem kommunernes incitamenter til drift af skoler sammenholdt med de frie grundskolers incitamenter til drift af skoler.

Kommunernes økonomi i relation til grundskoleundervisning

I dette afsnit behandles kommunernes økonomi i relation til grundskoleundervisningen. Første del beskriver princippet for tildeling af statslig støtte til kommunerne gennem bloktilskuddet. Anden del vedrører variationer i de kommunale udgiftsniveauer for folkeskoledrift. Endelig vedrører tredje del kommunernes incitamenter i relation til de frie grundskoler, hvor der blandt andet ses nærmere på konsekvenserne af elevskift og kommunale skolelukninger.

Statsligt tilskud til drift af folkeskoler

Kommunerne tildeles statslige midler til drift af folkeskoler gennem det såkaldte bloktilskud. Når en elev skifter fra en folkeskole til en frie grundskole, skal kommunen tilbagebetale et beløb til staten. Den andel af bloktilskuddet, som kommunerne skal tilbagebetale, defineres her som værende statens bidrag til drift af folkeskolen. Beløbet udgør i 2018 38.017 kr. pr. elev, for elever uden specialundervisningsbehov.⁹

I modsætning til støttesystemet gældende for frie grundskoler, hvor små skoler får mere end store skoler, er der for kommunerne kun én sats pr. elev, uanset skolernes størrelse. Bloktilskud giver derved kommunerne frihed i forhold til, hvordan de vælger at drive deres folkeskoler. Det ensartede tilskud giver incitament til at drive folkeskole billigst muligt i forhold til den kvalitet og andre hensyn, som kommunen vægter.

Det betyder, at kommunerne og de frie grundskoler træffer beslutninger med forskelligt afsæt. Hvor kommunerne har frihed inden for det faste bloktilskudsbeløb, så afhænger de frie grundskolers støtte af elevtal og alderssammensætning. Kommunerne og de frie grundskoler har dermed ikke ens incitamenter i forhold til den tildelte statslige støtte.

Kommunernes udgifter til folkeskoledrift varierer også

Ifølge ministersvar på UNU spørgsmål 183 alm del (2017-18) har ingen kommuner en gennemsnitlig udgift til skoledrift under de gennemsnitlige tilskud til de frie grundskoler.

Inden for de enkelte kommuner vil der i realiteten være kommunale skoler, hvor udgiften pr. elev vil ligge både under og over det kommunale gennemsnit.

Variationer indenfor en kommune kan eksempelvis skyldes forskelle i elevtal, klassekvotienter, elevsammensætninger, lønudgifter, udgifter til undervisningsmateriale, udgifter forbundet med skolens bygninger osv. I øvrigt samme variationer som også kan gøre sig gældende for de frie grundskoler.

Kommunernes incitamenter i relation til de frie grundskoler

Når en elev skifter fra en folkeskole til en fri grundskole, skal kommunen tilbagebetale det statslige tilskud til skoledrift på 38.017 kr. Generelt skal kommunen derfor alt andet lige forholde sig til, at kommunen mister 38.017 kr. pr. elev der skifter til en fri grundskole. Det vil afhænge af de konkrete omstændigheder, hvordan det vil påvirke den enkelte kommunes økonomi. Figur 7 nedenfor er sammensat af flere dele.

⁹ Kilde: Finanslovskonto 20.22.22. (se også bilag 2).

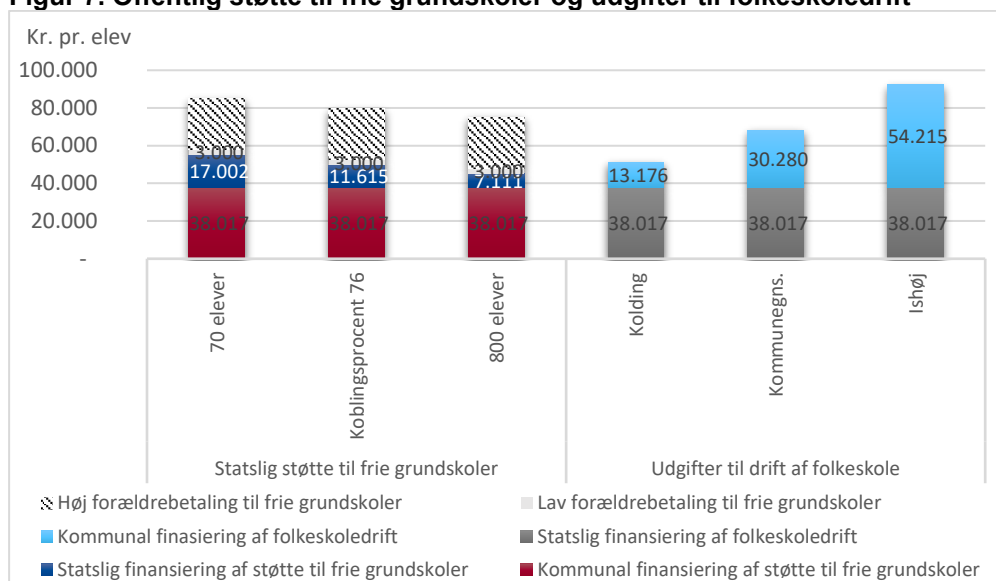
For det første vises variationerne i den statslige støtte til de frie grundskoler ved 70 og 800 elever fra figur 5. Figur 7 viser også det gennemsnitlige støttebeløb ved koblingsprocenten. Disse beløb er i figur 7 tillagt forældrenes egenbetaling, som spænder i størrelsesordenen 3.000 kr. til 30.000 kr. pr. år¹⁰. Egenbetalingen på de frie grundskoler er angivet ved det skraverede felt. Der vil være nogle skoler hvor egenbetalingen kun udgør omkring 3.000 kr., og nogle skoler hvor egenbetalingen udgør i størrelsesordenen 30.000 kr. Der er ikke medtaget andre donationer fra private, fonde osv. ud over forældrenes egenbetaling og de statslige tilskud.

For det andet viser figur 7 spændet i kommunernes udgifter til drift af folkeskoler. Ifølge ministersvar på UNU spørgsmål 183 alm del (2017-18), er Kolding den kommune i landet der ved regnskab for 2016 havde de laveste udgifter til drift af folkeskoler, svarende til 51.193 kr. Ishøj havde de næsthøjeste udgifter til drift af folkeskoler, svarende til 92.232 kr., kun overgået af Samsø der med udgifter pr. elev på 96.194 kr. toppede listen. I samme år udgjorde landsgennemsnittet 68.297 kr. pr. elev. Tallene for Kolding, Ishøj og landsgennemsnittet fremgår også af figur 7.

Kolding, Dragør, Gentofte og Sorø har alle gennemsnitlige udgifter til kommunernes folkeskoler, der ligger under eller på niveau med det statslige tilskud til de mindste frie grundskoler. Der vil i alle kommuner være skoler, hvis udgifter overstiger kommunens gennemsnitlige folkeskoleudgifter og skoler, hvis udgifter er lavere end kommunens gennemsnitlige folkeskoleudgifter. Således kan der i flere kommuner være skoler, hvor driftsudgifterne til folkeskolen er lavere end støtten til mindre frie grundskoler.

¹⁰ Dog udgjorde forældrebetalingen på en enkelt international skole (Copenhagen International School) hele 108.000 kr. pr. år.

Figur 7. Offentlig støtte til frie grundskoler og udgifter til folkeskoledrift



Note 1: Der er anvendt samme antagelser ved beregning af offentlig støtte til frie grundskoler som i figur 5.

Note 2: Ishøj er medtaget frem for Samsø, da der gælder nogle særlige forhold for småøer.

Kilde: Finanslovskonto 20.22.01, finanslovskonto 20.22.22.,

<https://www.ft.dk/samling/20171/almindel/unu/spm/183/svar/1462391/1851622.pdf> og egne beregninger.

Som det også ses af figur 7, finansieres folkeskolerne dels gennem bloktilskuddet og dels af kommunen selv. Der er store forskelle på kommunernes egenfinansiering. Landsgennemsnittet for kommunernes egenfinansiering ligger på 30.280 kr. pr. elev. Kolding kommune, der har de laveste folkeskole-udgifter, finansierer selv 13.176 kr. pr. elev, mens Ishøj kommune, med de næsthøjeste folkeskoleudgifter selv finansierer 54.215 kr. pr. elev i folkeskolen. Det svarer til en forskel på godt 41.000 kr. pr. elev fra Kolding til Ishøj.

Disse forskelle bevirker, at der for nogle kommuner kan være penge at spare ved enten af sammenlægge eller lukke skoler. Nedenfor ses der nærmere på de økonomiske konsekvenser for kommunerne ved elevskift og ved lukninger af folkeskoler.

Konsekvenser af et elevskift

Det kan være svært at sige noget entydigt om konsekvenserne af, at en elev skifter fra en folkeskole til en anden. I udgangspunktet vil det ikke have konsekvens for kommunens samlede økonomi, om eleven går på den ene eller den anden skole. Dog vil det være sådan, at hvis elevskiftet resulterer i en classesammenlægning på fraflytterskolen, så vil skolen umiddelbart kunne spare nogle ressourcer, mens det vil føre til øgede udgifter for tilflytterskolen, hvis skoleskiftet fører til klasseopsplitning på tilflytterskolen. Både classesammenlægning og klasseopdelinger vil kunne øge de kommunale lønningsudgifter til lærere og andet personale i overgangsperioderne pr. elev.

Således vil det afhænge af omstændighederne, hvordan et internt skoleskift vil påvirke kommunernes økonomi, samlet set.

Der vil også være forskel på konsekvenserne af, at en elev skifter fra en folkeskole til en fri grundskole. Når en elev skifter til en fri grundskole reduceres kommunens budget med det statslige tilskud pr. folkeskoleelev på 38.017 kr., som skal tilbagebetales til staten. Kommunens driftsudgifter vil imidlertid som udgangspunkt være uændrede. Hvis skoleskiftet fra en folkeskole til en fri grundskole muliggør en klassesammenlægning, vil kommunen dog umiddelbart kunne realisere en besparelse, forudsat at eventuelle udgifter i forbindelse med sammenlægningen ikke opvejer besparelsen.

Konsekvenser af en skolelukning

Hvis kommunens udgifter er ekstraordinært høje pr. elev i eksempelvis små bysamfund med få elever, og kommunen ikke har held med at tiltrække flere elever, kan kommunen have incitament til at lukke skolen. Det gælder uanset, om eleverne flytter til en anden kommunal skole, eller om eleverne flytter til en fri grundskole.

Hvis det forestilles, at udgifterne på den kommunale skole, som lukkes udgør 100.000 kr. pr. elev¹¹, og eleverne skifter til naboskolen, hvor skoleudgifterne kun kommer til at udgøre 85.000 kr. pr. elev, vil kommunen umiddelbart kunne spare 15.000 kr. pr. elev (100.000 kr. fratrukket 85.000 kr.) for eleverne fra den lukkede skole.

Hvis det derimod forestilles, at kommunen lukker skolen, og der i stedet oprettes en fri grundskole til eleverne, vil kommunens besparelse umiddelbart blive endnu højere. Kommunen skal tilbagebetale 38.017 kr. pr. elev, men eliminerer samtidig skoleudgifterne på 100.000 kr. pr. elev. Dermed sparer kommunen her eksempel 61.983 kr. pr. elev (100.000 kr. fratrukket 38.017 kr.).

Eksemplerne viser, at det har økonomisk betydning for kommunerne, at flere og flere elever skifter væk fra folkeskolen. Eksemplerne viser også, at der som konsekvens af det nuværende støttesystem, kan være kommuner som kan spare penge ved at lukke folkeskoler.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

¹¹ Dette studie angiver en kommunal udgift pr. elev på hele 116.000 kr. pr. elev i året før en skolelukning: <https://www.fsl.dk/media/1808/bdo-rapport-fra-folkeskoler-til-frie-skoler-1-0.pdf>

Bilag 1. Elever i folkeskoler og frie grundskoler 2010/2011 og 2017/2018, fordelt på kommuner

Region	Kommune	2010/2011		2017/2018	
		Folkeskoler	Frie grundskoler	Folkeskoler	Frie grundskoler
	Landsplan	85%	15%	82%	18%
Hovedstaden	Albertslund	94%	6%	93%	7%
Hovedstaden	Allerød	100%	0%	90%	10%
Hovedstaden	Ballerup	87%	13%	84%	16%
Hovedstaden	Bornholm	79%	21%	66%	34%
Hovedstaden	Brøndby	100%	0%	93%	7%
Hovedstaden	Christiansø	100%	0%	100%	0%
Hovedstaden	Dragør	100%	0%	100%	0%
Hovedstaden	Egedal	94%	6%	90%	10%
Hovedstaden	Fredensborg	77%	23%	73%	27%
Hovedstaden	Frederiksberg	73%	27%	77%	23%
Hovedstaden	Frederikssund	88%	12%	83%	17%
Hovedstaden	Furesø	88%	12%	87%	13%
Hovedstaden	Gentofte	70%	30%	69%	31%
Hovedstaden	Gladsaxe	78%	22%	78%	22%
Hovedstaden	Glostrup	100%	0%	100%	0%
Hovedstaden	Gribskov	73%	27%	67%	33%
Hovedstaden	Halsnæs	98%	2%	87%	13%
Hovedstaden	Helsingør	91%	9%	86%	14%
Hovedstaden	Herlev	92%	8%	92%	8%
Hovedstaden	Hillerød	76%	24%	75%	25%
Hovedstaden	Hvidovre	96%	4%	90%	10%
Hovedstaden	Høje-Taastrup	81%	19%	77%	23%
Hovedstaden	Hørsholm	79%	21%	75%	25%
Hovedstaden	Ishøj	86%	14%	84%	16%
Hovedstaden	København	71%	29%	71%	29%
Hovedstaden	Lyngby-Taarbæk	86%	14%	86%	14%
Hovedstaden	Rudersdal	93%	7%	92%	8%
Hovedstaden	Rødovre	95%	5%	95%	5%
Hovedstaden	Tårnby	96%	4%	96%	4%
Hovedstaden	Vallensbæk	93%	7%	92%	8%
Midtjylland	Favrskov	95%	5%	91%	9%
Midtjylland	Hedensted	92%	8%	91%	9%
Midtjylland	Herning	88%	12%	85%	15%
Midtjylland	Holstebro	88%	12%	82%	18%
Midtjylland	Horsens	86%	14%	84%	16%
Midtjylland	Ikast-Brande	92%	8%	89%	11%
Midtjylland	Lemvig	88%	12%	88%	12%

Midtjylland	Norddjurs	91%	9%	89%	11%
Midtjylland	Odder	79%	21%	74%	26%
Midtjylland	Randers	82%	18%	76%	24%
Midtjylland	Ringkøbing-Skjern	84%	16%	80%	20%
Midtjylland	Samsø	71%	29%	65%	35%
Midtjylland	Silkeborg	88%	12%	88%	12%
Midtjylland	Skanderborg	89%	11%	88%	12%
Midtjylland	Skive	95%	5%	94%	6%
Midtjylland	Struer	94%	6%	94%	6%
Midtjylland	Syddjurs	84%	16%	78%	22%
Midtjylland	Viborg	88%	12%	85%	15%
Midtjylland	Aarhus	86%	14%	84%	16%
Nordjylland	Brønderslev	95%	5%	91%	9%
Nordjylland	Frederikshavn	89%	11%	85%	15%
Nordjylland	Hjørring	91%	9%	78%	22%
Nordjylland	Jammerbugt	93%	7%	91%	9%
Nordjylland	Læsø	100%	0%	100%	0%
Nordjylland	Mariagerfjord	90%	10%	82%	18%
Nordjylland	Morsø	76%	24%	70%	30%
Nordjylland	Rebild	96%	4%	95%	5%
Nordjylland	Thisted	92%	8%	86%	14%
Nordjylland	Vesthimmerland	93%	7%	85%	15%
Nordjylland	Aalborg	87%	13%	86%	14%
Sjælland	Faxe	88%	12%	82%	18%
Sjælland	Greve	90%	10%	87%	13%
Sjælland	Guldborgsund	88%	12%	83%	17%
Sjælland	Holbæk	76%	24%	69%	31%
Sjælland	Kalundborg	77%	23%	74%	26%
Sjælland	Køge	86%	14%	82%	18%
Sjælland	Lejre	94%	6%	88%	12%
Sjælland	Lolland	74%	26%	70%	30%
Sjælland	Næstved	89%	11%	85%	15%
Sjælland	Odsherred	81%	19%	77%	23%
Sjælland	Ringsted	88%	12%	73%	27%
Sjælland	Roskilde	84%	16%	79%	21%
Sjælland	Slagelse	83%	17%	78%	22%
Sjælland	Solrød	87%	13%	84%	16%
Sjælland	Sorø	85%	15%	81%	19%
Sjælland	Stevns	93%	7%	77%	23%
Sjælland	Vordingborg	84%	16%	75%	25%
Syddanmark	Assens	86%	14%	83%	17%
Syddanmark	Billund	95%	5%	90%	10%

Syddanmark	Esbjerg	92%	8%	88%	12%
Syddanmark	Fanø	100%	0%	100%	0%
Syddanmark	Fredericia	89%	11%	84%	16%
Syddanmark	Faaborg- Midtfyn	70%	30%	67%	33%
Syddanmark	Haderslev	84%	16%	80%	20%
Syddanmark	Kerteminde	90%	10%	89%	11%
Syddanmark	Kolding	85%	15%	81%	19%
Syddanmark	Langeland	83%	17%	86%	14%
Syddanmark	Middelfart	81%	19%	77%	23%
Syddanmark	Nordfyn	94%	6%	92%	8%
Syddanmark	Nyborg	74%	26%	67%	33%
Syddanmark	Odense	82%	18%	79%	21%
Syddanmark	Svendborg	80%	20%	79%	21%
Syddanmark	Sønderborg	86%	14%	79%	21%
Syddanmark	Tønder	79%	21%	68%	32%
Syddanmark	Varde	95%	5%	93%	7%
Syddanmark	Vejen	94%	6%	89%	11%
Syddanmark	Vejle	85%	15%	80%	20%
Syddanmark	Ærø	90%	10%	82%	18%
Syddanmark	Aabenraa	88%	12%	85%	15%

Kilde: Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik om elever i folkeskolen og frie grundskoler og egne beregninger.

Bilag 2. Finanslovskonto 20.22.01. Frie grundskoler

Generelle driftstilskud	
	Kr. pr. årselev
Grundtilskud	
pr. skole, dog maks. 10.000 kr. pr. elev (svarende til 40 elever)	400.000
Undervisningstaxameter	
Takst 1 (for årselever under 13 år)	35.151
Takst 2 (for årselever på eller over 13 år, men ikke i 10. klasse)	46.400
Takst 3 (for årselever i 10. klasse)	45.295
Fællesudgiftstaxameter	
Takst 1 (for antal årselever, der ikke overstiger 220 årselever)	6.675
Takst 2 (for antal årselever, der overstiger 220 årselever)	2.670
Bygningstilskud	
	pr. elev 2.188
Tilskud til kostafdelinger ved frie grundskoler	
	pr. kostelev 49.732
Tilskud til SFO	
	pr. SFO-elev 7.699
Specialundervisningstilskud	
Takst for 1. specialundervisningselev	125.375
Takst for 2. specialundervisningselev	112.837
Takst for 3. og følgende specialundervisningselever	75.225
Takst for 13. og følgende specialundervisningselever på profilskoler	49.624
Inklusionstilskud pr. skole	
0 - 149 elever	134.087
150 - 299 elever	127.382
300 - 449 elever	120.678
450 elever og derover	113.974

Kilde: Undervisningsministeriets takstkatalog, finanslovskonto 20.22.01,
<https://uvm.dk/institutioner-og-drift/oekonomi-og-drift/regulerede-institutioner/takstkatalog-og-finanslov/takstkatalog>

Bilag 3. Finanslovskonto 20.22.22. Kommunale bidrag vedrørende frie grundskoler og efterskoler

Bopælskommunen betaler bidrag til staten for elever i frie grundskoler og elever under 18 år på efterskoler.	Kr. pr. elev
Kommunale bidrag vedrørende frie grundskoler	
Undervisning ved frie grundskoler	38.017
Undervisning ved frie grundskoler på småøer	51.820
SFO ved frie grundskoler	7.699
Kommunale bidrag vedrørende efterskoler	
Undervisning ved efterskoler	36.797

Kilde: Undervisningsministeriets takstkatalog, finanslovskonto 20.22.22,
<https://uvm.dk/institutioner-og-drift/oekonomi-og-drift/regulerede-institutioner/takstkatalog-og-finanslov/takstkatalog>