

Folkeskolens økonomi

Indledning og sammenfatning

[1.1 Baggrunden for budgetanalysen](#)

[1.2 Budgetanalysens kommissorium](#)

[1.3. Rapportens indhold](#)

[1.4. Arbejdsgruppens medlemmer og øvrige deltagere](#)

[1.5 Sammenfatning](#)

[1.6 Arbejdsgruppens anbefalinger](#)

1.1 Baggrunden for budgetanalysen

Siden midten af 1970'erne har elevtallet i den danske folkeskole været faldende, men folkeskolens samlede udgifter har ikke fulgt faldet i elevtallet. En fuldstændig og umiddelbar tilpasning af udgifterne er ikke realistisk. Omvendt må en tilpasning kunne forventes over en årrække, hvilket kun delvist er sket. Efter en periode med faldende udgifter fra midten af 1980'erne, har de samlede udgifter siden 1992 været stigende, blandt andet som følge af den nye arbejdstidsaftale og folkeskolereformen. Dette skal sammenholdes med, at elevtallet fra skoleåret 1995/96 igen vil være stigende.

Regeringen har på den baggrund besluttet at gennemføre en budgetanalyse af folkeskolens økonomi med det formål, at analysere de faktorer, der bestemmer udgiftsudviklingen i folkeskolen, for derved at afdække mulighederne for gennem styring, arbejdstilrettelæggelse og prioritering at kunne håndtere det stigende elevtal. Den nye folkeskolelov af 1993 skal ligeledes tages i betragtning, herunder differentieret undervisningstilrettelæggelse og anskaffelser af informationsteknologi.

1.2 Budgetanalysens kommissorium

Kommissoriet for budgetanalysen er derefter aftalt mellem Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner og Finansministeriet:

"I det forløbne årti er der sket et væsentligt fald i elevtallet i folkeskolen. Samtidig er de samlede udgifter til folkeskolen indtil 1992 ikke faldet i nær samme takt, og fra 1992 og frem har de været stigende med ca. 1 pct. pr. år. Dette, sammenholdt med at udviklingen i elevtallet i disse år vender og igen er stigende, nødvendiggør en analyse af udgifterne til folkeskolen, for at afdække de faktorer, der bestemmer udgiftsudviklingen og udgiftsniveauet. Budgetanalysen skal indeholde en beskrivelse af udgiftsudviklingen set i forhold til antallet af elever på de forskellige klassetrin fra 1985 og frem. Beskrivelsen skal omfatte en fordeling af de samlede udgifter på drift og anlæg og en fordeling af driftsudgifterne på løn og øvrige driftsudgifter, samt en fordeling af de samlede udgifter i forhold til forskellige typer undervisning. Der skal fokuseres særligt på udviklingen i lærerlønningerne i forhold til de øvrige udgifter på folkeskoleområdet. Herunder kan udviklingen i de enkelte løndele såsom pension og grundløn analyseres. Endvidere analyseres effekten af anciennitetsændringer og det anciennitetsbestemte lønsystem. Analysen skal med eksempler vise, hvordan det i nogle kommuner har været muligt at opnå en tilpasning til det faldende elevtal.

Udgiftsbeskrivelsen skal gennemføres for alle kommuner under et. Endvidere skal det overvejes at undersøge sammenhængen mellem udgiftsniveau og arter og forskellige typer af kommuner.

Budgetanalysen skal endvidere indeholde en beskrivelse og vurdering af de udgiftsmæssige konsekvenser af nye organisatoriske og lovgivningsmæssige initiativer i perioden 1985 og frem. Der bør herunder særskilt redegøres for folkeskolereformen og arbejdstidsaftalen. Den beskrivende del af budgetanalysen lægger grunden for en fremadrettet analyse, som sammenholder den demografiske udvikling med forskellige scenarier for udgiftsudviklingen pr. elev i folkeskolen. Der kan opstilles en række forskellige scenarier for udgiftsudviklingen pr. elev afhængig af, hvilke metoder til mere effektiv styring af udgifter der tages i anvendelse.

Blandt metoderne til effektivisering skal følgende overvejes: - en højere klassekvotient
- fuld aldersdifferentieret tilpasning af udgifterne
- evt. sammenlægning af skoler for at udnytte stordriftsfordele
- nye undervisningsformer, som f.eks. samlæsning, integration af edb, ikkeårgangsoptelt undervisning, differentieret undervisning og semesterordninger.
- økonomistyringsformer

Budgetanalysen gennemføres i et samarbejde mellem Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Undervisningsministeriet og Finansministeriet. Budgetanalysen skal være færdig april 1995." I forbindelse med aftalen mellem regeringen og kommunerne om den kommunale økonomi i 1996 blev det besluttet, at arbejdsgruppen skal fortsætte og udvide kommissoriet med en særlig analyse af informationsteknologi i folkeskolen. Det blev endvidere besluttet, at nærværende rapport skal udsendes i sommeren 1995 og rapporten om IT i folkeskolen skal færdiggøres i februar 1996.

1.3. Rapportens indhold

Arbejdsgruppen har vurderet, at den analyse af en række enkeltkommuner, som kommissoriet lægger op til indenfor de givne frister ikke vil kunne få en tilstrækkelig nytte i forbindelse med kortlægningen af de faktorer, som bestemmer udgifterne i folkeskolen. Det samme gælder undersøgelse af sammenhængen mellem udgiftsniveau og kommunetype. På grund af omlægningen af statistikken på skoleområdet har det endvidere ikke været muligt efter skoleåret 1992/93 at behandle fordelingen af udgifter på forskellige undervisningstyper.

Indholdet i de enkelte kapitler er beskrevet nedenfor.

Kapitel 2 beskriver udviklingen i udgifterne til folkeskolen fordelt på udgiftsarter og i forhold til elevpopulationen. Udviklingen i elevpopulationen er derfor også beskrevet, herunder udviklingen i privatskoleandelen og andelen af tosprogede elever. Anvendelsen af lærernes arbejdstid er ligeledes beskrevet, herunder omfanget af specialundervisning og udviklingen i lærerressourcerforbruget.

Kapitlet indeholder endvidere en analyse af udgifts og elevtalsudviklingen på kommuneniveau. Endelig analyseres folkeskoleudgifterne i Danmark i et internationalt perspektiv, og der foretages en sammenligning af de private grundskoler og folkeskolen.

Kapitel 3 beskriver styring og organisering af folkeskolen. Kapitlet beskæftiger sig med 5 centrale elementer. For det første spørgsmålet om den formelle kompetencefordeling i folkeskolen og den organisatoriske opbygning.

For det andet reglerne vedrørende fastlæggelse af folkeskolens struktur. Strukturen omfatter skoledistrikterne samt antal spor og klasser på den enkelte skole. For det tredje beskriver kapitlet regelgrundlag og kompetenceforhold for organiseringen af den daglige undervisning på skolerne. Det vedrører bl.a. holddannelse, fagudbud og fagfordeling, timetal, specialundervisning og skolens drift generelt.

For det fjerde beskrives de centrale elementer i lærernes arbejdstidsaftale, og for det femte analyseres den økonomi og budgetmæssige styring af folkeskolen.

Kapitel 4 beskriver mulige nye krav til folkeskolen, bl.a. elevtalsstigningen, øget anvendelse af informationsteknologi, vedligeholdelse af bygninger og anlæg, samt fornyelse af undervisningsmidler mv.

Kapitel 5 analyserer mulighederne for styring og omprioritering af udgifterne i folkeskolen. Der opstilles et "katalog" over omprioriteringsmulighederne, og de enkelte redskabers anvendelighed analyseres.

1.4. Arbejdsgruppens medlemmer og øvrige deltagere

Til arbejdsgruppen er følgende udpeget: Lone Østergaard, Undervisningsministeriet
Jens Andersen, Undervisningsministeriet
Henrik Haagen Pedersen, Kommunernes Landsforening
Lene Sillasen, Kommunernes Landsforening
Lis Sandberg, Kommunernes Landsforening
Jørgen Brisson, Københavns Kommune
Svend Erik Nilsson, Københavns Kommune
Olga Brüniche-Olsen, Frederiksberg Kommune
Hanne Kaule, Frederiksberg Kommune
Henrik Hjortdal (formand), Finansministeriet
Henning Haahr Pedersen (sekretær), Finansministeriet

I arbejdsgruppen har desuden deltaget: Helle Juhler Kristoffersen, Finansministeriet
Jens Blom-Hansen, Finansministeriet
Jørgen Lotz, Finansministeriet
Jan Olsen, Kommunernes Landsforening
Jens Kjærgaard, Undervisningsministeriet
Steffen Jensen, Undervisningsministeriet
Kirsten Krogstrup, Undervisningsministeriet
Lise Dalgaard, Undervisningsministeriet

Sekretariatsfunktionen er varetaget af fuldmægtig Henning Haahr Pedersen (Finansministeriet) bistået af stud.polit. Jakob Jørgensen i perioden 1. februar 1995 til 1. maj 1995, og af stud. polit. Thomas Søby i perioden 1. maj 1995 og frem, samt stud. polit. Kaspar Kofoed-Hansen i den sidste fase.

1.5 Sammenfatning

I dette afsnit sammenfattes analyserne i kapitlerne 2-5 dels vedrørende de hidtidige tendenser i ressourceforbrug og anvendelse, dels vedrørende de aktuelle handlemuligheder i konmlunerne.

1.5.1 Tendenser på landsplan

På landsplan kan de sidste 10 års udvikling i aktivitet, ressourceforbrug og anvendelse resumeres i følgende nøgletal (oversigtstabel):

	Vækst 1985-94 (pct.) 1)	Niveau 1985 2)	Niveau 1994 2)
1. Elevtal **) ver	-22,0 pct.	658.000 elever	512.000 ele-
2. Ugentlige lærerskematimer 3) pr. elev	2,7 pct. *)	1,85	1,90
3. Klassekvotient i pr. normalklasser	1,7 pct.	18,1 elever pr. klasse	18,4 elever klasse

4.	Elev/lærerratio 4) pr.	-10,4 pct. *)	11,6 elever pr.	10,4 elever
			Iærer	lærer
5.	Driftsudgifter (mia. kr.)	5,4 pct.	20,4 mia. kr.	19,4 mia. kr.
6.	Lønandel (mia. kr.)	2,5 pct.	16,3 mia. kr.	16,1 mia.
7.	Driftsudgift pr. elev (kr.)	20 pct.	31.380 kr.	37.780 kr.
8.	Ugentlige lærerløntimer pr. elev	3 pct. *)	2,33	2,40

1) Udviklingen i perioden 1985 til 1994 er angivet i procent.

*) Udviklingen er fra skoleåret 1984/85 til 1992/93.

**) Udviklingen er fra skoleåret 1984/85 til 1994/95.

2) Det faktiske niveau i 1985/1994

3) Ugentlige lærerskematimer omfatter de skemalagte timer til undervisning i normal- og specialklasser samt til supplerende undervisning, hvilket bl.a. omfatter undervisning af tosprogede.

4) Elev/lærerratioen angiver antal elever pr. Lærerårsværk.

Mens elevtallet er faldet stærkt (21 pct.), gælder dette kun i meget begrænset omfang (5 pct.) for ressourceforbruget. Dette indikerer, at folkeskolen har ressourcer til at imødegå en fornyet vækst i elevtallet. Med den nuværende gennemsnitsudgift pr. elev vil de årlige offentlige udgifter indenfor de næste 10 år vokse med ca. 4,5 mia. kr. Dette udgør et udgiftspolitisk problem. Udvalget præsenterer derfor en række forslag, som kan bidrage til, at den samlede udgiftsstigning kan begrænses ved, at lærerlønforbrug pr. elev reduceres, samtidig med at aktuelle udfordringer på skoleområdet imødekommes. De voksende driftsudgifter pr. elev i perioden 1985/1994 er ikke omsat i flere undervisningstimer pr. elev. Antallet har været stort set konstant og på et i international sammenligning relativt lavt niveau.

Klassekvotienterne har været svagt stigende (1,7 pct.), men ligger fortsat på et historisk lavt niveau'. Heri ligger den mest oplagte mulighed for at frigøre ressourcer nu, hvor elevtallet stiger. Der foreligger ikke forskningsresultater, som påviser, at det er betænkeligt at benytte muligheden for højere klassekvotienter, der vel at mærke ligger inden for folkeskolelovens rammer. Antal elever pr. lærer er i den analyserede periode faldet betydeligt (10 pct.), hvorfor antallet af undervisningstimer for den enkelte lærer er faldet betydeligt. Dette vil kun i nogen grad kunne retableres ved højere klassekvotienter, da en del af faldet skyldes, at lærernes arbejdstid er reduceret.

Hovedparten af stigningen i driftsudgifterne pr. elev skyldes lærernes løn- og arbejdstidsforhold. Arbejdstidsaftalens muligheder for en bedre udnyttelse af lærernes arbejdstid bliver derfor afgørende for folkeskolens økonomi og effektivitet fremover set i lyset af, at lærerløn udgør ca. 80 pct. af budgettet. I skoleåret 1975/76 var (normalklassekvotienten således 19,6 og i skoleåret 1992/93 var den 18,4.

Lønandelen af budgettet er steget betydeligt. Balancen i ressourceanvendelsen er herved forrykket til skade for undervisningsmidler og bygningsvedligeholdelse.

Forholdet mellem løn og øvrig drift bør i de kommende år ændres til fordel for øvrige udgifter, for herved at tilvejebringe en optimal undervisning og et godt skolemiljø for både elever og lærere. Det må i øvrigt vurderes, at forskydningen fra løn til øvrige driftsudgifter bliver nemmere nu, hvor elevtallet igen er stigende.

1.6 Arbejdsgruppens anbefalinger

1.6.1 Udfordringer og aktuelle behov

Situationen i de enkelte kommuner varierer. Mens elevtallet er begyndt at vokse i de fleste kommuner, vil andre kommuner opleve et elevtalsfald flere år endnu. Kommunernes hidtidige prioritering af folkeskolen og dens indretning varierer også stærkt, hvilket afspejler såvel geografiske, demografiske og politiske årsager alt sammen forhold, som også vil præge udviklingen fremover i folkeskolen. De kommende udfordringerne for folkeskolen er:

- * Voksene elevtal.
- * Nye krav til folkeskolens kvalitet, herunder:
 - Den nye folkeskolelovs intentioner.
 - Stigende og til dels uafviselig kritik af folkeskolens resultater.
 - Behov for en primært lokal diskussion af folkeskolens kvalitet.
- * Krav om fornyelse af folkeskolens undervisningsmidler, herunder IT-indsatsen
- * Voksene antal tosprogede elever.
- * Lærernes efteruddannelse.
- * Krav til folkeskolens fysiske rammer.

Det er altafgørende for at realisere disse udfordringer, at der sker en forbedret ressourceudnyttelse i den danske folkeskole, samt en omprioritering af ressourcerne i forhold til i dag. Derved sikres samtidig en afdæmpet udgiftsudvikling fremover. Ansvarer herfor ligger hos kommunalbestyrelsen og de enkelte skoler i fællesskab. Begge parter har en række handlemuligheder, og et konstruktivt samspil er afgørende for at sikre børnene den bedst mulige skole for de bevillinger, som kommunalbestyrelsen finder det rigtigt at afsætte til formålet.

1.6.2 Omprioriteringsmuligheder

I det følgende er nævnt nogle redskaber, kommunerne kan benytte for at skabe de økonomiske muligheder for bedre kvalitet og fortsat fornyelse.

Økonomistyringen på folkeskoleområdet:

I valget af økonomistyringsmodel for de kommende år bør kommunerne i høj grad skele til, hvordan den hidtidige styring har været tilrettelagt. I kommuner, hvor man hidtil har lagt afgørende vægt på en stram normstyring pr. elev, vil det være naturligt at videreføre dette styringsprincip. I kommuner med tradition for klassetalsstyring bør man derimod være varsom over for at iværksætte en normstyring pr. elev. Det skyldes, at klassetalsstyringen generelt giver en svage tilpasning til et faldende elevtal, og man bør derfor overveje nøje, om det voksende elevtal nu bør udløse et voksende ressourceforbrug.

Generelt vil anvendelsen af en klassebaseret tildelingsmodel sikre en ressource tilpasning ved stigende elevtal, idet klassetalsstyringen vil betyde, at antallet af elever i de enkelte klasser øges uden samtidig at udløse merudgifter.

Skoleledelse:

For at sikre en effektiv og kvalitativ ressourceudnyttelse på den enkelte skole, bør kommunalbestyrelsen videreudvikle decentraliseringen ved at fastlægge overordnede mål for skolevæsenet. Det er den enkelte skole og dermed skoleledelsen, der har ansvaret for at udmønte de overordnede mål. Kommunalbestyrelsen skal være særligt opmærksom på at følge op på målene. Det vil sige, at den løbende skal foretage en evaluering og justering af målene med hensyn til ressourceanvendelse og kvalitet. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at en skoles virksomhed ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens overordnede mål og retningslinjer, har den ret og pligt til at gribe ind.

Lærernes arbejdstid:

Det er nødvendigt for at fastholde udgiftsniveau og kvalitet i den danske folkeskole, at kommunerne udnytter de muligheder, arbejdstidsaftalen giver for en tilpasning af arbejdstid og organisering.

ring til den enkelte skoles behov og muligheder. Dette sker bedst ved en yderligere decentralisering af udmøntningen af arbejdstidsaftalen, så denne så vidt muligt bliver et anliggende mellem skoleleder og medarbejdere.

Information om skoleforhold:

En bevidst informering af kommunens borgere om kommunens skolepolitik kan medvirke til en bedre forståelse for og opbakning til de af kommunalbestyrelsen truffne beslutninger og omprioriteringer på folkeskoleområdet, med henblik på at få en bedre skole.

Antallet af skoler og klasser:

I kommuner med fortsat faldende elevtal eller lav eller faldende gennemsnitlig klassekvotient kan spørgsmålet om tilpasning af antallet af skoler fortsat overvejes som muligt led i en omprioritering.

Muligheden for at opnå en mere hensigtsmæssig ressourceudnyttelse gennem oprettelse af fødeskoler kan overvejes som omprioriteringsmulighed også i større bysamfund.

Kommunalbestyrelsen bør desuden overveje muligheden for at henlægge mindre skoler under en anden skoles ledelse.

I kommuner med et midlertidigt kraftigt stigende elevtal, kan det som alternativ til nybyggeri eller tilbygning til bestående skoler overvejes, at anvende ledige lokaler i den pågældende skoles distrikt til undervisning.

Skoledistrikter:

I lyset af de kommende års elevtalsudvikling skal det i den enkelte kommune vurderes, om der inden for de bestående regler om distrikter og skolevalg samt de lokale muligheder og forhold kan ske en optimering af skoledriften via en ændret distriktsinddeling.

Klassestørrelse:

Det er afgørende for økonomien i folkeskolen, at der i hele forløbet fra børnehaveklasse til 10. klassetrin sikres en relativ høj klassekvotient. Dette kan ske ved at danne store klasser ved skolestarten. De første år kan det være nødvendigt med tolærer/deletimeordning. Nødvendigheden heraf skal dog vurderes nøje i det enkelte tilfælde. Store klasser ved skolestart sikrer, at der også senere i skoleforløbet er en økonomisk forsvarlig klassekvotient i de enkelte klasser, hvor en del elever erfaringsmæssigt er flyttet til andre kommuner eller skoleformer.

Den enkelte kommune har endvidere en mulighed for løbende via klassesammenlægninger, at tilpasse klassestørrelsen og dermed sikre økonomisk forsvarlige klassestørrelser.

Holdundervisning:

De fleksible rammer for holdundervisning på tværs af klasser og klassetrin betyder, at det er muligt for skolerne at opretholde et højt elevtal i visse undervisningsforløb. Holdundervisning kan give mulighed for fleksibilitet i såvel undervisningstilbuddet som i ressourceudnyttelsen. Omkring organisering af valgfag på tværs af klassetrin kan der på mindre skoler opnås en forbedret ressourceudnyttelse, når der etableres hold med flere elever.

Specialundervisning:

Variationen i omfanget af specialundervisning mellem kommuner og mellem skolerne indenfor den enkelte kommune indikerer for det første forskelle i det behov, der er på den enkelte skole og i den enkelte kommune for specialundervisning. Det afspejler samtidig, at de enkelte kommuner/skoler lægger større eller mindre vægt på anvendelsen af specialundervisning.

Den enkelte kommune må derfor vurdere niveauet for specialundervisning i forhold til andre måder, hvorpå undervisningen kan organiseres og tilrettelægges. *Ø-tidsniveau:*

Kommunerne bør overveje om Ø-tidsniveauet, der for tiden er afsat til øvrige opgaver i forbindelse med undervisningstiden, tid til ledelse, tværgående opgaver m.v. er passende. Kommunalbestyrelsen bør derfor opstille mål for anvendelsen af Ø-tiden.

1.6.3 anbefalinger

Folkeskolen står over for meget store udfordringer i de kommende år. Et stigende antal elever skal undervises, og nye undervisningsmetoder og midler skal indføres, hvis den danske folkeskole skal leve op til de krav, der stilles, herunder udnyttelse af potentialet i den informationsteknologiske udvikling.

Analysen viser, at der er betydelige omprioriteringsmuligheder på folkeskoleområdet. Det stigende elevtal giver mulighed for at omdisponere udnyttelsen af ressourcerne, således at en mindre del af udgiften pr. elev anvendes til lærerløn. Dette kan ske ved stigende klassekvotienter i forhold til i dag, og ved en ændret anvendelse af lærernes arbejdstid lokalt. Der er allerede i dag i mange kommuner en politik om at lade den gennemsnitlige klassekvotient stige specielt i forbindelse med det stigende elevtal. Arbejdsgruppen anbefaler denne omstilling, for at øge de økonomiske muligheder for at sikre kvalitet og udvikling i folkeskolen.