

Omkostningerne ved et løft af folkeskolen

Jens Hauch og Andreas Orebo Hansen, Kraka

- Statsministeren har i åbningstalen en vision om en folkeskole, ”... hvor alle børn lærer mere”. Eleverne ”... får mere undervisning – især i dansk og matematik” og ”... alt sammen i løbet af én sammenhængende skoledag”.
- En mere omfattende folkeskole kan have forskelligt indhold: Der kan være tale om en omfattende heldagsskole eller blot lidt flere undervisningstimer kombineret med bedre koordination af skole og fritidstilbud. Forskellige versioner vil have vidt forskellige omkostninger, men umiddelbart må talen forstås som et væsentligt løft af folkeskolen, hvor der vil være flere timer med lærere.
- En lille model, der omfatter en ekstra daglig undervisningstime for alle elever i 0. – 9.- klasse, og hvor halvdelen af den nuværende SFO-tid gøres obligatorisk og integreres i undervisningen, vil groft anslået medføre en ekstra offentlig udgift på godt 5 mia. kr. årligt.
- Omkostningen til en mere omfattende model, som har karakter af heldagsskole, og hvor alle elever fra 0. -9. klasse undervises af lærere fra kl. 8 til 16, vil groft anslået resultere i en ekstra offentlig udgift på knap 12 mia. kr. årligt.

Baggrund

Statsministeren har i sin åbningstale en vision om en mere sammenhængende skole, hvor der bl.a. er flere konfrontationstimer og bedre sammenhæng for børnene. Det reelle indhold og dermed effekterne afhænger bl.a. af de ressourcer, ordningen tilføres og om der kan høstes effektivitetsgevinster i folkeskolen. Der findes nogle få erfaringer med egentlige heldagsskoler i Danmark. Disse er f.eks. oprettet i områder, hvor der er en stor andel af vanskeligt stillede børn og unge. Disse heldagsskoler følger dog ikke en fælles skabelon.

Velfærdskommissionen har tidligere anbefalet, at SFO bliver gratis og obligatorisk for børn i 0-3 klasse, og at omkostningen forbundet hermed finansieres af en lavere børnecheck. En gratis SFO vil betyde et tab i brugerfinansiering på omkring 3,3 mia. kr. årligt. Forslaget er en del af et sæt af anbefalinger, der har til formål at styrke den tidlige indlæring og bryde negativ social arv. Den samlede udgift til børnetilskud og ungedydelse er på godt 16 mia. kr.

I beregningerne neden for er der taget udgangspunkt i en model, der omfatter elever på alle klassetrin. De positive effekter af en mere sammenhængende skole kan givetvis være betragtelige. Der vil være et større antal undervisningstimer, hvilket må forventes at forøge det faglige niveau i folkeskolen, og dermed på langt sigt befolkningens generelle uddannelsesniveau.

Denne gavnlige effekt, som det er vanskeligt at beregne værdien af, skal holdes op imod omkostningen ved en mere sammenhængende folkeskole, med mere undervisning. Dette notat sigter alene på at anslå den offentlige udgift forbundet hermed.

Man kan forestille sig at visionen om en mere sammenhængende folkeskole implementeret på forskellig vis:

I en begrænset ordning forøges samarbejdet mellem børnehave, skole, SFO, klub og andre socialpædagogiske fritidstilbud og der er måske lektiehjælp i SFO'en m.m. En sådan ordning omfatter ikke meget mere, end hvad der allerede i dag er indarbejdet praksis i mange SFO'er og skoler. Som følge heraf vil

ekstraomkostningerne, men formentlig også de gavnlige effekter være begrænsede, og derfor næppe heller leve op til visionen i åbningstalen.

I en mere omfattende version er løftet til folkeskolen langt mere omfattende. Eleverne er på skolen fra 8-16 hver dag. Det er lærere, der varetager undervisningen hele dagen. Der vil i praksis være indlagt flere pauser og flere fysiske og kreative aktiviteter således at der næppe vil tale om klasseundervisning i 8 timer hver dag. Denne model har karakter af en heldagsskole.

Denne model og mindre vidtgående varianter vil generelt betyde at skoleudgifterne stiger, mens udgifterne til andre ordninger så som SFO kan reduceres. Nedenfor regner vi på to modeller med forskelligt ambitionsniveau. Resultaterne fra analyserne er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1 Årlige omkostninger ved en heldagsskole

	En lille Model	En stor model - heldagsskole
Antal undervisningstimer pr. dag	+ 1 ¹⁾	7
Antal undervisningsdage/år	200	200
Antal undervisningstimer pr. år	1.033	1.400
Nuværende antal undervisningstimer pr. år	833	833
Stigning i undervisningsudgift, pct. ²⁾	19	54
	--- mia. kr. ---	
Ekstra undervisningsudgift	7,4	21,1
Udgifter til SFO m.m. (netto efter brugerbetaling)	-0,4	-4,5
Offentligt finansieringsbehov før indkomstskat	7,1	16,6
Heraf reduceret brugerbetaling til SFO m.m.	1,7	2,4
Offentligt finansieringsbehov efter indkomstskat ³⁾	5,2	11,6

1) En ekstra times undervisning pr. dag.

2) Opgjort som antal undervisningstimer justeret for stordriftsfordele.

3) Der er justeret med en gennemsnitlig indkomstskat for lærere og pædagoger på 40 pct., og det er antaget en 100 pct. lønandel i de omkostningsændringen.

Anm.: Omkostningsberegningen er baseret på det nuværende antal elever i folkeskolen. Fremtidige ændringer i elevtallet vil ændre den faktiske omkostning.

Anm.: Finansieringsbehovet er beregnet efter indkomstskat men før afgifter.

Kilde: Undervisningsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Resultaterne i tabellen bygger på usikre antagelser, og skal ses som en indikation af de mulige omkostninger ved forskellige modeller.

En lille model

Vi antager, at der vil blive undervist i 200 dage årligt. Dette er et naturligt benchmark og var tidligere også et formelt krav til skolerne. I dag er der dog ikke fokus på antallet af undervisningsdage, men undervisningstimer.

Den lille model antages at have flg. indhold:

- Alle elever fra 0. – 9. klasse modtager en times ekstra undervisning dagligt.
- Halvdelen af SFO-tiden gøres obligatorisk. Både den obligatoriske og den ikke obligatoriske del af SFO forestås af samme faggrupper som SFO'en i dag.
- Der opkræves ikke brugerbetaling for den obligatoriske del af SFO'en.
- Øvrige fritidstilbud så som klub og ungdomsskole opretholdes uændret.

Den obligatoriske del af SFO-tiden kan evt. være integreret i undervisningsforløbet og ligger ikke nødvendigvis sidst på dagen. Det er antaget, at grundprincippet om en gratis folkeskole opretholdes, og at der derfor ikke opkræves brugerbetaling for denne del af SFO-tiden. Den øvrige del af SFO-tiden antages uændret både mht. brugerbetaling og offentlig betaling.

Den ekstra undervisningstime betyder, at SFO-tiden kan reduceres. Det er antaget, at den samlede udgift til SFO derfor kan reduceres med 25 pct. På den anden side skal den mistede brugerbetaling til 50 pct. af SFO-tiden finansieres. Alt i alt vil den offentlige udgift til SFO således kun reduceres med ca. 0,4 mia. kr. årligt, jf. tabel 1.

En ekstra daglig undervisningstime kan ikke forventes at ville koste helt så meget som en gennemsnitlig undervisningstime i dag, da der kan være stordriftsfordele: Fællesudgifterne til administration og ledelse vil måske ikke stige proportionalt med antallet af undervisningstimer. Udgifter til bygninger og inventar er indeholdt i den gennemsnitlige undervisningsudgift. Flere undervisningstimer må formodes at ville føre til større slid på inventar og bygninger, men den samlede udgift hertil vil næppe stige proportionalt med antallet af undervisningstimer. Eventuelt kan også lærernes forberedelsestid pr. undervisningstime være lavere end i dag. Det er derfor forsimpelende antaget, at omkostningen ved en ekstra undervisningstime kun er 80 pct. af den gennemsnitlige omkostning pr. undervisningstime.

Ifølge Undervisningsministeriet planlægger skolerne i gennemsnit, at eleverne i alt fra 1.- 9. klasse modtager 7533 timers undervisning, hvilket svarer til 837 timer pr. år i gennemsnit. Dette timetal er højere end minimumskravet. Hertil kommer undervisningen i 0. klasse, hvor det forenkende er antaget, at eleverne i gennemsnit modtager 4 timers undervisning pr. dag 200 dage årligt. Den gennemsnitlige udgift pr. elev var i 2010 65.900 kr. år (2011-priser), og der var i alt 589.800 elever, jf. Undervisningsministeriet.

På den baggrund kan det beregnes en ekstra offentlig udgift på godt 7 mia. kr. ved "den lille model". Efter indkomstskat vil finansieringsbehovet groft ansået være godt 5 mia. kr. årligt.

Den offentlige udgift til denne model vil udgøre knap en tredjedel af den offentlige udgift, der i dag er til børnetilskud og ungedydelse. Det vil således være muligt at finansiere den lille model via reduceret børnetilskud og ungedydelse.

En stor model - heldagsskole

I den store heldagsskole antages eleverne at gå i skole hver dag fra kl. 8 til 16 i 200 dage årligt. Vi antager som udgangspunkt, at heldagsskolen omfatter alle elever fra 0.-9. klasse og at skolen er obligatorisk. Vi antager yderligere, at undervisningen i heldagsskolen varetages af folkeskolelærere.

Med "undervisning" menes ikke nødvendigvis klasseundervisning, men timer i skolen, hvor lærer/elevkvoten er som i skoletimerne i dag. Man kan forestille sig, at en del af disse timer vil blive anvendt til lektielæsning samt fysiske eller kreative aktiviteter.

Det antages, at den samlede udgift til SFO kan reduceres med 60 pct., da der kun er behov for at holde åbent om morgenen, sidst på eftermiddagen og i ferieperioder. Det antages, at det nuværende forhold mellem brugerbetaling og offentlig finansiering fastholdes for den reducerede SFO. Det antages yderligere, at de nuværende fritidstilbud i form af fritidshjem og klub bliver overflødige med en heldagsskole. Det er dog antaget, at ungdomsskolen bevares uændret både med hensyn til omfang og finansiering.

Hvis eleverne skal være i heldagsskole fra 8 til 16 hver dag i 200 dage, vil de årligt være 1.600 timer i skole.

Det er dog antaget, at indlagte pauser betyder, at undervisningstiden blot stiger til 7 daglige timer. Ligesom med "den lille model" antages det, at de ekstra undervisningstimer kun koster 80 pct. af en gennemsnitlig undervisningstime i dag.

En stor heldagsskole, vil årligt betyde en ekstra offentlig udgift på knap 17 mia. kr. Heraf vil godt 4 mia. kr. skyldes bortfald af brugerbetaling af SFO, klub osv. Efter indkomstskat vil finansieringsbehovet reduceres til knap 12 mia. kr.

En så betragtelig stigning i antallet af undervisningstimer, som den store heldagsskole er udtryk for, vil kræve betragteligt flere lærere, end der er i dag. Der kan næppe uddannes så mange ekstra lærere på kort sigt. Samtidig kan man have en målsætning om, at flere af lærernes timer skal bruges sammen med

eleverne. Dette vil kræve en effektivitetsgevinst i lærernes tidsanvendelse, en reduktion i skolernes service på andre områder – eller eventuelt, at andre uddannelsesgrupper overtager nogle af lærernes opgaver.

Effektivitetsgevinster

Det er muligt, at effektiviteten i folkeskolen kan forøges, og at lærerne dermed kan have flere konfrontationstimer uden at omkostningerne forøges. Det kan f.eks. ske ved en effektivisering af arbejdsgange eller ved fjernelse af unødvendige opgaver.

En mulighed for at skaffe effektivitetsgevinster er, at mindre effektive skoler tager ved lære af praksis på de mest effektive skoler. Konkrete midler til dette kan være brug af gennemførte benchmarkinganalyser og forøget fokus i skoleledernes resultatkontrakter. En anden mulighed er, at lærernes opgaver generelt gennemgås med henblik på at vurdere, om de lovgivningsmæssigt er pålagt opgaver, hvor værdien ikke svarer til omkostningen forbundet hermed.

Krevi har analyseret effektiviteten i folkeskolerne og finder, at en gennemsnitlig effektivisering på 13 pct. er realistisk.¹

En effektivisering af lærernes tidsanvendelse som et led i et løft af folkeskolen, vil kunne reducere omkostningen ved løftet. Hvis det antages, at lærernes tidsanvendelse effektiviseres, så antallet af konfrontationstimer kan forøges med 13 pct. uden yderligere omkostninger, vil omkostningen ved den lille model reduceres til 1,9 mia. kr. efter indkomstskat. Omkostningen ved den store model vil reduceres til 7,2 mia. kr. efter indkomstskat.

I det omfang, der er et effektiviseringspotentiale i folkeskolen bør gevinsten høstes. Det gælder uanset, om det finder sted i forbindelse med et løft af folkeskolen eller ej.

¹ http://krevi.dk/files/DEA_Effektivisering_i_folkeskolen_bestyrelse.pdf