

Omkostningerne ved folkeskolereformen

Jens Hauch, Kraka

- Aftalen om folkeskolereformen skaber et finansieringsbehov på skønsmæssigt 3 mia. kr. årligt, hvis der ikke samtidig gennemføres effektiviseringer i lærernes tidsanvendelse. Finansieringsbehovet er sammensat af øgede udgifter til lærerlønninger til ekstra undervisning og til ny understøttende undervisning. Til gengæld opnås en besparelse på udgiften til SFO og klub. En del pædagoger overflyttes fra SFO og klub til aktivitetstimer i skolen.
- Der er i den oprindelige aftale afsat knap 300 mio. kr. årligt til løftet, det skaber et resterende finansieringsbehov på knap 2,7 mia. kr. årligt, som må forventes opnået via mere effektive arbejdsgange i folkeskolen. Hvis effektiviseringspotentialet ikke realiseres vil undervisningen forringes pga. dårligere forberedelse eller også skal der skal tilføres yderligere finansiering.
- Opgøret med lærernes arbejdstidsregler samt delegering af større ansvar til kommuner og skoleledere vil formentlig kunne bidrage til at effektiviseringspotentialet kan realiseres. Da der allerede inden lærerkonflikten var et effektiviseringspotentialt, vurderes det nu, at det er realistisk at finansiere løftet via en mere effektiv tidsanvendelse blandt lærere. Det er dog ikke en enkel øvelse i praksis, idet det stiller store krav til skoleledernes evne til at høste gevinsterne. Bedre spredning af "best practice" via team af læringskonsulenter kan formentlig bidrage yderligere til dette.
- De store udfordringer er nu:
 - Implementering af mere effektive arbejdsformer i folkeskolen.
 - En forhandling af byrdefordelingen mellem staten og kommunerne
 - Afskedigelse af et betydeligt antal pædagoger.

Baggrund

Kraka har tidligere analyseret nogle hypotetiske modeller for et løft af folkeskolen samt regeringens udspil til løftet af folkeskolen. Der foreligger nu en endelig aftaletekst. Kraka har derfor vurderet finansieringsbehovet ved aftalen.

En skoleuge kommer således til at bestå af (inkl. pauser):

- 30 timer for 0. – 3. klasse
- 33 timer for 4. – 6. klasse
- 35 timer for 7. – 9. klasse

Antallet af lektioner forøges med flg.:

- 3 ugentlig lektion, 1. klasse
- 2 ugentlig lektion, 2. klasse
- 0 ugentlig lektion, 3. klasse
- 4 ugentlige lektioner, 4. – 7. klasse
- 0 ugentlige lektioner, 8. klasse
- 1 ugentlige lektioner, 9. klasse

Ud over undervisningstimerne indføres nye understøttende timer, hvor lærere og pædagoger samarbejder om aktiviteterne. Fordelingen mellem lærere og pædagoger beslutes i kommunerne. Knap halvdelen af de understøttede timer er afsat til motion, resten til faglig fordybelse og lektiehjælp. Disse understøt-

tende timer fremstår i aftaleteksten ganske lig de oprindeligt præsenterede aktivitetstimer, om end muligvis med et større fagligt indhold.

Finansieringsbehovet fremgår ikke af aftaleteksten, men i det oprindelige udspil har regeringen har afsat 4 mia. kr. i alt for perioden 2013-2020. Af disse skal 1,8 anvendes til kompetenceløft for lærere, udbredelse af IT samt til styrkelse af læreruddannelsen. Dvs. der er årligt afsat knap 300 mio. kr. til at finansiere selve løftet. Der tages i de nedenstående beregninger udgangspunkt i, at denne finansiering oprettholdes.

Der lægges i oplægget op til, at skoler og kommuner får større frihedsgrader i planlægningen. Hertil kommer, at opgøret med lærernes arbejdstidsregler nu skaber et potentiale for større effektivitet i lærernes tidsanvendelse. Det må formodes, at sådanne effektiviseringer skal finansiere forskellen mellem bruttofinansieringsbehovet og de afsatte midler.

Beregning af finansieringsbehov før effektivisering

Der skelnes mellem timer og lektioner. En time er 60 minutter, en lektion 45 minutter.

Det kan beregnes af aftaleteksten, at en elev får 880 ekstra lektioner i løbet af sin skoletid. Herudover kan det beregnes, at der tilføjes knap ca. 2.300 timers understøttende undervisning.

Der er en række forhold, der ikke fremgår præcist af aftalen. Det er derfor nødvendigt at gøre sig en række antagelser. Disse antagelser har stor betydning for den beregnede størrelse af finansieringsbehovet:

- Da effektiviseringer skal sikre en væsentlig del af finansieringen er det antaget, at løftet ikke betyder tilførsel af nye lærere i nævneværdigt omfang. Det er således antaget, at løftet ikke forøger behovet for lokaler eller sliddet på lokaler. Ligeledes er det antaget, at fællesudgifterne til f.eks. ledelse ikke forøges. Dvs. løftet er antaget udelukkende at skabe behov for flere konfrontationstimer inden for en uændret årsnorm.
- De nye undervisningslektioner varetages af lærere. Forholdet mellem konfrontationstimer og samlet antal timer er 0,4 som i dag. Forholdet mellem konfrontationstimer og samlet antal timer er 0,5 for den understøttende undervisning.
- Lærer/elev ratioen for understøttende undervisning er som for undervisningen i dag.
- Halvdelen af den understøttende undervisning varetages af lærere, resten af pædagoger.
- Udgiften til SFO reduceres med 40 pct. 20 pct. af pædagogerne overføres til understøttende aktiviteter, resten bortfalder. Dvs. brugerbetalingen til SFO reduceres med 40 pct., mens den samlede udgift til SFO reduceres med 20 pct., netto efter overførsel til aktivitetstimer.
- Halvdelen af udgiften til klub bortfalder og halvdelen af brugerbetaling ligeså.

Beregningen af finansieringsbehovet fremgår af tabel 1. Inden effektivisering er finansieringsbehovet på 3 mia. kr. Udgiften til lærerløn til undervisningstimer og aktivitetstimer stiger i alt med ca. 4 mia. kr. I modsat række trækker en lavere udgift til SFO og klub på i alt knap 2 mia. kr. Besparselsen på SFO og klub begrænses af, at indtægten fra brugerbetaling på SFO og klub reduceres med ca. 1,5 mia. kr., da der ikke kan opkræves brugerbetaling for den obligatoriske undervisning i folkeskolen.

Tabel 1 Årlige omkostninger ved folkeskolereformen

	mio. kr.
Lærerlønnings, undervisning ¹⁾	1,9
Lærerlønnings, aktivitetstimer	2,0
SFO og klub, netto efter brugerbetaling og overflytning af pædagoger	-0,9
Finansieringsbehov	3,0
Afsatte midler, ekskl. kompetenceløft	0,3
Effektiviseringsbehov	2,7

1) Der er taget udgangspunkt i en gennemsnitlig udgift til aflønning af lærere på 460.000 kr. pr. fuldtidsansat.
Kilde: Undervisningsministeriet, Danmarks Statistik, folkeskoleaftalen og egne beregninger.

Nogle af antagelserne er af afgørende betydning for resultatet. F.eks. kan antagelsen om lærerne behov for forberedelse til aktivitetstimer ændre betragteligt på resultatet. Hvis forholdet mellem konfrontationstimer og lærernes samlede timetal for de understøttende timer er som for undervisningstimerne i dag, kan finansieringsbehovet være ca. 0,5 mia. kr. højere. Hvis der derimod kan leveres 1 konfrontationstime pr. 1,5 samlet antal timer vil finansieringsbehovet være ca. godt 0,5 mia. kr. lavere. Resultaterne i tabel 1 skal derfor udelukkende opfattes som indikative.

Hvis antagelsen omkring fordelingen af den understøttende undervisning mellem lærere og pædagoger holder stik, vil der skulle afskediges knap 20 pct. af de nuværende SFO-pædagoger.

Kraka har tidligere på baggrund af analyser udført af Krevi vurderet, at det principielt er muligt at finansiere en reform af denne størrelsesorden, hvis alle skoler bliver lige så effektive i deres ressourceanvendelse som de mest effektive inden for lærernes hidtidige arbejdstidsregler. Med afskaffelsen af arbejdstidsreglerne er effektiviseringspotentialet forøget, og det forøger sandsynligheden for at reformen kan finansieres uden at der tilføres flere midler og uden at undervisningskvaliteten falder.

Effektivitetsforbedringen kommer dog ikke automatisk: Med opgøret med arbejdstidsreglerne er det nu muligt for skoleledere og kommuner at tilrette lærernes arbejdstid mere effektivt, men det skal også implementeres i praksis, hvilket ikke nødvendigvis er en simpel øvelse. Hvis effektiviteten ikke forbedres, og hvis der ikke tilføres ekstra midler, vil resultatet enten blive en lavere undervisningskvalitet eller en længere arbejdstid for lærerne.

Nu hvor aftaleteksten er på plads skal den endelige finansiering forhandles mellem stat og kommuner, og det må forventes, at der skal forhandles om byrdefordelingen af de knap 2,7 mia. kr. Da det må formodes, at beløbet skal finansieres via mere effektive arbejdsgange i folkeskolen, må implikationen være, at reformen ikke udløser større bloktilskud.