

1. november 2007

## Mindre tid til undervisning

### Standardudviklingen i folkeskolen 2001-2007

**Resumé:** Skolernes arbejde er i de seneste år blevet pålagt en lang række nye opgaver, der ikke direkte vedrører undervisning. Det fremgår af en spørgeske- maundersøgelse, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har gennemført i sam- arbejde med Danmarks Lærerforening. Her af fremgår det eksempelvis, at

- 84 pct. af skolelederne mener, at skolen i 2007 bruger mere tid på at teste eleverne end i 2006,
- 92 pct. mener, skolen i 2007 bruger mere tid på kvalitetsrapporter,
- 79 pct. mener, der bruges mere tid på elevplaner,
- 77 pct. mener, der bruges mere tid på dokumentation i forhold til sta- ten,
- 76 pct. mener, der bruges mere tid på dokumentation i forhold til kommunen,
- 66 pct. mener, der bruges mere tid på bogholderi og lønadministrati- on.

Samtidig hermed er der de senere år sket en mærkbar forøgelse af folkesko- lens opgaver i forhold til elever, der kræver en særlig indsats. Der er en vok- sende andel af elever, der kræver særlig støtte, og som skal rummes inden for normalklasserne. 80 pct. af skolelederne mener, der stilles større krav til rummelighed. De *ekstrakrav*, der stilles til *normalklassernes* rummelighed, svarer efter skoleledernes opfattelse til et antal elever, der er på størrelse med antallet af specialklasseelever.

Et flertal af skolelederne mener desuden, at proceduren med at ”udrede” børn med særlige vanskeligheder er blevet mere langstrakt. Der er i dag fle- re børn under udredning, end der er børn i specialklasserne.

Set i forhold til elevtallet har folkeskolens ressourcer imidlertid været uænd- rede eller svagt faldende fra 2001-2006. Fra 2006 til 2007 synes der at være sket et direkte fald i nettodriftsudgifterne pr. elev på knap 2 pct. Måler man udviklingen i antal elever pr. lærer, synes der også at være sket et svagt fald de senere år. Ressourceudviklingen er således slet ikke fulgt med opgaveud- viklingen.

Når lærerressourcerne er uændrede samtidig med, at skolen påføres flere opgaver, der ikke direkte kommer undervisning til gode og andelen af ele- ver, der kræver særlig støtte, vokser, er det mere og mere vanskeligt at op- retholde kvaliteten i undervisningen.

## Indholdsfortegnelse

	<u>Side</u>
Udviklingen i de økonomiske rammer	3
Nye opgaver for folkeskolen	5
Elever, der kræver flere ressourcer	8
Skoleledernes vurderinger i øvrigt	11
Skoleledernes kommentarer	13
Øgede krav til dokumentation og nye opgaver	14
Ressourcer	16
Elever med særlige behov	17
Organiseringen af skolen	18
Den gode skole	19
Bilag 1	20
Bilag 2	22
Bilag 3	26

# Mindre tid til undervisning

## Standardudviklingen i folkeskolen 2001-2007

### Udviklingen i de økonomiske rammer

Regeringens budgetredegørelse fra 2007 har analyseret udgiftsudviklingen på folkeskoleområdet. Finansministeriet konkluderer, at udgifterne pr. elev har været omtrent konstante gennem perioden, jf. Bilagstabel 3,

Beregningerne kan dog kritiseres for ikke at tage højde for den ekstra udgift, som er en følge af, at ældre lærere, der går på pension med en tjenestemandspension betalt af staten, erstattes af yngre lærere, som overenskomstansættes og derfor skal have indbetalt pensionsbidrag.

Fra 2006 til 2007 tyder de kommunale budgetter på, at udgifterne pr. elev falder med knap 2 pct.

Tabel 1. Beregning af udviklingen i enhedsudgifter 2006-2007

	Driftsudgifter i 2007-priser	Antal elever i flg. Undervisningsministeriets elevprognose	Udgifter pr. år pr. elev i 2007-kr.
2006	34.492.785	607.849	56746
2007	33.880.776	608.502	55679

Note: Der er anvendt et skøn for omkostningsudviklingen på 3 pct., jf. oplysninger fra Finansministeriet.

Beregningerne vedr. enhedsudgifter gennemgås nærmere i bilag 2.

### Elev-lærer-ratio'en

Ifølge folkeskolelovens § 44 er det den enkelte skolebestyrelse, der godkender anvendelsen af de økonomiske rammer. Men rammerne fastlægges af kommunalbestyrelsen, og såvel kommunen som Undervisningsministeriet stiller en række krav om f.eks. mindste timetal i en række fag. I praksis er de enkelte skolars råderum ikke så stort.

Med dette forbehold står de enkelte skoler over for nogle prioriteringer, når de skal anvende den økonomiske ramme, kommunen har fastsat:

- de skal prioritere mellem lærerressourcer og andre ressourcer, f.eks. bøger, IT, klasselokaler,
- de skal prioritere anvendelsen af lærerressourcerne.

Lærerressourcerne kan opgøres som et antal årsværk. Når elevtallet og ressourcer til lærerløn er givet, kan den enkelte skole prioritere den nærmere anvendelse. En besparelse kan f.eks. udmøntes på følgende måder:

- man kan indskrænke elevernes timetal. Her sætter Undervisningsministeriet og de enkelte kommuner dog krav om et mindste timetal, så denne vej er ofte ikke farbar,
- man kan øge klassekvotienten,
- man kan begrænse antallet af to-lærer timer, holdopdeling m.v.
- man kan spare på vikarudgifter, frihed til kurser m.v.

Uanset hvilken af disse veje man vælger, går det – alt andet lige – ud over undervisningens kvalitet. Omvendt skal man være varsom med at betragte en enkelt af disse parametre som afgørende uden at tage de andre i betragtning. Det gør f.eks. ikke så meget, at klassekvotienten er høj, hvis der er udstrakt anvendelse af holdopdeling. I praksis kan en skole opleve, at elevtallet for en bestemt årgang ikke går op med den optimale klassestørrelse. Så vil man typisk vælge at fastholde antallet af lærerressourcer pr. barn, men regulere lidt op eller ned på klassestørrelse/deletimer.

Det afgørende mål for skolens muligheder for at sikre gode ressourcemæssige rammer for undervisningen bliver derfor antallet af elever pr. lærer.

Dette måles gerne som ”elev-lærer-ratio’en”. Denne beregnes som antal elever divideret med antal lærerårsværk. Inden beregningen foretages, fraregnes dog kommunale specialklasseelever og de timer, lærerne bruger i kommunale specialklasser. Børnehaveklasser er heller ikke med.

Tabel 2. viser udviklingen i elev-lærer-ratio’en de senere år.

Tabel 2. Udvikling i elev-lærer-ratio’en i folkeskolen på landsplan 2001-2006

År	Antal elever pr. lærer
2001/02	10,6
2002/03	10,8
2003/04	11,4
2004/05	11,8
2005/06	11,5
2006/07	11,5

Anm.: Tallene for de to første år er hentet fra Undervisningsministeriets publikation ”Tal der taler. 2005”. Det er uni-c’s opfattelse, at datakvaliteten i forbindelse med disse tal er mindre god. De øvrige er beregnet af AERådet som et vægtet gennemsnit af elev-lærer-ratio’er for de enkelte skoler. Ved AERådets beregning er skoler med usandsynlige ratioer i et af årene (under 3 elever pr. lærer eller mere end 20 elever pr. lærer) taget fra.

Det ses, at der er lidt flere elever pr. lærer i dag, end der var i 2001. Tallene for de første år er dog for usikre til, at man kan bedømme udviklingen helt præcis.

Man skal imidlertid være opmærksom på, at selv om der kun er sket en mindre stigning i elev-lærer-ratio'en, kan der være tale om noget mindre tid til egentlig undervisning, hvis en stigende del af undervisningstiden bindes til arbejde med trinmål, elevplaner, flere afgangsprøver, test af eleverne, bearbejdning af disse test m.v.

Hertil kommer, at der også sker forringelser af de praktiske muligheder for at sikre kvalitet i undervisningen, hvis klasserne – inden for den givne elev-lærer-ratio - skal rumme flere elever med adfærdsmæssige eller andre problemer.

### **Nye opgaver for folkeskolen**

En række ændringer af folkeskoleloven de senere år stiller nye krav til folkeskolen. I boks 1 nævnes nogle af de vigtigste ændringer.

### **Boks 1. Øgede krav til folkeskolen**

De senere år er der gennemført en række ændringer af folkeskoleloven som har stillet nye krav til skolen. Kommunerne er mere eller mindre blevet kompenseret for de nye krav over bloktilskuddene, men de samlede udgifter pr. elev er som påvist ikke steget. Det skyldes, at pengene ikke er ”øremærket”, og at kommunerne har været tvunget til generelt at spare. Nogle vigtige ændringer fremgår nedenfor.

Ændring af folkeskoleloven i 2003:

1. Bindende trinmål for fagene fastsat ud fra det vejledende timetal, men ikke noget krav om, skolerne skal give det vejledende timetal.
2. Dansk og matematik styrkes på 1.-3. klassetrin ved øget timetal.
3. Engelsk rykkes frem til 3. klasse.
4. Der skal nu undervises i historie på 9. klassetrin, og faget skal sammen med samfundsorientering inddrages i den obligatoriske projekt-opgave.

Ændring af folkeskoleloven i 2004:

1. Geografi gøres til prøfefag.
2. Undervisningsministeriet får bemyndigelse til at fastlægge regler, der giver kommunerne og skolerne ensartede retningslinjer for registrering mv. af elevernes fravær.
3. Undervisningsministeriet får hjemmel til at kræve oplysninger til brug for varetagelse af lovgivnings- og vejledningsfunktioner indberettet elektronisk.

Ændring af folkeskoleloven i 2005:

1. Ændring vedr. specialundervisningen, som en udmøntning af kommunalreformen. Kommunerne får det fulde ansvar for al specialundervisning.

Ændring af folkeskoleloven i 2006:

2. Indførelse af obligatoriske nationale test (10 stk.) med pligt til underretning af forældrene om resultatet.
3. Indførelse af obligatoriske afgangsprøver for alle elever. Rækken af prøfefag udvides med historie og samfundsfag og kristendom.
4. Indførelse af et krav om en elevplan for hver elev, omfattende alle fag.
5. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde kvalitetsrapporter, der beskriver kommunens skolevæsen, skolernes faglige niveau og kommunalbestyrelsens opfølgning på den seneste rapport.

Ud over de opgaver, som er en følge af ændringer af folkeskoleloven, får de enkelte skoler mange steder øgede opgaver som følge af den decentralisering, der sker i kommunerne. Fra 2006 til 2007 er der mange steder lagt opgaver ud til de enkelte skoler f.eks. sådan, at de får øget ansvar m.h.t. bogholderi, forhandlinger omkring løn og arbejdstid, eller at de i stigende omfang skal afholde kursusudgifter af eget budget.

Udviklingen på dette område fra 2006 til 2007 er belyst gennem den spørgeskemaundersøgelse til skolelederne, AErådet har iværksat i samarbejde med Danmarks Lærerforening.

Tabel 3 viser, hvordan skolelederne har svaret på spørgsmålet, om der er ændret i principperne for budgettering eller kommet nye opgaver, ny opgavefordeling, dokumentation m.v.<sup>1</sup>

Tabel 3. Har skolen fået flere eller færre udgifter/opgaver fra 2006 til 2007?

	Skolen har på grund af nye regler eller ny opgavefordeling mellem skole og kommune fået mærkbart flere opgaver/udgifter	Det er omtrent det samme	Skolen har på grund af nye regler eller ny opgavefordeling mellem skole og kommune fået mærkbart færre opgaver/udgifter	I alt
	Pct. af skoleledere			
Kursusudgifter	34	64	2	100
Vikarudgifter	23	75	2	100
Bogholderimæssige opgaver, lønadministration	66	33	1	100
Eksternt samarbejde med andre myndigheder/institutioner	57	43	1	100
Forhandling om ny løn	31	64	5	100
Forhandling af lokale arbejdstidsaftaler	23	75	3	100
Teamsamtaler	24	75	1	100
Elevplaner	79	20	1	100
Test af eleverne	84	15	1	100
Opgaver i forhold til undervisnings- og arbejdsmiljø	61	38	1	100
Kvalitetsrapporter	92	6	1	100
Dokumentation i øv. I forhold til kommunen	76	23	1	100
Dokumentation i øv. I forhold til centrale myndigheder	77	22	1	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

Det ses, at det forøgede opgavepres ikke kun mærkes i forhold til tests, elevplaner, kvalitetsrapporter og lignende, som er en direkte følge af ny lovgivning. Der sker også mange steder en opgave- eller udgiftsglidning fra kommunen til den enkelte skole f.eks. sådan, at skolen i øget omfang skal varetage bogholderi og forhandle med eksterne samarbejdsparter. Mange steder har man desuden reduceret fælleskommunale puljer til vikar og til

<sup>1</sup> Metoden i undersøgelsen fremgår nærmere af bilag 3. Her findes også en tabel, hvor de svar, som fremgår af tabel 3, er vægtet med elevtal.

kursus og i stedet gjort disse forhold til et spørgsmål om den enkelte skoles prioritering.

### **Elever, der kræver flere ressourcer**

Mange elever kræver en særlig indsats. En del af disse elever får særlige undervisningstilbud i specialklasser.

Udviklingen de senere år fremgår af tabel 4, som også viser udviklingen i andelen af tosprogede børn.

Tabel 4. Andel specialklasselever og andel tosprogede i folkeskolen 2001-2006

År	Amtslige specialklasse-elever pr. 1000	Kommunale specialklasse-elever pr. 1000	Tosprogede elever pr. 100
2001	6,5	15,9	6,5
2002	6,6	17,8	6,6
2003	6,7	17,4	6,7
2004	7	19,2	7
2005	6,9	20,2	6,9
2006	7	21,3	7

Kilde: Beregninger på grundlag af data fra uni-c.

Det fremgår af tabellen, at der har været en mindre stigning i andelen af ”amtslige specialklasselever” og andelen af tosprogede.

Når det gælder de ”kommunale” specialklasselever, er der sket en betydelig stigning.

Bekostning af specialundervisning i specialklasser er en udgift, som mange kommuner ønsker at begrænse. Det underliggende pres for specialundervisning ville efter alt at dømme have givet en endnu større stigning i antallet af specialklasselever, hvis ikke kommunerne havde bestræbt sig på at øge normalklassernes ”rummelighed”. En del kommuner søger f.eks. at tilskynde de enkelte skoler til at begrænse henvisningen til specialundervisning ved at modregne omkostningerne til specialundervisning i skolens øvrige budget.

Her har kommunerne forskellig strategi. Eksempelvis har Odense dobbelt så stor en andel af specialklasselever som Århus.

Det skal i den forbindelse understreges, at ”rummelighed” tjener et vigtigt socialpolitisk formål. Under *forudsætning af, at der er ressourcer til at støtte de svage elever i normalklasser* bør man efter manges mening om muligt

undgå, at disse elever tidligt i livet oplever, at de udstødes fra et liv på lige fod med deres jævnaldrende.

I den spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere, som er gennemført i tilslutning til nærværende analyse, er skolelederne bl.a. blevet bedt om at besvare følgende spørgsmål:

*”Er kravene til rummelighed efter din vurdering blevet øget eller formindsket de senere år, således at normklasserne i dag skal rumme elever, som man f.eks. for fem år siden ville have henvist til specialklasse eller lignende tilbud?”*

Svarene fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Skoleledernes vurdering af om kravene til rummelighed er øget

	Pct. af skoleledere	Pct. af elever, som går i de skoler, hvorfra der er svar
Normklasserne skal rumme flere elever, der kræver en særlig indsats	80,2	83,0
Det er omtrent det samme	18,8	16,5
Normklasserne skal rumme færre elever, der kræver en særlig indsats	0,6	0,4
Ved ikke	0,4	0,1
I alt	100	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

På spørgsmålet, omtrent hvor mange elever ekstra, det drejer sig om, hvis kravene til rummelighed er forøget, har 359 skoleledere givet en vurdering. Det samlede tal fra disse skoler er 3663 ekstra elever, som tidligere ville have været henvist til specialundervisning eller lignende. De pågældende skoler havde i 2006 3307 elever, som *faktisk* gik i specialklasse<sup>2</sup>. Med andre ord vurderer skolelederne, at der skulle have været ca. dobbelt så mange elever til specialundervisning, hvis man ikke havde øget rummeligheden de sidste fem år.

<sup>2</sup> Ifølge Uni-c's data.

Det siger sig selv, at en sådan vurdering må have karakter af et ”slag på taksken”. Der er desværre også forbavsende lidt viden om, hvad årsagerne er til, at der kommer flere elever, der kræver en særlig indsats. Men der er ingen tvivl om, at de øgede krav til rummelighed på få år har givet skolerne betydeligt øgede udfordringer.

Den stærke stigning i antallet af støttekrævende elever gør det også svært for Pædagogisk- Psykologisk Rådgivning og andre kommunale støtteinstanser at følge med. Skolelederne er blevet bedt om at besvare spørgsmålet:

*”Er procedurerne omkring udredning og henvisning af støttekrævende elever efter din vurdering blevet mere langstrakt de senere år, således at det typisk varer længere, før der iværksættes en holdbar løsning – sammenlignet med, hvad man så f.eks. for fem år siden?”*

Besvarelserne fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Skoleledernes vurdering af udvikling i procedurer omkring udredning

	Pct. af skoleledere	Pct. af elever, som går i de skoler, hvorfra der er svar
Proceduren er typisk mere langstrakt	55,4	54,7
Det er omtrent det samme	32,9	33,0
Det går hurtigere i dag	7,5	8,1
Ved ikke	4,2	4,2
I alt	100	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

445 skoleledere har oplyst hvor mange elever, de for tiden har under udredning. For de pågældende skoler drejer det sig om 4224 elever, mens de 445 skoler faktisk har 3137 elever i specialklasser. Selv om udredning ofte ender med, at man foreslår støtte inden for normalklassens rammer, understreger svarene, at der er et voldsomt pres på kravene til en indsats over for elever med specielle behov.

Samlet kan man således konkludere, at elev-lærer-ratio'en kun er faldet lidt, men at lærernes muligheder for at honorere kravene om kvalitet i undervisningen alligevel er blevet begrænset, fordi:

- lærerne skal anvende en øget del af undervisningstiden til test, elevplaner m.v.,
- normalklasserne skal rumme markant flere elever, der har adfærdsmæssige og lignende problemer.

### Skoleledernes vurderinger i øvrigt

Som nævnt er det den enkelte skole, der i et vist omfang foretager en prioritering mellem udgifter til lærerløn og andre udgifter. I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen til skolelederne er der derfor stillet en række spørgsmål, der kan belyse disse forhold. Det bemærkes, at besvarelserne især vedrører budgetårene 2006 og 2007.

Som udgangspunkt spørges om skoleledernes vurdering af standarden i dag. Svarene fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Hvordan vurderes den nuværende standard?

	Stort set tidssva- rende	Nogen- lunde	I vidt om- fang utids- svarende	Findes ikke	Ved ikke/ irrelevant	I alt
	Pct. af skoleledere					
IT-udstyr	58	35	7	0	0	100
Skolebibliotek	47	42	10	0	0	100
Bøger m.v. til eleverne	31	51	18	0	0	100
Faglokaler	32	39	27	1	0	100
Klasselokaler	26	42	32	0	0	100
Elevkantiner eller lignende.	10	14	12	63	1	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

37 pct. af skolelederne har *enten* angivet, at de har utidssvarende faglokaler *eller* utidssvarende klasselokaler (eller begge dele). På de øvrige områder finder skolelederne som oftest, at standarden er ”nogenlunde”. Det er dog kun i forhold til IT, at et flertal mener, at standarden *stort set* er tidssvarende. I hver femte kommuner finder skolelederne, at bøger mv. til eleverne i vidt omfang er utidssvarende og kun i hver tredje kommuner vurderes bøgerne til at være stort set tidssvarende. Kun en fjerdedel af skolerne har elevkantiner eller lignende, der er tidssvarende eller ”nogenlunde”.

I bilag 3 findes den tilsvarende tabel vægtet med elevtal. Det fremgår her, at tendensen er den samme. Der er med andre ord ikke tale om, at problemerne f.eks. på små skoler er specielt store.

Tabel 8 viser herefter, hvordan udviklingen i udgiftsniveauet har været fra 2006 til 2007 på en række områder.

Tabel 8. Afsættes der flere eller færre midler pr. elev?

	Afsættes der flere eller færre midler pr. elev?			
	Flere midler	Omtrent det samme	Færre midler	I alt
		Pct. af skoleledere		
IT	20	63	17	100
Skolebibliotek	5	72	23	100
Bøger til eleverne	8	65	26	100
Faglokaler	9	68	23	100
Klasselokaler	4	71	25	100
Elevkantine eller lignende	4	75	21	100
Elevrådsarbejde	1	91	7	100
Arrangementer, der involverer forældrene	5	80	16	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

34 pct. af skolelederne har oplyst, at der er afsat færre midler på mindst ét af følgende områder: Skolebibliotek, bøger til eleverne, faglokaler eller klasselokaler. Og på hvert af de fire områder spares der i cirka hver fjerde kommuner, mens det kun er meget få steder, der sker forbedringer.

Skolelederne er desuden blevet bedt om at svare på, om der er sparet på antallet af holdopdeling m.v. eller på vikarmidlerne.

På spørgsmålet

*”Afsættes der færre eller flere lærertimer (set i forhold til børnetallet) til deletimer, timer med små hold, timer med flere lærere m.v. i forhold til sidste år?”*

svarer skolelederne som vist i tabel 9.

Tabel 9. Afsættes der flere eller færre timer til deletimer, små hold m.v.?

	Pct. af skoleledere	Pct. af elever
Vi afsætter flere timer	18	17
Det er omtrent det samme	45	46
Vi afsætter færre timer	37	37
I alt	100	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

På spørgsmålet

*”Afsættes der færre eller flere timer til vikardækning ved kortvarig sygdom (set i forhold til børnetallet) i forhold til sidste år?”*

svarer skolelederne som vist i tabel 10.

Tabel 10. Afsættes der flere eller færre timer til vikar?

	Pct. af skoleledere	Pct. af elever
Vi afsætter flere timer	8	10
Det er omtrent det samme	68	68
Vi afsætter færre timer	24	22
I alt	100	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

Det billede, som tabel 8-10 tegner, viser, at udviklingen har været forskellig på skolerne. Det kan dog anslås, at ca. en tredjedel af skolerne har været gennem traditionelle sparerunder i forhold til materialer, lokaler, vikar, dele-timer m.v. Derimod er der kun få skoler, hvor der synes at være sket forbedringer på disse områder.

### Skoleledernes kommentarer

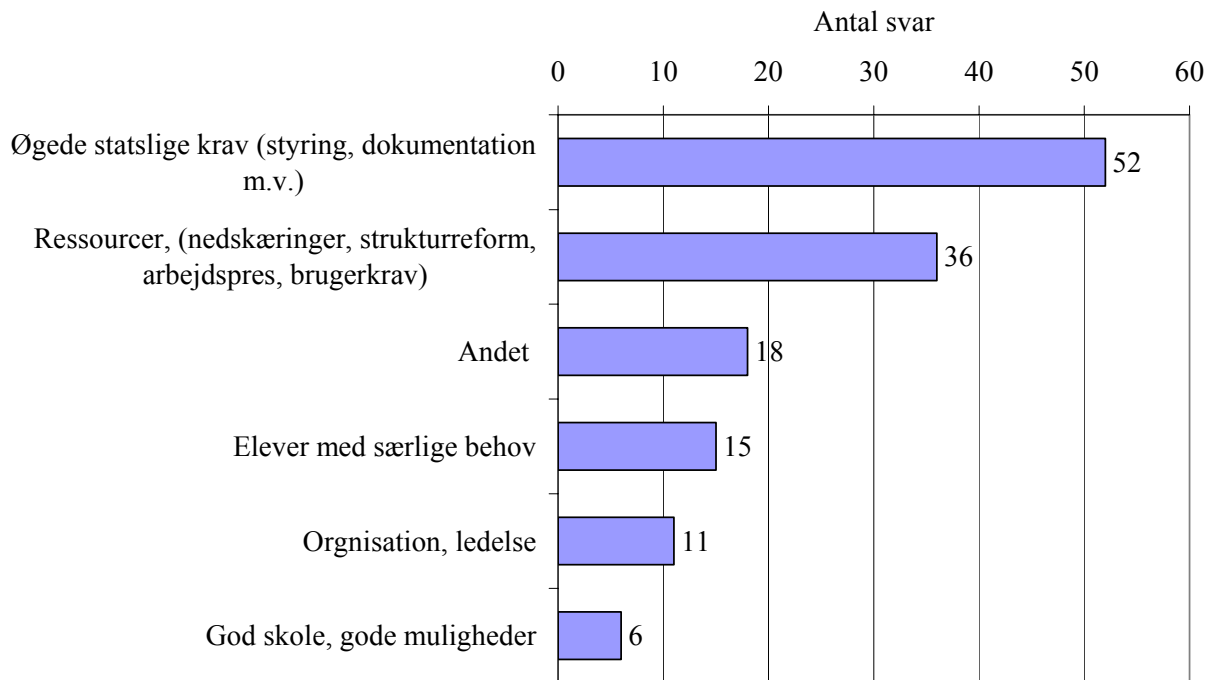
Som sidste spørgsmål i undersøgelsen har skolelederne haft mulighed for at komme med kommentarer vedrørende udviklingen i skolens muligheder.

Spørgsmålet har haft følgende formulering:

*”Har du i øvrigt kommentarer vedr. udviklingen i skolens muligheder for at bevare og udvikle god service?”*

138 af skolelederne har benyttet sig af denne mulighed. Kommentarerne fordeler sig i hovedgrupper, som det fremgår af figuren neden for. Der er mange overlapningerne grupperne imellem, og det er selvfølgelig en skøns-sag, hvor svaret hører til, ligesom nogle har kommenteret flere ting.

## Skoleledernes kommentarer



13 pct. af besvarelsen omhandler mange del-emner. I det følgende gives eksempler fra besvarelsene.

### ***Øgede krav til dokumentation og nye opgaver***

37 pct. har kommentarer til de øgede kommunale og statslige krav. Det er den centrale styring og de heraf følgende krav til dokumentation og flere opgaver, der præger svarene.

*” Der dumper for mange opgaver ind fra forskellige forvaltningsniveauer. Hver gang, der oprettes en ny afdeling/ gruppe på forvaltningsniveau, ”fødes” der nye opgaver til de decentrale enheder.”*

*” ... en uhørt stram centralisering samtidigt med, at et hav af opgaver udlægges decentralt. En uhyre og uhørt kort hørings-/ reaktionstid på afgørende arbejdsområder - med efterfølgende, centrale korrektioner. Utroligt frustrerende og demotiverende”*

*” Man skal være bevidst om at sætte fokus på skolens kerneydelser. Det betyder, at diverse kontrolsystemer skal erstattes af tillid.*

*Nationale tests, flere prøver, nedtoning af de kreative fag og udviklingen af sociale kompetencer betyder, at vi om nogle år har genindført den gamle realskole”*

*” 1. Der opleves et skred i elevernes parathed til at underlægge sig fælles normer i undervisningen.*

*2. Der er en generel opfattelse af, fra alle niveauer, at der er lagt meget øgede opgaver i forhold til dokumentation og evaluering, der fjerner fokus fra kerneopgaven, at sikre et stimulerende og frugtbart undervisningsmiljø.*

*3. Ovenstående sammenholdt med øget fokus på at fastholde alle eleverne i almen undervisningen giver en diskrepans.”*

*”Skriftlighed og dokumentation må simpelthen ikke blive mere omfattende, det slår os ihjel. Nu vil vi have tid til at tage os af eleverne.”*

*” Giv skolerne respekten og tilliden tilbage -drop kontrollen og lad os bruge tiden på primæropgaven, som er undervisningen og udviklingen af samme. Lad ledelserne få mulighed for at arbejde mere systematisk i dagligdagen. Fjern al tåbelig kontrol og unødvendige statistikker. Politikere bør skabe rammer og principper - de skal holde sig væk fra dagligdagen, hvor de skal respektere vores faglighed. Lad os selv sætte mål. Lad vær med at diktere emner og områder, hvor vi hele tiden skal bevise, at vi er gode nok. Tiden bruges på at bevise vores berettigelse i stedet for, at vi arbejder på at være udviklende og innovative i en global fremtid.”*

*” Vi rammes i øjeblikket hårdt med krav og opgaver om besvarelse af mange analyser og statistikker, kvalitetsrapporter, nationale test, elevplaner mm., så det er svært at undgå at få den tanke, at det hele handler om kontrol og atter kontrol samtidig med, at der er stigende fokus på lederens synlighed og tilstedeværelse på skolen. Endvidere kan det ikke undgå at påvirke skolens medarbejdere, at der - også fra undervisningsministerens og pressens side - er så ensidigt en negativ indstilling til skolernes aktiviteter og resultater.”*

*”Vi bliver til stadighed bombarderet med krav om dokumentation, spørgeskemaer, analyser på eks. rengøring etc. etc. Det tager tid fra kerneydelsen og giver os mindre muligheder for at udvikle...”*

*”Flere og flere administrative og dokumentationsopgaver sammen med direkte og indirekte besparelser gør det vanskeligere og vanskeligere at udvikle - ja opretholde vores service-niveau”*

*”Det ville hjælpe lidt på det, hvis man hældte knap så mange nationale tests og øvrige evalueringsskemaer i hovedet på både lærere og ledelser.”*

*”Der går mere og mere tid til administration, test, registrering og beskrivelse og derfor mindre tid til udvikling, service og undervisning”*

*”Skolens dagligdag og indhold ændrer sig selvfølgelig i forhold til, at også det omgivende samfund ændrer sig. En undervisningsminister med en faglig opfattelse af skolegang i halvtredserne passer ikke til et samfund i udvikling, og vore arbejdsopgaver er ofte irrelevante i forhold til elevernes læring og skolens udvikling.”*

### **Ressourcer**

Ca. en fjerdedel af besvarelserne omhandler strukturreform, arbejdspress og brugerkrav. Det gennemgående træk er, at der mangler ressourcer såvel til drift som til anlæg. Flere henviser til ændringerne, der er sket i forbindelse med kommunalreformen, men også til at brugernes krav bliver udtrykt tydeligere.

*”At vi bevarer det niveau, vi har i øjeblikket, hvilket timetalsmæssigt svarer til ministeriets vejledende timetal. Som situationen ser ud efter kommunesammenlægningen, skal der spares, så det bliver nok ministeriets minimumstal, vi kommer til at følge i 2008”*

*”Timetallet er nu næsten på minimum. Lejrskoler er stort set væk grundet færre ressourcer.”*

*”Der skal afsættes flere ressourcer, hvis man vil lave en inkluderende skole”*

*”Der mangler penge til både drift og anlæg. Tid til ledelse (tid er vel også penge). Ændrede regler i forhold til frit skolevalg.”*

*”Der er behov for flere ressourcer til efteruddannelse af personalet vedr. fag, IT, rummelighed.*

*Der er behov for bedre teknisk servicering vedr. IT.*

*Der er behov for, at alle undervisere får stillet bærbare/hjemme- pc'er til rådighed.*

*Der er behov for, at ventetid til PPR-udredning og socialforvaltningens arbejde med at støtte familier/børn nedbringes væsentligt.*

*Der er behov for flere personaleressourcer for i højere grad at imødekomme forventninger om, at der både er høj faglighed og høj grad af rummelighed i skolens dagligdag.”*

*”Kommunalreformen har betydet færre ressourcer, og dermed forringet service.”*

*”Uvisheden om struktur og ressourcer ifm. kommunesammenlægningen gør, at skolen i en årrække i højere grad må vægte bevarelsesperspektivet end udviklingsperspektivet.”*

*”Brugernes krav bliver udtrykt tydeligere end nogensinde før. Dette medfører øget pres på de ansatte”*

### ***Elever med særlige behov***

15 ledere har kommentarer, der omhandler elever med særlige behov, det svarer til hver 10 af besvarelserne. En enkelt har oplevet flere ressourcer, de resterende stiller skarpt på rummeligheden i folkeskolen.

*”Meget bedre muligheder for specialundervisning (øget fra 5 ugl. lektioner til 19 med samme elevtal)”*

*”Flere elever hjælpes hurtigere i dag grundet rummeligheden - mens de tungere elever er udsat for en mere langsommelig hjælp”*

*”Korte tidsfrister giver frustrationer - vi vil jo gerne gøre det ordentligt.*

*Arbejdet omkring vanskelige elever og forældre vanskeliggøres af tidspres, manglende uddannelse til lærerne og manglende muligheder for at gøre noget ordentligt ved problemerne”*

*”Urolige elever kræver alt for mange ressourcer.*

*Kunne vi anvende den afsatte tid til undervisning, ville vi nå langt, men en stor procentdel af tiden bruges til socialpædagogiske opgaver”*

*”Skolen overlever kun i kraft af, at den har ry som særlig rummelig og lever af de midler, der her følger elever med særlige behov. Fremtidsmulighederne for at bevare og udvikle god service er afhængig af dette og skolens evne til at anvende midlerne kreativt”*

### **Organiseringen af skolen**

11 af lederne har kommentarer til det organisatoriske omkring skolen. Det drejer sig her om ledelse, aftalen med lærerne, skolestørrelse og det frie skolevalg.

*”Ledelsens opgaveportefølje er uoverskuelig - og giver stress.”*

*”Ressourcerne til lederudvikling er alt for små og der er ikke nok kommunal focus på området.”*

*”Ændring af læreraftalen til en nutidssvarende aftale vil skabe megen dynamik og rum til at udvikle skolen”*

*”Generelt er vi tilfredse med vores muligheder for at tilbyde og udvikle service. Forudsætningen for at kunne håndtere denne opgave er en vis volumen. Små skoler må have det rigtigt svært.”*

*”Jeg hilser kvalitetsrapporten velkommen som et operativt arbejdsredskab til, hvor det er nødvendigt at sætte ind. MEN - det frie skolevalg betyder for os, at i klasser, hvor der er over 50% elever med to-kulturel baggrund, ser vi en del ressourcer stærke forældre flytte deres børn.”*

### **Den gode skole**

Seks skoleledere peger på, at de har gode muligheder for at udvikle og bevare god service.

*”Normering og service hænger sammen.”*

*”Da vores skole/kommune har arbejdet med selvforvaltning i en længere årrække og vi er i en stor kommune, er der ikke sket de store omvæltninger for vores vedkommende. God sammenhæng. Vi har de muligheder, vi har brug for.”*

*”Vi har på mange måder en god skole, primært pga. dygtige og engagerede medarbejdere, god forældreopbakning og rimelig økonomi.”*

*”Der er en god udvikling i gang. Større medansvar blandt lærerne omkring rummelighed, og skolen har i den forbindelse lavet flere initiativer for at kunne løse opgaverne selv og professionelt og i et samarbejde med forældrene.”*

*”Vi er en hospitalsskole, så alle elever får et individuelt tilrettelagt forløb. Vi har alt overvejende gode muligheder.”*

### Bilag 1. Udvikling i specialklasser m.v.

De enkelte skoler indberetter hvert år en række data til uni-c. AErådet har fået et udtræk heraf. Når det gælder lærernes tidsanvendelse, bedes skolerne inddele denne i undervisningstid og anden tid. Undervisningstiden inddeles desuden i specialundervisning og anden undervisning, og specialundervisningen inddeles i undervisning i de specialklasser, kommunen har oprettet, og anden specialundervisning. Den anden specialundervisning dækker specialundervisning, som gives i forhold til normalklasserne, dvs. til elever, som går i en ”almindelig klasse”, men som desuden får særlig støtte et antal timer om ugen. Hvor mange elever, det drejer sig om, er ikke opgjort, og støtten kan i øvrigt gives med et stort eller lille timetal pr. uge og for en kortere eller længere periode. Det er derfor ikke muligt at opgøre, om der bruges flere eller færre timer pr. elev på denne aktivitet<sup>3</sup>.

Et andet problem er, at der ikke sker en særskilt opgørelse af tidsforbruget til den specialundervisning, som gives i de særlige specialklasser, som *amterne* har haft ansvaret for indtil nytår 2007, og som er et tilbud til elever med vidtgående behov for støtte. Det betyder, at de amtslige specialklasser indgår i beregningen af elev-lærer-ratio'en.

Sammenhængen mellem andel af ”amtslige” specialklasseelever og elev-lærer ratio fremgår af bilagstabel 1, som viser den gennemsnitlige elev-lærer ratio i skoler med forskellig andel af amtslige specialklasseelever. Sammenhængen er vist for alle landets skoler og for skoler i de fem magistratskommuner alene.

Bilagstabel 1. Gennemsnitlig elev-lærer-ratio i skoler med forskellig andel af amtslige specialklasseelever

Pct. amtslige specialklasseelever	Hele landet    Kun magistratskommuner	
	Gennemsnitlig elev-lærer-ratio	
Ingen	11,7	12,3
Op til 10	10,4	10,3
10-20	8,5	8,4
20-30	7,5	
I alt	11,5	11,9

Bilagstabel 2 viser tilsvarende sammenhængen mellem elev-lærer-ratio'en og andel tosprogede elever.

<sup>3</sup> Desuden er tallene for det første år, som disse opgørelser omfatter, nemlig 2003, usikre for så vidt angår den øvrige specialundervisning.

Bilagstabel 2. Gennemsnitlig elev-lærer-ratio i skoler med forskellig andel af amtslige specialklasseelever

Pct. tosprogede elever	Hele landet	Kun magistratskommuner
	Gennemsnitlig elev-lærer-ratio	
Ingen	11,7	11,8
Op til 10	11,8	13,4
10-20	11,5	12,5
20-30	10,2	10,8
Over 50	8,2	8,4
I alt	11,5	11,9

Tabellerne viser, at såvel andel amtslige specialklasseelever som andel to-sprogede har betydning for elev-lærer-ratio.

## Bilag 2. Udviklingen i enhedsudgifterne 2001-2007

Regeringens budgetredegørelse fra 2007 har analyseret udgiftsudviklingen på folkeskoleområdet. Analysen bygger bl.a. på tabellen nedenfor.<sup>4</sup>

Bilagstabel 3. Enhedsudgifter pr. elev 2001-2006 ifølge Finansministeriet

2007-priser	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Samlede udgifter (mia.kr.)	32,6	33,6	34,1	34,5	34,9	35,2
Elevtal (1.000 personer)	571,4	584,7	594,7	601,9	605,7	607,8
Udgifter pr. elev (1.000 kr.)	57,0	57,5	57,4	57,4	57,5	57,9

Finansministeriets anm.: Folkeskoleområdet omfatter funktion 3.01 (folkeskoler), 3.07 (undervisning af børn med vidtgående handicap) og 3.08 (observationskoler).

Kilde: De kommunale regnskaber, Danmarks Statistik og AErådet

Finansministeriet konkluderer på baggrund af tabellen, at udgifterne pr. elev har været omtrent konstante gennem perioden.

AErådet har søgt at rekonstruere Finansministeriets beregninger. Bilagstabel 4 viser udviklingen i driftsudgifter i løbende priser for en række udgiftsposter.

<sup>4</sup> Tabellen fremgår af finansministerens svar på spørgsmål S4777 stillet af Morten Bødskov (S).

Bilagstabel 4. Beregning af udviklingen i enhedsudgifter i folkeskolen  
2001-2006

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
		1000 kr.					
3.01 Folkesko- ler	1. Lønninger	20203848	21358431	22444164	23417980	24084875	25347124
	22. Fødevarer	106411	118842	124980	130111	134063	150545
	23. Brændsel og drivmidler	829784	808975	881148	855228	876977	920741
	27. Anskaffelser	23327	25819	27641	32046	48100	44773
	29. Øvrige varekøb	1234004	1422835	1377692	1429583	1611360	1602418
	40. Tjenesteydelser u. moms	846293	898531	988017	1064591	1213781	1207593
	45. Entreprenør, håndværk	546650	564027	603839	570667	624858	598076
	49. Øvrige tjenesteyd. m.v	1084132	1116634	1141936	1167674	1189188	1204868
	51. Tjenestemandspens. m.v	217706	221414	245370	271125	303791	272259
	52. Overførsler til personer	9587	10851	14989	20439	17478	15118
59. Øv.tilskud og overførsler	35102	41334	45270	47987	44115	45402	
3.07 Undervis- ning af børn med vidtgåen- de handicap	1. Lønninger	1653708	1754364	1861493	1979529	2100364	2232286
	22. Fødevarer	10099	10078	8575	8532	9330	10539
	23. Brændsel og drivmidler	20764	21482	20974	21556	26036	27303
	27. Anskaffelser	5740	4132	6244	6857	9113	9374
	29. Øvrige varekøb	74663	82161	77706	75752	84145	95501
	40. Tjenesteydelser u. moms	310814	319746	351691	472943	479882	543083
	45. Entreprenør, håndværk	22138	31387	27175	33282	36054	30737
	49. Øvrige tjenesteyd. m.v	55822	70254	85779	69285	77746	81081
	51. Tjenestemandspens. m.v	15716	12986	13426	13836	14971	15515
	52. Overførsler til personer	2507	2640	1489	1598	1640	1657
59. Øv.tilskud og overførsler	90562	97834	101909	105751	114878	131651	
3.08 Observa- tions-skoler	1. Lønninger	99996	106005	118692	126721	131821	141667
	22. Fødevarer	1130	1663	1883	1716	1875	1897
	23. Brændsel og drivmidler	2388	2360	2606	2671	2706	3039
	27. Anskaffelser	79	45	25	39	148	159
	29. Øvrige varekøb	5279	4982	5021	4889	5701	6634
	40. Tjenesteydelser u. moms	17987	20128	19663	23092	27499	29525
	45. Entreprenør, håndværk	1454	3192	2177	1913	1967	2045
	49. Øvrige tjenesteyd. m.v	2960	3113	4328	4596	4465	4625
	51. Tjenestemandspens. m.v	913	933	922	1037	1184	1357
	52. Overførsler til personer	0	0	0	0	0	81
59. Øv.tilskud og overførsler	4	8	6	9	5	1	
I alt i løbende priser		27531567	29137186	30606830	31963035	33280116	34778674
Udgifter i 2007-priser		33096643	34139193	34614993	34994000	35478068	35787256
		Antal elever					
Elevtal		571400	584700	594700	601900	605700	607800
		Kr. pr. år					
Udgift pr. elev i 2007-priser		57922	58388	58206	58139	58574	58880

Beregningen viser en stigning i enhedsudgifterne på 1,6 pct., når der omregnes til 2007-priser. Finansministeriets beregning viser også en stigning på 1,6 pct.

Niveauet i Finansministeriets beregning er dog en smule lavere, formentlig fordi man har udeladt nogle udgiftsposter (f.eks. entreprenør- og håndværkerydelser).

Ved omregning til 2007-priser såvel i Finansministeriets beregning som i bilagstabel 4, er der dog anvendt en skønnet pris- og lønudvikling fra 2001 til 2007 på 20,2 pct. Efter Danmarks Lærerforenings opfattelse er dette tal for lille. Siden 1993 sker alle nyansættelser af lærere nemlig på overenskomstvilkår eller som kommunale tjenestemænd. Derimod sker der ikke nyansættelser som tjenestemand efter den gamle lov om tjenestemænd i staten og folkeskolen, hvor staten havde pensionsforpligtelser – og hvor pensionsforpligtelsen derfor ikke belastede de kommunale udgifter.<sup>5</sup>

Der sker i disse år en gradvis udskiftning af ældre lærere, som går på pension med tjenestemandspension fra staten, med yngre lærere, som løbende får indbetalt pensionsbidrag. Ser man i Det fælleskommunale Løndatakontors lønstatistik, ser man da også, at den gennemsnitlige bruttoløn for alle lærere og skoleledere i folkeskolen er steget med 23,9 pct. fra august 2001 til juli 2007. Dvs. lønudviklingen har været ca. 3 pct. højere, end det forudsættes i beregningerne oven for.

På den baggrund kan man sige, at enhedsudgifterne ikke er ændret afgørende fra 2001 til 2007, men at de snarere har været svagt faldende end svagt stigende.

Ser man på udviklingen fra 2006, kan man tage udgangspunkt i de kommunale budgetter som vist i bilagstabel 5.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> De pensionsbetalinger, som indgår i Bilagstabel 4, er *kommunale* tjenestemandspensioner.

<sup>6</sup> Som det ses, er der visse afvigelser mellem budget- og regnskabstal. Derfor bør budgettal sammenlignes med budgettal og regnskabstal med regnskabstal, hvis man vil følge udviklingen.

Bilagstabel 5. De budgetterede driftsudgifter 2006 og 2007 i folkeskoler og specialskoler

2006	Folkeskoler+ specialskoler	3.01 Folkeskoler	3.07 Undervisning af børn med vidtgående handicap	3.08 Observations-skoler
1000 kr.				
1. Lønninger	27094160	24825445	2133607	135108
2. Varekøb	2507383	2380642	117575	9166
40. Tjenesteydelser uden moms	1825575	1316448	503442	5685
45. Entreprenør- og håndværker- ydelser	541496	519881	19004	2611
49. Øvrige tjenesteydelser m.v	1120958	1072484	46062	2412
51. Tjenestemandspensioner m.v	309815	295196	13519	1100
52. Overførsler til personer	13238	11928	1302	8
59. Øvrige tilskud og overførsler	75516	62837	12670	9
I alt	33488141	30484861	2847181	156099
2007	Folkeskoler+ specialskoler	3.22.01 Folkesko- ler	3.22.07 Special- undervisning i regionale tilbud	3.22.08 Kommu- nale specialskoler
1 Lønninger	27463059	25163419	258070	2041570
2 Varekøb	2474819	2361650	6982	106187
4.0 Tjenesteydelser uden moms	1882029	1247063	160963	474003
4.5 Entreprenør- og håndværker- ydelser	448759	433458	-269	15570
4.9 Øvrige tjenesteydelser m.v.	1250564	1096411	35468	118685
5.1 Tjenestemandspensioner m.v.	294015	286339	4010	3666
5.2 Overførsler til personer	12055	12047	0	8
5.9 Øvrige tilskud og overførsler	55476	54972	31	473
	33880776	30655359	465255	2760162

Det ses, at de kommunale specialskoler fra 2006 til 2007 overtager størstedelen af det udgiftsområde, som tidligere lå som amtskommunale specialskoler.

Det ses, at der fra 2006 til 2007 sker et fald i enhedsudgifterne i faste priser på 1,9 pct. Nogle udgiftsposter falder endnu mere. Eksempelvis falder entreprenør- og håndværker-ydelserne med ca. 20 pct. i faste priser.

### **Bilag 3. AErådet og Danmarks Lærerforenings spørgeskemaundersøgelse**

AErådet og Danmarks Lærerforening har i august-september 2007 gennemført en rundspørge til lederne af landets folkeskoler. Spørgsmålene i rundspørgen er formuleret af AErådet i samarbejde med DLF. Den statistiske bearbejdning er foretaget af AErådet.

Rundspørgen er sket gennem DLFs internetbaserede spørgeskemaværktøj. Systemet fungerer sådan, at den enkelte skoleleder pr. mail modtager et link, der gør det muligt at gå ind på det elektroniske spørgeskema.

Danmarks Lærerforening råder over 1412 korrekte e-mails på skoleledere. Heraf har 596 besvaret spørgeskemaet, hvilket svarer til en svarprocent på 42 pct. Disse skoler omfatter samtlige nye kommuner undtagen én (Læsø). På den baggrund vurderes undersøgelsen at være rimeligt repræsentativ for hele landet.

Besvarelserne er sket i flere runder, idet første udsendelsesrunde viste, at mange skoleledere havde svært ved at afsætte tid til at udfylde spørgsmål med mange detaljerede taloplysninger. Derfor er der senere udsendt et reduceret spørgeskema, hvor der bedes om færre taloplysninger. I stedet er besvarelserne koblet med faktuelle data vedr. de enkelte skoler leveret af unic.

Hermed er det bl.a. muligt at vægte besvarelserne med skolernes elevtal. En sådan vægtning er sket i bilagstabel 7-9, som svarer til tabellerne 2, 7 og 8 i analysen oven for.

Bilagstabel 7. Har skolen fået flere eller færre udgifter/opgaver? - vægtet med elevtal

	Skolen har på grund af nye regler eller ny opgavefordeling mellem skole og kommune fået mærkbart flere opgaver/udgifter	Det er omtrent det samme	Skolen har på grund af nye regler eller ny opgavefordeling mellem skole og kommune fået mærkbart færre opgaver/udgifter	I alt
	Pct. af elever			
Kursusudgifter	34	65	1	100
Vikarudgifter	24	74	1	100
Bogholderimæssige opgaver, lønadministration	66	33	1	100
Eksternt samarbejde med andre myndigheder/institutioner	55	44	1	100
Forhandling om ny løn	32	63	5	100
Forhandling af lokale arbejdstidsaftaler	24	74	3	100
Teamsamtaler	27	72	1	100
Elevplaner	82	16	2	100
Test af eleverne	87	12	1	100
Opgaver i forhold til undervisnings- og arbejdsmiljø	63	36	1	100
Kvalitetsrapporter	93	5	2	100
Dokumentation i øv. I forhold til kommunen	76	23	1	100
Dokumentation i øv. I forhold til centrale myndigheder	78	21	1	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

Bilagstabel 8. Hvordan vurderes den nuværende standard? – vægtet med elevtal

	Stort set tidssvarende	Nogenlunde	I vidt omfang utidsvarende	Findes ikke	Ved ikke/irrelevant	I alt
	Pct. af elever					
IT-udstyr	55	37	8	0	0	100
Skolebibliotek	50	40	9	0	0	100
Bøger m.v. til eleverne	27	53	19	0	0	100
Faglokaler	34	39	27	0	0	100
Klasselokaler	24	40	36	0	0	100
Elevkantine eller lignende	12	16	17	54	1	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.

Bilagstabel 9. Afsættes der flere eller færre midler pr. elev? – vægtet med elevtal

	Afsættes der flere eller færre midler pr. elev?			
	Flere midler	Omtrent det samme	Færre midler	I alt
	Pct. af elever			
IT	21	63	16	100
Skolebibliotek	5	73	22	100
Bøger til eleverne	9	65	26	100
Faglokaler	11	67	22	100
Klasselokaler	5	71	24	100
Elevkantine eller lignende	5	77	18	100
Elevrådsarbejde	1	90	8	100
Arrangementer, der involverer forældrene	5	80	15	100

Kilde: AErådets og DLFs spørgeskemaundersøgelse.