

Thomas Astrup Bæk

Kommunernes økonomiske implementering af folkeskolereformen

Afrapportering på spørgeskemaundersøgelse



*Kommunernes økonomiske implementering af folkeskole-
reformen – Afrapportering på spørgeskemaundersøgelse*
kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-765-4
Projekt: 10842
Oktober 2014

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Indhold

1	Sammenfatning.....	4
2	Formål.....	7
3	Baggrund: Folkeskolereformens økonomiske forudsætninger	8
4	Undersøgelsens elementer.....	10
4.1	Budgetforudsætninger	10
4.2	Implementering af arbejdstidsregler	10
4.3	Ændringer i den decentrale økonomiske styring.....	11
5	Undersøgelsesdesign	12
5.1	Spørgeskemaet	12
5.1.1	Spørgsmål vedrørende budgetforudsætninger	12
5.1.2	Spørgsmål vedrørende implementering af arbejdstidsregler	13
5.1.3	Spørgsmål vedrørende ændringer i den decentrale økonomiske styring.....	13
5.2	Respondenter og svarprocent	13
5.3	Kvalitetssikring og efterbehandling	13
6	Resultater	15
6.1	Budgetforudsætninger vedrørende undervisningen.....	15
6.1.1	Undervisningstid	15
6.1.2	Pædagoger i den understøttende undervisning	21
6.1.3	10. klasse.....	23
6.2	Implementering af arbejdstidsregler	24
6.2.1	Indhold af lokalaftaler, forståelsespapirer og administrative retningslinjer	25
6.2.2	Maksimal undervisningstid	26
6.2.3	Tilstedeværelseskrav	27
6.3	Budgetforudsætninger vedrørende fritidstilbuddene.....	28
6.3.1	Åbningstid og takster i SFO	28
6.3.2	Åbningstid og takster i fritidsklubber	30
6.4	Ændringer i den decentrale økonomiske styring.....	31
6.4.1	Overførselsadgang mellem budgetår	32
6.4.2	Overførselsadgang mellem udgiftsområder	32
6.4.3	Ressourcetildelingsmodel: Lønsumsstyring eller normeringsstyring....	35
6.4.4	Faglig decentralisering	36

1 Sammenfatning

Undersøgelsens baggrund: Risiko for økonomisk underimplementering af folkeskolereformen

Folkeskolereformen er interessant set fra en styringsmæssig synsvinkel, idet langt størstedelen af finansieringen til de øgede faglige aktiviteter på skoleområdet skal findes igennem forskellige *frivillige* omstruktureringer og tilpasninger internt i kommunerne.

Kommunerne har i forbindelse med reformen fået stillet en række økonomiske håndtag til rådighed, herunder de nye arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne. Den samlede økonomi i reformen hviler på nogle centrale forudsætninger om kommunernes anvendelse af disse økonomiske håndtag, men forudsætningerne er ikke forpligtende for den enkelte kommune. Derved får kommunerne mulighed for at foretage egne prioriteringer under hensyntagen til de lokale forhold, hvilket kan modvirke, at der med reformen sker en u hensigtsmæssig ensretning af kommunernes økonomiske indretning på folkeskoleområdet.

De kommunale frihedsgrader indebærer imidlertid også en teoretisk risiko for, at kommunerne samlet set anvender de økonomiske håndtag i et mindre omfang, end det er forudsat. Hvis det sker, vil det udfordre det økonomiske grundlag for folkeskolereformen, idet reformen reelt vil være underfinansieret i mange kommuner. I disse kommuner vil der formentlig ikke blive råd til fuldt ud at gennemføre det faglige løft af folkeskolen, der ellers er planlagt med reformen, medmindre der tages midler fra andre serviceområder som fx ældreområdet eller dagtilbudsområdet.

Den teoretiske mulighed for økonomisk underimplementering af folkeskolereformen gør det relevant at følge op på, hvordan og i hvilket omfang kommunerne anvender de økonomiske håndtag, de har fået stillet til rådighed i forbindelse med reformen. Denne undersøgelse har netop til formål at lave en første temperaturmåling på, hvordan kommunerne arbejder med de økonomiske håndtag i deres implementering af folkeskolereformen. Undersøgelsen er baseret på et spørgeskema til de kommunale økonomichefer med en svarprocent på 76. Det er tanken, at resultaterne kan bruges af de enkelte kommuner til at sætte deres egne implementeringsvalg i perspektiv og eventuelt også sætte disse valg til fornyet lokal debat.

Undersøgelsens hovedresultat: Foreløbig ingen tegn på økonomisk underimplementering

Kommunerne budgetterer med øget undervisningstid for lærerne i et omfang, der svarer til reformens forudsætninger

Undersøgelsen viser, at kommunerne på mange områder agerer i overensstemmelse med reformens økonomiske målsætninger. Det gælder ikke mindst et af de helt centrale økonomiske håndtag, lærernes undervisningstid, hvor målsætningen er, at den gennemsnitlige undervisningstid skal øges med 80 timer pr. år. Med en sådan forøgelse vil en folkeskolelærer gennemsnitligt skulle undervise i 733 timer om året, hvis læreren udelukkende varetager fagopdelt undervisning. Undersøgelsens kortlægning af de kommunale budgetforudsætninger viser, at kommunernes faktiske adfærd indtil videre lever op til disse overordnede forudsætninger. Blandt de 40 kommuner, som har oplyst en separat budgetforudsætning for den fagopdelte undervisning efter folkeskolereformen, er det gennemsnitlige forudsatte timetal for en lærer således 749 timer om året, dvs. en smule højere end det forventede gennemsnit efter en forøgelse på 80 timer. Og blandt de 35 kommuner i undersøgelsen, som har oplyst budgetforudsætninger for både før og efter reformen, er den gennemsnitlige

stigning i lærernes årlige undervisningstimetal 75 timer, dvs. også tæt på reformens forudsætning.

Ganske interessant har kommunernes fokus tilsyneladende i højere grad været at hæve undervisningstimetallet med ca. 80 timer end at lægge sig tæt på de 733 timer pr. år. Der er således en klar tendens til, at de kommuner, som havde relativt høje forudsatte undervisningstimetal for den fagopdelte undervisning før reformen, også har det efter reformen. Derved er en stor del af den eksisterende variation i de kommunale undervisningstimetal blevet bevaret. Blandt kommunerne i undersøgelsen varierer de forudsatte undervisningstimetal for den fagopdelte undervisning mellem 720 og 800 timer pr. år.

Kommunernes forudsætninger om lærernes varetagelse af understøttende undervisning er mere ens. Næsten alle kommuner, som anvender en konkret forudsætning herom, regner med, at lærerne skal kunne levere de forudsatte 1019 timer i den understøttende undervisning. I forhold til pædagogernes inddragelse i den understøttende undervisning ligger kommunernes gennemsnitsforudsætning på de ca. 50 %, som er forudsat i folkeskolereformen. Her er der igen nogen variation mellem kommunerne.

En ud af fem kommuner budgetterer ikke med, at 10. klasselærerne skal undervise mere

Undersøgelsen peger på et enkelt område, hvor flere kommuner ikke omsætter de nye arbejdstidsregler til øget undervisningstid for lærerne. Det drejer sig om de lærere, som underviser i 10. klasse. 20 % af kommunerne angiver således, at man i budgetlægningen *ikke* har forudsat en forøgelse af undervisningstiden for disse lærere. Cirka en femtedel af kommunerne har således ikke indregnet den besparelse, der ligger i, at timerne i 10. klasse kan leveres billigere som følge af de nye arbejdstidsregler. Det synes ikke indlysende, hvorfor særligt 10. klasselærere skal friholdes for øget undervisning, og det er umiddelbart svært at forestille sig en sådan differentieret tilgang gennemført på en almindelig folkeskole med 0.-10. klasse. Det kendetegner da også en stor del af de kommuner, der har friholdt 10. klasselærerne for øget undervisning, at de enten har separate 10. klasseskoler/-centre, eller at de køber 10. klasseydelsen hos en anden kommune eller hos en privat ekstern leverandør. Uanset hvad bevæggrunden har været for den uændrede undervisningstid for 10. klasselærere i disse kommuner, betyder den, at de pågældende kommuner fravælger en mulighed for at frigøre ressourcer til de forskellige faglige initiativer i folkeskolereformen.

En ud af otte kommuner prioriterer at øge elevernes timetal i 10. klasse, selv om det ikke er et krav i reformen

Mens de nye arbejdstidsregler gælder for alle lærere, også dem i 10. klasse, så stiller folkeskolereformen ikke krav om en forøgelse af elevernes timetal i 10. klasse, sådan som den gør for eleverne på de øvrige klassetrin. På trods heraf viser undersøgelsen, at ca. 13 % af kommunerne har afsat midler til at øge elevernes timetal i 10. klasse. Der er for disse kommuner tale om en lokal prioritering af området, som fordyrer implementeringen af reformen.

Øvrige resultater

Otte ud af ti kommuner har lavet bindende retningslinjer for skolernes anvendelse af de nye arbejdstidsregler

Ud over at undersøge kommunernes konkrete budgetforudsætninger om lærernes undervisningstid mm. kortlægger undersøgelsen også, i hvilket omfang kommunerne har fastlagt bindende retningslinjer for skoleledernes anvendelse af de nye arbejdstidsregler, eventuelt i samarbejde med den lokale lærerforening. 7 % af kommunerne i undersøgelsen angiver,

at de har indgået en egentlig lokalafnåte med Danmarks Lærerforening, mens 37 % har udarbejdet et forståelsespapir med lærerforeningen. Endelig har 51 % indført egne politisk eller administrativt fastsatte retningslinjer for skoleledernes anvendelse af de nye arbejds-tidsregler. I alt har 82 % af kommunerne taget mindst ét af de tre initiativer.

Indholdet i retningslinjerne spænder bredt mellem kommunerne. 60 % af kommunerne har fx indført konkrete tilstedeværelseskrav for lærerne, mens 22 % har indført en maksimal grænse for lærernes undervisningstid. I alle de konkrete tilfælde gælder, at den fastlagte maksimale grænse er højere end reformens gennemsnitsforudsætning om 733 undervisningstimer pr. år i den fagopdelte undervisning. Endelig har 15 % af kommunerne indført konkrete regler om, hvor stor en andel af den understøttende undervisning der skal varetages af lærere.

Én ud af syv kommuner har reduceret åbningstiden i SFO uden at reducere forældrebetalingen

Folkeskolereformens overordnede forudsætning vedrørende fritidstilbuddene er, at åbningstiden reduceres som følge af den længere skoledag. Samtidig forudsættes det, at taksterne falder svarende til den reducerede åbningstid, således at forældrebetalingsandelen holdes konstant. Mens ni ud af ti kommuner angiver, at de har reduceret åbningstiden på SFO-området, angiver 15 %, at de har reduceret åbningstiden *uden* at reducere taksten. Hvad angår fritidsklubber, har ca. otte ud af ti kommuner reduceret åbningstiden, mens 21 % har reduceret åbningstiden *uden* at reducere taksten. Når åbningstiden og aktiviteterne på områderne reduceres, mens taksterne fastholdes, betaler forældrene en større andel af udgifterne. Den stigende forældrebetalingsandel i udvalgte kommuner tilvejebringer et økonomisk råderum i disse kommuner, som kan bruges til mange forskellige formål, herunder finansiering af elementer i folkeskolereformen. Undersøgelsen kaster ikke nærmere lys over kommunernes motivation for at hæve forældrebetalingsandelen, men det er muligt, at en del af disse kommuner blot har valgt at udsætte reduktionen af taksten til budgetåret 2015. En anden forklaring kan være, at de pågældende kommuner i udgangspunktet har haft en relativt lav forældrebetalingsandel på området.

Høj grad af økonomisk decentralisering på skoleområdet

Undersøgelsen kaster også lys over, i hvilket omfang kommunerne har tilpasset deres principper for decentral økonomisk styring på folkeskoleområdet i forbindelse med reformen. Konkret afdækkes ændringer på fire dimensioner: overførselsadgang mellem budgetår, overførselsadgang mellem udgiftsområder, budgettildelingsmetode på skoleområdet og decentralisering af faglige beslutninger. Hovedkonklusionen er, at kommunerne allerede før reformen havde givet de enkelte skoleledere relativt store økonomiske frihedsgrader og ansvar, og at disse frihedsgrader øges en smule i udvalgte kommuner i forbindelse med folkeskolereformen.

Behov for at komme tættere på den økonomiske implementering ude på skolerne

Det er vigtigt at understrege, at denne undersøgelse blot udgør en første temperaturmåling på kommunernes økonomiske implementering af folkeskolereformen. Undersøgelsen fokuserer på kommunernes overordnede budgetforudsætninger og retningslinjer, som er vigtige implementeringstiltag, men som ikke må forveksles med den faktiske og endelige implementering. I sidste ende sker en stor del af den faktiske økonomiske implementering af folkeskolereformen ude på de enkelte folkeskoler og med den lokale skoleleder som en helt central aktør. I den videre opfølgning på reformen er det derfor vigtigt at komme tættere på skolelederne og de planlægnings- og styringsmæssige valg, de træffer i forlængelse af – eller på trods af? – kommunale budgetforudsætninger og retningslinjer mv.

2 Formål

Notatet beskriver resultaterne fra KORAs undersøgelse af kommunernes økonomiske implementering af folkeskolereformen. Undersøgelsen er gennemført i perioden juni til august 2014 i form af et spørgeskema, som er sendt til samtlige 98 kommuner.

Folkeskolereformen er blandt andet kendetegnet ved, at langt størstedelen af finansieringen findes igennem forskellige omstruktureringer og tilpasninger internt i kommunerne. Den økonomiske implementering af reformen afhænger derfor i høj grad af, *hvordan* kommunerne anvender de økonomiske håndtag, som er til rådighed i forbindelse med reformen.

Undersøgelsen har afdækket kommunernes valg på tre områder:

1. Kommunernes budgetforudsætninger i forbindelse med implementeringen af reformen
2. Implementeringen af de nye arbejdstidsregler, som trådte i kraft pr. 1. august 2014.
3. Ændringer i den decentrale økonomiske styring på folkeskoleområdet

Formålet med undersøgelsen er at give et overblik og synliggøre, hvilke overordnede forskelle der forekommer mellem kommunerne. Herigennem kan notatet forhåbentligt anvendes som inspiration for kommunernes videre arbejde med folkeskolereformen. Den primære målgruppe for notatet er således ledere og beslutningstagere i kommunerne. Der er tale om en anonymiseret undersøgelse, hvor fokus er på de overordnede tendenser frem for detaljeret benchmarking af enkeltkommuner.

Undersøgelsen behandler udelukkende implementeringen af de forhold i reformen, som har blivende driftsøkonomiske konsekvenser for kommunerne. Notatet beskæftiger sig således ikke med de tidsbegrænsede midler, som er afsat til kompetenceudvikling i folkeskolen eller med anvendelsen af midlerne fra det midlertidigt forhøjede bloktilskud.

3 Baggrund: Folkeskolereformens økonomiske forudsætninger

De kommunaløkonomiske konsekvenser af folkeskolereformen er hovedsageligt et resultat af den længere skoledag, hvor kommunerne skal levere flere undervisningstimer end tidligere. De nye undervisningstimer består dels af traditionelle fagopdelte undervisningstimer, dels af understøttende undervisning, som kan varetages af både lærere og pædagoger (eller medarbejdere med andre kompetencer).

Rammerne om økonomien i folkeskolereformen er fastlagt i økonomaftalen for 2014 mellem regeringen og KL. De økonomiske forudsætninger bag aftalen er yderligere uddybet i KL's budgetvejledning til kommunerne for budget 2014.

Tabel 3.1 indeholder en oversigt over de økonomiske forudsætninger bag økonomaftalen og reformen. Samlet set udgør forudsætningerne et sæt af rammebetingelser, under hvilke økonomien i reformen forventes at hænge sammen. Forudsætningerne i økonomaftalen indebærer altså ikke bestemte krav til, hvordan kommunerne skal implementere reformen. Den faktiske udmøntning afhænger således af de valg, som træffes lokalt i kommunerne.

Tabel 3.1 Økonomiske forudsætninger for implementeringen af driftsøkonomien i folkeskolereformen

Element	Forudsætning
Lærernes undervisningstid	Lærernes undervisningstid i den traditionelle fagopdelte undervisning øges med gennemsnitligt ca. to timer om ugen i skoleugerne, svarende til ca. 80 timer årligt. Lærernes undervisningstid i den fagopdelte undervisning udgør <i>i gennemsnit</i> 733 timer/fuldtidsstilling/år, hvis lærerene udelukkende varetager fagopdelt undervisning. Lærernes undervisningstid i den understøttende undervisning udgør <i>i gennemsnit</i> 1019 undervisningstimer/fuldtidsstilling/år, hvis læreren udelukkende varetager understøttende undervisning.
Pædagogernes varetagelse af understøttende undervisning	50 % af den understøttende undervisning varetages af pædagoger eller medarbejdere med andre kompetencer.
Åbningstid i fritidstilbud	Kortere åbningstid i fritidstilbud (SFO, klubber og fritidshjem) som følge af den længere skoledag tilvejebringer mindredgifter i kommunerne for i alt 1,2 mia. kr.
Forældrebetalingssandelene for SFO og klubtilbud	Forældrebetalingssandelen i fritidstilbuddene holdes uændret. Det vil sige, at taksterne alt andet lige falder ved reduktion af åbningstiden.
Afbureaukratiseringsinitiativer	En række afbureaukratiseringsinitiativer på skoleområdet (lempelse af regler for holddannelse, pædagogisk råd gøres frivilligt, klasse-lærerfunktionen gøres mere fleksibel mv.) giver kommunerne mindredgifter for 100 mio. kr.
DUT ¹	Kommunerne tilføres i alt 407 mio. kr. årligt i DUT-kompensation

Kilde: Økonomaftalen 2014, samt KLs budgetvejledning 2014.

Note: Økonomaftalen indeholder også en midlertidig forhøjelse af bloktilskuddet på i alt 1,8 mia. kr. fordelt over perioden 2014-2017. Midlerne skal anvendes til at understøtte kommunernes omstillingsudfordringer i forbindelse med reformen. Anvendelsen af disse midler behandles ikke i notatet, da der er tale om et initiativ uden blivende driftsøkonomiske konsekvenser.

¹ Det Udvidede Totalbalanceprincip. Princippet om at kommunerne via bloktilskuddet kompenseres for ikke finansierede nye opgaver.

Forudsætningen om forøgelse af lærernes undervisningstid muliggøres af de nye arbejdstidsregler for undervisningsområdet i kommunerne, som fjerner en række hidtidige bindinger på sammensætningen af lærerens arbejdstid. KL har i 2012 opgjort den gennemsnitlige undervisningstid for lærerne til 653 timer pr. år. En forøgelse med 80 timer årligt gør, at en lærer, som udelukkende varetager fagopdelt undervisning, i gennemsnit skal undervise 733 timer. Hvis læreren udelukkende varetager understøttende undervisning forudsættes det, at læreren kan levere 1019 timer. I praksis vil de fleste lærere have en blanding af fagopdelt og understøttende undervisning. KL angiver i budgetvejledningen, at denne fordeling fx kan være 690 timers fagopdelt undervisning og 60 timers understøttende undervisning – altså i alt 750 timers blandede undervisningsopgaver².

Forudsætningen om, at pædagogerne varetager 50 % af den understøttende undervisning, er en generel forudsætning på tværs af alle klassetrin. Den faktiske fordeling må dog forventes at være således, at pædagogerne varetager en større andel af den understøttende undervisning i de mindste klasser. Anvendelsen af pædagoger i den understøttende undervisning mindsker udgifterne til de nye undervisningstimer, da den gennemsnitlige lønudgift til pædagoger er mindre end til lærere.

Det forudsættes, at åbningstiden i fritidstilbuddene reduceres som følge af den længere skoledag. Dette frigiver ressourcer til at finansiere den øgede undervisningstid. Der fremgår ingen generelle forudsætninger angående, hvor meget åbningstiden i fritidstilbuddene reduceres. Det forudsættes samtidig, at forældrebetalingssandelene i fritidstilbuddene holdes uændret. Det er altså lagt til grund for økonomien i reformen, at forældrene *ikke* skal finansiere en større *andel* af udgifterne i fritidstilbuddene. I praksis betyder dette, at taksterne forudsættes at falde, når åbningstiden reduceres, og udgifterne på området mindskes.

Forudsætningerne om implementering af afbureaukratiseringsinitiativer samt indarbejdelsen af de øgede DUT-midler afdækkes ikke i undersøgelsen.

² KL's budgetvejledning for 2014, supplementsbeskrivelse på folkeskoleområdet, side 8.

4 Undersøgelsens elementer

4.1 Budgetforudsætninger

Undersøgelsen afdækker kommunernes implementeringsvalg i forhold til de centrale økonomiske forudsætninger i reformen. Undersøgelsen har fokus på, hvilke overordnede forudsætninger kommunerne har lagt til grund for deres budgetlægning. Det er her væsentligt at bemærke, at budgetforudsætningerne ikke nødvendigvis er direkte udtryk for den faktiske udmøntning på de enkelte skoler i kommunen. Der vil ofte være et "slør" imellem kommunernes overordnede budgetforudsætninger og den faktiske udmøntning på de decentrale institutioner. Dette skyldes, at de endelige implementeringsbeslutninger ofte ligger som en del af skolernes decentrale råderum. Kommunernes budgetforudsætninger er således *ikke nødvendigvis* udtryk for et konkret krav til skolernes implementering af reformen, og dermed ikke nødvendigvis udtryk for det niveau, som kan forventes på alle skoler i kommunen. Kommunernes budgetforudsætninger skal i stedet ses som et udtryk for det overordnede niveau, som kommunen har valgt at lægge for beregningen og tildelingen af økonomiske ressourcer på skoleområdet. Budgetforudsætninger kan samtidig betragtes som en vigtig rettesnor for implementeringen på de decentrale institutioner. I denne forstand er budgetforudsætningerne interessante som udtryk for kommunernes overordnede prioriteringer ved implementeringen af reformen.

Undersøgelsen afdækker kommunernes budgetforudsætninger i forhold til:

- Lærernes undervisningstid
- Pædagogernes varetagelse af understøttende undervisning
- Ændring af åbningstid i SFO og fritidsklubber samt takstændringer på de to områder.

Herudover afdækkes to forhold vedrørende 10. klasse. Reformen stiller ikke krav om flere undervisningstimer i 10. klasse. Undersøgelsen afdækker, i hvilken udstrækning kommunerne alligevel har valgt også at indregne en forøgelse af timetallet for 10. klasse i budgetlægningen. Samtidig afdækkes det, om kommunerne har forudsat, at undervisningstiden også skal øges for de lærere, som underviser i 10. klasse. De nye arbejdstidsregler omfatter i udgangspunktet alle lærere i kommunerne, men det er muligt, at nogle kommuner har valgt ikke at arbejde med øget undervisningstid for 10. klasselærere. Dette kunne fx ske med henvisning til, at folkeskolereformen ikke stiller krav om flere timer til eleverne i 10. klasse.

4.2 Implementering af arbejdstidsregler

De nye arbejdstidsregler muliggør forøgelsen af lærernes undervisningstid. Måden, hvorpå kommunerne implementerer de nye arbejdstidsregler, kan derfor være afgørende for, i hvilket omfang finansieringen fra forøgelse af undervisningstiden reelt kan realiseres.

Undersøgelsen afdækker, hvilke retningslinjer og bindinger kommunerne har opsat for skoleledernes anvendelse af de nye arbejdstidsregler i form af enten lokale arbejdstidsaftaler, lokale forståelsespapirer eller politisk/administrativt fastsatte bestemmelser. På den ene side kan retningslinjerne for skoleledernes anvendelse af arbejdstidsreglerne ses som et element i kommunens implementering af reformen, som understøtter budgetforudsætningerne. På den anden side kan retningslinjerne dog også tænkes at lægge begrænsninger på

skoleledernes handlemuligheder, som gør det sværere at få økonomien i reformen til at hænge sammen.

4.3 Ændringer i den decentrale økonomiske styring

Folkeskolereformen indebærer væsentlige ændringer for den decentrale drift på folkeskoleområdet. Skolelederne står på mange måder overfor en mere kompleks ledelses- og planlægningsopgave end tidligere. Skolelederne får som udgangspunkt større fleksibilitet i ledelsen af skolens drift, bl.a. i kraft af ophævelsen af de tidligere bindinger på anvendelsen af lærernes arbejdstid. Samtidig skal skolelederne dog håndtere en række nye udfordringer og krav i håndteringen af skolens planlægning og økonomistyring.

Det er i denne forbindelse interessant at undersøge, om kommunernes rammer for det decentrale råderum på skoleområdet er ændret i forbindelse med reformen. Konkret afdækker undersøgelsen, hvorvidt der i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen er sket ændringer i den decentrale økonomiske styring af folkeskoleområdet.

5 Undersøgellesdesign

Undersøgelsen er gennemført i perioden juni til august 2014 som en internetbaseret survey. Spørgeskemaet er sendt til økonomichefer/økonomidirektører i samtlige 98 kommuner.

5.1 Spørgeskemaet

Udformningen af spørgeskemaet tager udgangspunkt i to hensyn. For det første er spørgeskemaet udformet med henblik på at afdække rent faktuelle forhold i kommunerne. For det andet er skemaet rettet imod fagfolk, som forventes at have et relativt højt niveau af specialistviden på området. Konkret betyder dette, at spørgsmålene i nogle tilfælde er formuleret forholdsvist specifikt og med anvendelse af budgettekniske termer. Dette sker med henblik på at opnå den størst mulige præcision i kommunernes svar.

De konkrete forhold, som afdækkes i spørgeskemaet, er udvalgt ud fra en vurdering af, hvorvidt det vil være muligt at opnå valide data om forholdene via en spørgeskemabaseret undersøgelse. Eksempelvis har vi fravalgt at afdække kommunernes indregning af DUT-kompensationen, da vi har vurderet, at kommunernes svar på spørgsmål herom ville være forbundet med for stor usikkerhed, bl.a. på grund af problematikken omkring 2014 som overgangsår.

Spørgeskemaet er pilottestet hos tre kommuner forud for udsendelsen. Pilottesten gav anledning til mindre justeringer af spørgeskemaet.

5.1.1 Spørgsmål vedrørende budgetforudsætninger

Spørgsmålene vedrørende kommunernes budgetforudsætninger skal ideelt set håndtere den variation, der er i tilgange til budgetlægningen på tværs af de 98 kommuner. Spørgsmaalsformuleringen er i sidste ende en afvejning af hensynet til præcision, sammenlignelighed og genkendelighed på tværs af kommunerne.

Selve begrebet "budgetforudsætning" kan have forskellig valør på tværs af kommunerne. I fortolkningen af resultaterne forudsætter vi, at de angivne budgetforudsætninger har direkte beregningsmæssige konsekvenser for budgettet og beregningen af ressourcer på skoleområdet. Mangfoldigheden i kommunernes beregningsmetoder gør dog, at forudsætningerne skal fortolkes med forsigtighed. På grund af forskelle i beregningsmetoderne er det ikke muligt med sikkerhed at sige, at anvendelsen af de samme budgetforudsætninger i to kommuner vil have præcis de samme beregningsmæssige konsekvenser for budgettet.

Ved alle spørgsmål om budgetforudsætninger har kommunerne haft mulighed for at angive, at man ikke har anvendt en konkret budgetforudsætning. Samtidig har kommunerne haft mulighed for at komme med uddybende kommentarer til alle spørgsmål. Disse angivelser og kommentarer er anvendt ved fortolkningen af resultaterne.

Ved udformning af spørgsmålene vedrørende kommunernes forudsætninger om lærernes undervisningstid har vi valgt at følge tilgangen i KL's budgetvejledning, hvor der opstilles separate forudsætninger for undervisningstiden i henholdsvis fagopdelt og understøttende undervisning.

5.1.2 Spørgsmål vedrørende implementering af arbejdstidsregler

Spørgsmålene vedrørende implementering af de nye arbejdstidsregler afdækker, hvorvidt kommunerne i forbindelse med implementeringen har taget et eller flere af følgende initiativer:

1. Har indgået en lokal arbejdstidsaftale med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening
2. Har udarbejdet et lokalt forståelsespapir med den lokale kreds af Danmarks lærerforening
3. Har politisk eller administrativt vedtaget egne regler eller retningslinjer for lærernes arbejdstid.

Herefter afdækkes det konkrete indhold af initiativerne. Herunder spørges der til eventuelle regler for maksimal undervisningstid og tilstedeværelseskrav.

5.1.3 Spørgsmål vedrørende ændringer i den decentrale økonomiske styring

Spørgsmålene vedrørende ændringer i rammerne for den decentrale økonomiske styring på skolerne afdækker ændringer på fire dimensioner: overførselsadgang mellem budgetår, overførselsadgang mellem udgiftsområder, budgettildelingsmetode på skoleområdet og decentraliseringen af faglige beslutninger.

5.2 Respondenter og svarprocent

Økonomiejerne/økonomidirektørerne er identificeret ud fra Økonomidirektørforeningens medlemsliste. I henvendelsen er modtagerne blevet opfordret til at videresende spørgeskemaet til andre medarbejdere i kommunen, såfremt de vurderer, at disse er de mest kvalificerede til at svare. Ud fra den efterfølgende opfølgning og kvalitetssikring af besvarelserne er det KORAs vurdering, at forskellige dele af spørgeskemaet i mange tilfælde er besvaret af forskellige fagpersoner i forvaltningen.

Spørgeskemaet er besvaret af i alt 74 kommuner, hvilket giver en svarandel på 76 %. Enkelte kommuner har dog undladt at besvare dele af spørgeskemaet, hvorfor svarprocenten varierer en smule fra spørgsmål til spørgsmål. De efterfølgende analyser er lavet udelukkende med udgangspunkt i de kommuner, som har svaret på undersøgelsen.

5.3 Kvalitetssikring og efterbehandling

I forhold til to af undersøgelsens elementer har kommunernes svar og kommentarer givet anledning til, at der er foretaget en opfølgende kvalitetssikring gennem opringning til udvalgte kommuner.

Budgetforudsætninger om lærernes undervisningstimal

Spørgsmålene om kommunernes budgetforudsætninger for lærernes undervisningstimal er, som nævnt, udformet med udgangspunkt i en opdeling mellem den fagopdelte og den understøttende undervisning. Størstedelen af kommunerne har været i stand til at angive deres forudsætninger ud fra denne opdeling. En del af kommunerne har dog angivet svar, som har gjort det nødvendigt at gennemføre en kvalitetssikring for at sikre korrekt fortolkning af svarene. Disse kommuner har enten:

1. kun angivet én budgetforudsætning
2. i kommentarerne angivet, at de har anvendt én samlet budgetforudsætning, som er udtryk for en blanding af fagopdelt og understøttende undervisning
3. angivet tal som på grund af de størrelsesmæssige værdier har givet anledning til tvivl om fortolkningen

Der er telefonisk taget kontakt til de ca. 30 kommuner, hvor der har været tvivl om fortolkningen af de angivne budgetforudsætninger. Kommunernes oplysninger er efterfølgende anvendt ved fortolkningen af resultaterne nedenfor.

Forøgelse af undervisningstimetallet for lærere, som underviser i 10. klasse

Kommunernes kommentarer til spørgsmålet vedrørende forøgelse af undervisningstimetallet for lærere, som underviser i 10. klasse, har givet anledning til tvivl om, hvorvidt nogle kommuner kan have misforstået spørgsmålet. Der er derfor foretaget opringninger til 22 kommuner for at bekræfte forståelsen af spørgsmålet. Dette har givet anledning til ændring af besvarelsen hos otte kommuner.

6 Resultater

6.1 Budgetforudsætninger vedrørende undervisningen

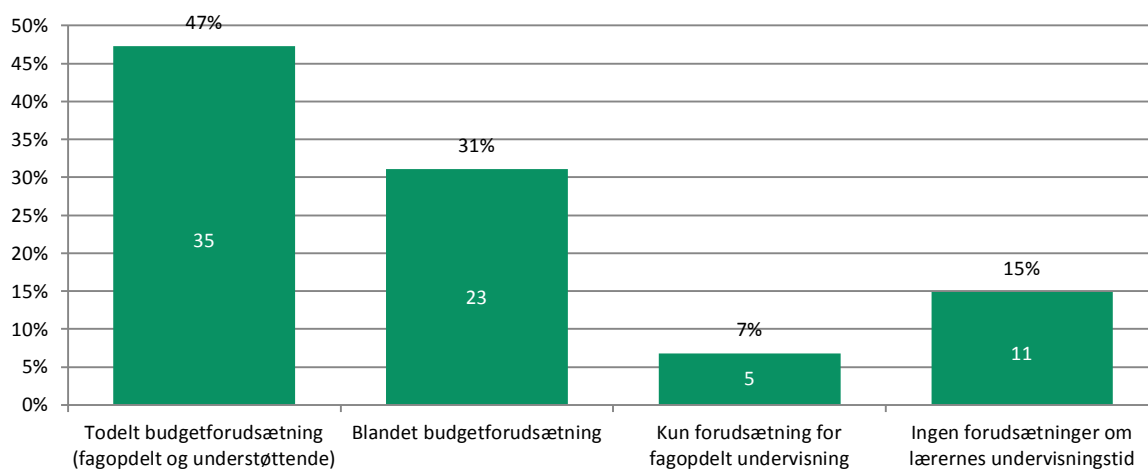
6.1.1 Undervisningstid

Det er som nævnt ikke alle kommuner, der har anvendt separate budgetforudsætninger for lærernes undervisningstid opdelt på fagopdelt og understøttende undervisning. En del kommuner har anvendt en blandet budgetforudsætning, hvor det forudsatte gennemsnitlige undervisningstimetotal er en blanding af fagopdelt og understøttende undervisning. Ud fra opbringninger til de kommuner, hvor der har været tvivl om fortolkningen af de angivne timetal, har vi lavet en kategorisering af, hvilken type af budgetforudsætning kommunerne har angivet. 47 % af kommunerne har angivet en todelt budgetforudsætning opdelt på fagopdelt og understøttende undervisning. 31 % har angivet en blandet budgetforudsætning, som er en kombination af undervisningstimetotal i de to undervisningstyper. 7 % har kun anvendt en budgetforudsætning for den fagopdelte undervisning. Endelig angiver 15 % af kommunerne, at de ikke har anvendt konkrete budgetforudsætninger vedrørende lærernes undervisningstid. Dette kan teoretisk set enten dække over, at kommunerne har foretaget de relevante budgetberegninger via metoder, hvor undervisningstimetallet ikke er eksplicit styrende, men hvor der alligevel er en indbygget implicit forudsætning om timetallet, eller det kan dække over, at kommunerne ikke har forholdt sig til spørgsmålet om lærernes undervisningstid i forbindelse med budgetlægningen. Spørgeskemabesvarelserne kaster ikke direkte lys over dette spørgsmål, men det er KORAs vurdering, at det første scenarie typisk vil være det mest sandsynlige.

Fordelingen af kommunerne er illustreret i Figur 6.1 nedenfor.

Det er ikke muligt direkte at sammenligne de forudsatte timetal for de kommuner, som har angivet en todelt budgetforudsætning og de kommuner, som har angivet en blandet budgetforudsætning. Dette skyldes, at vi ikke kender kommunernes forudsatte fordeling mellem fagopdelt og understøttende undervisning i de blandede forudsætningstal. Et blandet timetal på 750 timer, som beskrevet i KL's budgetvejledning, *kan* dog være udtryk for, at kommunerne har indregnet undervisningstid svarende til forudsætningerne i økonomiaftalen.

Figur 6.1 Kommunernes budgetforudsætninger om lærernes undervisningstid. Svarfordeling, procent og antal.



Note: n=74

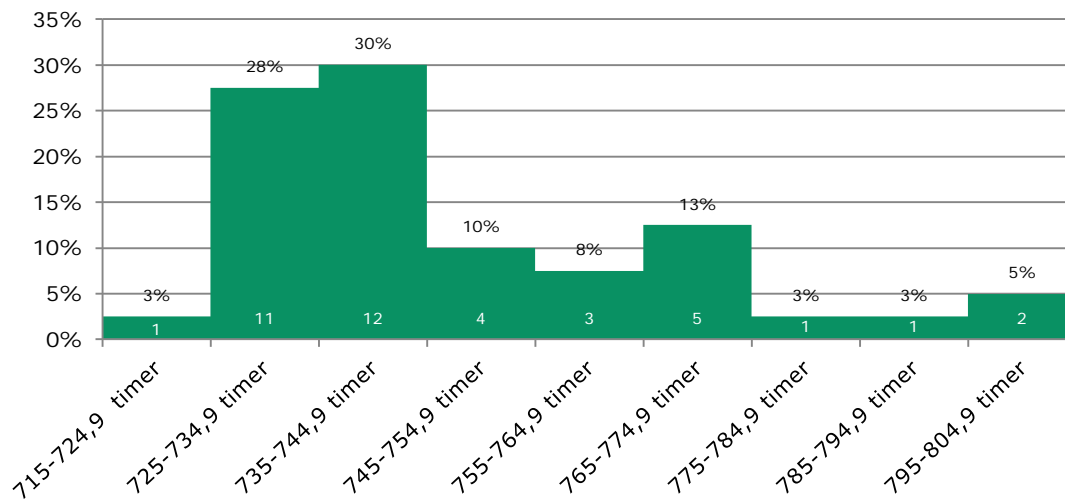
6.1.1.1 Kommuner med todelt budgetforudsætning

Den overordnede forudsætning vedrørende lærernes undervisningstid i tilknytning til folkeskolereformen er, at lærerne i gennemsnit skal undervise ca. 80 timer mere årligt i den traditionelle fagopdelte undervisning. Dette svarer til, at lærerne i gennemsnit kan varetage 733 undervisningstimer i den fagopdelte undervisning, hvis lærerne kun varetager denne undervisningstype. I den understøttende undervisning forudsættes lærerne i gennemsnit at kunne varetage 1019 undervisningstimer, hvis de kun varetager denne undervisningstype.

35 kommuner har angivet en todelt budgetforudsætning opdelt på fagopdelt og understøttende undervisning. Yderligere 5 kommuner har angivet en separat forudsætning for den fagopdelte undervisning, men ikke for den understøttende. Disse 40 kommuner er medtaget i opgørelsen af forudsætningerne for den fagopdelte undervisning nedenfor.

Det fremgår af Figur 6.2, at størstedelen af kommunerne (ca. 58 %) forudsætter, at lærerne kan varetage mellem 725 og 744,9 undervisningstimer. Det gennemsnitlige forudsatte undervisningstimer hos kommunerne er 749 timer. Fordelingen er dog kendetegnet ved, at enkelte kommuner skiller sig ud ved at have meget høje forudsatte undervisningstimer. Gennemsnitsværdien er derfor "trukket" op af enkelte kommuners høje værdier. Et bedre mål for den centrale tendens i kommunernes forudsætninger er derfor medianen, som er forudsætningen hos den midterste kommune i fordelingen. Medianen er 740 timer. Den centrale tendens i kommunernes forudsætninger ligger således en smule højere end det forventede gennemsnit på 733 timer.

Figur 6.2 Forudsat undervisningstimetotal for lærerne i traditionel fagopdelt undervisning hos de 40 kommuner, som angiver en separat budgetforudsætning for den fagopdelte undervisning efter folkeskolereformen. Svarfordeling. Procent og antal.

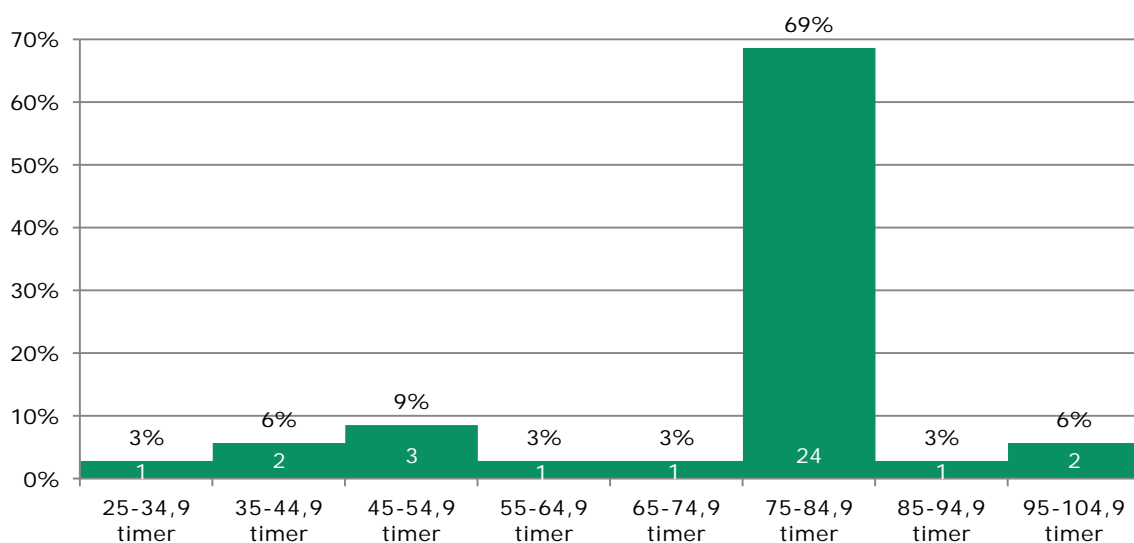


Note: n=40. Gennemsnit=749 timer. Median=740 timer

Kommunerne er i undersøgelsen blevet bedt om at angive det forudsatte undervisningstimetotal for foregående budgetår (2013). Herudfra har vi beregnet stigningen i forudsatte undervisningstimer i den fagopdelte undervisning i hver kommune. Det har kun været muligt at foretage beregningen for 35 af de 40 kommuner, da nogle af kommunerne ikke har anvendt timetalsforudsætninger i budget 2013.

Kommunernes fordeling er vist i Figur 6.3. Som det fremgår, har langt størstedelen af kommunerne (69 %) forudsat en stigning på mellem 75 og 84,9 timer fra undervisningstimetallet i budget 2013. Meget få af kommunerne har øget deres forudsatte undervisningstimetotal i den fagopdelte undervisning med mere end 80 timer. Den gennemsnitlige forøgelse af timetallet er 75 timer. Dette gennemsnit er dog påvirket af få kommuner, som har meget lave forøgelser. Medianværdien for forøgelserne er 80 timer, dvs. svarende til den overordnede forudsætning bag reformen.

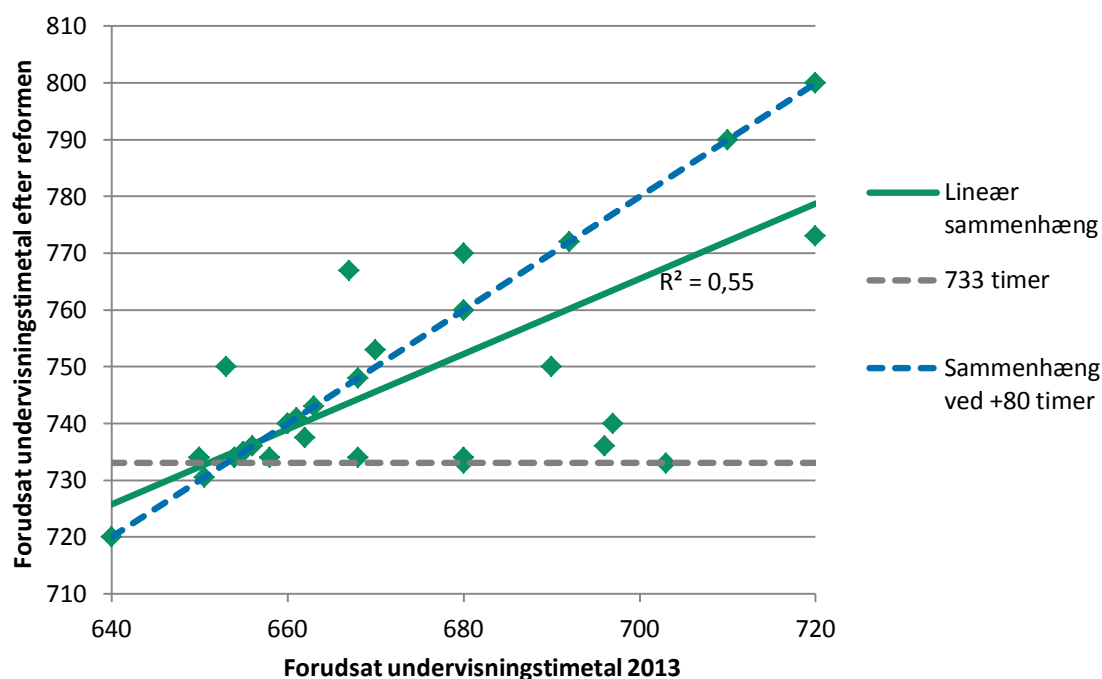
Figur 6.3 Ændring i kommunernes forudsatte timetal fra budget 2013 til efter implementeringen af folkeskolereformen. Fordeling. Antal og procent.



Note: n=35 Gennemsnit=75 timer. Median=80 timer.

Kommunernes fokus har tilsyneladende i højere grad været at hæve undervisningstimetallet med ca. 80 timer end at lægge sig tæt på det forventede gennemsnit på 733 undervisningstimer pr. år. Der er således en klar tendens til, at de kommuner, som havde relativt høje forudsatte undervisningstimer for den fagopdelte undervisning før reformen, også har det har efter reformen ($R^2 = 0,55$). Det fremgår af figur 6.4, der viser tendenslinjen for sammenhængen mellem kommunernes forudsatte timetal hhv. før og efter reformen (for de 35 kommuner, som har oplyst en budgetforudsætning både før og efter reformen).

Figur 6.4 Sammenhæng mellem forudsat undervisningstimal i budget 2013 (før reformen) og forudsat undervisningstimal efter reformen



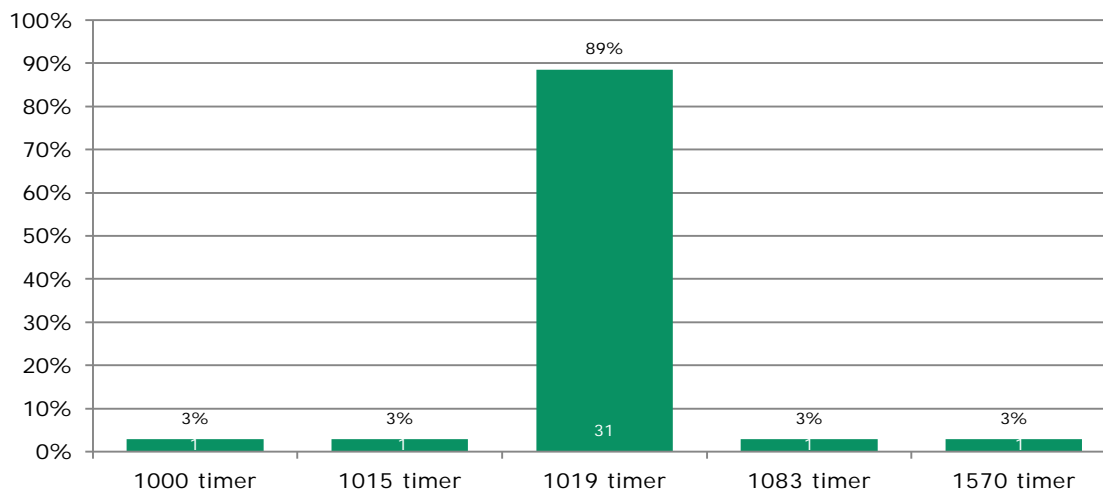
Note: n=35

Hvis kommunernes fokus udelukkende havde været at ramme det forventede gennemsnit på 733 undervisningstimer efter reformen, ville de ligge som prikker på den stiplede vandrette linje i figur 6.4. Omvendt ville de ligge som prikker på den stiplede blå linje, hvis deres fokus udelukkende havde været at hæve det eksisterende timetal med 80 timer om året. Virkeligheden – dvs. den faktiske (grønne) tendenslinje – ligger et sted mellem disse to yderpunkter, men tættest på den blå stiplede linje.

Afvigelsen fra den blå stiplede linje udtrykker en vis tendens til, at kommuner, der allerede i 2013 havde et højt forudsat timetal, hæver timetallet en smule mindre end de kommuner, der ligger lavt i udgangspunktet. Men forskellen er ikke markant.

Fordelingen af kommunernes forudsætninger vedrørende lærernes undervisningstid i den understøttende undervisning er vist i Figur 6.5. Som det fremgår, har næsten alle de kommuner, som har angivet en todelt budgetforudsætning, regnet med, at lærerne kan varetage 1019 timer i den understøttende undervisning, hvis lærerne kun varetager denne undervisningstype. Gennemsnittet for kommunernes forudsætninger er 1036 timer, mens medianen er 1019. Kun to kommuner skiller sig ud ved at ligge væsentligt over dette niveau.

Figur 6.5 Forudsat undervisningstimetotal for lærerne i den understøttende undervisning hos de 35 kommuner, som angiver todelte budgetforudsætning. Svarfordeling. Antal og procent.



Note: n=35. Gennemsnit=1036 timer. Median=1019 timer

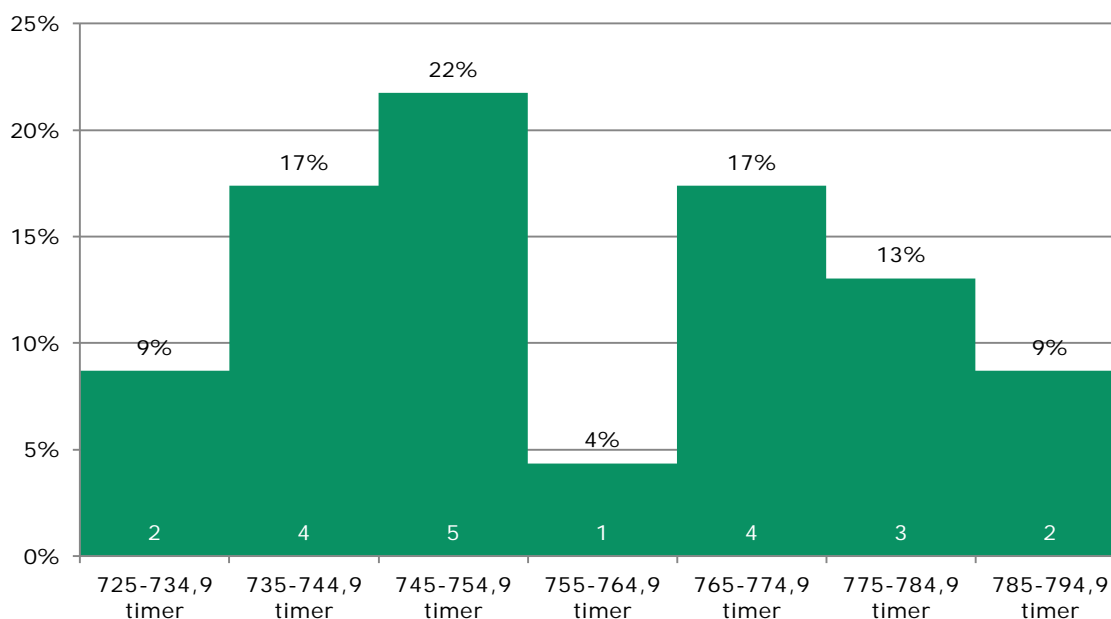
Samlet set ligger budgetforudsætningerne vedrørende lærernes undervisningstid tæt på de overordnede forudsætninger bag reformen og økonomaftalen. Størstedelen af kommunerne har øget undervisningstiden i den fagopdelte undervisning med omkring de 80 timer og langt størstedelen har direkte fulgt forudsætningen vedrørende undervisningstiden i den understøttende undervisning. Der er dog samtidig forskelle mellem kommunernes forudsætninger. Dette er mest tydeligt i forhold til det samlede niveau for lærernes undervisningstid i den fagopdelte undervisning, hvor der er en betydelig variation mellem kommunerne. Et antal kommuner skiller sig ud ved at have høje forudsatte undervisningstimetotal. Dette skyldes hovedsageligt, at disse kommuner har øget timetallet fra et i forvejen højt udgangspunkt.

6.1.1.2 Kommuner med blandet budgetforudsætning

23 kommuner har anvendt en blandet budgetforudsætning, hvor det forudsatte undervisningstimetotal er en blanding af fagopdelt og understøttende undervisning. Disse tal er som beskrevet ikke direkte sammenlignelige med de kommuner, som har anvendt todelte forudsætninger om timetallet.

Figur 6.6 viser fordelingen for kommunerne med blandet budgetforudsætning. Gennemsnittet for forudsætningerne er 761 timer, medianen er 760 timer. Den centrale tendens hos de kommuner, som har angivet en blandet budgetforudsætning, ligger således en smule over det niveau (750 timer), der nævnes som eksempel i KL's budgetvejledning. Det tyder således på, at kommunerne også på dette punktlever op til de overordnede forudsætninger i økonomaftalen. Dette afhænger dog af den konkrete sammensætning af fagopdelt og understøttende undervisning i kommunernes forudsætninger.

Figur 6.6 Forudsat undervisningstimetotal for lærerne i de 23 kommuner, som angiver en blandet budgetforudsætning. Svarfordeling. Procent og antal.



Note: n=23. Gennemsnit=761 timer. Median=760 timer

6.1.2 Pædagoger i den understøttende undervisning

Økonomaftalens overordnede forudsætning for pædagogernes varetagelse af understøttende undervisning er, at pædagogerne varetager 50 % af undervisningen på tværs af klassetrinene.

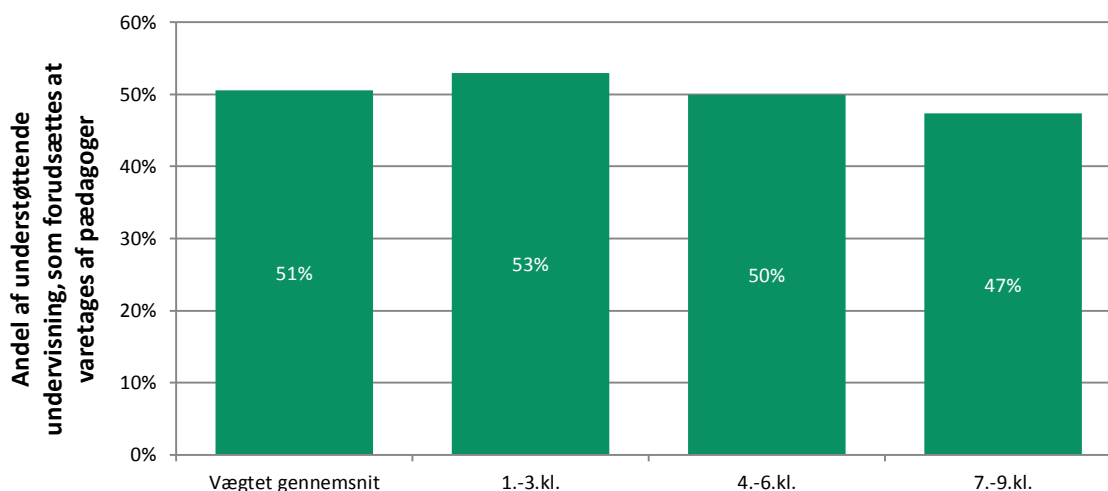
87 % af kommunerne i undersøgelsen angiver, at de har anvendt en konkret forudsætning om den andel af den understøttende undervisning, som forventes at blive varetaget af pædagoger.

Kommunerne er blevet bedt om at angive deres budgetforudsætning opdelt for indskoling (1.-3. klasse), mellemtrinnet (4.-6. klasse) og udskoling (7.-9. klasse). To kommuner har angivet, at de ikke har haft mulighed for at opdele forudsætningen på klassetrin, men har i stedet angivet en samlet forudsætning for alle klassetrin. Disse to kommuner er medregnet i det overordnede gennemsnit men ikke i de klassetrinsopdelte. To kommuner angiver, at de ikke har en eksplicit budgetforudsætning men har alligevel angivet forudsætninger opdelt på klassetrin. Disse to kommuner er medregnet i opgørelsen.

Figur 6.7 viser gennemsnitsværdierne for kommunernes budgetforudsætninger. Det vægtede gennemsnit er beregnet ud fra fordelingen af de understøttende undervisningstimer på klassetrinene. Det samlede vægtede gennemsnit for kommunernes forudsætninger er, at pædagogerne varetager 51 % af den understøttende undervisning. Opdelt på klassetrin viser opgørelsen, at der gennemsnitligt forudsættes den største pædagogandel i indskoling (53 %) efterfulgt af mellemtrinnet (50 %) og udskoling (47 %).

Samlet set ligger kommunernes gennemsnitlige forudsætninger vedrørende pædagogernes andel af den understøttende undervisning således meget tæt på de overordnede forudsætninger bag folkeskolereformen og økonomaftalen.

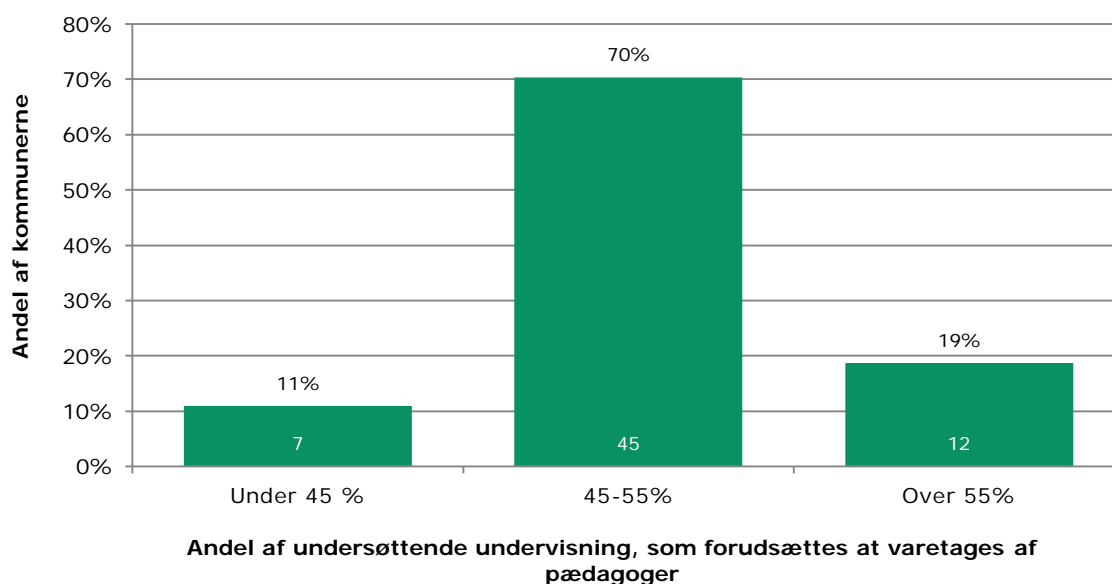
Figur 6.7 Gennemsnitlig andel af den understøttende undervisning, som forudsættes at blive varetaget af pædagoger. Samlet vægtet gennemsnit og opdelt på klassetrin.



Note: n=64.

Figur 6.8 viser et overordnet billede af forskellene mellem kommunerne. I figuren er kommunerne opdelt i tre grupper efter deres budgetforudsætning (vægtet gennemsnit). Den midterste gruppe er de kommuner, som forudsætter, at pædagogerne varetager mellem 45 og 55 procent af den understøttende undervisning. De øvrige grupper er de kommuner, som forudsætter henholdsvis under 45 procent og over 55 procent af den understøttende undervisning.

Figur 6.8 Forskelle i kommunernes budgetforudsætninger om pædagogernes andel af den understøttende undervisning. Vægtet gennemsnit for klassetrinene. Svarfordeling. Antal og procent.



Note: n=64

Langt størstedelen af kommunerne (ca. 70 %) forudsætter, at pædagogerne varetager 45-55 % af den understøttende undervisning. Dette er tilfældet for alle klassetrin, med mindre variationer. En mere detaljeret opgørelse viser, at størstedelen af gruppen ligger på en budgetforudsætning på nøjagtig 50 %.

11 % af kommunerne forudsætter, at pædagogerne varetager under 45 % af den understøttende undervisning, mens 19 % af kommunerne forudsætter, at pædagogerne varetager over 55 % af den understøttende undervisning. Samlet set er der således en vis variation i kommunernes budgetforudsætninger om pædagogernes andel af den understøttende undervisning. Der er dog forholdsvis få kommuner, som skiller sig markant ud. En mere detaljeret opgørelse viser således, at kun tre kommuner samlet set forudsætter, at pædagogerne varetager under 30 % af den understøttende undervisning. Kun fire af kommunerne i undersøgelsen forudsætter, at pædagogerne varetager over 70 % af den understøttende undervisning.

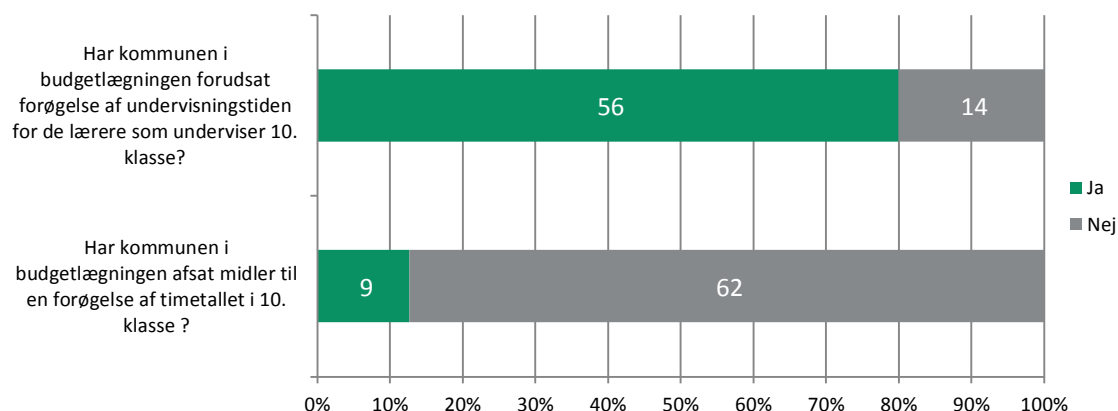
6.1.3 10. klasse

Folkeskolereformen indeholder *ikke* en forøgelse af timetallet for 10. klasse. Der indgår således ikke en forøgelse af timetallet for 10. klasse i de overordnede økonomiske forudsætninger bag reformen. De nye arbejdstidsregler er derimod gældende for alle folkeskolelærere, også de lærere, som underviser i 10. klasse.

Kommunerne er i undersøgelsen blevet bedt om at svare på to spørgsmål vedrørende 10. klasse. Det første er, hvorvidt kommunen i budgetlægningen har afsat midler til en forøgelse af timetallet i 10. klasse. Det andet er, hvorvidt kommunen har forudsat forøgelse af undervisningstiden for de lærere, som underviser i 10. klasse.

Figur 6.9 viser fordelingen af kommunernes svar. 13 % af kommunerne har angivet, at de har afsat midler til at forøge timetallet i 10. klasse i forbindelse med reformen. Forøgelsen af timetallet i 10. klasse indebærer en merudgift for kommunen, der som nævnt ikke er forudsat i forhold til den samlede økonomi i reformen. Der er tale om et lokalt politisk valg, som er truffet i kommunerne, om at opprioritere 10. klasse.

Figur 6.9 Kommunernes forudsætninger vedrørende antal undervisningstimer til 10. classes elever samt undervisningstiden for de lærere, som underviser i 10. klasse. Svarfordeling på de to spørgsmål. Antal og procent.



Note: n=71/70

20 % af kommunerne angiver, at de *ikke* har forudsat, at undervisningstiden forøges for de lærere, som underviser i 10. klasse. KORAs opfølgning og kvalitetssikring af data har vist, at en del af disse kommuner enten har separate 10. klasseskoler/-centre eller køber 10. klasseydelsen hos en ekstern leverandør, enten privat eller hos en anden kommune.

I de tilfælde, hvor kommunen har undladt at indregne øget undervisningstid ved at reducere budgettet for egne 10. klasselærere, står kommunen med et uudnyttet håndtag i forhold til at tilpasse udgifterne på området, idet 10. klasselærerne også er omfattet af de nye arbejdstidsregler. I de tilfælde hvor 10. klasse købes hos en ekstern leverandør, kan der muligvis tilsvarende forventes en tilpasning af udgifterne på længere sigt.

Der skal bemærkes, at der er spurgt til kommunens budgetforudsætninger, ikke til den faktiske implementering blandt lærerne, altså hvorvidt den enkelte 10. klasselærer faktisk underviser mere. Det må forventes, at budgetforudsætningerne i de fleste kommuner vil være bestemmende for budgettildelingen til de enkelte folkeskoler, men ikke nødvendigvis vil være indholdsmæssigt bindende for den enkelte skoleleder.

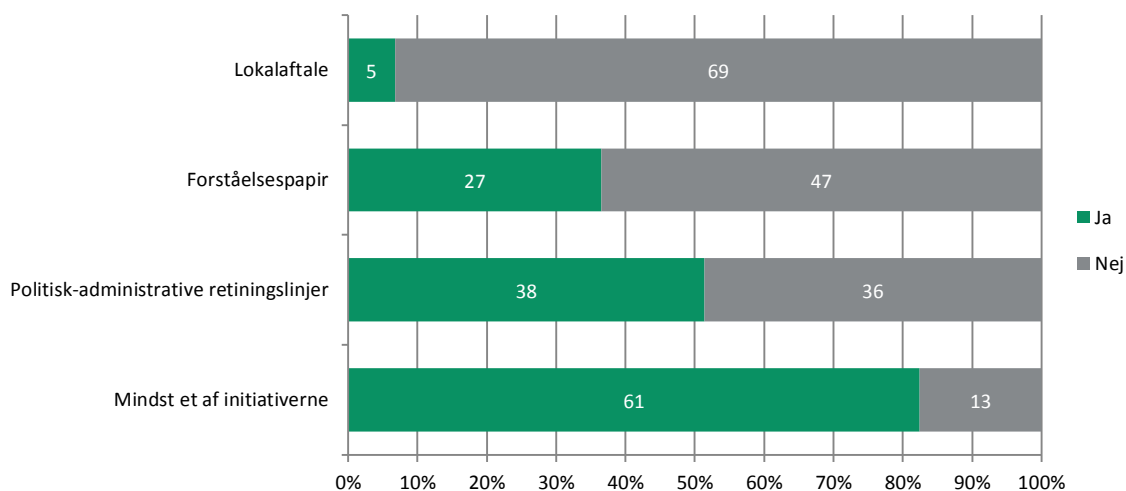
6.2 Implementering af arbejdstidsregler

De nye arbejdstidsregler muliggør forøgelsen af lærernes undervisningstid. Måden, hvorpå kommunerne implementerer de nye arbejdstidsregler, kan derfor være afgørende for, i hvilket omfang finansieringen fra forøgelse af undervisningstiden reelt kan realiseres.

Kommunerne er i undersøgelsen blevet bedt om at angive, hvorvidt de i forbindelse med implementeringen af reformen har indgået en lokalaftale, har udarbejdet et forståelsespapir med den lokale kreds af Danmarks Lærerforening, eller om de politisk eller administrativt har vedtaget egne retningslinjer, som afviger fra indholdet i de nye arbejdstidsregler.

Figur 6.10 viser fordelingen af kommunernes svar. Figuren viser desuden en opgørelse af, hvor mange kommuner, der har taget mindst ét af de tre initiativer i forbindelse med implementeringen. Kun ca. 7 % af kommunerne i undersøgelsen angiver, at de har indgået en egentlig lokalaftale med Danmarks Lærerforening. 37 % af kommunerne har udarbejdet et forståelsespapir med lærerforeningen, mens 51 % har indført egne politisk eller administrativt fastsatte retningslinjer. I alt har 82 % af kommunerne valgt at tage mindst ét af de tre initiativer. Dette indebærer, at der er et vist overlap, således at enkelte kommuner har taget mere end ét af initiativerne.

Figur 6.10 Har kommunen i forbindelse med implementeringen af de nye arbejdstidsregler valgt at tage ét eller flere af følgende initiativer? Svarfordeling. Antal og procent.



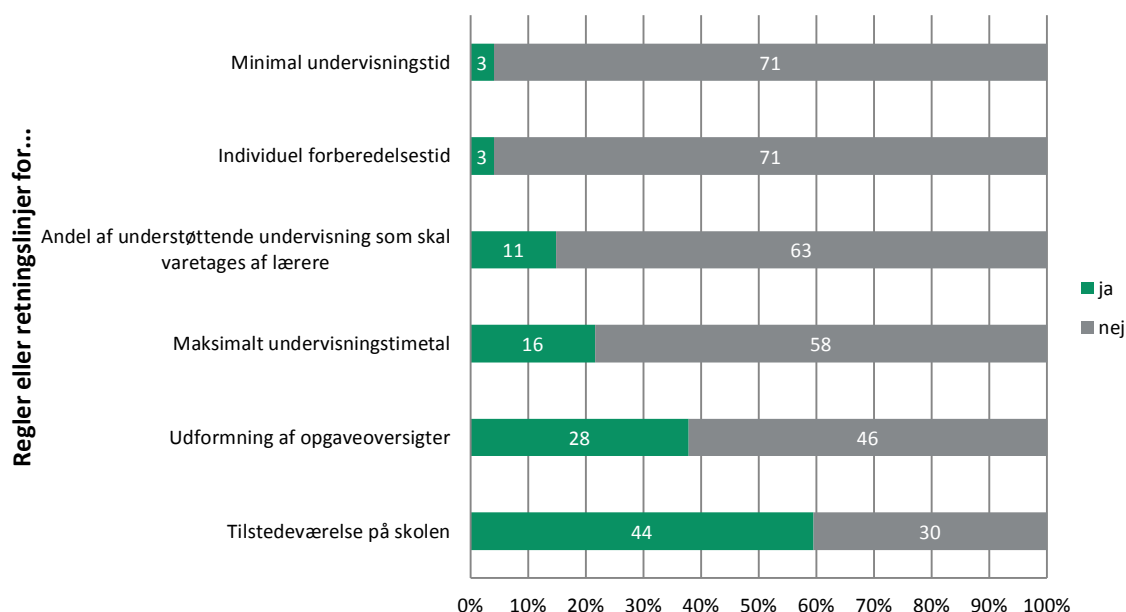
Note: n=74

6.2.1 Indhold af lokalaftaler, forståelsespapirer og administrative retningslinjer

For hvert af de tre initiativer er kommunerne blevet bedt om at angive det konkrete indhold af initiativerne i form af regler eller retningslinjer, som er opstillet for skolerne. Kommunerne har haft mulighed for at vælge fra en foruddefineret liste af elementer. Herudover har kommunerne haft mulighed for at angive andet indhold, som ikke var medtaget på listen.

I Figur 6.11 er svarene sammenfattet på tværs af de tre initiativer. Figuren viser således antallet af kommuner, som har opstillet egne regler/retningslinjer for de pågældende forhold via enten lokalaftale, forståelsespapir eller politisk/administrativt fastsatte retningslinjer.

Figur 6.11 Overblik over samlet indhold af lokalaftaler, forståelsespapirer og politisk eller administrativt fastlagte retningslinjer. Svarfordeling. Antal og procent.



Note: n=74

Resultaterne viser, at kommunerne i en vis udstrækning lægger bindinger på skoleledernes implementering af elementer i reformen, som har betydning for skolernes økonomi. 22 % af kommunerne i undersøgelsen angiver således, at man har opstillet regler/retningslinjer for lærernes maksimale undervisningstimetal. Samtidig har 15 % af kommunerne opstillet regler/retningslinjer for, hvor stor en andel af den understøttende undervisning som skal varetages af lærerne. Cirka 4 % af kommunerne har indført konkrete regler for lærernes individuelle forberedelsestid. Endelig angiver ca. 4 % af kommunerne, at de har indført regler for, hvor meget lærerne mindst skal undervise.

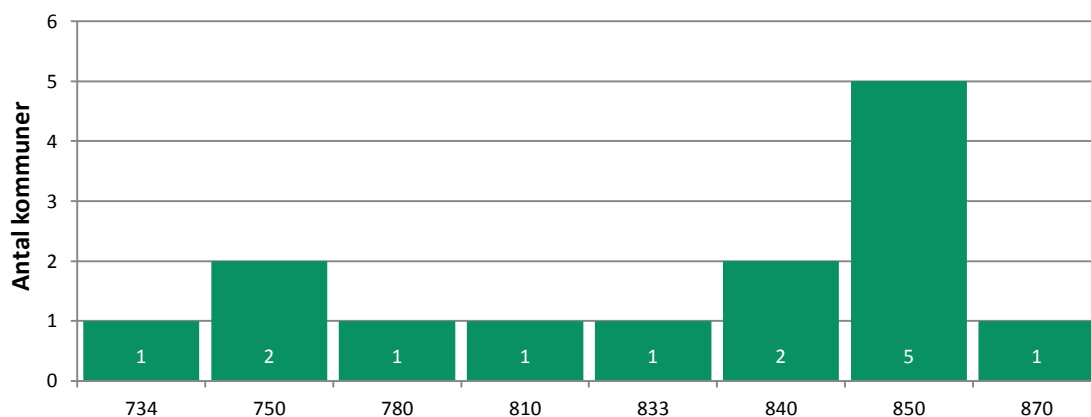
Opgørelsen viser desuden, at en stor andel af kommunerne (60 %) har opstillet konkrete regler/retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen samt for udformningen af lærernes opgaveoversigter (38 %). Opgaveoversigterne er et krav i de nye arbejdstidsregler. Der er tale om en oversigt over de overordnede opgaver, som den enkelte lærer skal løse i det kommende skoleår. Arbejdstidsreglerne angiver dog ikke nærmere krav til opgaveoversigternes udformning.

6.2.2 Maksimal undervisningstid

Som beskrevet i foregående afsnit har ca. 22 % af kommunerne i undersøgelsen opstillet regler for lærernes maksimale undervisningstid. Disse kommuner er blevet bedt om at angive, hvor mange undervisningstimer lærerne maksimalt må varetage. To af de 16 kommuner, som angiver at have et maksimalt undervisningstimetal, har ikke angivet et konkret timetal. Dette kan muligvis skyldes, at kommunen har et differentieret maksimalt timetal for forskellige lærergrupper. Figur 6.12 viser fordelingen af de maksimale undervisningstimetal for de 14 kommuner, som har angivet en konkret værdi. Gennemsnittet for de 14 kommuner er 818 timer. Dvs. at de maksimale undervisningstimetal i kommunernes retningslinjer generelt er væsentligt højere end de forudsatte *gennemsnitlige* undervisnings-

timetal. Ingen kommuner har forudsat et maksimalt undervisningstimal, som er lavere end den overordnede forudsætning på 733 timer.

Figur 6.12 Størrelse på de maksimale undervisningstimal i de 14 kommuner, som angiver et generelt timetalsmaksimum. Antal kommuner. Skalaen er ikke kontinuerlig.



Note: n=14. Yderligere to kommuner angiver at have regler om maksimalt undervisningstimal, men angiver ikke noget generelt gældende maksimalt undervisningstimal. Gennemsnit=818 timer

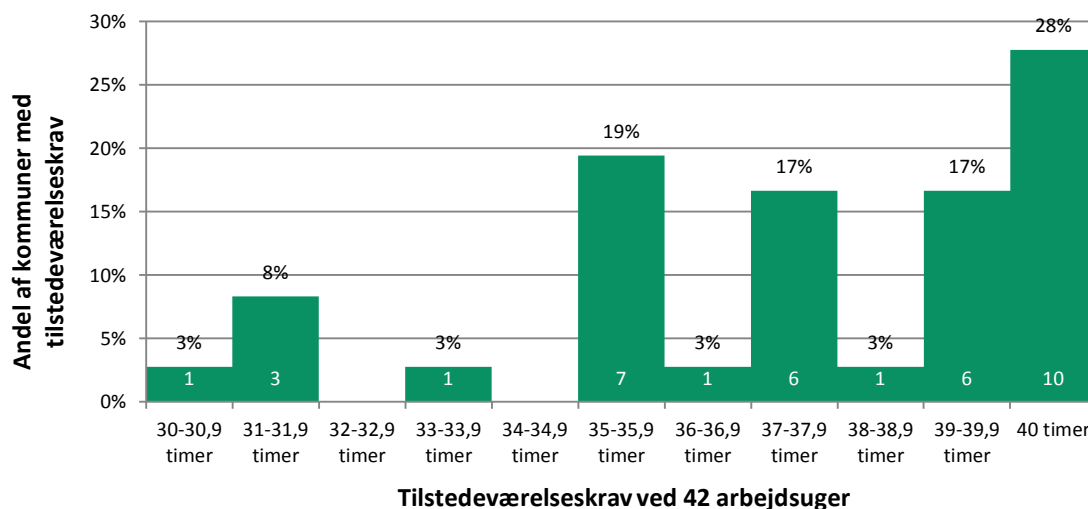
6.2.3 Tilstedeværelseskrav

60 % (44) af kommunerne i undersøgelsen angiver, at de har opstillet regler/retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolerne. Disse kommuner er blevet bedt om at angive tilstedeværelseskravet i timer ud fra det gældende antal arbejdsuger på skolerne i kommunen. 36 af de 44 kommuner har angivet oplysninger om begge disse forhold.

Tilstedeværelseskravet er for sammenlignelighedens skyld omregnet til 42 arbejdsuger. Et tilstedeværelseskrav på 40 timer i 42 arbejdsuger svarer til 1680 arbejdstimer, altså et krav om fuld tilstedeværelse. Figur 6.13 viser resultaterne af opgørelsen. Ca. 28 % af de 36 kommuner har retningslinjer, som stiller krav om fuld tilstedeværelse. Det gennemsnitlige tilstedeværelseskrav hos de 36 kommuner er 37,1 timer i 42 arbejdsuger.

Det kan samtidig bemærkes, at 40 % af kommunerne altså *ikke* har vedtaget nærmere regler eller retningslinjer for lærernes tilstedeværelse på skolen. Dette er udtryk for en væsentlig forskel mellem kommuner i forhold til implementeringen af de nye arbejdstidsregler. I disse kommuner kan der dog være fastsat nærmere regler på de enkelte skoler, hvilket ikke er afdækket i undersøgelsen.

Figur 6.13 Tilstedeværelseskravet i timer pr. uge ved 42 arbejdsuger (omregnet). Andel af kommuner.



Note: n=36. Gennemsnit=37,1 timer. Median=37,5 timer.

6.3 Budgetforudsætninger vedrørende fritidstilbuddene

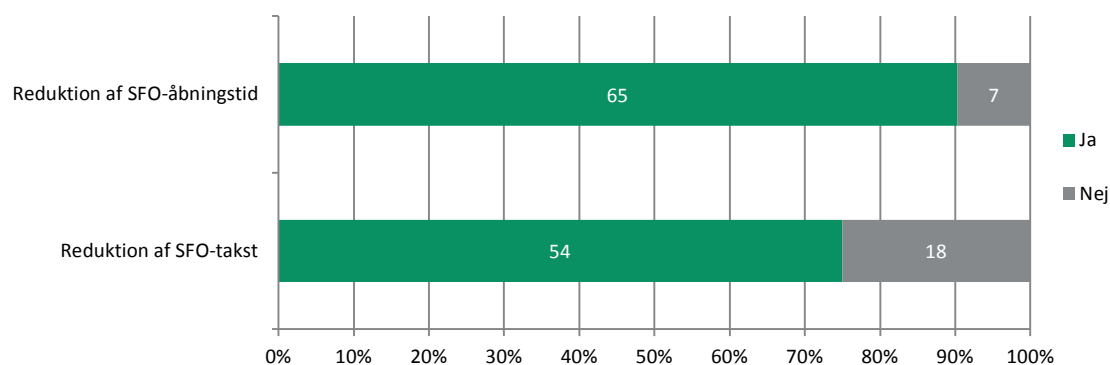
6.3.1 Åbningstid og takster i SFO

Økonomaftalens overordnede forudsætning vedrørende fritidstilbuddene er, at åbnings-tiden reduceres som følge af den længere skoledag. Samtidig forudsættes det, at forældre-betalingsandelen holdes konstant, således at taksterne falder med den reducerede åbnings-tid.

Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvorvidt åbningstiden i SFO-tilbuddene er blevet reduceret i forbindelse med implementeringen af reformen. Samtidig er kommunerne blevet bedt om at angive, hvorvidt SFO-taksterne er blevet reduceret. De indsamlede data kan anvendes til at give et helt overordnet billede af kommunernes valg i forhold til SFO-åbningstiden og tilpasningen af taksterne. Vi har vurderet, at en opgørelse af de størrelsesmæssige ændringer af taksterne først vil kunne gennemføres fyldestgørende efter kommunernes endelige vedtagelse af budget 2015. Dette skyldes, at kommunerne kan have håndteret taksttilpasningen forskelligt i overgangsåret 2014.

Figur 6.14 viser fordelingen af kommunernes svar. Cirka 90 % af kommunerne svarer, at de har reduceret åbningstiden i forbindelse med reformen. Samtidig angiver 75 % af kommunerne, at de har reduceret takterne på området. Det er således ikke alle kommunerne, som har tilpasset SFO området i tråd med de økonomiske forudsætninger bag reformen. Samtidig er der et antal kommuner, som har reduceret åbningstiden, men som ikke har reduceret taksterne på området.

Figur 6.14 Reduktion af åbningstid og takster for SFO. Svarfordelinger, antal og procent.



Note: n=72

Tabel 6.1 uddyber kommunernes valg i forhold til SFO-åbningstid og reduktion af takster. I alt har ca. 74 % af kommunerne *både* reduceret åbningstid og takst, ca. 10 % af kommunerne har valgt *hverken* at reducere åbningstid eller takster, og ca. 15 % af kommunerne har reduceret åbningstiden uden at reducere taksterne.

Tabel 6.1 Reduktion af SFO-åbningstid og reduktion af SFO-takster. Antal og procent af hovedtotal.

	Reduktion af SFO takst			
	Ja	Nej	I alt	
Reduktion af SFO åbningstid	Ja	54 (75 %)	11 (15 %)	65 (90 %)
	Nej	0 (0 %)	7 (10 %)	7 (10 %)
I alt	54 (75 %)	18 (25 %)	72 (100 %)	

Note: n=72

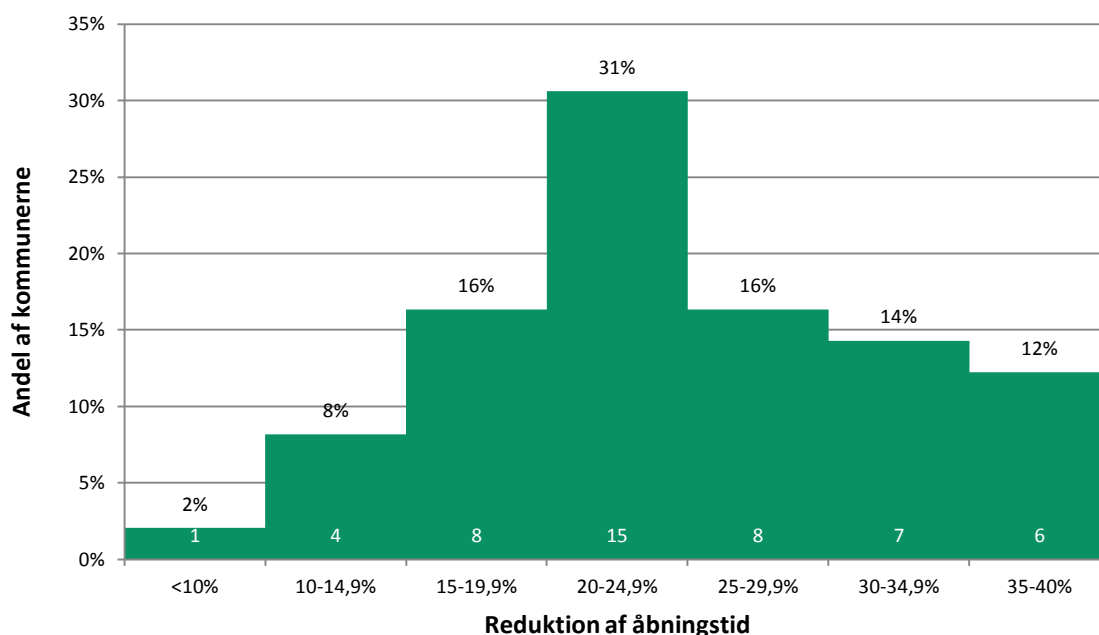
Af de ca. 10 % af kommunerne, som hverken har reduceret åbningstid eller takster, har ca. halvdelen angivet, at dette skyldes, at kommunen allerede inden folkeskolereformen havde implementeret en form for heldagsskole, hvor SFO-ens åbningstid var reduceret.

De ca. 15 % af kommunerne, som har forudsat reduktion af åbningstiden uden at reducere taksterne, afviger fra de generelle økonomiske forudsætninger bag reformen. Disse kommuner reducerer omkostningerne på SFO-området ved at reducere åbningstiden. Når taksterne ikke samtidig reduceres, betyder det alt andet lige, at forældrene til SFO-børnene i disse kommuner vil betale en større andel af omkostningerne til driften af SFO'erne. Det er muligt, at en del af disse kommuner har valgt at udsætte reduktionen af taktsten til budgetåret 2015. En anden forklaring kan være, at kommunerne i forvejen har haft en lav forældrebetalingssandel på området. Endelig kan valget om ikke at reducere taksterne være udtryk for en bevidst politisk prioritering for at få den samlede økonomi i reformen til at hænge sammen.

Kommunerne er blevet bedt om at angive SFO'ernes åbningstid inden implementering af reformen samt reduktionen af åbningstiden. Af de 65 kommuner, som har svaret, at de har reduceret åbningstiden, har det været muligt at få data fra 49 kommuner. Dette skyldes sandsynligvis, at en del af kommunerne ikke har en centralt fastsat åbningstid for SFO'erne og derfor ikke har kunnet opgive en generel åbningstid før reformen, eller en generel forventet reduktion af åbningstiden.

Reduktionen i åbningstiden er beregnet som andel (%) af åbningstiden før reformen. Kommunernes fordeling er vist i Figur 6.15. I gennemsnit har kommunerne reduceret åbningstiden med 22 %. Figuren viser, at der er væsentlig forskel på, hvor meget kommunerne har reduceret åbningstiden. 12 % af kommunerne har således reduceret med mere end 35 %, mens 10 % af kommuner har reduceret med mindre en 15 %. En gennemsnitlig reduktion i åbningstiden på 22 % svarer til, at en kommune, som før reformen havde en gennemsnitlig ugentlig åbningstid på 35 timer, efter reformen vil have en ugentlig åbningstid på ca. 27 timer. Variationen mellem kommunerne er forventelig grundet den variation, der var i åbningstiderne inden reformen.

Figur 6.15 Reduktion af åbningstid i SFO, som andel af den tidligere åbningstid. Kommunernes fordeling. Antal og procent.



Note: n=49. Gennemsnit=22 %.

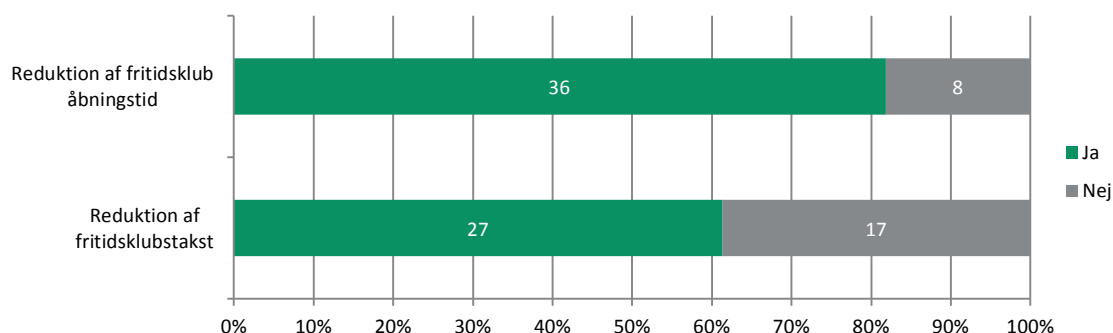
6.3.2 Åbningstid og takster i fritidsklubber

Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvorvidt åbningstiden i fritidsklubberne er blevet reduceret i forbindelse med implementeringen af reformen. Samtidig er kommunerne blevet bedt om at angive, hvorvidt fritidsklubtaksterne er blevet reduceret.

Ikke alle kommune har fritidsklubber. Kommunerne har derfor haft mulighed for at angive, at spørgsmålene ikke var relevante for kommunen. 23 kommuner har eksplicit angivet, at spørgsmålene ikke var relevante for kommunen. Herudover har 4 kommuner undladt at besvare spørgsmålene vedrørende fritidsklubberne. Yderligere 3 kommuner har undladt at angive svar vedrørende reduktion af taksterne. Nedenstående opgørelse er lavet på baggrund af svarene fra de resterende 44 kommuner, som har fritidsklubber.

Figur 6.16 viser fordelingen af kommunernes svar. Cirka 82 % af kommunerne svarer, at de har reduceret fritidsklubbernes åbningstid i forbindelse med reformen. Cirka 61 % af kommunerne angiver, at de har reduceret taksterne på området.

Figur 6.16 Reduktion af åbningstid og takster for Fritidsklubber. Svarfordelinger, antal og procent.



Note: n=44. 23 kommuner har eksplicit angivet, at spørgsmålet om fritidsklubber ikke er relevant for kommunen.

Tabel 6.2 uddyber kommunernes valg vedrørende åbningstid og takster. 61 % af kommunerne har *både* reduceret åbningstid og takster på området, ca. 18 % af kommunerne har valgt *hverken* at reducere åbningstid eller takster, og ca. 21 % af kommunerne har reduceret åbningstiden uden at reducere taksterne.

Tabel 6.2 Reduktion af fritidsklubåbningstid og reduktion af fritidsklubs-takster. Antal og procent af hovedtotal.

Reduktion af fritidsklubtakst				
	Ja	Nej	I alt	
Reduktion af fritidsklub-åbningstid	Ja	27 (61 %)	9 (21 %)	36 (82 %)
	Nej	(0 %)	8 (18 %)	8 (18 %)
	I alt	27 (61 %)	17 (39 %)	44 (100 %)

Note: n=44

Samlet set er der en større andel af de relevante kommuner, som har undladt at reducere åbningstiden for fritidsklubberne, end det var tilfældet for SFO-området. Der er ligeledes en større andel, som har valgt ikke at reducere taksterne.

6.4 Ændringer i den decentrale økonomiske styring

Med reformen og de nye arbejdstidsregler får skoleledelserne større råderum til at balance- re pædagogiske, personalemæssige og økonomiske hensyn på den enkelte skole. De nye frihedsgrader skaber en øget kompleksitet i skoleledernes planlægnings- og økonomistyringsopgave. Det er i denne forbindelse interessant at undersøge, om kommunernes rammer for det decentrale råderum på skoleområdet er ændret i forbindelse med reformen. Det kan tænkes, at kommunerne har brugt implementeringen af folkeskolereformen som en beslutningsanledning til at ændre styringsprincipperne på området.

Spørgsmålene vedrørende ændringer i rammerne for den decentrale økonomiske styring på skolerne afdækker, som tidligere beskrevet, ændringer på fire dimensioner: overførselsadgang mellem budgetår, overførselsadgang mellem udgiftsområder, budgettildelingsmetode på skoleområdet og decentraliseringen af faglige beslutninger.

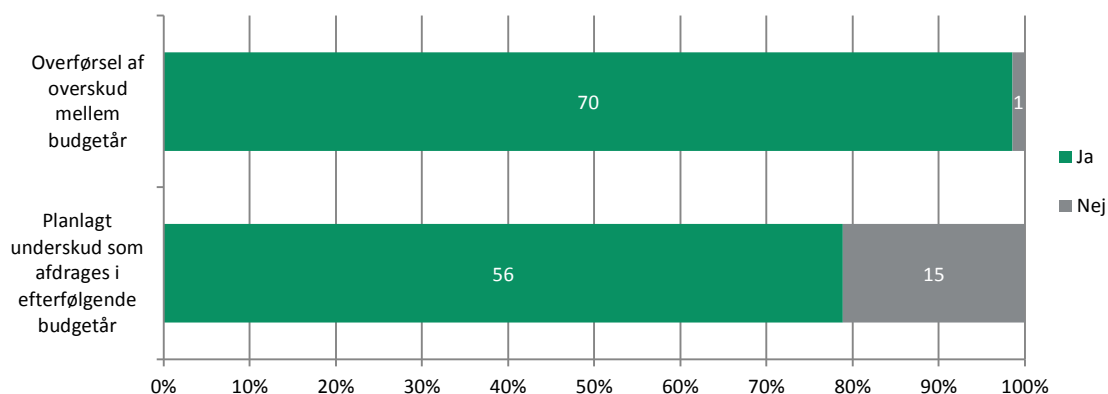
6.4.1 Overførselsadgang mellem budgetår

Et centralt element i den decentrale økonomiske styring i de fleste kommuner er, at de decentrale enheder, inden for nærmere fastsatte grænser, har mulighed for at overføre overskud til efterfølgende budgetår. Dette sker blandt andet for at tilskynde til mere langsigtede økonomiske dispositioner og undgå u hensigtsmæssige forbrugsmønstre i årets sidste måneder. Mange kommuner giver også mulighed for, at institutionerne kan lave planlagt underskud i enkelte budgetår og herefter afdrage underskuddet i de efterfølgende budgetår.

Kommunerne i undersøgelsen er blevet bedt om at svare på, hvorvidt kommunen har sådanne styringsprincipper på skoleområdet i forhold til henholdsvis underskud eller overskud. Svarfordelingerne er vist i Figur 6.17. Næsten alle kommunerne i undersøgelsen (99 %) angiver, at skolerne i kommunen har adgang til at overføre overskud mellem budgetår. 79 % af kommunerne angiver, at skolerne har mulighed for at lave planlagt underskud, som afdrages i efterfølgende budgetår. Besvarelserne viser således en meget omfattende udbredelse af disse styringsprincipper på skoleområdet.

I undersøgelsen er kommunerne desuden blevet bedt om at svare på, hvorvidt der er sket justeringer af styringsprincipperne vedrørende adgang til overførsel af over-/underskud mellem budgetår i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen. Samtlige kommuner i undersøgelsen har svaret, at dette ikke er tilfældet. Implementeringen af reformen ser således ikke ud til at have givet anledning til tilpasning af disse styringsprincipper.

Figur 6.17 Kommunernes styringsprincipper vedrørende skolernes adgang til henholdsvis overførsel af overskud mellem budgetår og planlagt underskud. Svarfordeling, antal og procent.



Note: n=71

6.4.2 Overførselsadgang mellem udgiftsområder

Et væsentligt element i skoleledernes decentrale beføjelser består i, hvorvidt de har frihed til at disponere over budgettet på tværs af forskellige udgiftsområder, eller om budgettet på forhånd er øremærket til bestemte dele af driften.

I undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at svare på, hvorvidt skolelederne i kommunen, i forhold til forskellige dele af budgettet, har frihed til at omprioritere midlerne til

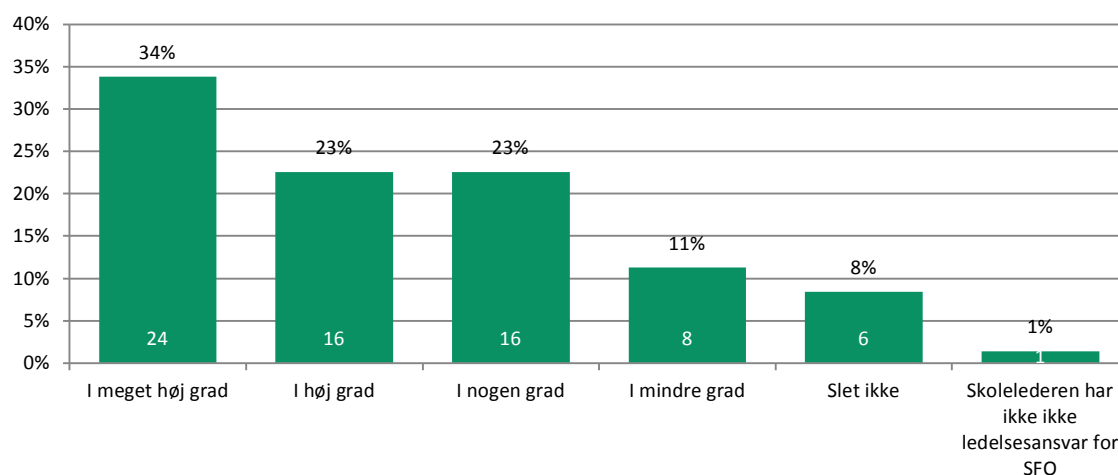
andre formål inden for skolens samlede drift. Kommunerne er herefter blevet spurgt, om der er sket ændringer i disse retningslinjer i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen.

Skole og SFO

Folkeskolereformens introduktion af den understøttende undervisning gør, at SFO-pædagogerne på de fleste skoler vil komme til at indgå i løsningen af skolens undervisningsopgaver. Dette kan gøre det relevant for kommunerne at overveje retningslinjerne for samdrift og fleksibel anvendelse af midlerne på tværs af skole og SFO.

Figur 6.18 viser fordelingen af kommunernes svar på et spørgsmål om, i hvor høj grad skolelederne i kommunen har frihed til at anvende de økonomiske ressourcer fleksibelt på tværs af skole og SFO. Som det fremgår, er der en betydelig variation i kommunernes indretning på dette punkt. Størstedelen af kommunerne svarer dog enten, at skolelederne "i høj grad" eller "i meget høj grad" har frihed til at udnytte ressourcer fleksibelt.

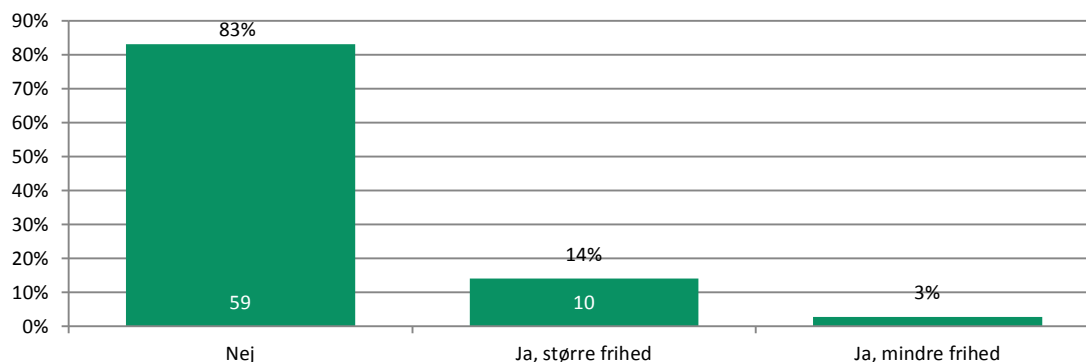
Figur 6.18 I hvor høj grad har skolelederen i din kommune frihed til at anvende de økonomiske ressourcer fleksibelt på tværs af skole (undervisning) og SFO? Svarfordeling, antal og procent.



Note: n=71

Kommunerne er herefter blevet bedt om at svare på, om der, i forbindelse med implementeringen af reformen, er sket ændringer i skoleledernes frihed til at anvende midler fleksibelt på tværs af skole og SFO. Resultaterne er vist i Figur 6.19. 14 % af kommunerne i undersøgelsen angiver, at man i forbindelse med implementeringen af reformen har givet skolelederne større frihed på dette punkt. 3 % angiver, at man har indskrænket skoleledernes beføjelser.

Figur 6.19 Har kommunen, i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen, lavet ændringer i skolelederens frihed til at anvende de økonomiske ressourcer fleksibelt på tværs af skole(undervisning) og SFO? Svarfordeling, antal og procent.

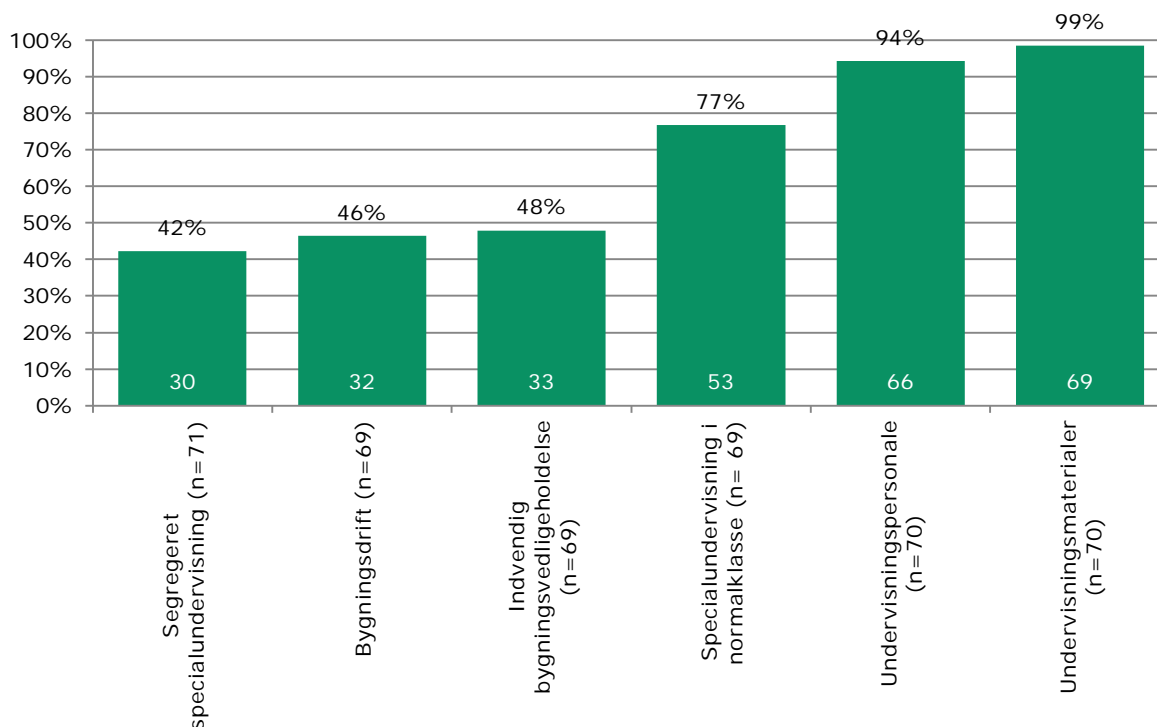


Note: n=71. Antal kommuner i kategorien "Ja, mindre frihed" er 2

Øvrige udgiftsområder

Der er i undersøgelsen stillet tilsvarende spørgsmål vedrørende midler til segregeret specialundervisning, almindelig specialundervisning i normalklasse, undervisningspersonale, midler til bygningsdrift, midler til indvendig bygningsvedligeholdelse og midler til undervisningsmaterialer. Spørgsmålene afdækker skolelederens frihed til, i løbet af budgetåret, at omprioritere midler til andre formål inden for skolens samlede drift. Figur 6.20 viser andelen af kommuner, som har svaret, at skolelederen "i meget høj grad" eller "i høj grad" har denne frihed. Resultaterne viser generelt en forholdsvis høj grad af decentralisering på skoleområdet. På udgiftsområderne bygningsdrift, indvendig bygningsvedligeholdelse og segregeret specialundervisning har skolelederne dog i mindre udstrækning frihed til at omprioritere de økonomiske midler til andre formål.

Figur 6.20 Kommuner, som, for de enkelte udgiftsområder svarer, at skolelederen "i meget høj grad" eller "i høj grad" har frihed til at omprioritere midlerne til andre formål inden for skolens samlede drift. Antal og procent af alle besvarelser.



For hvert udgiftsområde er der herefter spurgt til, hvorvidt der er sket ændringer i skoleledernes frihed til at omprioritere. Besvar besvarelserne viser, at det er meget få af kommunerne, som har ændret i skoleledernes beføjelser i forhold til disse dele af budgettet. Mest markant angiver 4 % af kommunerne i undersøgelsen, at man har givet skolelederen større frihed til at omprioritere de midler, som er tildelt til finansiering af segregeret specialundervisning. Dette er i tråd med den generelle tendens imod decentralisering af finansieringsansvaret på dette område som en del af inklusionsdagsordenen.

6.4.3 Ressourcetildelingsmodel: Lønsumsstyring eller normeringsstyring

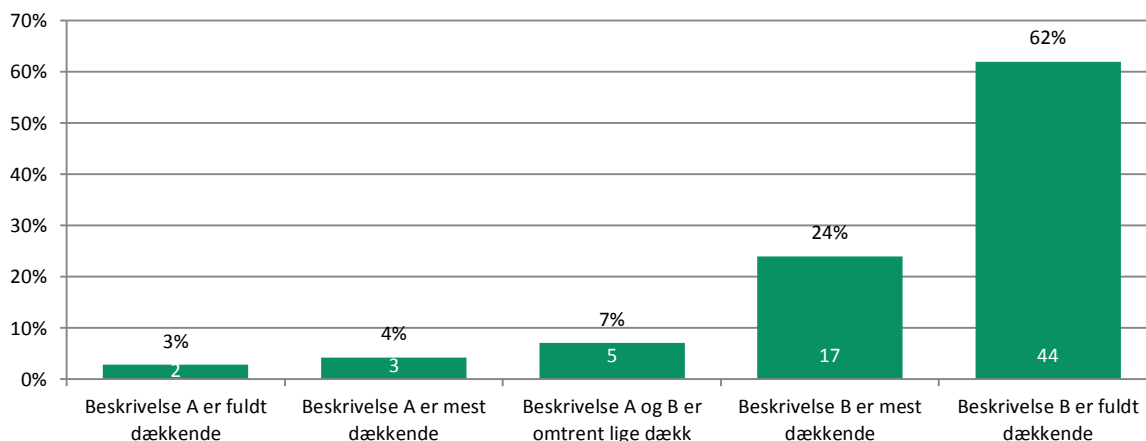
Kommunernes ressourcefordelingsmodeller består af de forskellige principper, som anvendes ved beregning og tildeling af ressourcer til de decentrale institutioner. En vigtig forskel mellem kommunernes ressourcefordelingsmodeller består i, om tildelingen af midler til personale sker ud fra normeringsmæssige hensyn eller som en samlet lønsum til afholdelse af personaleudgifter. En tildeling ud fra normeringsmæssige hensyn vil indebære, at de decentrale institutioner tildeles et bestemt antal stillinger, som kan afholdes i budgetåret. Tildeles budgettet i stedet som en samlet lønsum, vil de decentrale institutioner selv have ansvaret for at tilpasse antallet af stillinger under hensyn til den samlede lønsum/budgetramme.

I undersøgelsen er kommunerne blevet præsenteret for to udsagn om den måde, hvorpå budgettet til undervisningspersonale udmeldes til skolerne. Beskrivelse A svarer til, at kommunen anvender normeringsstyring, mens beskrivelse B svarer til, at kommunen an-

vender lønsumsstyring på skoleområdet. Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvilken af de to beskrivelser, som er mest dækkende for budgetudmeldingsprincipperne i kommunen. Figur 6.21 viser fordelingen af kommunernes svar. Som det fremgår, er der en meget klar overvægt af kommuner, som angiver, at lønsumsbeskrivelsen (B) enten er "mest dækkende" eller "fuldt dækkende" for den måde, hvorpå budgettet udmeldes til skolerne. Der er ca. 7 % af kommunerne, som angiver, at normeringsbeskrivelsen (A) enten er "mest dækkende" eller "fuldt dækkende". Samlet set er lønsumsstyring altså meget udbredt på skoleområdet.

Kommunerne er efterfølgende blevet bedt om at svare på, hvorvidt der er sket ændringer af ressourcetildelingsprincipperne i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen. Cirka 13 % af kommunerne angiver, at de i forbindelse med implementeringen har ændret principperne i retning mod beskrivelse B, altså mod udmelding efter lønsumsprincippet. Ingen kommuner angiver at have ændret principperne i retning mod mere normeringsstyring. Dermed fortsætter ændringerne i forbindelse med reformen en generel tendens i retning af øget decentralisering på folkeskoleområdet med dertil hørende frihedsgrader og økonomisk ansvar for skolelederen.

Figur 6.21 Svarfordeling på spørgsmål om ressourcetildelingsprincip for midler til undervisningspersonale. Beskrivelse A indikerer normeringsstyring, beskrivelse B indikerer lønsumsstyring. Antal og procent.



Note: n=71. Beskrivelse A: "Når midlerne til undervisningspersonale udmeldes til skolerne, sker det som et antal stillinger eller personaletimer, som skolen har lov til at afholde i løbet af året. Skolen aflægger regnskab i forhold til det afholdte antal stillinger eller personaletimer". Beskrivelse B: "Når midlerne til undervisningspersonale udmeldes til skolerne udmeldes de som et budgetbeløb, som skolen har lov til at bruge i løbet af året. Skolen aflægger regnskab i forhold til det udmeldte budget".

6.4.4 Faglig decentralisering

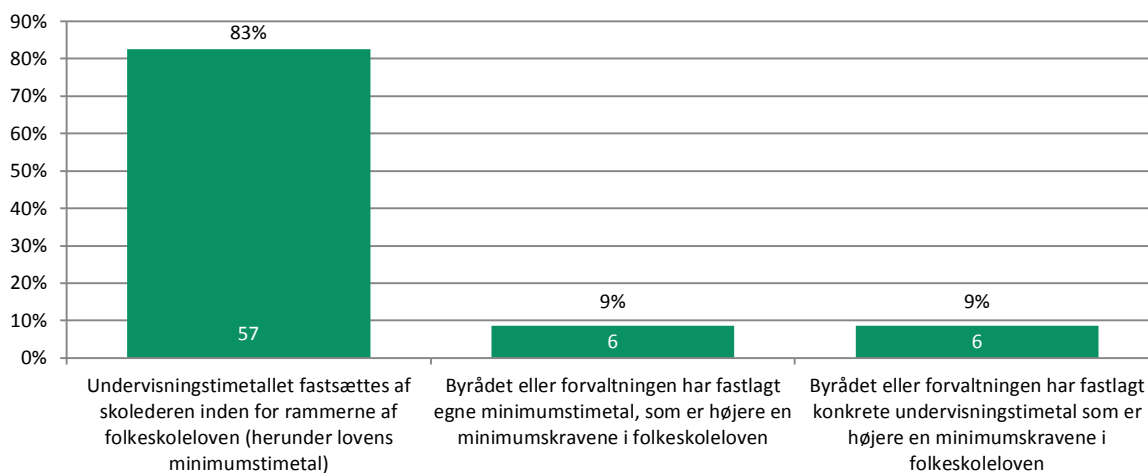
Faglig decentralisering vedrører, i hvilken grad kommunen har lagt de faglige og driftsmæssige beslutninger ud decentralt til skolerne.

Undersøgelsen har afdækket, hvorvidt der i forbindelse med implementeringen af reformen er foretaget ændringer i skoleledernes beslutningskompetencer vedrørende en række faglige og driftsmæssige forhold. Besvarelsene viser, at der generelt er sket få ændringer i disse forhold i forbindelse med reformen. På to områder er der dog sket mindre ændringer.

Fastsættelse af elevernes timetal lokalt på skolerne

Kommunerne er blevet bedt om at angive, hvordan elevernes konkrete undervisningstimal på den enkelte skole i kommunen fastsættes. Figur 6.22 viser fordelingen af kommunernes svar. I størstedelen af kommunerne (83 %) er det skolelederen, som fastsætter det konkrete undervisningstimal på skolerne, inden for rammerne af folkeskoleloven. De resterende 18 % angiver, at kommunen enten har fastlagt egne minimumstimal eller konkrete timal, som er højere end minimumskravene i folkeskoleloven.

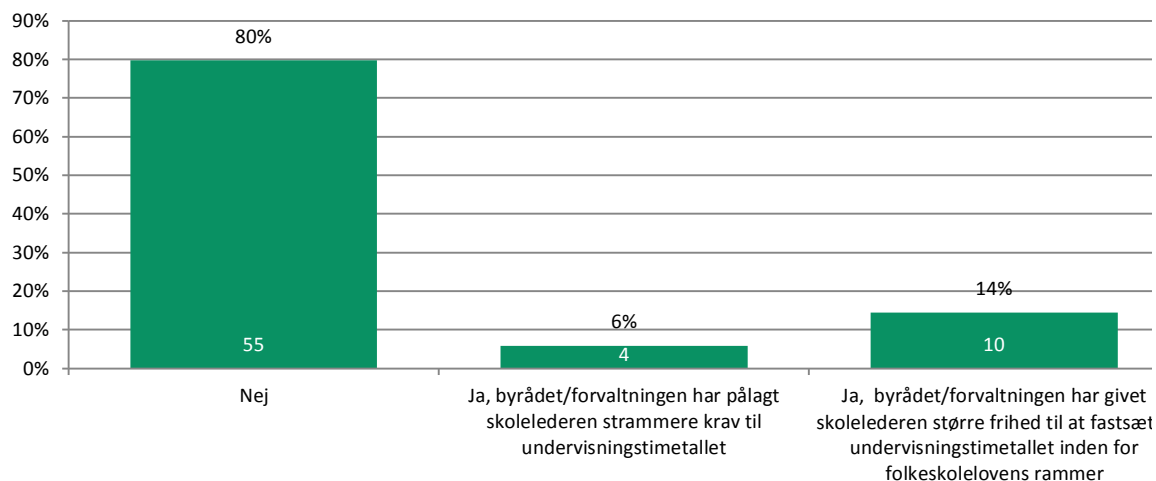
Figur 6.22 Hvordan fastsættes elevernes undervisningstimal på den enkelte skole i din kommune? Svarfordeling, antal og procent.



Note: n=69

Figur 6.23 viser fordelingen af kommunernes svar på spørgsmålet om ændringer af beslutningsforholdene omkring fastsættelse af elevernes lokale undervisningstimal. Cirka 14 % af kommunerne angiver, at skolelederen har fået større frihed til at fastsætte timaltallet, inden for lovgivningens rammer. Cirka 6 % angiver omvendt, at skolelederen har fået pålagt strammere krav til fastsættelsen af de lokale timal.

Figur 6.23 Er der i forbindelse med implementeringen af folkeskolereformen sket ændringer af, hvordan timetallet på den enkelte skole fastsættes? Svarfordeling. Antal og procent.

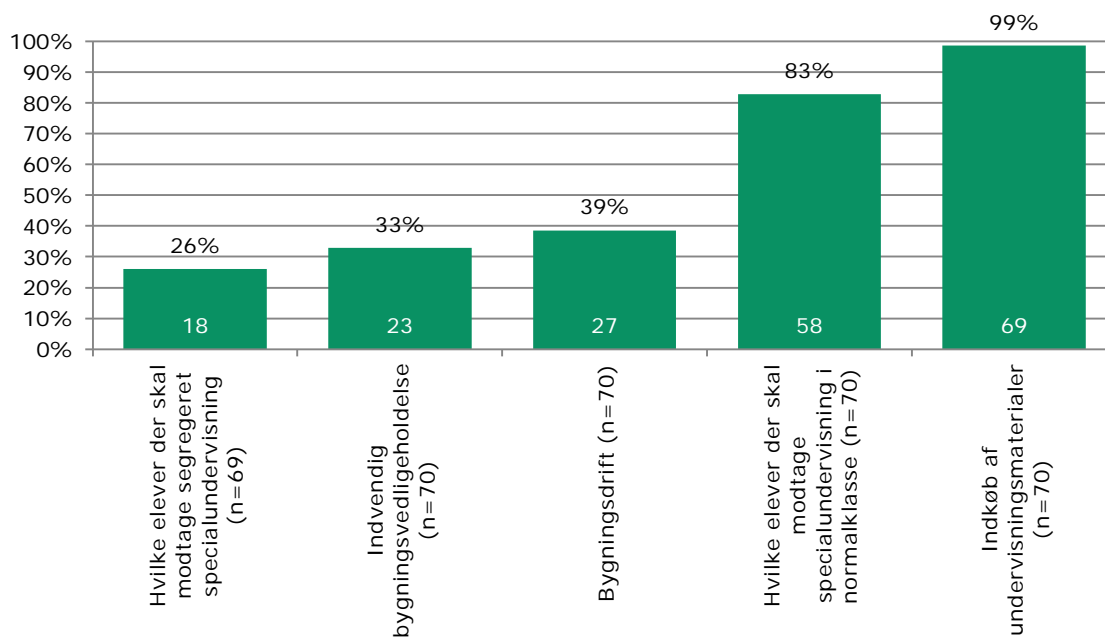


Note: n=69

Øvrige detailområder

Der er i undersøgelsen stillet spørgsmål vedrørende fordelingen af beslutningskompetencen mellem skolelederen og forvaltningen på en række områder. Figur 6.24 viser andelen af kommuner, som for de enkelte områder angiver, at skolelederen enten "helt eller næsten helt" eller "overvejende" træffer de løbende faglige og indholdsmæssige beslutninger.

Figur 6.24 Kommuner, som for de enkelte områder svarer, at skolelederen enten "helt eller næsten helt" eller "overvejende" træffer de løbende faglige og indholdsmæssige beslutninger på den enkelte skole. Antal og procent af alle besvarelser.



Det fremgår af Figur 6.24, at også hvad angår de indholdsmæssige beslutninger, er skoleledernes frihedsgrader mindst på områderne for bygningsdrift, indvendig vedligeholdelse samt segregeret specialundervisning.

For hvert udgiftsområde er kommunerne herefter blevet spurgt til, hvorvidt der er sket ændringer i beslutningsforholdene på de enkelte områder, i forbindelse med implementeringen af reformen. Også i forhold til dette tema er ændringerne ganske begrænsede. Den eneste bemærkelsesværdige ændring er, at ca. 6 % af kommunerne angiver, at skolelederne har fået større beslutningskompetence i forhold til at beslutte, hvilke elever der skal modtage segregeret specialundervisning. Dette er igen i tråd med den generelle tendens imod decentralisering af finansieringsansvaret på dette område, som en del af inklusionsdagsordenen.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00