

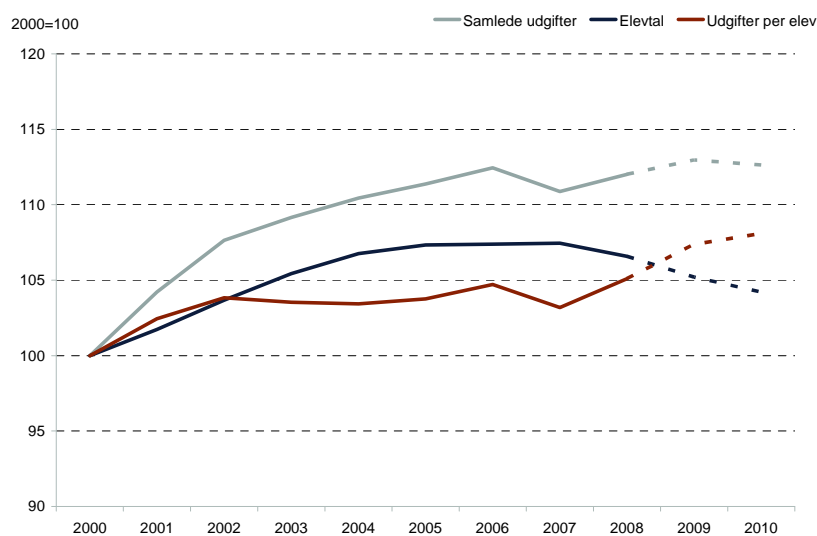
Kapitel 1

Udgifter til Folkeskolen – udvikling og forskelle mellem kommuner

1.1. De samlede udgifter til folkeskolen

De samlede nettodriftsudgifter til folkeskolen er vokset med 12 pct. i faste priser i perioden 2000-2008, jf. figur 1.1, og udgjorde 39 mia. kr. i 2008 (i 2010-priser), som er det sidste regnskabsår, jf. tabel 1.1 nedenfor.

Figur 1.1. Udgifter til folkeskolen, elevtal og udgifter per elev, 2000-2010



Kilde: Undervisningsministeriet, UNI-C og egne beregninger

Anm.: De samlede udgifter er opgjort i faste (2010)priser og udgør nettodriftsudgifter til almindelige folkeskoler, specialundervisning i specialklasser og specialundervisning på specialskoler korrigeret for refusion og tjenestemandspension. Tal for perioden 2000-2008 er regnskabstal, tal for 2009-2010 er skøn baseret på væksten i de kommunale budgetter, jf. boks 1.1. Elevtallet omfatter alle elever i kommunalt finansierede folkeskoletilbud i 1.-10. klasse (almindelige folkeskoler, 10. klassecentre, specialskoler, dagbehandlingstilbud og specialundervisning i regionale tilbud).

Stigningen i udgifterne er hovedsageligt sket frem mod 2005, hvor også elevtallet stiger. Fra 2005 til 2008 er udgiftsniveauet – og elevtallet – omtrent uændret. Det midlertidige fald i de opgjorte udgifter fra 2006 til 2007 må dog antages i et vist omfang at skyldes databrud i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Det er derfor usikkert, om tallene fuldt ud afspejler den underliggende udgiftsudvikling frem til 2008.

Der er (i sagens natur) usikkerhed om udgiftsudviklingen efter 2008, hvor der ikke foreligger regnskabstal. Hvis de samlede nettodriftsudgifter til folkeskolen udvikler sig svarende til den forudsatte reale udgiftsvækst i de kommunale budgetter, jf. også boks 1.1, kan udgifterne i 2009 og 2010 skønnes til henholdsvis 39,3 og 39,2 mia.kr. (i 2010-priser), jf. tabel 1.1. De samlede udgifter må ventes at stagnere fra 2008 til 2010 på grund af faldende elevtal.

Tabel 1.1. Nettodriftsudgifter til folkeskolen og udgifter per elev, 2000-2010											
2010-priser	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ¹
Udgifter i alt (mia. kr.)	34,8	36,3	37,4	38,0	38,4	38,7	39,1	38,6	39,0	39,3	39,2
Indeks udgifter (2000=100)	100,0	104,2	107,6	109,2	110,4	111,4	112,4	110,9	112,0	113,0	112,6
Elevtal (1.000)	564,0	573,7	584,7	594,7	602,2	605,4	605,7	606,0	601,1	593,3	587,8
Indeks elevtal (2000=100)	100,0	101,7	103,7	105,4	106,8	107,3	107,4	107,4	106,6	105,2	104,2
Udgift per elev (1.000 kr.)	61,7	63,2	64,0	63,9	63,8	64,0	64,6	63,6	64,8	66,2	66,7
Indeks udg. pr. elev (2000=100)	100,0	102,4	103,8	103,5	103,4	103,8	104,7	103,2	105,1	107,4	108,1

Kilde: Undervisningsministeriet, UNI-C og egne beregninger.

Anm.: Se anmærkning til figur 1.1.

Note 1) Skøn, jf. boks 1.1.

Den gennemsnitlige udgift pr elev i folkeskolen var cirka 64.800 kr. i 2008 (i 2010-priser), jf. tabel 1.1. Gennemsnitsudgiften per elev i folkeskolen skønnes at være steget med cirka 5 pct. i faste priser i perioden 2000-2008.

Hvis de samlede udgifter til folkeskolen udvikler sig som skønnet fra 2008 til 2010 (svarende til den forudsatte realvækst i de kommunale budgetter), vil den gennemsnitlige udgift per elev vokse med knap 3 pct. fra 2008 til 2010, jf. tabel 1.1. Der knytter sig betydelig usikkerhed til dette skøn. Historisk er der dog erfaring for, at gennemsnitsudgiften per elev er vokset i perioder med faldende elevtal.

Boks 1.1. Skøn over udgifter til folkeskole i 2009 og 2010

Regnskabstal for udgifter til Folkeskolen omfatter aktuelt kun perioden til og med 2008. Tal for 2009 og 2010 er derfor skøn. I det regnskabstallene historisk ligger noget over budgettallene for samme finansår, ville det ikke være retvisende at fremskrive udgiftsudviklingen med niveauet for budgetterne i 2009 og 2010.

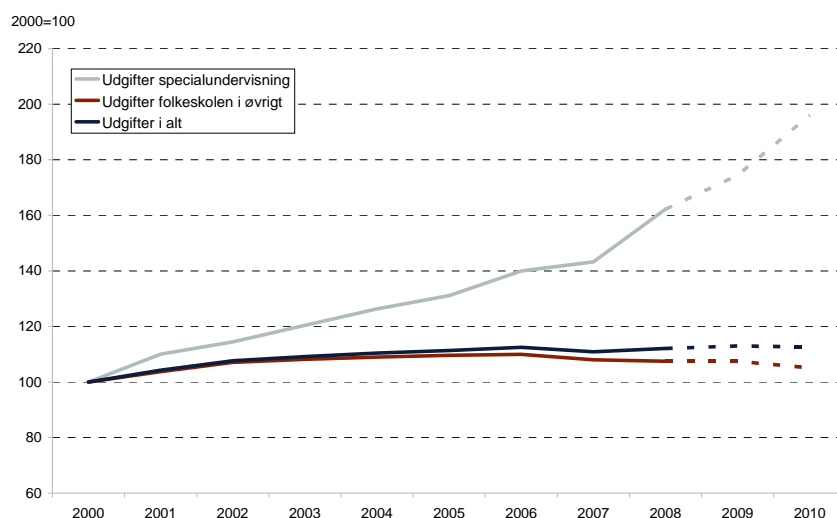
Det er i stedet konkret valgt at fremskrive udgiftsniveauet fra regnskabet for 2008 med de forudsatte årlige vækstprocenter i budgettallene i 2009 og 2010, jf. tabellen nedenfor. Hermed antages de samlede udgifter at vokse med godt 0,8 pct. i faste priser fra 2008 til 2009 og at falde med knap 0,3 pct. fra 2009 til 2010.

2010-priser	2008	2009	2010
Regnskab	38,970 mia.kr.	-	-
Budget	37,986 mia.kr.	38,305 mia.kr.	38,196 mia.kr.
Vækstpct. budget		0,84 pct.	-0,28 pct.
Regnskab 2008 fremskrevet med budgetvækst		39,299 mia.kr.	39,186 mia.kr.

Hvis man alternativt antog, at den gennemsnitlige udgift per elev var uændret i 2009 og 2010, ville de samlede udgifter falde med 1,3 pct. i 2009 og med 0,9 pct. i 2010 svarende til det forudsatte fald i det samlede elevtal i 2009 og 2010.

Mens de samlede udgifter til folkeskolen er steget med cirka 12 pct. fra 2000 til 2008, er udgifterne til specialundervisning i specialklasser og på specialskoler i denne periode vokset med over 60 pct. i faste priser, mens de øvrige nettodriftsudgifter til folkeskolen – udover udgifterne til specialundervisning – kun er vokset med cirka 7,5 pct. i samme periode, jf. figur 1.2.

Figur 1.2. Udgifter til specialundervisning og anden undervisning, 2000-2010



Kilde: Undervisningsministeriet og egne beregninger.

Anm.: Udgifter til specialundervisning kan ikke opgøres med sikkerhed, jf. også boks 1.2, men er i figuren afgrænset som de konterede nettodriftsudgifter til specialundervisning i specialklasser og på specialskoler. Udgifter i øvrigt omfatter de resterende nettodriftsudgifter til folkeskolen, se i øvrigt anmærkning til figur 1.1. Tal for perioden 2000-2008 er regnskabstal, tal for 2009-2010 er skøn baseret på væksten i de kommunale budgetter, jf. boks 1.1.

Det skal understreges, at der ikke findes nogen retvisende opgørelse over udviklingen i de samlede udgifter til specialundervisning, blandt andet på grund af en noget usikker konteringspraksis, jf. også boks 1.2 nedenfor. Som nævnt må der også formodes at være et databrud fra 2006 til 2007 på grund af kommunalreformen, som navnlig kan omfatte udgifterne til specialundervisning. De faktisk konterede udgifter til specialundervisning i specialklasser og på specialskoler giver dog en indikation af udviklingen.

Det er yderst usikkert at skønne over udviklingen i udgifterne til specialundervisning efter 2008. Hvis udviklingen fortsætter som forudsat i de kommunale budgetter for 2009 og 2010, kan udgifterne til specialundervisning i specialklasser og på specialklasser vokse med yderligere godt 30 pct. fra 2008 til 2010, jf. figur 1.2.

Boks 1.2. Udgifter til specialundervisning i folkeskolen

Det er på det foreliggende talgrundlag (de kommunale regnskaber) ikke muligt at isolere de samlede udgifter til specialundervisning og tillige vanskeligt at opgøre det samlede antal elever, som modtager specialundervisning (hverken på landsplan eller i den enkelte kommune).

Det er muligt at opgøre de konterede udgifter til specialundervisning i specialklasser (funktion 3.22.07) og specialundervisning på specialskoler (funktion 3.22.08), men udgiften til specialundervisning i almindelige folkeskoleklasser (under funktion 3.22.01) kan ikke opgøres. Hertil kommer, at der er forskelle i konteringspraksis mellem kommunerne.

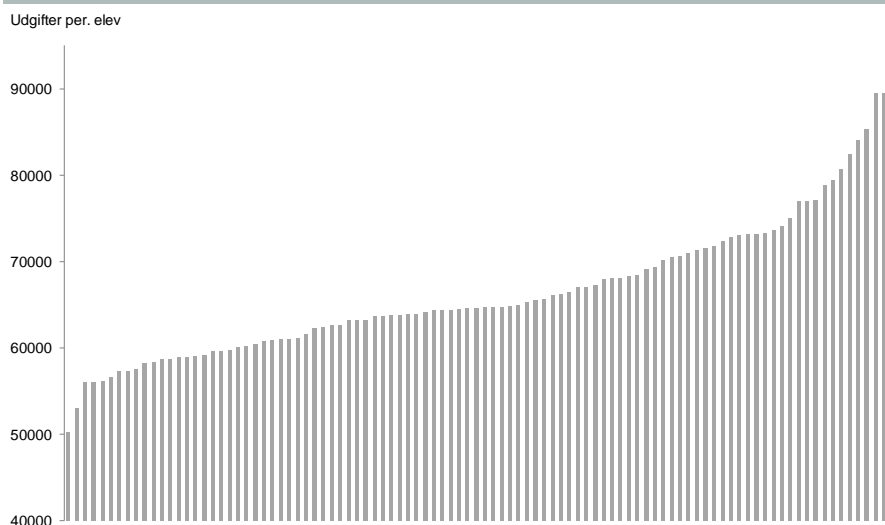
En ny opgørelse fra Deloitte – *Analyse af specialundervisning i folkeskolen* – viser at godt 80 procent af udgifterne til specialundervisning bruges på specialklasser og specialskoler, men kun knap 20 procent går til specialundervisning i almindelige folkeskoleklasser. Det skyldes blandt andet at en elev i specialklasse i de analyserede kommuner koster ca. 185.000 kr. årlig i gennemsnit og en elev på en specialskole i gennemsnit koster ca. 283.000 kr. Det skal sammenholdes med gennemsnitsudgiften på knap 65.000 kr. for en almindelig folkeskoleelev.

Udgiften per elev i folkeskolen påvirkes blandt andet af antallet af elever per lærer og af klassekvotienten. Imidlertid har såvel det gennemsnitlige antal elever per lærer og den gennemsnitlige klassekvotient for hele landet været nogenlunde uændret over den betragtede periode. Derimod er andelen af elever med anden etnisk baggrund end dansk vokset fra ca. otte procent til ca. ti procent siden årtusindskiftet. En større andel elever med anden baggrund end dansk, herunder to-sprogede, må forventes isoleret set at kunne indebære større gennemsnitlige udgifter per elev. Dette viser tidligere *Ressourceforbrug i folkeskolen og effekter på elevernes uddannelsesforløb*, Eskil Heinesen et al, AKF 1999 og *Analyse af kommunernes udgifter pr. elev til folkeskolen*, UNI-C 2010.

1.2. Udgifter til folkeskolen i forskellige kommuner

Der er meget store forskelle på kommunernes gennemsnitlige udgifter til folkeskoleundervisning, jf. figur 1.4. I 2008 spænder niveauet fra ca. 50.000 kr. i den billigste kommune til ca. 90.000 kr. i den dyreste kommune. Dvs. forskellen i gennemsnitsudgiften udgør næsten 40.000 kr. Elevtallet, der benyttes i dette afsnit er en anelse lavere end i afsnit 1.1, da ikke alle elever kan henføres til en bestemt kommune.

Figur 1.4. Nettodriftsudgifter per elev i kommuner, 2008



Kilde: Uni-C, Undervisningsministeriet og egne beregninger
 Anm.: Nettodriftsudgifter til folkeskoler per elev, PL-reguleret til 2010-niveau.

De fem kommuner, der har de højeste, henholdsvis laveste gennemsnitudgifter per elev i 2008, fremgår af tabel 1.2.

Tabel 1.2. Kommuner med højeste og laveste nettodriftsudgifter per elev i 2008

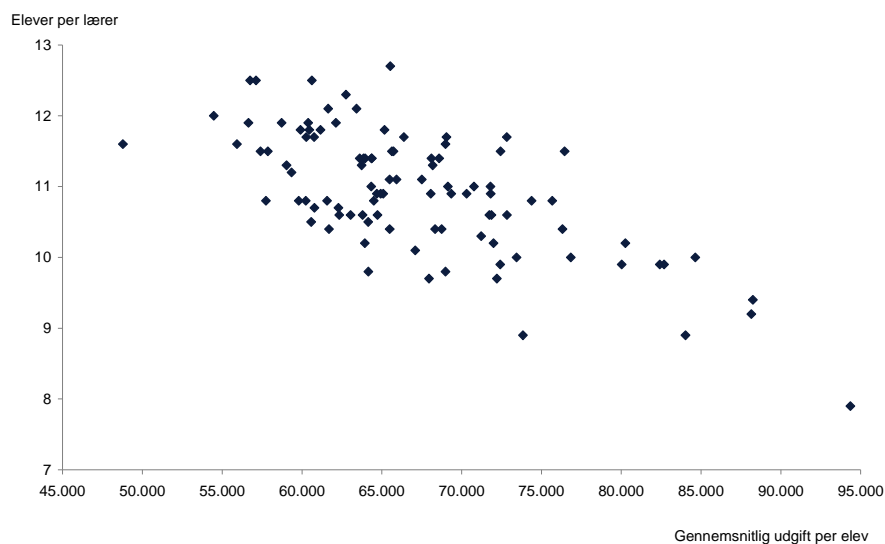
<i>Laveste udgifter</i>	<i>Udgift per elev, kr. (2010-priser)</i>
Løjre	50.223
Skive	53.027
Randers	55.975
Rebild	56.058
Holstebro	56.062
<i>Højeste udgifter</i>	
Samsø	84.022
Brøndby	85.352
Ishøj	89.384
Høje-Taastrup	89.432
Langeland	90.123

Kilde: Uni-C, Undervisningsministeriet og egne beregninger
 Anm.: Se anmærkning til figur 1.5.

UNI-C har for skolens rejsehold undersøgt den kommunale variation i udgifterne i 2008 i undersøgelsen *Analyse af kommunernes udgifter pr. elev til folkeskolen*, UNI-C 2010. For en nærmere forklaring af forskellene henvises til denne analyse.

En af de faktorer, som undersøgelsen afdækker som betydningsfulde, er antal elever per lærerårsværk. Som det fremgår af figur 1.5, er der en tendens til, at få elever pr. lærer følges med høje udgifter.

Figur 1.5. Kommunale nettodriftsudgifter per elev og antal elever per lærer, 2008

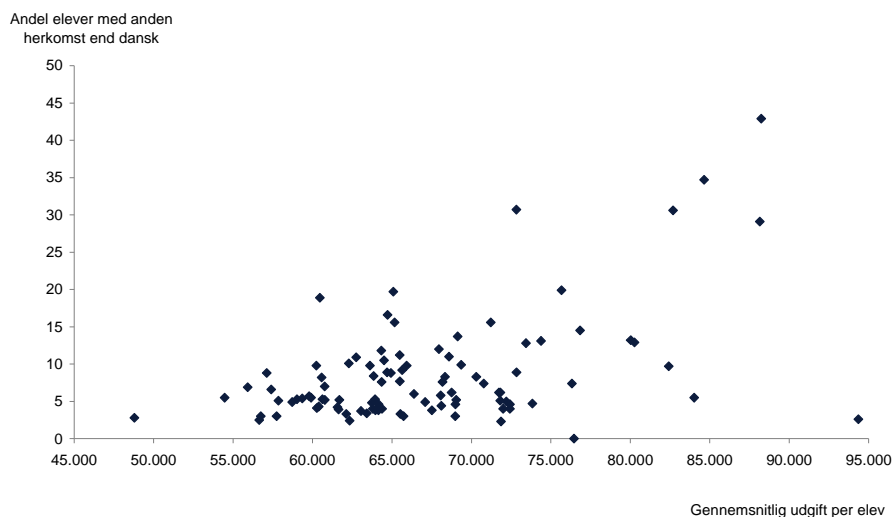


Kilde: Uni-C, Undervisningsministeriet og egne beregninger

Anm.: Se anmærkning til figur 1.4. Antal elever per lærerårsværk for skoleåret 2008/2009.

Undersøgelsen viser også, at kommuner med meget høje gennemsnitsudgifter per elev også har en høj andel efterkommere efter indvandrere blandt eleverne. Denne sammenhæng er illustreret for alle med anden etnisk baggrund i figur 1.6, som viser, at høje gennemsnitsudgifter pr. elev følges med en høj andel elever med anden etnisk baggrund end dansk.

Figur 1.6. Kommunale nettodriftsudgifter per elev og andel elever med anden herkomst end dansk, 2008



Kilde: Uni-C, Undervisningsministeriet og egne beregninger

Anm.: Se anmærkning til figur 1.4. Andel elever i grundskolen med anden etnisk baggrund end dansk i skoleåret 2008/2009.

1.3. Udviklingen i kommunale folkeskoleudgifter i forskellige kommuner

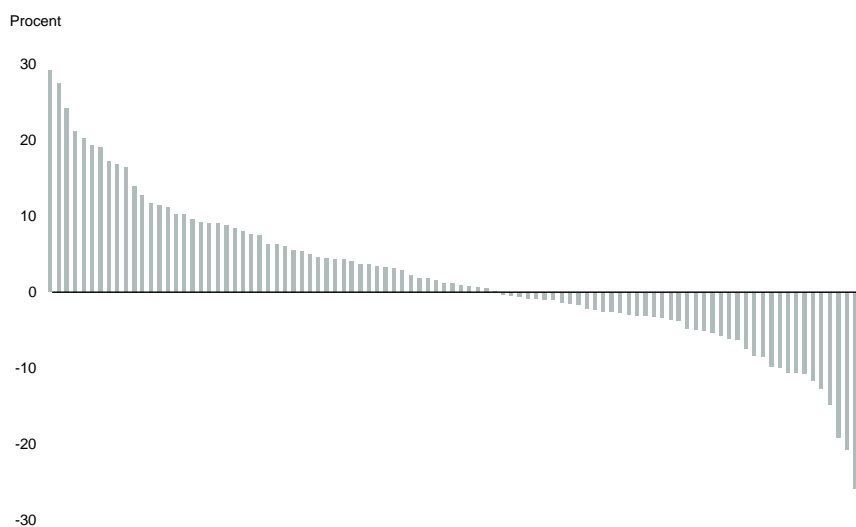
Det bemærkes, at de i dette afsnit anvendte gennemsnitsudgifter per elev på kommuneniveau alene omfatter nettodriftsudgifter til almindelig folkeskoleundervisning. I modsætning hertil omfattede de anvendte gennemsnitsudgifter for hele landet i afsnit 1.1 og 1.2 også udgifter til specialundervisning. Det indebærer, at gennemsnitsudgifterne per elev i analyserne i dette afsnit er lidt lavere end de tidligere viste tal.

Den lidt snævrere udgiftsdefinition giver færre vanskeligheder med at håndtere databrud som følge af kommunalreformen, hvor en del af ansvaret for specialundervisning flyttede fra amter til kommuner.

Ligesom der er store forskelle i de kommunale udgifter per elev i 2008, er der meget store forskelle på *ændringerne* i de kommunale gennemsnitsudgifter per elev fra 2000 til 2008, jf. figur 1.7.

I nogle kommuner er gennemsnitsudgiften per elev vokset med op mod 30 pct. i faste priser i perioden 2000-2008, mens den i andre kommuner er faldet med næsten 30 pct. i den samme periode. Der er dog en vis usikkerhed knyttet til de beregnede ændringer i nogle kommuner på grund af kommunalreformen.

Figur 1.7. Ændring i nettodriftsudgifter per elev i kommuner, 2000-2008



Kilde: Indenrigsministeriets nøgletal

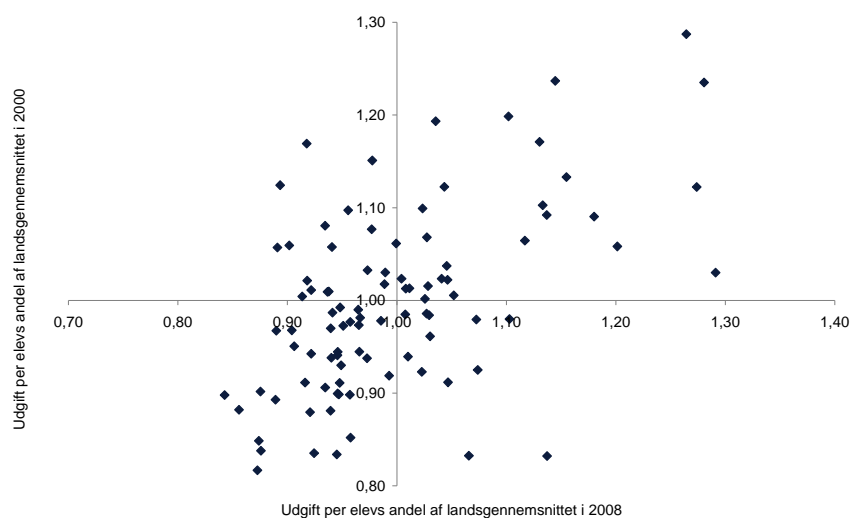
Anm.: Udgifter eksklusiv specialundervisning i segregerede former. De beregnede ændringer over tid kan være påvirket af databrud i forbindelse med kommunalreformen, herunder som følge af kommunesammenlægninger.

Ændringerne i de kommunale udgifter per elev indebærer, at der er sket ændringer i kommunernes placering i udgiftsfordelingen fra 2000 til 2008. Det er med andre ord ikke konsekvent de samme kommuner, der har udgifter per elev, der ligger over henholdsvis under landsgennemsnittet både i 2000 og 2008.

Figur 1.8 illustrerer kommunernes mobilitet i fordelingen af udgifter per elev fra 2000 til 2008. De kommuner, der ligger i det øverste højre kvadrant i figuren, har udgifter per elev over landsgennemsnittet både i 2000 og 2008, mens kommunerne i det nederste venstre kvadrant har udgifter per elev under landsgennemsnittet både i 2000 og 2008.

Kommunerne i det øverste venstre kvadrant havde derimod udgifter per elev, der lå over landsgennemsnittet i 2000, men er under landsgennemsnittet i 2008. Tilsvarende havde kommunerne i det nederste højre kvadrant udgifter per elev, der lå under landsgennemsnittet i 2000, men ligger over landsgennemsnittet i 2008.

Figur 1.8. Kommunernes mobilitet i udgiftsfordelingen



Kilde: Indenrigsministeriets nøgletal

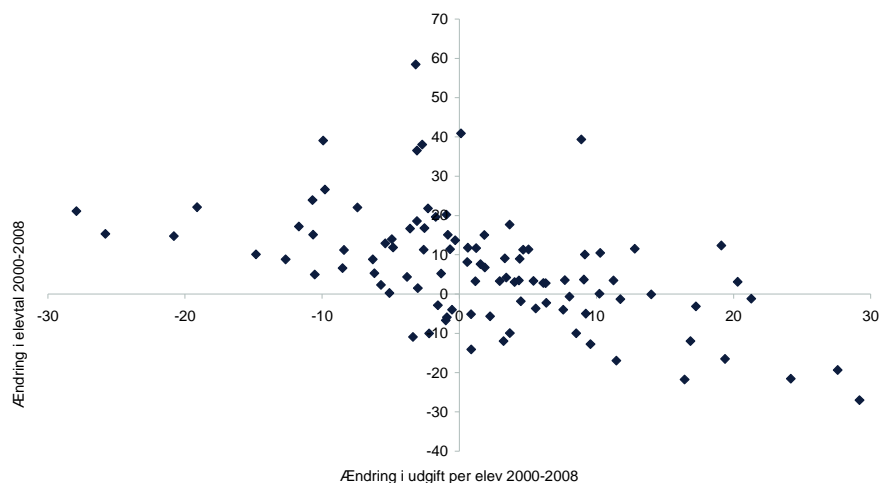
Anm.: Se anmærkning til figur 1.7.

Tidligere analyser af udviklingen i folkeskoleudgifterne indtil 1990'erne har peget på en særlig tendens til stigende udgifter per elev i kommuner med faldende elevtal (hvorimod stigende elevtal ikke udløste et tilsvarende fald i gennemsnitsudgiften per elev). Baggrunden herfor antages at være, at det er vanskeligt for kommunerne hurtigt at tilpasse ressourceindsatsen til et faldende undervisningsbehov.

Som det fremgår af figur 1.10 kan en sådan tendens genfindes i udviklingen fra 2000 til 2008. I kommuner, hvor elevtallet er faldet forholdsvis meget, er udgiften per elev ofte også steget forholdsvis meget.

Omvendt er der også en tendens til, at gennemsnitudgiften per elev – relativt set – er faldet i kommuner, hvor elevtallet er steget. Dvs. der ser ikke umiddelbart ud til at være helt den samme asymmetri i udviklingen, som man tidligere har observeret.

Figur 1.9. Udgiftsændringer og ændringer i elevtal, 2000-2008



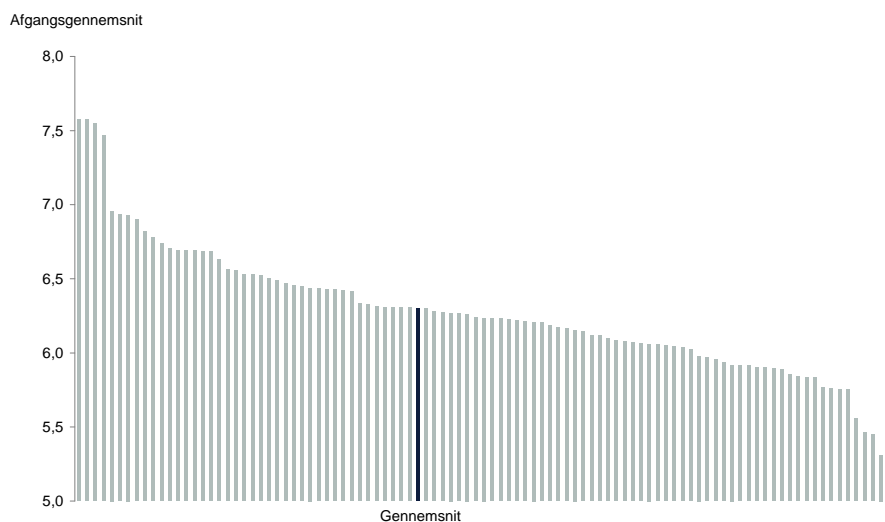
Kilde: Indenrigsministeriets nøgletal

Anm.: Se anmærkning til figur 1.7. Elevtal i skoleår 2000/2001-2008/2009.

1.4. Resultater af folkeskoleundervisningen og udgifter per elev i kommunerne

Der er ret store forskelle i resultaterne af folkeskoleundervisningen på tværs af kommuner, som fx kan måles ved gennemsnitskaraktererne ved 9. klasses afgangseksamen, jf. figur 1.10.

Figur 1.10. Eksamens karakterer i 9. klasse i kommuner, 2008



Kilde: UNI-C.

Anm.: Karaktergennemsnit (efter ny 7-trinsskala) ved 9. klasses afgangsprøve i 2008.

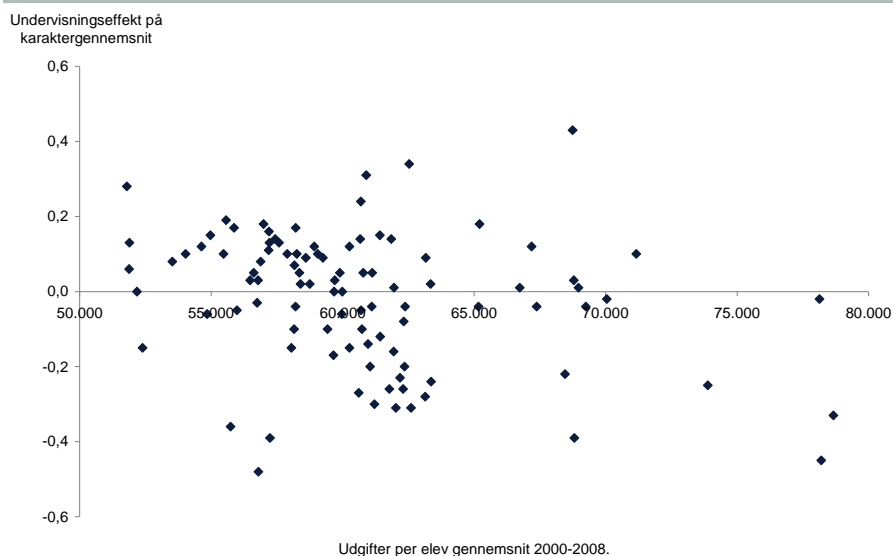
En del af disse forskelle kan dog tilskrives karakteristiske forskelle i elevernes sociale baggrund, herunder især forældrenes uddannelsesniveau, som ifølge en lang række undersøgelser må forventes at have væsentlig betydning for elevernes eksamensresultater.

Korrigerer man herfor, så man estimerer en undervisningseffekt, kunne man umiddelbart forvente en positiv sammenhæng mellem korrigerede elevresultater og kommunens økonomiske ressourceindsats per elev. Desto flere ressourcer. Desto mere løftes børn uanset baggrund.

En række statistiske undersøgelser peger dog på, at der hverken på tværs af lande eller på tværs af lokale politiske enheder i det enkelte land er nogen nævneværdig sammenhæng mellem niveauet for udgiften per elev og resultaterne af undervisningen, fx målt på eksamenskarakterer korrigeret for elevernes sociale baggrund mv., jf. også boks 1.3 nedenfor.

Som det fremgår af figur 1.11, ser der heller ikke ud til at være nogen klar sammenhæng mellem undervisningseffekten på karaktergennemsnittet og kommunernes gennemsnitlige udgifter per elev i årene 2000-2008.

Figur 1.11. Eksamenskarakterer 9. klasse og udgifter per elev i kommuner



Kilde: Indenrigsministeriets nøgletal, UNI-C og egne beregninger.

Anm.: Vedr. udgifter per elev er opgjort som gennemsnit af de årlige udgifter i perioden 2000-2008, idet karakterresultaterne efter 9. klasse må antages at være en konsekvens af den samlede undervisningsindsats i de forudgående år. For beskrivelse af de korrigerede karakterer henvises til UNI-C.

Boks 1.3. Statistiske analyser af sammenhængen mellem gennemsnitsudgift per elev og resultater af undervisningen

En sådan statistisk analyse, som fokuserer på elevernes eksamensresultater, er CEPOS' analyse fra august 2009: *Sammenhængen mellem kommunernes udgifter til skole drift og skolens undervisningsresultater*. En anden analyse, som primært fokuserer på elevernes videre uddannelsesforløb er AKF's analyse fra 1999: *Ressourceforbrug i folkeskolen og effekter på elevernes uddannelsesforløb*. En tredje analyse er Simon Calmar Andersen og Peter Bjerre Mortensen's artikel fra 2009: *Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship?*, Journal of Public Administration Research and Theory. Fælles for analyserne er, at de viser at skolens resultater ikke i væsentlig grad påvirkes af kommunens udgiftsniveau. Simon Calmar Andersen og Peter Bjerre Mortensen's artikel viser dog at stabilitet i budgetterne giver udslag i bedre resultater, mens selve udgiftsniveauet ikke er af afgørende betydning.