

CEPOS

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger

CEPOS arbejdspapir nr. 7



CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på www.cepos.dk, men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget,
Landgreven 3, 3. sal, 1301 København K
Telefon: 33 45 60 30 eller fax: 33 45 60 45
E-mail: info@cepos.dk

© Copyright: 2009 CEPOS, Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

1. udgave, 1. oplag 2010

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

© Copyright omslag: 2010 CEPOS

© Copyright forsidebillede: Omar Ingerslev

© Omslagslayout: CEPOS

Tryk: Forlaget CEPOS

Forlag: Forlaget CEPOS

Oplag: 70

ISBN nr.: 978-87-92581-06-8

Januar 2010

Den fysiske tilstand af folkeskoler og frie grundskolers bygninger

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

CEPOS arbejdspapir nr. 7

Januar, 2010

Indhold

Forord	8
Sammenfatning	10
Skolevedligeholdelse. Hvor meget og hvorfor?.....	12
Hvor meget betyder incitamenterne til at nedprioritere vedligeholdelse i praksis?.....	18
Analysen af vedligeholdelsesstand i frie grundskoler	20
Styrelse og finansiering i frie grundskoler og folkeskoler	21
Vedligeholdelsestilstanden i folkeskoler og frie grundskoler	27
Perspektivet	30
Referencer	32
Bilag - spørgeskemaundersøgelsen:.....	33

Forord

I løbet af 2009 har spørgsmålet om tildeling af flere penge til vedligeholdelse af kommunernes folkeskoler indtaget en central plads i hele debatten om velfærdsstatens situation. Der er fremkommet flere undersøgelser af problemstillingen, og det har været fælles for disse undersøgelser, at de er initieret af parter, som står med en stor og direkte interesse i at udvirke tilførsel af flere penge til kommunerne og deres skoler. Rent faktisk er der også i foråret 2009 blevet indgået aftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om tilførsel af flere penge til kommunerne.

På denne baggrund må det forekomme væsentligt at få undersøgt spørgsmålet om, hvordan det kan være, at kommunerne har anbragt sig i den situation, at deres skolebygninger ikke er blevet vedligeholdt tilfredsstillende. Her er det nærliggende at se på, om den styringsform, som gælder i den kommunale verden, er indrettet, så den lægger op til, at anvendelse af penge til vedligeholdelse systematisk bliver nedprioriteret. Til det formål er der i dette arbejdsrapport har jeg indgået et samarbejde med Danmarks Privatskoleforening om at gennemføre en undersøgelse af den fysiske tilstand af privatskolars bygninger. Herved lader det sig nemlig belyse, hvorvidt privatskoler med deres anderledes styrelse forholder sig anderledes i forhold til at påtage sig ansvaret for at vedligeholde deres bygninger.

Undersøgelsen er gennemført i et samarbejde med Danmarks Privatskoleforening. Foreningen har formidlet kontakt til medlemsskolerne og i øvrigt respekteret, at undersøgelsen gennemføres i fuld forskningsfrihed. Foreningen har ikke økonomisk støttet undersøgelsen. Jeg vil takke Danmarks Privatskoleforening for samarbejdet.

Januar 2010

Henrik Christoffersen

Sammenfatning

Kommunerne har i 2009 ud over den traditionelle opjustering af bloktilskud fået tildelt et milliardbeløb til anlægs- og vedligeholdelsesarbejder. Det har været en særlig begrundelse, at de kommunale folkeskoler er nedslidte, fordi kommunerne er så økonomisk pressede, at de ikke har kunnet overkomme vedligeholdelsesopgaven. Organisationen Skole og Samfund startede debatten om nedslidte folkeskoler, da organisationen i begyndelsen af året fremlagde en undersøgelse baseret på spørgeskemabesvarelser fra folkeskolerne. Den nærværende undersøgelse sigter imod at belyse vedligeholdelsestilstanden i frie grundskoler, og dette er gjort ved at anvende et spørgeskema identisk med skemaet i Skole og Samfunds undersøgelse af vedligeholdelsestilstanden i folkeskolerne. Herved bliver en umiddelbar sammenligning mulig. Skemaerne er sendt til de frie skoler, som er medlem af Danmarks Privatskoleforening, som gennemgående rummer de større frie grundskoler og som dækker knap halvdelen af de elever, som går i de frie grundskoler.

Det er undersøgelsens udgangspunkt, at vedligeholdelsesindsatsen i skolerne kan være styret i større eller mindre udstrækning af de incitament, som de besluttende parter står over for, og som er givet i kraft af de finansieringsordninger og de beslutningssystemer, som findes. Da såvel finansieringsordninger som beslutningssystemer er forskellige i folkeskoler og frie grundskoler og rummer forskellige incitamentsstrukturer, er det undersøgelsens hypotese, at der også findes systematiske forskelle i den vedligeholdelsestilstand, som indrapporteres fra folkeskoler og frie grundskoler.

Den gennemførte undersøgelse bekræfter denne hypotese. Folkeskolernes indberetninger viser en væsentligt dårligere vedligeholdelsestilstand end hvad der kendetegner de frie grundskoler. Det vises imidlertid også, at folkeskolerne som gennemsnit har omkring 12 procent flere penge til rådighed per elev end de frie grundskoler, således at den dårligere vedligeholdelsestilstand i folkeskolerne

vanskeligt kan tilskrives pengemangel. Resultaterne underbygger derved, at forskellene i vedligeholdelsestilstand kan forbindes med en incitamentsstruktur i folkeskolerne, hvor skolerne har mulighed for at opnå supplerende pengetilførsel, såfremt eksempelvis vedligeholdelsesbehovet viser sig at være iøjnefaldende. En sådan mulighed for supplerende pengetilførsel består ikke for de frie grundskolers vedkommende.

Papiret afsluttes med en diskussion af perspektiverne i den tilvejebragte nye viden. Det er en mulighed at privatisere kommunale skolebygninger, men i et videre perspektiv peger analysen også i retning af, at den organiseringsmodel, som gælder for de frie grundskoler, ser ud til i det hele taget at understøtte en ansvarlighed. Det er et argument for en organiseringsmåde kendetegnet ved ansvarliggørelse gennem frivillighed, eget betalingsbidrag og definitivt afgrænset offentligt finansieringsbidrag.

Skolevedligeholdelse. Hvor meget og hvorfor?

De danske skoler er for hovedpartens vedkommende kommunale folkeskoler, men en del er private frie grundskoler. Driften af skolerne indebærer under alle omstændigheder, at skolerne som led i deres opgavevaretagelse står over for at skulle løse en vedligeholdelsesopgave. Der foregår slid på en bygningsmasse og på inventar og udendørsanlæg. Sådant slid fordrer, at der løbende eller fra tid til anden, når behovet findes tilstrækkeligt presserende, sættes ind med udbedringer og forbedringer.

Der er i 2009 blevet fremlagt flere undersøgelser af de kommunale folkeskolars vedligeholdelsestilstand:

Kommunernes Landsforening (2009) opgør mål for kommunernes vedligeholdelsesbehov i en fremtidig periode og for kommunernes aktuelle vedligeholdelseefterslæb set i forhold til et anbefalet vedligeholdelsesniveau. For 2009 findes en forskel mellem kommunernes budgetterede udgifter til vedligeholdelse og det reelle behov på folkeskolens område på knap 1,4 milliard kroner.

Skole og Samfund (2009) er en mere oversigtlig undersøgelse baseret på spørgeskemaer til folkeskolerne, hvor skoleledernes og skolebestyrelsesformændenes vurdering af bygningernes fysiske tilstand indhentes. I rapporten fra denne undersøgelse redegøres ikke alene for samlede mål for folkeskolerne under ét, men der gives også en beskrivelse af den variation, som består mellem folkeskolerne. Sammenfattende når undersøgelsen frem til konklusionen, at "Undersøgelsen tegner et deprimerende billede. ... 3 ud af 4 skoler har måttet udskyde nødvendige vedligeholdelsesarbejder på grund af mangel på penge, og kun hver tredje skolebestyrelsesformand finder, at vedligeholdelsesstandarden på hans skole er i orden."

Der tegnes således alt i alt et billede af en dansk folkeskole, som er præget af en mangelfuld vedligeholdelsestilstand, om end der ser ud til at være betydelige forskelle fra skole til skole.

Begge de to refererede undersøgelser peger på en enkelt forklaring på, hvorfor folkeskolens skoler befinder sig i en mangelfuld vedligeholdelsestilstand, nemlig pengemangel. KL (2009) angiver, at kommunerne ikke, trods deres fulde udnyttelse af de økonomiske rammer, der er aftalt med regeringen, budgetterer med brug af så mange penge til skolevedligeholdelse, som de finder behov for. Skole og Samfund (2009) peger direkte på pengemangel som problemet.

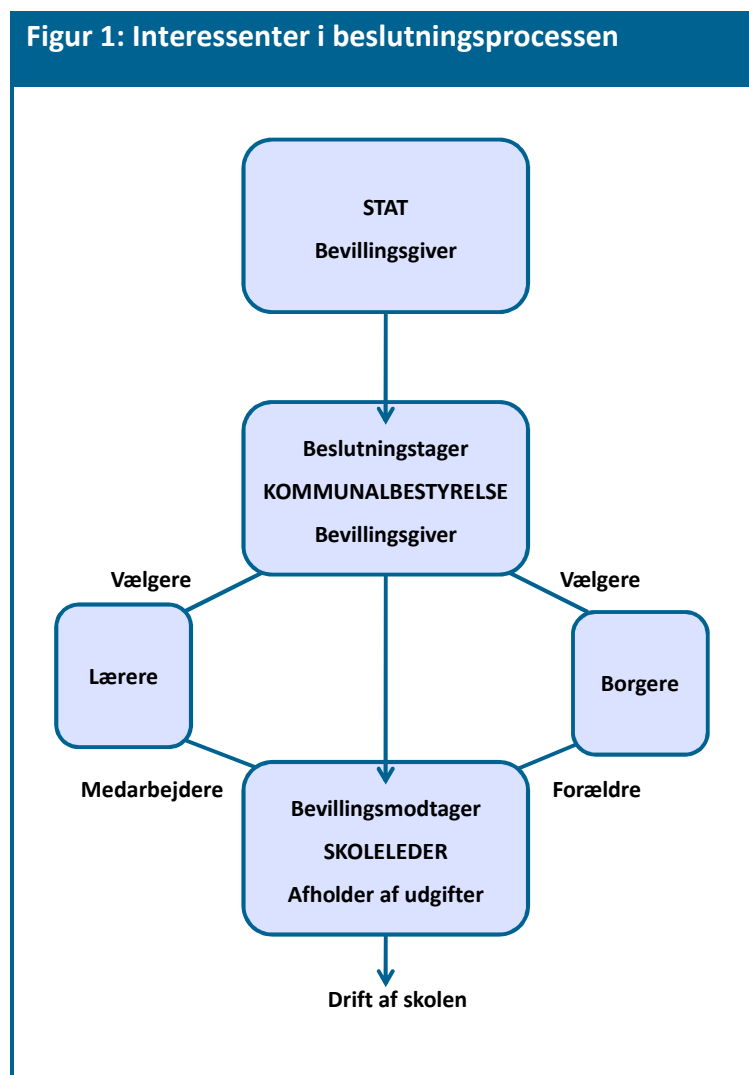
I princippet kunne der også tænkes andre forklaringer end pengemangel på den mangelfulde vedligeholdelsestilstand. Det er således en mulighed, at vedligeholdelse prioriteres relativt lavt i de beslutningsprocesser, som foregår i de enkelte kommuner og på de enkelte folkeskoler inden for de budgetrammer, som skolerne får udstukket af kommunalbestyrelsen. Under antagelse af, at et bygningsanlæg har en given økonomisk levetid, og at nedslidning i øvrigt foregår efter et bestemt mønster, samt under antagelse om, at kommunen ønsker en bestemt bygningsstandard, kan der opgøres en optimal vedligeholdelsesindsats, som i det lange løb vil minimere de gennemsnitlige årlige omkostninger til vedligeholdelse. I KL (2009) opereres med en sådan forestilling om optimal vedligeholdelse. I forhold hertil er det spørgsmålet, hvilke incitamenter hos de centrale beslutningstagere, der har været årsagen til, at vedligeholdelsesindsatsen i det kommunale skolevæsen er blevet prioriteret lavere end svarende til den optimale indsats.

Det er en almen antagelse i økonomisk teori, at alle individer træffer beslutninger, der maksimerer deres egen behovstilfredsstillelse. Der må således hos de centrale beslutningstagere have været en række parametre, der har været betragtet som vigtigere end minimeringen af de gennemsnitlige årlige omkostninger til vedligeholdelse af skolebygninger.

De hensyn, som de centrale beslutningstagere, kommunalbestyrelserne og skolelederne, gør gældende, må forstås i forhold til de interessenter, der tager del i beslutningsprocessen, og i forhold til de

relationer mellem beslutningstagere og øvrige interessenter, som gælder i kraft af beslutningskompetencer, demokratiske valg, ansættelsesforhold og brugerrelationer.

De væsentlige interessenter og deres roller i beslutningsprocessen omkring skolernes vedligeholdelsesindsats er beskrevet i figur 1.

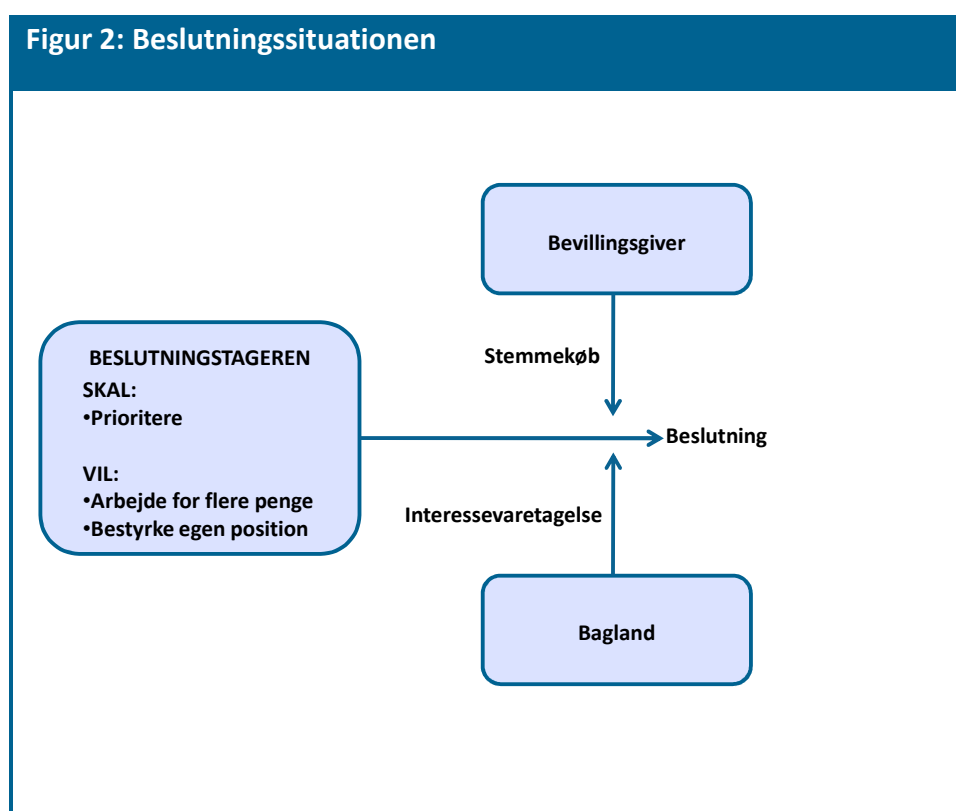


Kommunalbestyrelsen er beslutningstager i forhold til at fastlægge de enkelte skolers budget, og den er bevillingsmodtager i forhold til *staten*, som fastlægger den samlede økonomiske ramme for kommunen

tillige med restriktioner på kommunernes prioriteringsbeslutninger. Kommunalpolitikernes bagland er *vælgerne*.

Skolelederen er beslutningstager i forhold til at udmønte anvendelsen af skolens budget, ligesom lederen er bevillingsmodtager i forhold til kommunalbestyrelsen. Skolelederens bagland er dels *lærerne* som medarbejdere på skolen dels *forældrene* som brugere.

Når beslutningstagerne skal træffe deres beslutninger under indvirken af de øvrige involverede interessenter og drevet af ønske om at tilgodese egen nytte, befinder de sig i en beslutningssituation som beskrevet i figur 2.



Umiddelbart er det en prioriteringsopgave, som beslutningstagerne, såvel kommunalbestyrelse som skoleleder, er pålagt. I en enkel betragtning er det politikerne i kommunalbestyrelsen, som beslutter den overordnede prioritering af ressourcer gennem vedtagelsen af kommunens budget, og det er de enkelte kommunale institutioners

leder, som træffer de udfyldende beslutninger om den konkrete ressourceanvendelse inden for budgettets rammer. Der findes fra kommune til kommune forskelle hvad angår budgettets detaljeringsgrad i forhold til de decentrale institutioners økonomiske frihedsrum. Ligeledes findes der forskelle hvad angår kompetencer, som udøves af centralforvaltningen i mellemrummet mellem kommunalbestyrelsen og de udførende institutioner.

Når kommunalbestyrelsesmedlemmer og skoleledere skal træffe beslutninger om ressourceanvendelse i folkeskolerne, befinder de sig i beslutningssituationer, hvor de må indse, at det vil være rationelt at tage en række hensyn i betragtning. På begge beslutningsniveauer er der både et bagland og et overordnet bevillingsniveau at forholde sig til.

Kommunalpolitikernes bagland er vælgerne, og den rationelle kommunalpolitiker, som gerne vil genvælges, vil da have et incitament til at prioritere den ressourceanvendelse, som vælgerne finder mest overbevisende. Skolelederens bagland er medarbejderne og forældrene på skolen, og den rationelle skoleleder vil have et incitament til at foretage prioriteringer, som medarbejderne og forældrene kan billige.

Kommunalpolitikernes overordnede bevillingsniveau er staten, og den rationelle kommunalpolitiker vil have et incitament til at foretage prioriteringer, som stiller kommunen og kommunerne i fællesskab så stærkt som muligt i forhandlinger med regeringen om kommunernes økonomi. Skolelederens overordnede bevillingsniveau er kommunalbestyrelsen, og den rationelle skoleleder vil have et incitament til at foretage prioriteringer, som stiller skolen så stærkt som muligt i forhandlinger med kommunalbestyrelsen om størrelsen på skolens kommende budget.

Denne incitamentsstruktur kan give anledning til opstilling af et sæt af hypoteser om, at der fungerer incitamentet i kommunerne - både

centralt i kommunalbestyrelsen og decentralt i skolerne - til at nedprioritere anvendelse af økonomiske ressourcer til skolevedligeholdelse. Et sådant sæt af hypoteser er formuleret i figur 3.

Figur 3: Hypoteser om incitamenter hos beslutningstagerne til at nedprioritere vedligeholdelse af folkeskolerne

	Incitamenter i forhold til bagland:	Incitamenter i forhold til finansieringskilden:
	a) vælgerne	a) kommunens forhold til staten
	b) medarbejderne/forældrene	b) skolens forhold til kommunen
a) Politik		
Kommunalbestyrelsen	Kommunalpolitikere vil stå stærkere i kampen om vælgeres stemmer ved at bruge pengene på noget andet end vedligeholdelse, da nedslidning ikke ses før valgperioden er udløbet	Kommunalbestyrelserne vil gennem KL stå stærkere i forhandlinger med regeringen om flere penge, hvis det viser sig – eksempelvis ved skolenedslidning – at de aktuelle budgettrammer ikke slår til
b) Ledelse		
Skolelederen	Skolelederen vil stå stærkere i forhold til medarbejderne og forældrene hvis budgettet bruges på lønkontoen end til vedligeholdelse	Skolen vil stå stærkere i forhandlinger med centralforvaltningen og kommunalbestyrelsen, hvis det viser sig, at skolen er nedslidt og mangler penge til vedligeholdelse

Den rationelt agerende kommunalpolitiker eller skoleleder har et incitament til at nedprioritere anvendelse af penge på vedligeholdelse, men de pågældende lader sig ikke nødvendigvis lede, hverken helt eller delvis, af sådanne incitamenter. For politikernes vedkommende kan ideologi nærliggende være det afgørende, og for skolelederne kan det nærliggende være loyalitet og faglige normer, som er udslagsgivende.

Hvor meget betyder incitamenterne til at nedprioritere vedligeholdelse i praksis?

I praksis er det vanskeligt fuldt at efterprøve gyldigheden af et sæt af hypoteser som det opstillede i diagrammet. Det er imidlertid muligt at foretage en delvis efterprøvning. Der er nemlig skoler i Danmark, som ikke er kommunale, og som ikke er indlejret i samme incitamentsstruktur som de kommunale skoler, nemlig de frie grundskoler eller privatskoler. Herved rejser der sig spørgsmålet, om skoler indlejret i forskellige incitamentsstrukturer i forhold til at foretage vedligeholdelse også udviser systematiske forskelle i indsats.

Det som først og fremmest adskiller incitamentsstruktur omkring kommunale folkeskoler og omkring frie grundskoler er det forhold, at der ikke fungerer et politisk niveau med direkte kompetencer i forhold til de frie grundskoler. Den overordnede ledelse i de frie grundskoler er placeret hos en bestyrelse, som primært er sammensat af forældre valgt ved direkte valg i forældrekrædsen. Bestyrelsen står over for en økonomi, hvor den altovervejende del af skolens indtægter er givet ved et offentligt tilskud, som beregnes ved hjælp af en automatisk beregningsmekanisme. Skolen har derved ingen mulighed for at påvirke det offentlige tilskud, og underskud i skolens økonomi kan under ingen omstændigheder udløse øgede offentlige tilskud. Derudover fastsætter bestyrelsen niveauet for forældrebetaling. Der opereres i princippet med en fast takst uafhængig af forældres indkomst og betalingsevne. I tilfælde af underskud kan genopretning ske ved hævnning af forældrebetaling eller reduktion af udgiftsniveau samt ved tiltrækning af nye elever. Det vil imidlertid normalt være vanskeligt at forene øgning af forældrebetaling med tiltrækning af flere betalende elever. Derved indebærer de frie grundskolers rammevilkår, at det vil være særdeles problematisk for disse skoler at bringe sig i en underskudssituation og herunder i en situation, hvor der akkumuleres behov for afholdelse af store engangsudgifter til genopretning af bygninger og inventar m.v. Dette kan i sidste ende indebære, at skolen

må lukke, hvilket indebærer, at skoleledelsen og medarbejderne mister deres job.

Det må altså antages, at de frie grundskoler og deres bestyrelser står med andre incitamenters forhold til finansieringskilden end tilfældet er i folkeskolerne. Denne indsigt kan give anledning til at formulere hypotesen, at de frie grundskoler ikke akkumulerer så store vedligeholdelsesefterslæb som folkeskolerne gør.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at mange kommuner har en bevillingsmodel for deres folkeskoler, hvor pengene i form af hele eller dele af gennemsnitsomkostningen følger eleven i forbindelse med skoleskift mellem kommunens skoler, jfr. Undervisningsministeriet (2000) og Finansministeriet (2003). Tilsvarende vil skolens bevilling blive reduceret med en fast takst, hvis eleven går til en fri grundskole eller en skole i en anden kommune, såfremt skolen udvikler sig på en måde, som ikke findes attraktiv af brugerne. Det gælder i sagens natur også, såfremt manglende vedligeholdelse på en kommunal folkeskole fører til elevflugt. Det er dog i de fleste tilfælde utænkeligt, at en kommunal skole må lukke på grund af dårlig økonomi. Det hænger sammen med, at kommunen har pligt til at tilbyde undervisning til alle kommunens børn, og de øvrige skoler i lokalområdet ikke vil have kapacitet til at tage alle børnene fra skolen med den dårlige vedligeholdelsesstandard. I folkeskolen giver manglende vedligeholdelse altså for den enkelte skole nærmere udsigt til en merbevilling fremfor en lukning.

Analysen af vedligeholdelsesstand i frie grundskoler

I det følgende efterprøver vi den netop formulerede hypotese. Det gør vi ved at stille frie grundskoler over for de samme spørgsmål, som er anvendt i forhold til folkeskoler i undersøgelsen i Skole og Samfund (2009). Vores undersøgelse blandt frie grundskoler er gennemført ved et samarbejde med Danmarks Privatskoleforening, således at samtlige skoler, som er medlem af Danmarks Privatskoleforening er blevet stillet over for de samme spørgsmål, som blev anvendt af Skole og Samfund. Danmarks Privatskoleforening har 123 medlemsskoler, og foreningen rummer herved frie grundskoler med et elevgrundlag svarende til omkring 45 procent af alle elever i de frie grundskoler. Vores undersøgelse er i øvrigt tilrettelagt, så spørgsmål er fremsendt til skolerne i elektronisk form, og så svar alene er blevet tilbagesendt til forskerne bag undersøgelsen, der sikrer de enkelte respondenter anonymitet.

Der er indkommet 86 svar på de udsendte spørgeskemaer. Der er ikke systematiske skævheder i henseende til skolestørrelse eller geografi i det indkomne materiale.

Det anvendte spørgeskema findes gengivet som bilag.

I det følgende sammenholdes resultaterne fra spørgeundersøgelsen til de frie grundskoler med de resultater, som er fremlagt i Skole og Samfund (2009). Forinden redegøres nærmere for de styrelses- og finansieringsforhold, som gælder i forhold til frie grundskoler såvel som i forhold til de kommunale folkeskoler.

Styrelse og finansiering i frie grundskoler og folkeskoler

Styrelse på skoleområdet

De kommunale folkeskoler falder ind under kommunernes almindelige opgaveportefølje, og de overordnede rammer for folkeskolernes økonomi fastlægges dermed i forbindelse med kommunernes budgetlægning. Det indebærer, at det kommunale budgetteringssystem danner udgangspunkt for kommunalbestyrelsernes fastlæggelse af skolernes økonomi. En væsentlig konsekvens her er, at budget for drift og for anlæg specificeres separat. Folkeskolerne står altså ikke over for en samlet økonomisk ramme men over for én form for budgetproces, som fastlægger rammen for driftsvirksomheden, og en anden form for budgetproces, som er afgørende for tildelingen af midler til anlæg. I praksis findes ikke nogen præcis principiel skelnen mellem, hvilke typer af udgifter, som skal regnes som driftsudgifter, og hvilke typer af udgifter, der skal henføres til anlægsbudgettet. Den statslige styring af kommunernes økonomi opererer med rammer for såvel driftsudgifter som anlægsgudgifter. I denne situation kan der foreligge incitamentter for kommunerne til at lade hensigtsmæssighedsbetragtninger snarere end principper være afgørende for, hvorledes nogle typer af udgifter til vedligeholdelse håndteres.

Den nærmere styrelse af de enkelte skoler er fastlagt med en skolestyrelseslov, som blandt andet rummer bestemmelser om skolebestyrelser i folkeskolerne. Skolebestyrelserne orienteres om budget og ressourceanvendelse men er ikke tildelt egentlige kompetencer til at træffe beslutninger om den samlede anvendelse af skolens budget inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte bevillingsniveauer.

I Danmark sikrer Grundlovens § 76, at der er undervisningspligt og ikke skolepligt. Det giver bl.a. muligheden for at drive frie grundskoler. En

fri grundskole er som regel en skole, der er startet med udgangspunkt i en initiativgruppe, der går sammen for at danne en grundskole som et alternativ til folkeskolen. Den kan være oprettet ud fra bestemte pædagogiske, religiøse eller ideologiske perspektiver, og ofte indgår også overvejelser om at fastholde et lokalt skoletilbud efter lukning af en lokal folkeskole. I 2008 var der 510 frie grundskoler, som repræsenterede 91.000 elever, hvilket i forhold til 2007 var en nettotilgang på 12 nye skoler og status quo på elevsiden. Frie grundskoler er gennemgående mindre skoler med klassekvotienter der er mindre end folkeskolens. Over de seneste 30 år har der været en tendens til at flere vælger frie grundskoler, således at 13 procent af grundskolens elever i dag går på en fri grundskole.

Frie grundskoler er som udgangspunkt selvejende institutioner med egne bestyrelser, og er forpligtet til at levere en undervisning som står til mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Men den enkelte skole fastsætter selv skolens værdigrundlag, undervisningsmetoder og læringspædagogikker. For at modtage tilskud til undervisning skal skolen godkendes af Undervisningsministeriet, og den skal leve op til en række fastsatte krav. Da frie grundskoler modtager statstilskud, skal alle skolens lærere og ledere være dækket af overenskomst godkendt af Finansministeriet. Frie grundskoler er forpligtiget til en egendækning på minimum 1/8 af undervisningstilskuddet, typisk ved hjælp af forældrebetaling. De nærmere rammer for skolernes virksomhed er bestemt i Lov om friskoler og private grundskoler.

Skolernes økonomi

Folkeskolernes drift er baseret på et årligt driftsbudget vedtaget af kommunalbestyrelsen. Kommunerne anvender forskellig praksis for fastlæggelse af driftsbudgettets størrelse. Der er i en del kommuner udviklet ressourcetildelingsmodeller, således at der foregår en mere eller mindre automatisk udmåling af de enkelte skolers driftsbudgetter. I hovedsagen er det praksis i kommunerne at operere med en mere individuel håndtering af sager vedrørende tildeling af anlægsbudgetter til skolerne. Det kommunale skolesystems samlede udgifter omfatter i øvrigt ud over bevillingerne til de enkelte folkeskoler også udgifter til drift af specielle institutioner knyttet til skolevæsenet som specialskoler, pædagogiske centre m.v. Hertil kommer, at der også i kommunernes centralforvaltninger anvendes ressourcer på aktiviteter knyttet til skolevæsenet. Herved er det i praksis ganske vanskeligt at foretage en præcis opgørelse af kommunernes udgifter knyttet til folkeskolerne.

Frie grundskoler får årligt et statsligt driftstilskud afhængigt af skolens størrelse og elevernes alder, et såkaldt taxameterskud. Beløbet er reguleret således, at det i 2009 udgør 75 procent af udgiften pr. elev i folkeskolen i 2006, opregnet til 2009-prisniveau. I 2009 udgør det gennemsnitlige driftstilskud 43.260 kr. pr. elev. Derudover ydes et bygningstilskud på 1.948 kr. pr elev, og der ydes yderligere tilskud til specialundervisning, kostelever, sprogstimulering og SFO-elever ind til 3. klassestrin. Skolerne har desuden mulighed for at tilbyde pasning af børnehavebørn fra 3 år og opefter.

Den påkrævede egendækning på minimum 1/8 af statstilskuddet udgjorde i 2007 1.281,6 mio. kr., hvoraf 1.147,7 mio. kr. var forældrebetalte skolepenge. For 2007 kan det på baggrund af oplysninger fra Danmarks Privatskoleforenings medlemsskoler beregnes, at det gennemsnitligt kostede 10.836 kr. i skolepenge om året at have et barn gående i en fri grundskole. Frie grundskoler har

desuden mulighed for at opkræve betaling i forbindelse med lejrture og lign.

Den enkelte skole forvalter selv de midler der stilles til rådighed, under hensyntagen til at Rigsrevisionens bestemmelser om sparsommelighed. Dette betyder at skolen selv forvalter indtægterne, således at skolen kan tilbyde den bedst mulige undervisning. Det er samtidig skolens eget ansvar at sikre, at de bygninger og lokaler, der undervises i, lever op til de krav der stilles til et godt læringsmiljø. Skolen står således selv til ansvar for fordelingen af midler mellem undervisning og de fysiske forhold.

De enkelte skoler har et forskelligt tilhørsforhold til skolebygningerne, således at skoler både kan leje eller eje deres bygninger eller have en kombination heraf. Det er ikke mindst geografiske og historiske omstændigheder, som forklarer skolernes tilhørsforhold til skolebygningerne. Således har nye skoler typisk ikke midler til at købe bygningerne, mens ældre skoler typisk har ejet deres bygninger i en længere årrække. Samtidig har skoler i storbyerne typiske sværere ved at købe bygninger, da mængden af tomme bygninger velegnet til grundskoler er begrænset og da nybygningsmulighederne er få.

Der er ligeledes stor økonomisk forskel på de enkelte skoler. Som helhed havde de private grundskoler et overskud på 69 mio. kr. i 2007, svarende til en overskudsgrad på 1,3, hvilket dog dækker over betydelige forskelle de enkelte skoler imellem. 65 procent af skolerne havde overskud i 2007, med et gennemsnit på 200.000 kr. Særligt mindre skoler, under 150 elever, har problemer med at få dækket deres omkostninger ind, mens større skoler typisk har bedre muligheder for at konsolidere sig.

I tabel 1 er udgifterne pr. elev i kommunale folkeskoler sammenlignet med udgiften pr. elev i de frie grundskoler.

Tabel 1: Skøn for forskelle i udgifter pr. elev i folkeskolen og de frie grundskoler

Udgifter pr. elev i de frie grundskoler (2009-PL) *	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Undervisningstilskud* *	42.254	42.466	43.782	42.986	43.162	42.950	43.240
Bygningstilskud**	2.422	2.410	2.363	2.153	1.974	1.962	1.948
Egenbetaling***	11.574	11.574	11.574	11.574	11.574	11.868	11.994
Samlet udgift pr. elev i de frie grundskoler	56.250	56.450	57.719	56.713	56.710	56.780	57.182
Udgifter pr. elev i kommunale folkeskoler (2009-PL)****	62.681	63.177	64.041	66.552	63.474	64.760	63.374
Merudgift i kommunale folkeskoler	11%	12%	11%	17%	12%	14%	11%

* Angivet ved de samlede indtægter

* *Kilde FL09

***Kilde: Danmarks Privatskoleforening. Egenbetalingen i perioden 2003 til 2007 fastsat til 2007 niveauet, da det kun har været muligt at få data for 2007-2009

****Kilde: Kommunale nøgletal (ISM) og egen PL-korrektion. Udgifterne er de samlede udgifter på konto 3.01 for 2003 til 2006 og på konto 3.22.01 for 2007 til 2009

Note: Tallene for 2003-2008 er regnskabstal. Tallene for 2009 er budgettal.

Af tabel 1 fremgår et skøn for udgiften pr. elev i henholdsvis de kommunale folkeskoler og de frie grundskoler. Udgifterne for de frie grundskoler skal anvendes til dækning af omkostninger til leje af bygninger, forrentning af lån, lejeudgifter mv. Denne type udgifter vil en kommune typisk ikke have. Til gengæld vil udgifterne til anlægget af en ny skole få effekt på udgiftsniveauet i det år, hvor skolen opføres, hvilket for den enkelte kommune kan forårsage store udsving i anlægsudgifterne fra år til år. Hvis man derimod betragter anlægsudgifterne på folkeskoleområdet på landsplan, så har de ligget meget stabilt siden 2003, hvilket tyder på, at eventuelle udsving på kommuneniveau udlignes, når tallene summeres for hele landet. Dette understøtter også at anlægsudgifterne kan betragtes som den løbende reinvestering i kapitalapparatet i folkeskolen, hvilket for en privat grundskole vil være indeholdt i huslejeudgifterne eller i afdrag på lån.

På baggrund af skønnet i tabel 1 kan man uddrage, at ressourceforbruget pr. elev i de frie grundskoler er lavere end i de kommunale folkeskoler. Et forsigtigt skøn vil være, at udgifterne i de kommunale folkeskoler ligger 10-12 pct. over niveauet i de frie grundskoler.

Når udgifterne pr. elev i tabel 1 skal vurderes, kan der i øvrigt være flere supplerende forhold, som må tages i betragtning, såfremt man vil benytte tallene til en egentlig sammenligning.

For det første er der trods inddragelsen af anlægsudgifter stadig udgiftsmomenter i kommunerne, som ikke er medtaget. Det gælder således kommunernes udgifter til den overordnede ledelse i kommunalbestyrelsen og i centralforvaltningen, hvor en del af disse udgifter rettelig bør henføres til skolerne.

For det andet er det ikke givet, at de udgifter, som opregnes i tabel 1, modsvarer identiske opgaver i henholdsvis kommuneskolerne og de frie grundskoler. Der kan således bestå forskelle i søgning til de to skoleformer i henseende til elever med særlige behov. Søgningen til de frie grundskoler er dog i stor udstrækning kendetegnet ved et geografisk mønster, hvor der er tradition for friskoler i nogle egne af landet. Ligeledes kan der i begge skoleformer bestå incitament til at undgå elever med særlige behov eller til at tilskynde elever med særlige behov til at søge til en skole af anden form. Tillige kan der bestå forskellige incitament til at lokalisere og definere særlige behov hos eleverne. Det skal dog bemærkes, at udgifter til vidtgående specialundervisning, som ikke bedrives i regi af frie grundskoler, heller ikke er medtaget i opgørelsen af udgifter i de kommunale folkeskoler.

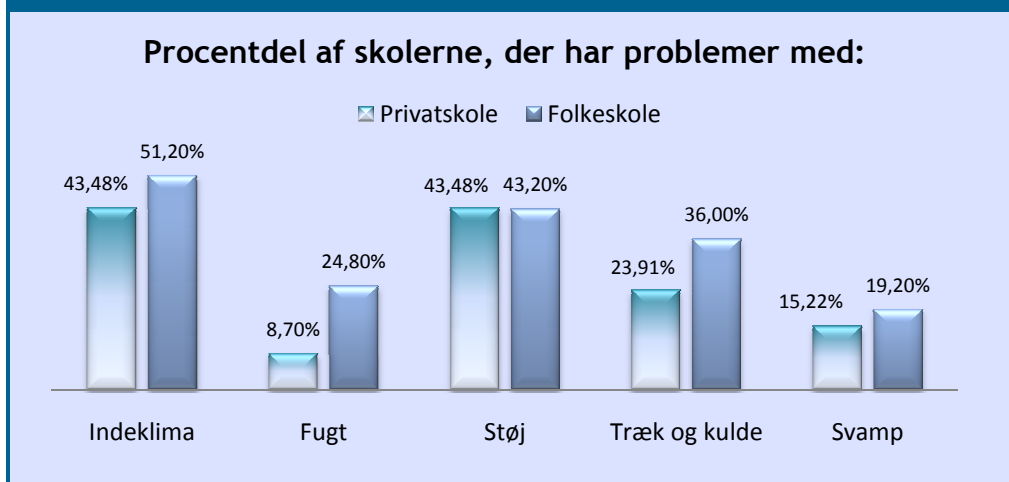
Vedligeholdelsestilstanden i folkeskoler og frie grundskoler

Det spørgeskema, som er anvendt som grundlag for sammenligning af vedligeholdelsestilstand i folkeskoler og frie grundskoler, har været et givet udgangspunkt. Skemaet er udformet af Skole og Samfund. Det lægger ikke i alle henseender op til stor præcision i de informationer som tilvejebringes. I adskillige henseender er der tale om, at det er skoleledelsens vurderinger, som bliver udtrykt.

Skemaets udformning indebærer herved nok, at anvendelse af dette skema indebærer mulighed for en sammenligning, men ved vurderingen af de fremkomne resultater er det til gengæld nødvendigt at udvise varsomhed, hvad der dog ingenlunde gør en sammenligning uinteressant. Det afgørende er her, at der hersker usikker om, hvor præcise de indhentede vurderinger er. Konsekvensen heraf er, at det ikke lader sig præcisere endeligt, hvorvidt de indhentede informationer netop tegner en objektiv virkelighed, eller om de snarere tegner et billede af den forståelse, som gør sig gældende hos skoleledelserne. Skoler, som udtrykker relativt positive vurderinger af vedligeholdelsestilstand, kan enten objektivt have en god vedligeholdelsestilstand, eller der kan være tale om, at skoleledelsen er relativt tilfreds med en vedligeholdelsestilstand, som i realiteten ikke er så solid.

Hovedresultaterne fra såvel Skole og Samfunds spørgeundersøgelse som spørgeundersøgelsen til de frie grundskoler er gengivet i figur 4.

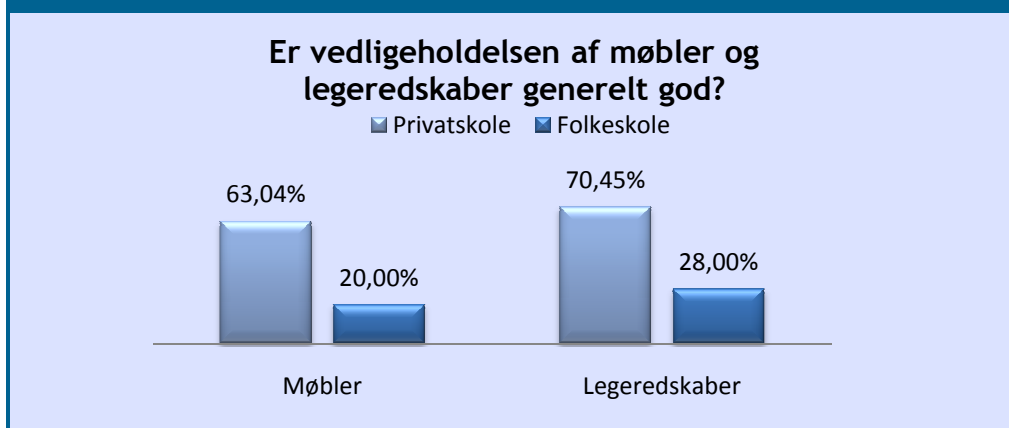
Figur 4: Skoleledelsernes indikationer af vedligeholdelsestilstanden for bygningsmassen i folkeskoler og frie grundskoler



Note: Andelen af skoler med problemer med vedligeholdelsen omfatter de skoler, der har svaret enten "I meget høj grad", "I høj grad" eller "I nogen grad" til spørgsmålene om problemer på de forskellige områder. Det er den samme fremgangsmåde, der er brugt i rapporten fra Skole og Samfund.

Det lader sig i alt gøre at drage sammenligninger på 5 felter, der vedrører bygningsvedligeholdelsen. I tabellen er angivet, hvor stor en andel af skoleledelserne, som på hvert af disse felter finder, at skolen befinder sig i en mangelfuld eller stærkt mangelfuld stand. Det lader sig endvidere gøre at drage sammenligninger vedrørende vedligeholdelsen af møbler og legeredskaber.

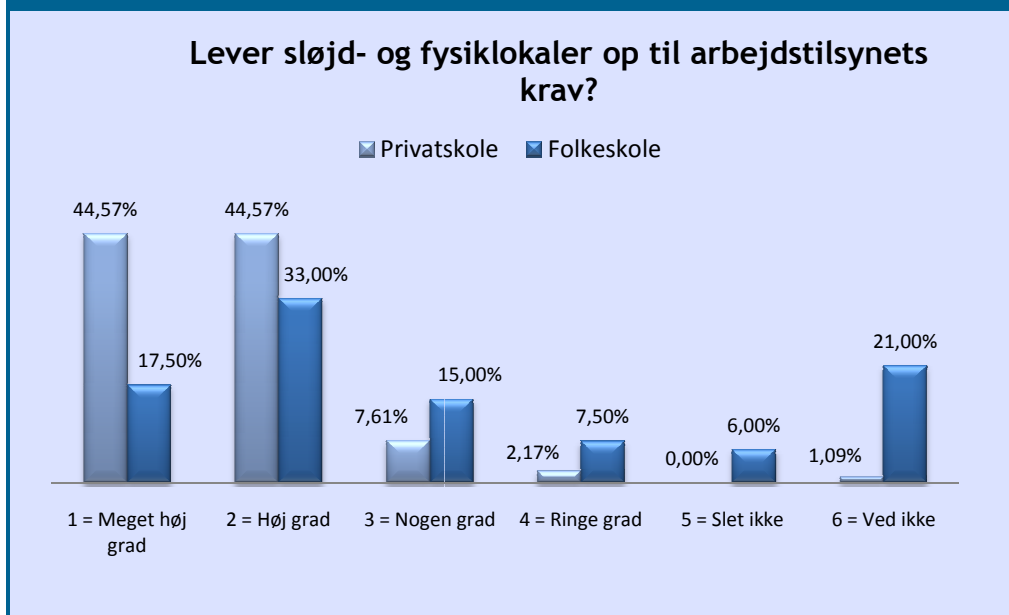
Figur 5: Skoleledernes indikationer af vedligeholdelsestilstanden for møbler og legeredskaber i folkeskoler og frie grundskoler



Note: Andelen af skoler med problemer med vedligeholdelsen omfatter de skoler, der har svaret enten "I meget høj grad", "I høj grad" eller "I nogen grad" til spørgsmålene om problemer på de forskellige områder.

Endelig lader det sig endvidere gøre at drage sammenligninger vedrørende overholdelsen af arbejdstilsynets krav til sløjd- og fysiklokalerne.

Figur 6: Skoleledelsernes indikationer af overholdelsen af arbejdstilsynets krav til sløjd- og fysiklokalerne



Note: Andelen af skoler med problemer med vedligeholdelsen omfatter de skoler, der har svaret enten "I meget høj grad", "I høj grad" eller "I nogen grad" til spørgsmålene om problemer på de forskellige områder.

I en enkelt henseende viser det sig, at skoleledelserne i de to skoleformer har identiske vurderinger af deres skolars tilstand. Det gælder tilstedeværelse af støjproblemer på skolen. Umiddelbart kunne dette blandt andet dække over, at elevgrundlaget i folkeskoler og i privatskoler ikke afviger fra hinanden i henseende til støjende adfærd.

I alle andre henseender viser det sig, at skoleledelserne i de frie grundskoler vurderer vedligeholdelsesproblemerne i deres skoler som mindre end tilfældet er blandt skoleledelserne i folkeskolerne.

Perspektivet

De offentlige udgifter per elev til drift af frie grundskoler er væsentligt lavere end udgifterne til drift af folkeskoler. De frie grundskoler opkræver ud over de offentlige tilskud også forældrebetaling, men tilbage står, at de frie grundskolers samlede rådighedsbeløb pr. elev er omkring 12 pct. lavere end folkeskolernes gennemsnitlige rådighedsbeløb.

Her over for står, at vedligeholdelsesstanden i de frie grundskoler bedømt ud fra de indhentede udsagn er klart bedre end vedligeholdelsesstanden i kommunernes folkeskoler.

Dette er i overensstemmelse med de incitamentsstrukturer, som afdækkes i analysen.

Herved rejser analysen spørgsmålet, om beslutningsprocessen i kommunerne foregår på en måde, så den kan antages at lede til optimale beslutninger om vedligeholdelse af skoler.

Det gør det igen relevant at overveje, hvorledes der kan gennemføres institutionelle og styringsmæssige reformer, så der tilvejebringes en beslutningssituation, hvor de kommunale beslutningstagere kan forventes at tage mere optimale beslutninger.

Her kan det være relevant at pege på, at der i staten er gennemført en samling af beslutningskompetencen i forhold til institutionernes bygningsmasse hos Finansministeriet. Det er sket ved dannelse af et statsligt ejendomsselskab under Slots- og Ejendomsstyrelsen, der varetager al vedligeholdelse. De enkelte ministerier og de enkelte statslige institutioner er således blevet frataget vedligeholdelsesopgaven, og de betaler nu kun husleje til ejendomsselskabet. En sådan løsning er ikke enkel at gennemføre i kommunalt regi, men eksemplet med samlingen af bygningsvedligeholdelsen i staten hos en enkelt operatør, som er

uafhængig i forhold til de enkelte beslutningstageres budgetsituation, understreger problemstillingens relevans.

En anden løsning kunne være at privatisere skolebygninger og andre dele af den kommunale bygningsmasse. Med en sådan arbejdsdeling vil private bygningsoperatører have en tilskyndelse til at organisere en optimal vedligeholdelsesindsats. Kommunerne vil stå som lejere og altså købe bygningsydelser på et marked for disse ydelser.

I et videre perspektiv peger analysen i retning af, at den organiseringsmodel, som gælder for de frie grundskoler, ser ud til i det hele taget at understøtte en ansvarlighed. Det er et argument for en organiseringsmåde kendetegnet ved ansvarliggørelse gennem frivillighed, eget betalingsbidrag og definitivt afgrænset offentligt finansieringsbidrag.

Referencer

Finansministeriet (2003): *Frit valg og kvalitet - afregningsmodeller på de kommunale serviceområder.*

Kommunernes Landsforening (2009): *Fundament for fremtiden - Kommunernes plan for løft af de fysiske rammer for velfærd.* Kommuneforlaget.

Skole og Samfund (2009): *Undersøgelse af den fysiske tilstand af folkeskolens bygninger.*

Undervisningsministeriet (2000): *Evaluering af folkeskolen år 2000.*

Bilag - spørgeskemaundersøgelsen:

Webskema

Har din skole haft problemer med indeklimaet inden for de sidste 5 år?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Er der problemer med rengøringsstandarden på din skole?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Print



Er der fugtproblemer på din skole?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Er der problemer med støj på din skole?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Er der problemer med træk og kulde på din skole?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Har din skole haft problemer med skimmelsvamp inden for de seneste 5 år?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Lever din skole op til Arbejdsmiljølovens krav til fysik- og sløjdlokaler

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Er kvaliteten af skolens møbler generelt god?

- I meget høj grad
 - I høj grad
 - I nogen grad
 - I ringe grad
 - Slet ikke
 - Ved ikke
-

Er vedligeholdelsesstandarden af skolens legeredskaber god?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Har skolen inden for de seneste 5 år haft besøg af Arbejdstilsynet, Bedriftsundhedstjenesten eller Embedslægen?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

Er dette besøg sket på grund af arbejdsmiljøproblemer blandt de ansatte?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

Hvor stort er skolens vedligeholdelsesbudget for 2009 per elev? (Her indgår udgifter til pedel og rengøring ikke)

Beløb i hele antal Dkr:

Er der udarbejdet en vedligeholdelsesplan for skolen?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

Har skolen de seneste 5 år måttet udskyde nødvendige vedligeholdelsesarbejder på grund af manglende midler?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Mener du, bygningernes vedligeholdelsesstandard på din skole er god?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Svarer niveauet på vedligeholdelsesbudgettet til at skolen kan fastholde vedligeholdelsesniveauet på 5-7 års sigt?

- I meget høj grad
- I høj grad
- I nogen grad
- I ringe grad
- Slet ikke
- Ved ikke

Hvilken funktion i skolens daglige drift udfylder den/de person(er), der har stået for besvarelsen af spørgeskemaet?

Funktion(er) på person(er) der har været med til at udfylde skemaet:

Har spørgeskemaet været drøftet med andre end dem der hjalp til med udarbejdelsen?

- Ja
- Nej

Hvad er dennes/disses funktion(er) i skolens daglige drift?

Funktion(er):

Tidligere udgivne CEPOS arbejdsrapporter:

1. Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.
2. Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.
3. Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.
4. Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.
5. Perceived municipal cuts and the welfare coalition, Henrik Christoffersen, oktober 2009.
6. Budgetdisciplin i kommunerne, Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Arbejdsrapporterne kan findes på www.cepos.dk

Center for Politiske Studier

CEPOS er en uafhængig tænketank, der fremmer et Danmark baseret på frihed, ansvar, privat initiativ og en begrænset statsmagt.

CEPOS er stiftet af fremtrædende danske erhvervsfolk, tænkere og kulturpersonligheder og indledte sit arbejde den 10. marts 2005.

CEPOS ønsker at bidrage til mere personlig og økonomisk frihed, retsstat og demokrati samt sunde borgerlige institutioner som familie, foreninger og kulturliv.

CEPOS vil omlægge og begrænse direkte og indirekte støtte fra det offentlige til befolkningen. Støtten skal komme de svage til gavn og afskaffes for personer, der kan klare sig selv.

CEPOS går ind for fri konkurrence og frie markeder, og er tilhænger af global frihandel og imod statsstøtte til erhvervslivet.

CEPOS udfører ikke opgaver på begæring af noget politisk parti, nogen myndighed, erhvervsvirksomhed, organisation eller privatperson.



ERROR: undefined
OFFENDING COMMAND: '~

STACK: