

UD AF ANSVARETS TÅGE

Cevea opstiller i denne rapport, udarbejdet for DLF, to mulige strategier for en mere klar fordeling af ansvar og økonomi inden for skoleområdet. De to strategier er begrundet i en komparativ gennemgang af anderledes organiserede skolesystemer og andre velfærdsområder i Danmark.

Baggrunden er det grundlæggende problem, at Folketinget, der har ansvaret for at fastlægge folkeskolens opgaver, overlader det til kommunerne at sikre ressourceallokeringen. I takt med at styringen af folkeskolens indhold gennem flere reformer er blevet centraliseret og at kommunernes økonomi samtidigt ligger i strammere statsligt regulerede rammer, udhules den ansvarsfordeling, og Folketing og regeringens rolle i indhold og rammer for skolen bliver større.

Med inspiration fra lignende skolesystemer kan man skabe en klarere sammenhæng for borgerne og folkeskolens aktører om både økonomi og indhold i folkeskolen.



1. ANSVARETS TÅGE - HVEM TRÆFFER BESLUTNINGER OM FOLKESKOLENS INDHOLD OG ØKONOMI?

Det er oplevelsen blandt flere af folkeskolens aktører, at det i stigende grad er uklart, hvor ansvaret for folkeskolens økonomi, opgaveformulering og opgaveløsning ligger. Det er helt entydigt, at Folketinget gennem de seneste reformer har tiltaget sig en større kontrol med indholdet og styringen i folkeskolen, mens ansvaret for at finansiere og drive opgaveløsningen fortsat ligger hos kommunerne. Folketingets og statens rolle ift. folkeskolens pensum og organisering er øget. Samtidigt har der været et pres på øget målstyring ikke mindst for at dokumentere implementering. Det har betydet en svækkelse af det kommunale og faglige råderum. Sideløbende har der været en bevægelse, hvor kommunerne har skubbet gennemførelsen af både reformer og økonomistyring ud til skoleledelserne. Det er formelt og i praksis kommunerne, der finansierer skolerne, men det sker under stadig snævrere rammer.

Det er forståeligt, at ansvaret for folkeskolen opleves tåget. Ansvarets tåge dækker særligt, hvilke midler der er til hvilke opgaver. Når kommunerne modtager penge fra staten, uden at det er specificeret, hvilke midler der er til hvilke opgaver, bliver det de facto umuligt at identificere, hvilke midler der bruges på hvilke opgaver på tværs af kommunerne. Den danske folkeskolemodel, hvor økonomien forhandles på fem forskellige niveauer og opgaverne på tre niveauer medfører en uklar fordeling af ansvaret, der entydigt lægger et større pres på "udføreren" og en gunstig administrativ rolle for "bestilleren".

Reformerne på skoleområdet har trukket i samme retning som mange andre danske reformer på andre velfærdsområder, der sigter mod en klarere "bestiller-udfører relation" mellem staten og dens leverandør af velfærdstjenester. Staten fremstår klarere som "bestiller" af et mere og mere detaljeret folkeskoleprodukt, som kommunerne skal producere under rammer, der er stadig strammere. Det faktum, at folkeskolens opgaver ikke er prissat fra statens side, giver på den ene side kommunerne et prioriteringsfrirum. Men samtidig, og mere afgørende, giver det staten muligheden for at placere ansvaret for manglende eller underfinansieret opgaveløsning hos kommunerne.

Der er indikatorer, der understøtter lærernes oplevelse af, at opgavemængden og opgavefinansieringen på skoleområdet ikke følges ad. Elevtimeprisen er faldet dramatisk fra 77 kr. i skoleåret 2009/2010 til 57 kr. i 2014/2015. Og det vel at mærke i en tid med øget undervisning og specifikke krav.

Kommunerne skal billiggøre folkeskolen og samtidigt nå de øgede krav ved at få lærerne til at undervise mere, ansætte billigere medarbejdergrupper og ved at målstyre skolen på en måde, der skaber frustration i medarbejderkorpset. I forbindelse med den seneste folkeskolereforms ekstra

opgaver er der overordnet en øget finansiering til skolerne. Men det er ikke klart for hverken skoleledere eller skolelærere, at opgaver og økonomi hænger sammen. Formand for Skolelederforeningen, Claus Hjortdal, forklarer det således: *“Der er sket en vending i systemet på et tidspunkt i 00’erne. I 2013 fjernede regeringen, efter råd fra KL, fuldstændig sammenhængen mellem, hvad der skete i folkeskolen og normeringsandelen. Man har tidligere sagt, at har der været nye krav, så måtte det også betyde, at der skulle bruges flere penge på folkeskolen. Så på den måde har man tidligere fået balanceret de krav, der har været fra staten, med den virkelighed, der var. Nu er balancen forsvundet. Aftalen i 2008 var sidste gang, vi kunne se en sammenhæng mellem de forventninger, der var, og den økonomi, der blev stillet til rådighed”.*

De seneste år er antallet af lærere, der forlader folkeskolen, steget. 4.132 lærere forlod således folkeskolen i skoleåret 2012/2013. I skoleåret 2015/2016 forlod 5.180 lærere folkeskolen. For lærere i alderen 35-54 år er der sket en stigning på dramatiske 51 procent i antallet af dem, der siger farvel til et arbejde i folkeskolen. De lærere, som primært forlader folkeskolen, er de lærere, der er midt i deres arbejdsliv. De er kommet sig over de første startvanskeligheder på arbejdsmarkedet og har opbygget erfaring. Det er kernen af folkeskolens lærerkorps, der i stigende grad forlader den. Der er også en klar stigning i antallet af forældre, der fravælger folkeskolen – vel at mærke i alle indkomstgrupper. Både lærere og elever fravælger altså folkeskolen i disse år.

I Lyngby-Taarbæk kommune forklarer første viceborgmester Simon Pihl Sørensen det således: *“Skolerne er blevet en kasterbold mellem kommunerne og staten. Det, der sker i øjeblikket, er, at kommunerne bliver bedt om at omprioritere og aflevere noget til staten. Samtidig får Dansk Folkeparti nogle milliarder til de ældre, og nu får Liberal Alliance skruet tilskuddet til friskoler op. Så er det klart, at når kommunerne skal finde pengene, så er det de sidste rigtig store områder, der er tilbage. Nemlig børneområdet og folkeskoleområdet, som begge bliver ekstra hårdt ramt, fordi de andre områder bliver tilgodeset centralt. Jeg kan godt forstå, at man føler, at man er ramt i spillet mellem kommuner og staten. Det giver en grov nedprioritering af folkeskolen.”*

I andre nordiske lande som Sverige og Finland har der de seneste år været en lignende bevægelse i retning af øget kontrol med folkeskolens udgifter. I Sverige har man forfulgt en model, der til forveksling ligner den danske med mange af de samme problemer til følge. Den store mængde af statslige sanktioner overfor kommunerne i Sverige indikerer, at det ikke er en velfungerende model, man har taget i anvendelse. Modellen indeholder samme uklare ansvarsfordeling som i Danmark og giver mulighed for “maskerede” udgiftsreduktioner, hvorefter ikke fra opgavestillers side tages stilling til hvilke udgiftsreduktioner, der skal finansiere nye opgaver. I Finland er elevtimeprisen mere stabil, og umiddelbart er det dér lykkedes at udvikle folkeskolen med effektiviseringer, som ikke har mindsket de ressourcer, der bruges til undervisningen væsentligt.

For at en politisk samtale, om hvorvidt der er allokeret de rette midler til de opgaver, der er pålagt folkeskolen fra Folketinget, kan etableres, er man *enten* nødt til at have en klar ide om, hvor mange penge staten rent faktisk mener, de forskellige opgaver bør koste, *eller* at forfølge en strategi for at

opgaver og finansiering kobles sammen. Som det er nu, er det kommunernes ansvar at sørge for at opgaverne i skolen løses, og at der er økonomi til dem inden for de overordnede rammer, staten giver kommunerne.

Man kan lade sig inspirere af skoleområdet i Finland, der har et stærkere fællesskab mellem lærere, elev- og forældreorganisationer og kommunale organisationer, og hvor staten spiller en mindre rolle. Det særlige der er, at modellen for styring af finske skoler sigter på at øge engagement og følelsen af medejerskab - allemandseje, som det kaldes – for alle parter.

Det er tydeligt, at den måde, den offentlige sektor i Danmark har udviklet sig styringsmæssigt, trækker i en helt anden retning med øget fokus på centralt definerede mål og målopfyldelse. Kommunernes opgavemæssige frirum er blevet mindre samtidig med, at skolelederne får en større rolle i både økonomistyring samt i at skabe det indhold, der skal svare på ambitionerne i den seneste folkeskolereform.

Det ville være mere logisk i en dansk styringskontekst at tage konsekvensen af den udvikling og begynde at arbejde imod skoler, der er selvejende under statslig finansiering og overordnet ledelse. Staten styrer både økonomiske rammer og folkeskolens indhold kraftigere, ergo må der også være et synligt større ansvar i Folketinget. Det økonomiske og opgavemæssige ansvar ville være mere samlet, og implementering og særlige prioriteringer ville være op til en stærkere skoleinstitution evt. med kommunal repræsentation og med stærkere bestyrelser. Sådant en fremtid for den danske folkeskole ville både klargøre, hvilken økonomi der var allokeret til opgaverne og samle ansvaret.

Sådant en model eksisterer allerede i Holland og er for nyligt blevet udviklet i New Zealand. Der er positive erfaringer fra begge lande, særligt fordi det er lykkedes at skabe modeller, der reelt øger finansieringen til de skoler, der løfter de tungeste opgaver, ligesom der er en klar politisk kobling, hvor man eks. kan se, at parlamentsvalg påvirker finansieringen af skoleområdet. Som en gennemgang af skolepolitikken i Shanghai i Kina også viser, er en central ledelse af skolerne også et fundament for et nyt policy-lag, en anden karrieregørelse af lærerfaget, og for at skolen kan indgå mere aktivt i andre nationale dagsordener som eks. et forsøg på at adressere ulighed og social mobilitet.

Der er fordele og ulemper ved alle omstruktureringer. Cevea har gennemgået finansieringen af en række sammenlignelige velfærdsområder. Og der bliver gennemført besparelser og effektiviseringer på stort set alle velfærdsområder i Danmark. Det er ikke sådan, at der er nogen områder, der ikke effektiviseres. Undtagelsen er politiet, der er rent statsligt drevet, men her er de øgede budgetter mødt med et krav om øget egenfinansiering (i form af bøder). Men ansvaret for eksempelvis DSB og politiet er entydigt Folketingets, hvilket også muliggør en anden national debat.

Der er meget, der tyder på, at en central logik om, at alle offentlige områder skal kunne effektiviseres med 2 procent om året, bliver implementeret på alle velfærdsområder – også sundhedsområdet og gymnasierne. Der er ikke noget i gennemgangen af andre velfærdsområder i Danmark, der indikerer, at en anden organisering vil sikre flere midler til folkeskolen, men det er klart, at i en situation med forskellige stress-symptomer omkring folkeskolekonstruktionen, så vil et entydigt politisk ansvar omkring skolens opgaver og finansiering være ønskeligt

I forbindelse med udarbejdelsen af disse forslag er en række eksperter og medarbejdere i styringskæden af den danske folkeskole blevet interviewet. Selvom der flere steder har været udtrykt frustration over de økonomiske rammer for skolen, har der ikke blandt dem, der har været kontakt med, været mange konkrete forslag til en revision af folkeskolens rammer. De fleste refleksioner har kunnet kategoriseres under overskrifterne 'flere penge' eller 'mindre målstyring'. Det tyder på, at accepten af den danske styringskæde fra Folketinget gennem staten, kommunerne og skolebestyrelse/ledelse er fuldkommen accepteret og ikke umiddelbart til debat. Det, at accepten er så stor, betyder også, at refleksioner om en anderledes organisering af folkeskolen må tage udgangspunkt i at forsøge koble opgaver og økonomi tættere sammen inden for den eksisterende styringskæde.

2. MODELLER FOR EN KLARERE SAMMENHÆNG MELLEM BUDGETTER OG OPGAVER I FOLKESKOLEN

Cevea foreslår to overordnede mulige modeller, der kan klargøre sammenhæng mellem budgetter og opgaver for folkeskolen.

Begge modellerne indeholder en udfordring af den nuværende forståelse af det kommunale selvstyre. Den første ved at foreslå et **skolebudget for Danmark**, hvilket betyder, at der fra nationalt politisk hold sættes beløb på folkeskolens opgaver, så det er klart, hvad 'bestilleren', altså Folketinget, forventer at betale for de opgaver, der ligger i folkeskolen. Den anden ved at foreslå, at man arbejder i retning af en **selvstyremodel for de danske folkeskoler**, der indeholder en national økonomisk nøgle.

Løsningsmodeller

- **Skolebudget for Danmark**
 - Regeringen fremlægger en intenderet forbrugsprofil på et velfærdsområde som folkeskolen.
 - En udviklingsplan for folkeskolen ved regeringstiltrædelse
 - Fireårige budgetlofter i kommunerne
- Et eksperimentalprogram med **selvejende folkeskoler** under staten

2.1 ET SKOLEBUDGET FOR FOLKESKOLEN: TRANSPARENT ØKONOMI INDEN FOR FOLKESKOLENS NUVÆRENDE STYRINGSMODEL

Det er styringsmæssigt og politisk ønskeligt, at der er en klar kobling mellem finansieringen af opgaverne, så det bliver klart, hvilke midler der ønskes brugt til løsning af hvilke opgaver. Det er forudsætningen for, at der kan føres en diskussion om, hvorvidt midlerne er passende i forhold til de forventninger, folkeskolens brugere og borgerne i øvrigt stilles i udsigt.

Det er en udfordring at designe en løsning på det problem, der respekterer den kommunale selvstyremodel. Med udgangspunkt i den store accept af den danske styringskæde er det ikke desto mindre hensigtsmæssigt, for at sikre en større sammenhæng mellem økonomi og indhold, at forestille sig en model med større transparens, hvorunder kommunerne driver skolerne.

Forslaget er inspireret af organiseringen i Finland. Her indrapporterer kommunerne, hvor mange penge, der er brugt per elev det foregående år. På den baggrund udregnes en gennemsnitspris per elev, som det statslige tilskud bliver fastsat efter.

I økonomiaftalen mellem KL og regeringen kunne man, som i Finland, udregne en forventet pris per elev, og herefter gå skridtet videre og **skrive den forventede pris ind i den årlige økonomiaftale** mellem stater og kommuner. Kommunerne ville dog, selvom man 'øremærker' ressourcerne til folkeskolen i økonomiaftalen, stadig kunne vælge at bruge færre ressourcer på skolen, da den del af aftalen ikke er juridisk bindende. Men det ville ikke desto mindre give et benchmark for forventet udgiftsniveau på området. Den finske logik er, at man forventer, at pengene, der er angivet, bliver brugt.

I Finland fungerer modellen sådan, at hvis en kommune ved årets udgang har brugt færre penge end det aftalte, skal kommunen begrunde den manglende finansiering af folkeskolen over for undervisningsministeriet, og det vil kunne udløse et skærpet tilsyn af kommunens skoler.

I de nuværende økonomiaftaler fastsættes en overordnet serviceramme, som kommunerne må bruge, men det specificeres ikke, hvor stor en del af den ramme, som kommunerne skal bruge på fx folkeskolen. Forhold vedrørende folkeskolens økonomi berøres kun i aftalerne, hvis det mellem regeringen og kommunerne aftales, at der skal laves forandringer på skoleområdet.

Der er flere fordele ved, at det specificeres, hvor store midler det forventes, at kommunerne bruger på folkeskolen i økonomiaftalerne:

- Det bliver muligt at gøre kommunerne ansvarlige for, hvorvidt de bruger tilstrækkeligt med midler på folkeskolen. I aftalen mellem KL og regeringen vil det med denne modelskulle specificeres, hvor mange penge det forventes, at kommunen bruger på skolen. Det vil kunne give anledning til lokalpolitisk debat, hvis der er underfinansiering.
- Regeringen kan på sigt tage forskellige sanktionsmuligheder i brug overfor kommunerne, hvis de ikke afsætter de aftalte midler til folkeskolen.
- Et fastsat forventet forbrug på folkeskolen kan medvirke til isolering af ressourcer til folkeskolen fra kommunernes øvrige økonomi og vil således gøre folkeskolens økonomi mindre sårbar overfor et udgiftspres fra andre velfærdsområder på både langt og kort sigt.

I implementeringen kan man følge det finske eksempel fuldt ud, så der fastsættes en overordnet elevpris, der med opgaverne på området forhandles op eller ned. Men det vil også være en mulighed at specificere udgifterne nærmere med specifikke krav til enkelte poster i kommunernes kontoplan. En lignende mekanisme er dog blevet prøvet på ældreområdet med overdreven dokumentation til følge, hvilket man i så fald vil skulle tage højde for.

Ulempen ved et fastsat forventet kommunalt forbrug på folkeskolen er, at det kan komme til at fungere som et minimumsniveau, som også kommuner, der i dag bruger flere penge på folkeskolen, vil rette sig mod. Det kan betyde, at man ikke bevilliger de fornødne midler til folkeskolen i de kommuner, hvor behovet for midler er større, end hvad der er fastsat i økonomiaftalen. I en sådan situation vil det være vanskeligt at holde lokalpolitikere ansvarlige for problemerne, idet de jo har levet op til forventningerne i den overordnede økonomiaftale. Der kan også forventes at være væsentlige politiske og institutionelle barrierer for, at et skolebudget kan indføres i Danmark, idet det vil kræve en politisk ageren imod systeminteresser.

Politisk kan forslaget beskrives som en 'input-version' af de såkaldte "velfærdsrettigheder", som Socialdemokratiet kortvarigt forsøgte sig med under Helle Thorning-Schmidt. Her introducerede man et 'output-benchmark' for en række velfærdsområder, der dog ikke adresserede den problematik, at opgaver og mål blev formuleret adskilt fra finansieringen. En input-standard for velfærds kvalitet i form af et **skolebudget for Danmark** vil være en anden måde at gå til samme problemstilling. I dette forslag er der fokus på, hvordan man finansierer opgaverne i stedet for at kræve opgaverne løst med en tåget ansvarlighed for økonomien i den nuværende bestiller-udfører-model.

Selvom der er ulemper ved initiativet, ville en udmelding om et nationalt skolebudget kunne klargøre ansvaret for Folkeskolens økonomi som et nationalt anliggende.

2.1.1 Tiltrædende regeringer fremlægger en udviklingsplan for folkeskolen

På samme måde som det overordnede forslag om et **skolebudget for Danmark** er en national udviklingsplan, der præsenteres her, inspireret af Finland. Formålet er, at de nationale politikere ansvarliggøres ift. den faglige og økonomiske udvikling i folkeskolen, mens de har regeringsmagten.

I Finland er der tradition for, at en tiltrædende regering fremlægger en udviklingsplan for uddannelsesområdet. Regeringen fremlægger, hvad den ønsker at opnå over en fem-årig periode. Udviklingsplanerne fungerer som en målestok, der gør det muligt at holde de nationale politikere ansvarlige for udviklingen på uddannelsesområdet. Dermed er regeringsplanen med til at flytte ansvaret for skolesystemet som helhed op på det nationale niveau. Den enkelte kommune og den enkelte skoleleder er i den finske model stadig ansvarlig for udviklingen i henholdsvis kommunen og i skolen, men hvis der er overordnede problemer, bliver det regeringens ansvar. Planerne afspejler regeringens politiske dagsorden på skoleområdet. En lignende praksis i Danmark vil have flere fordele. Forslaget kan for det første kobles med **skolebudgettet for Danmark**, dvs. fastsættningen af det forventede kommunale forbrug, så ambitionerne i planen ikke bliver fuldstændig afkoblet den økonomiske udvikling i kommunerne.

Fordelen ved at regeringen fremlægger en sådan plan, er, at de nationale politikere formulerer, hvilke mål og hvilken retning de ønsker, at skolen skal bevæge sig i. Når de nationale politikere sætter mål og retning for skolen, betyder det også, at man kan holde dem ansvarlige, hvis det ikke

lykkes at opnå disse mål. Dermed bliver det i mindre grad kommunernes og i højere grad de nationale politikeres problem, hvis udviklingen i folkeskolen er negativ.

En ulempe ved et sådant tiltag med nye udviklingsplaner for folkeskolen, er, at hver gang en ny regering træder til, kan folkeskolen risikere at skulle skifte retning. Der vil være en risiko for, at de skiftende planer fører til manglende kontinuitet, og at kommunerne og skolerne bruger mange kræfter på hele tiden at omstille sig.

Det afspejler skolens særstatus i Finland, at den har sit eget 'regeringsgrundlag'. Det at indføre, at tiltrædende regeringer skal fremlægge en **udviklingsplan for folkeskolen**, vil formentlig kræve en ny politisk alliance om folkeskolens betydning i Danmark.

2.1.2 Firårige budgetlofter

Et yderligere forslag er, at budgetloftet over, hvor mange penge kommunerne må bruge, ændres således, at loftet gælder for en fireårig periode i stedet for at gælde et år ad gangen, som det er tilfældet i øjeblikket. Formålet med forslaget er at give kommunerne bedre muligheder for at lave økonomisk planlægning.

Det er uhensigtsmæssigt, at kommunerne i løbet af året undlader at bruge ressourcer for ikke at komme i karambolage med budgetloftet. Det betyder, at kommunerne i fjerde kvartal af budgetåret, når de er sikre på, at de ikke kommer til at bruge for mange penge, begynder at bruge de opsparede penge på varer og tjenester.

Fordelen ved et budgetloft, der løber over flere år, er, at man undgår at skulle spare i årets tre første kvartaler for så derefter at skulle bruge alle de opsparede penge på et enkelt kvartal. I stedet vil man i de tre første år af budgetloftsperioden kunne bruge midlerne mere rationelt og ideelt set sikre, at man spreder forbruget ud over hele perioden og bruger midlerne mere balanceret mellem aflønning og køb af varer og tjenester. Det vil give kommunerne mulighed for at investere et år og være tilbageholdende et andet. Der er ingen tvivl om, at den kortsigtede logik og det øgede forbrug, der ofte ses sidst på året, øger indtrykket af et område med dårlig styring og reelt er en udhuling af kommunale ansvar.

Cevea foreslår, at kommunerne på enten enkelte velfærdsområder eller samlet set kan arbejde med fireårige budgetlofter.

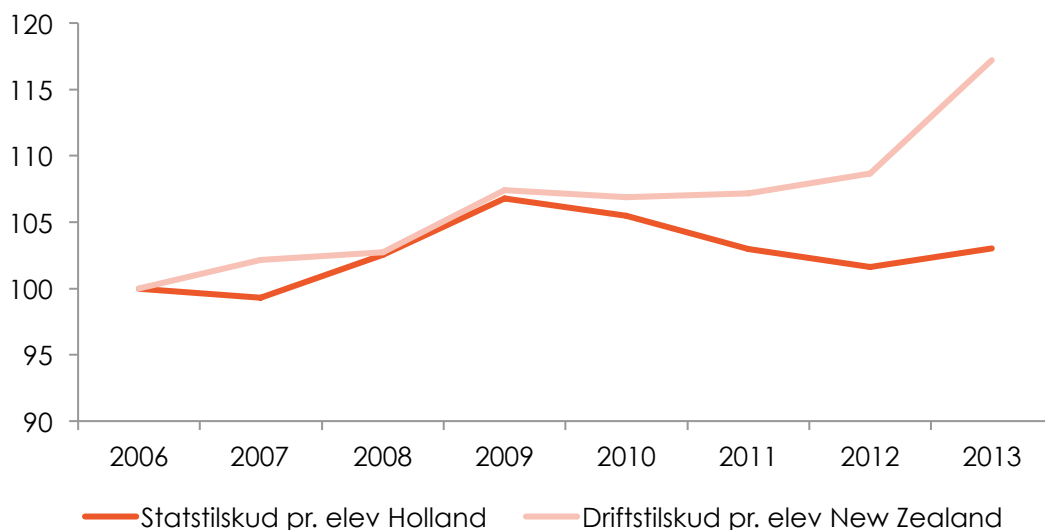
2.2 EN SELVEJENDE FOLKESKOLE UNDER STATEN

En selvejende folkeskole finansieret direkte af statstilskud vil adressere udfordringen med et uklart ansvar og entydigt samle bestiller- og betallerrollen. En selvejende model kan udvikles og implementeres på baggrund af erfaringerne fra skolesystemet i Holland, New Zealand og de danske gymnasier. Folkeskolerne kan principielt overgå til selveje efter samme model, som gymnasierne gjorde det 1. januar 2007.

I en statslig selvejemodel flyttes ansvaret for folkeskolerne entydigt fra kommunerne til staten. Om end med det forbehold at kommunerne vil være ansvarlige for at tilvejebringe de fysiske rammer for skolerne, som de er det i både Holland og i New Zealand. Kommunerne vil formentligt også have en opgave i indskrivningen og fordelingen af børn, på samme måde som regionerne gør det for gymnasierne. Det er ikke uproblematisk at have anlægsudgifterne placeret hos kommuner, der ikke opleves som ansvarlige for skolerne jf. erfaringerne fra Holland. Her vil der skulle designes en tilsynsmekanisme, der sikrer, at rammerne er i overensstemmelse med behovene.

Både Holland og New Zealand er eksempler på, at en national politisk debat om skolen også kommer til udtryk i økonomiske prioriteringer. I begge lande er der en effekt af en demokratisk styringskæde, hvor vælgerne udtrykker ambitioner, der umiddelbart oversættes til politiske prioriteringer. Udviklingen i statstilskuddet per elev i Holland og driftstilskuddet per elev i New Zealand er steget siden 2006.

Figur 1: Udvikling i statstilskud og driftstilskud i hhv. Holland og New Zealand



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af tal fra Educationcounts.govt.nz og CBS.nl – udgifterne blev korrigeret for prisudvikling og fordelt på antallet af elever. Herefter blev tallene indekseret med 2006 = index 100.

En del af forklaringen kan være, at det i disse selvejemodeller politisk er vanskeligt at skære i tilskuddene, da beskæringerne bliver meget tydelige, når de skal vedtages i det nationale parlament.

Selvejemodellen vil også skabe en transparens i, hvilke midler der er til hvilke opgaver, idet det må stå klart, når man designer et taxameterprincip. Hvis man justerer på tilskuddene i taxametersystemet, skal det ske i forbindelse med en finanslov eller en aftale om folkeskolen, og besparelserne vil ramme skoler over hele landet.

I dag aftales de økonomiske rammer for folkeskolen i en økonomiaftale mellem regeringen og KL. Herefter skal den enkelte kommunalbestyrelse beslutte, hvor mange penge man vil bruge på skolen. Det giver stor ujævnhed og mulighed for både lokal og national underfinansiering. Og det besværliggør etableringen af en offentlighed omkring skoleområdet. I det omfang borgerne er 'ejere' af folkeskolen, slår de nationale ejerinteresser svagere igennem overfor skolerne, og de lokale er hæmmede, idet den lagdelte styringsstruktur har fokus på udgiftsstyring og muligheden for lokal indflydelse. Men samtidig svækker bevægelsen i reformerne i Danmark entydigt den lokale indflydelse.

En taxametermodel koblet med selveje giver derimod et mere tydeligt billede af prioriteringerne. Det betyder også, at der vil kunne etableres en offentlighed omkring delelementer af en taxametermodel; er der eksempelvis passende midler afsat til forældrekontakt, til inklusion, til specialundervisning mv.?

Man skal dog gøre sig det klart, at de nationale politikere også kan vælge at reducere budgetterne på skoleområdet for at finansiere øgede udgifter på andre områder. Gymnasiernes økonomiske udvikling understreger denne risiko. Gymnasierne skal for tiden spare 2 procent om året, og det gennemsnitlige taxameter per elev er faldet siden 2009. Som nævnt ovenfor vil det dog i højere grad ske på en åben scene. Det er entydigt Folketingets og regeringens ansvar.

En mulig ulempe ved en statslig selvstyremodel kan være, at den kan skabe en større ulighed mellem skoler med ressourcestærke og ressourcetsvage elever, end det er tilfældet i dag. Hvis man ikke indretter taxameterordningen på en sådan måde, at man i tilstrækkelig grad tager hensyn til elevernes sociale baggrund, risikerer et taxametersystem at gøre de sociale skel større. Det vil ske ved, at de skoler, der har de fleste elever med en svag social baggrund, ikke vil have midler til at løfte eleverne fagligt, mens skolerne med en stor koncentration af elever med en stærk social baggrund vil have mere end tilstrækkeligt med midler, da disse skolers elever kræver færre ressourcer.

Dette kan der dog tages højde for i måden, modellen skrues sammen på. Taxametermodellen for den statslige selvejende folkeskole kan således udvikles med udgangspunkt i det hollandske taxametersystem. Her modtager den enkelte skole et beløb per indskrevet elev og derudover forskellige tilskud på baggrund af elevens sociale baggrund. I Holland fordeles de sociale tilskud sådan, at skolen får:

- 30 procent ekstra per elev, hvis forældre maksimalt har en ungdomsuddannelse eller en kort videregående uddannelse.
- 120 procent ekstra per elev, hvis mindst en af forældrene kun har en grundskoleuddannelse og den anden maksimalt har en kort videregående uddannelse.

Fordelen ved det hollandske taxametersystem er, at den ekstra finansiering kun træder i kraft, hvis minimum 9 procent af eleverne på den enkelte skole falder under ovenstående

forudsætninger. Det skaber et incitament på den enkelte skole til at optage en vis andel elever, der har en svag social baggrund. Formålet med disse ekstra tilskud er at opveje de regionale og lokale uligheder, som kan opstå, når man har nogle områder, hvor koncentrationen af elever med en svag social baggrund er stor, mens man ligeledes har områder, hvor der er en stor koncentration af elever med en meget stærk social baggrund. Et sådan element i taxametersystemet kan således være med til at sikre, at de økonomiske ressourcer flyttes til de skoler, hvor behovet er størst. Med en taxameterordning med indbyggede sociale tilskud tages der hensyn til elevsammensætningen på skolen, og man vil således ikke længere være afhængig af, at de lokale politikere tager dette hensyn.

Det er afgørende, at taxameterordningen er centreret omkring den enkelte elev og ikke den enkelte skole. Decilsystemet i New Zealand, der fordeler penge efter elevsammensætningen til skolerne, er blevet kritiseret for at stigmatisere de enkelte skoler og dermed medvirke til at skabe mere ulighed i skolesystemet i stedet for at afhjælpe det. Uligheden opstår ved, at forældre anvender decilsystemet til at bestemme, hvilken skole deres barn skal gå på, og lærerne bruger det til at beslutte, hvilken skole de skal arbejde på. Dermed oplever man, at decilsystemet selv er med til at fordele eleverne efter socioøkonomisk baggrund og dermed forstærke uligheden mellem skolerne.

Der er andre fordele ved en central styring af skolen. Eksempelvis kan man se på designet af skolesystemet i Shanghai, at andre spørgsmål kan adresseres med central planlægning af skolen: Kompetencespredning, integration, rekruttering i udsatte områder eller tyndt befolkede egne mv. Shanghai har en incitamentsstruktur, der tilsigter fordeling af lærere og skoleledere mod skoledistrikter, der har større behov. Et nationalt perspektiv vil der tillige kunne skabes anderledes karriereforløb i lærerarbejdet, hvor stærke lærere eller lederkompetencer vil kunne belønnes for at påtage sig særlige eller krævende opgaver i forbindelse med en national opgaveløsning. Shanghai har et af verdens bedst performende skolesystemer, og netop evnen til at målrette de stærkeste undervisere og ledere til de skoler med de største behov, er en central del af den succes. En national skole kunne have stærkere forudsætninger for at løfte socialt svage områder og udkantsskoler med rekrutteringsproblemer.

En selvejemodel vil kræve en stærkt forbedret governancestruktur og -kultur omkring de enkelte skoler. Skoleledere og skolebestyrelser er på nuværende tidspunkt ikke klædt godt nok på til at overtage ansvaret fra kommunerne. Skolebestyrelsernes mandat vil i givet fald skulle udvides, ledelsen skal have mulighed for faglig sparring og for at udvikle medarbejderne, og skolebestyrelsesmedlemmernes kompetencer skal også styrkes. Det skyldes, at skolebestyrelsen skal overtage arbejdsgiveransvaret fra kommunerne, og at skolebestyrelsen i højere grad end i dag bliver ansvarlig for, at man lever op til de mål og krav, der fra statslig side sættes på skoleområdet. Her vil man også kunne lade sig inspirere af Holland, hvor man er ved at få professionaliseret skolebestyrelserne således, at bestyrelsessammensætningen vil bestå af elevrepræsentanter, medarbejderrepræsentanter, forældre og mere professionelle bestyrelsesmedlemmer. I Holland

arbejder man mod, at det skal være de professionelle bestyrelsesmedlemmer og skolelederen, der holdes ansvarlige, hvis skolen ikke er i stand til at nå de mål og krav, der er sat på skoleområdet.

I en statslig selvejemodel vil kommunernes mulighed for at skærme skolen mod besparelser omvendt forsvinde. I den nuværende model har kommunerne mulighed for at prioritere skolerne, selvom kommunerne samlet set bliver bedt om at holde budgetterne i ro. Eksempelvis skal gymnasierne og HF spare 2 procent om året de næste år. Havde de været under kommunerne, ville den enkelte kommune have mulighed for at spare nogle af pengene et andet sted og dermed skærme HF og gymnasierne mod dele af besparelserne. Nogle kommuner i Danmark prioriterer i dag skolerne over andre områder, og en harmonisering af udgiftsniveauet vil visse steder kunne opleves som en serviceforringelse.

Det er også klart, at en omlægning af ejerforholdene vil have overenskomstmæssige implikationer, afhængigt af hvordan overgangen designes. Det vil være en klar statslig prioritet og interesse at have ensartede overenskomster, og der vil være en situation, hvor de selvejende institutioner etableres som nye virksomheder. Der vil selvfølgelig være tale om virksomhedsoverdragelse, men det vil være en ny situation.

Der vil også være et argument for, at en mere enstrenget struktur vil kunne føre til besparelser på administration og en tilbageholdenhed fra stat/folketing til at overkomplicere skolen med for mange krav og for meget målstyring, fordi man meget direkte vil skulle finde midlerne selv. Det er nemmere at opstille mål og krav, hvis det er andres problem at opfylde dem.

Man må forvente, at en selvejemodel med taxameterfinansiering vil have et indbygget incitament til, at der stilles færre krav til skolerne, da de nye krav klart vil skulle finansieres af bestilleren. Dermed vil en selvejemodel kunne have en dobbelt afbureaukratiseringseffekt, hvor der både fra bestillers side stilles færres fordyrende krav og mål, og at det kommunale administrationslag skæres væk, da der kun vil være ét bestillerniveau. Det må alt andet lige udgøre en besparelse ift. en styrket governancestruktur omkring skoleledelsen. En selvejereform vil dermed også være en afbureaukratiseringsreform.

Man skal dog også gøre sig det klart, at en sådan model vil gøre folkeskolen mere sårbar overfor midlertidige og tilfældige politiske stemninger.

I dansk forvaltningshistorie bliver centrale velfærdstjenester og -ydelser ikke udviklet eller omlagt med pludselige ryk eller chokomlægninger. Heldagsskolen blev eksempelvis udviklet omkring København, for senere at blive gjort til et nationalt projekt, HS var forløber for regionerne, frikommuneordningerne tillod forsøgsvis en anden organisering af en række ydelser. Den almindelige offentlige innovationsmodel beror på forsøgsprogrammer. Det er også sådan, man skal arbejde med selvejende skoler.

Cevea foreslår derfor, at man påbegynder et arbejde med at etablere selvejende folkeskoler i et **eksperimentalprogram**. Sideeffekten vil være, at den transparens, der mangler ift. hvor mange

midler, der er allokeret til hvilke opgaver, vil opstå omgående. Forslaget om et **skolebudget for Danmark** vil indirekte blive etableret samtidig med et forsøgsprogram, idet stat/folketing vil skulle give et benchmark for forventet forbrug til opgaveporteføljen. Det benchmark vil de facto komme til at udgøre en minimumsstandard for forbruget på skoleområdet, da det på kommunalt plan vil være sværere politisk at forsvare et 'mindreforbrug'. Selvejende folkeskoler finansieret af staten vil udgøre benchmarket for en forventet forbrugsprofil på skolerne.

3. PRES PÅ FOLKESKOLENS ØKONOMI & ORGANISERING

Indholdet i folkeskolen bliver primært besluttet på tre forskellige styringsniveauer: Folketinget, kommunalbestyrelserne og skolebestyrelserne. En stor del af indholdet i folkeskolen bliver besluttet i Folketinget ved ændringer i folkeskoleloven. Her har man eksempelvis hævet timetallet for en lang række fag og indført krav om motion og bevægelse hver dag. En anden del af folkeskolens indhold bliver fastlagt i kommunalbestyrelserne. Her skal man eksempelvis godkende læseplaner for kommunens skoler, og man skal beslutte timetallet for de enkelte fag under forudsætning af, at man lever op til minimumstimetallet fastsat af ministeren. Skolebestyrelsen skal fastsætte principperne for undervisningen på skolen. Det betyder eksempelvis, at man her kan bestemme indholdet i den understøttende undervisning, hvilke valgfag skolen skal tilbyde og reglerne for holddannelse.

Beslutninger om folkeskolens økonomi bliver taget på fem forskellige styringsniveauer. Udgangspunktet er finansloven. Derefter forhandler regeringen og KL en rammeaftale omkring kommunernes økonomi. Den aftale godkendes i Folketingets finansudvalg. Herefter kender de enkelte kommuner deres økonomi og kan derfor beslutte, hvor mange midler de vil bruge på folkeskolen. Når det er besluttet, kan skolelederen udarbejde et budgetforslag, som skolebestyrelsen kan godkende.

Det er en meget kompliceret styringskæde, der både giver rum til forskydninger af ansvar og opgaveformulering, og som i sidste ende gør det uklart, hvem der præcist har ansvaret for problemer i og rammer for skolen.

Kommunernes driftsudgifter til folkeskolen har været faldende indtil 2013. I årene 2014 og 2015, hvor folkeskolereformen blev økonomisk indfaset, steg udgifterne. De øgede driftsudgifter i årene efter 2013 skyldes, at stigningen i elevernes lovpligtige timetal, der fulgte af folkeskolereformen, delvist blev finansieret gennem tilførsel af flere ressourcer, men også ved en forudsætning om, at lærere skulle undervise en større del af deres arbejdstid. En del af den delvise finansiering af det hævede timetal kom ved at føre SFO-opgaver, SFO-personale og SFO-midler ind i folkeskolen. Selv om kommunerne brugte flere penge på folkeskolens driftsudgifter, var det således finansieringen af en anden og bredere opgave end inden folkeskolereformen.

Til finansiering af reformen og det højere timetal til eleverne blev der overført 1,2 mia. kr. fra SFO'er og klubber, 407 mio. kr. i permanente DUT-midler, 600 mio. kr. midlertidigt i en treårig periode samt midler til efteruddannelse af lærerne. Det hævede timetal og den delvise finansiering har resulteret i, at de økonomiske ressourcer, der er til rådighed per elevtime, er faldet fra 77 kr. i skoleåret 2009/10 til 57 kr. i skoleåret 2014/15 som vist i figur 4. Der er således 26 procent færre økonomiske ressourcer til rådighed per undervisningstime end tidligere.

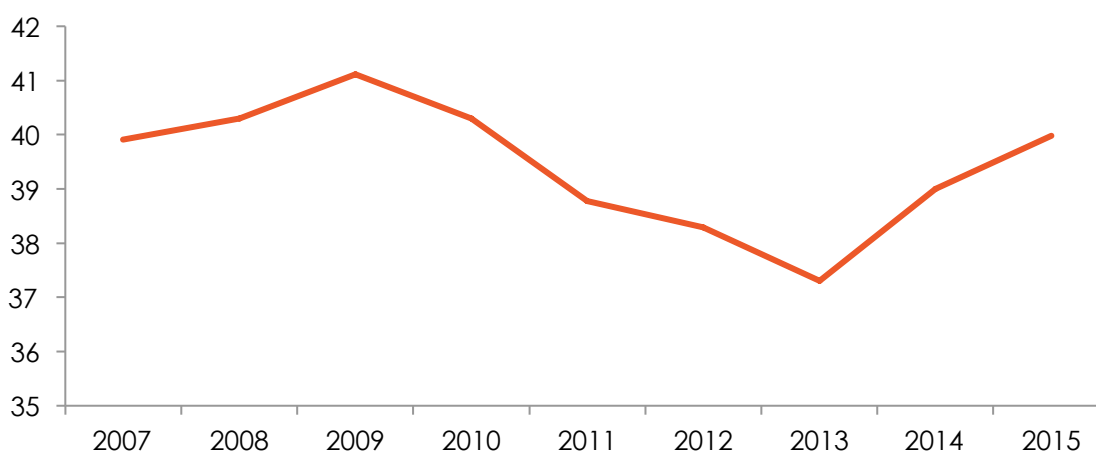
Kommunerne har i implementeringen af finansieringen af folkeskolereformen levet op til forudsætningerne i reformen. Lærerne underviser mere, og man har flyttet midler fra klubber og SFO'er til skolen.

Udviklingen i styring af folkeskolen har vist, at staten spiller en større rolle, mens man i kommunerne oplever at have mindre rum til at træffe beslutninger. Derudover skubber man i kommunerne mange beslutninger om det faglige indhold i folkeskolen ud til skolelederne. Når det gælder skoleledernes muligheder for at træffe selvstændige økonomiske beslutninger, er indtrykket i kommunerne og blandt skolelederne, at de er blevet mindre.

3.1 Hvordan har folkeskolens økonomi udviklet sig?

Det er kommunerne, der ejer og driver folkeskolen, og derfor er kommunernes økonomi også et vigtigt element, når folkeskolen skal finansieres. I 2014 stammede 71 procent af kommunernes finansiering fra skatter, mens 26 procent stammede fra statslige tilskud. De statslige tilskud er udligningstilskud, der skal sikre, at kommuner i en svær økonomisk situation har mulighed for at levere den nødvendige service til kommunens borgere.

Figur 2: Udviklingen i kommunernes driftsudgifter til folkeskolen fratrukket udgifter til folkeskolelærernes pension i 2015 priser, korrigeret for pris og lønudviklingen, mia.



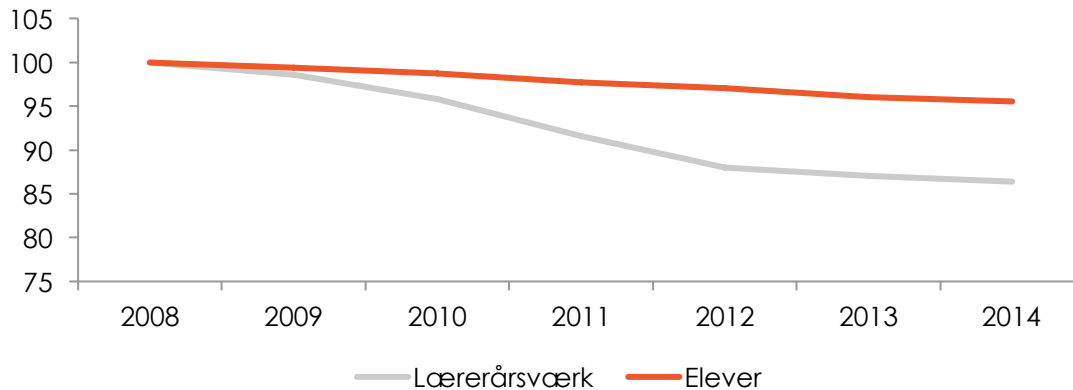
Kilde: Cevea beregninger på baggrund af Danmarks Statistik, KL og krl.dk.

Kommunernes driftsudgifter til folkeskolen faldt i perioden fra 2009 til 2013. I 2013 vendte udviklingen og frem til 2015 er kommunernes driftsudgifter til folkeskolen steget, således at udgifterne i 2015 var over niveauet fra 2011. Stigningen skyldes blandt andet, at kommunerne som følge af folkeskolereformen har ført penge og personale fra SFO'er og klubber ind i skolen.

Fra 2009 til 2016 faldt elevtallet i folkeskolen med 5 procent, mens antallet af lærerårsværk faldt med næsten 14 procent. De øgede driftsudgifter fra 2013 og frem er ikke brugt til at ansætte flere lærere. Tværtimod. I stedet har man brugt de øgede udgifter til at ansætte flere pædagoger på

skolerne. Fra skoleåret 2011/2012 til skoleåret 2014/2015 er der kommet 4.600 flere pædagogårsværk i folkeskolen. Det betyder, at det samlede antal årsværk for pædagoger og lærere i folkeskolen i skoleåret 2014/2015 var omtrent det samme som i skoleåret 2011/2012.

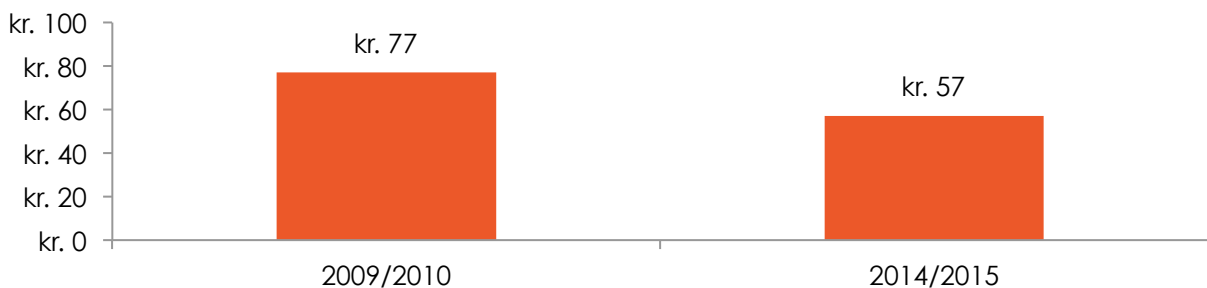
Figur 3: Udviklingen i antallet af elever og i antallet af lærerårsværk



Kilde Cevea beregninger på baggrund af uddannelsesstatistik.dk og Danmarks Statistik UDDAKT20.

Note: Lærerårsværk for skoleårene er blevet omregnet til kalenderår ved at dividere skoleåret for året ud på 12 måneder, hvilket gør det muligt at sammensætte dele af to skoleår til et kalenderår. Eksempelvis udgøres lærerårsværket for 2011 af summen af 7 måneder fra skoleåret 2010/2011 og summen af 5 måneder af skoleåret 2011/2012.

Figur 4: Økonomiske ressourcer per elevtime, pris- og lønkorrigeret i 2015 priser



Kilde: Danmarks Lærerforening.

Faldet i ressourcer per elevtime i Danmark er det største blandt de lande, der er undersøgt ifm. denne rapport. Det eneste af de øvrige lande, der reelt har et fald i ressourcer per elevtime, er Sverige, der er organiseret meget lig Danmark. De andre undersøgte lande har en stabil eller stigende ressourceallokering per elev. Det er en indikation på, at det kan være lettere at underfinansiere et område, når det er organiseret, som det er i Sverige og Danmark.

I skoleåret 2009/2010 havde skolerne 77 kr. per elevtime, mens de økonomiske ressourcer per elevtime i skoleåret 2014/2015 var 57 kr. Faldet betyder, at der på seks skoleår er kommet 20 kr. mindre per undervisningstime, som de enkelte elever modtager. Faldet på 20 kr. udgør et fald på

26 procent. En måde at kompensere fra faldet i de tilgængelige økonomiske ressourcer per undervisningstime kan være mere standardiseret undervisning, hvor man i mindre grad end tidligere skræddersyer undervisningen til sammensætningen af den elevgruppe, der skal modtage den.

Det ser altså ud som om, at folkeskolen har fået tilført flere midler. Det er en udbredt opfattelse blandt flere af de interessenter der er interviewet i forbindelse med dette arbejde, at opgaverne er permanent 'mindrefinansieret' i forventningen om, at kommunerne kan bidrage med.

I kommunerne har man sørget for, at pædagogernes undervisningsandel af den understøttende undervisning er på 50 procent, og dermed lever man op til den del af økonomiaftalen, man indgik med regeringen. 90 procent af kommunerne har reduceret åbningstiderne i SFO'erne, og 82 procent har ligeledes reduceret åbningstiden i klubberne.

Kommunernes tilpasning af budgetterne for folkeskolen til udviklingen i kommunens demografi kan også være en del af forklaringen på faldet i prisen per elevtime.

4. LÆRING FRA ANDRE SKOLESYSTEMER

Når man vil optimere den danske folkeskole, er det oplagt at se på, hvordan skolen fungerer i andre lande. I det følgende drages der erfaringer fra organiseringen og økonomien i skolesystemer i fire udvalgte lande og en storby: Sverige, Finland, New Zealand, Holland og Shanghai.

Sverige og Finland er valgt, da de begge er nordiske lande, og begge lande har et kommunalt skolesystem. Det hollandske skolesystem er valgt, fordi Holland, ligesom Sverige og Finland, ligner Danmark kulturelt. Dog er de offentlige skoler i Holland selvejende. I New Zealand har man som i Holland et selvejende skolesystem. Det særlige ved det kommunale skolesystem i Shanghai, sammenlignet med de kommunale systemer i Sverige og Finland, er, at det er meget centralistisk styret. Det giver mulighed for at få indblik i, hvilke fordele og ulemper der er ved et centralistisk alternativ. Shanghai leverede eksemplariske PISA-resultater, da kommunen figurerede selvstændigt i PISA-målingerne. Holland, Finland og New Zealand præsterer konsekvent en anelse bedre end Sverige, der er eneste sammenligningsland, der har et marginalt svagere udgangspunkt i forhold til PISA-målingerne.

De to anbefalinger denne rapport kommer med, er hentet med inspiration fra Finland og Holland. Finland har en kommunalt struktureret skole med bedre PISA-resultater. Holland har en selvejende skolemodel også med lidt bedre PISA-resultater, og begge lande har et forbrug på det primære skoleområde, der ligger nogenlunde omkring end det danske. Man skal være klar over, at opgørelsen over forbrug er behæftet med de usikkerheder, der ligger i at de forskellige lande har forskellige tilgange til og opgaver placeret i skolesystemet. Og at PISA-resultaterne af mange betragtes som et fejlbehæftet sammenligningsgrundlag mellem skolesystemer. Det er ikke desto mindre vurderingen, at både Holland og Finland driver godt performende skolesystemer, at styringskæden for skolen spiller en rolle, og at disse styringsystemer klargør det politiske ansvar for skolens opgaveløsning.

4.1 EN NORDISK MODEL

Både Sverige og Finland har en struktur på skoleområdet, hvor kommuner og stat deler finansieringsansvaret for skolerne, mens kommunerne har driftsansvaret. I begge tilfælde er dette en struktur, der er udsprunget af et meget centraliseret system, som blev opfattet som stift og ineffektivt. Konsekvensen har været decentralisering. Den efterfølgende tid har bestået af en proces, hvor man har søgt efter en balance mellem kontrol og tillid, som kan sikre lighed i kvaliteten og stadig efterlade plads til innovativ udvikling.

Både Sverige og Finland har i nyere tid set sig nødsaget til at udvide reguleringen af udgifterne på skoleområdet.

I Finlands tilfælde er det frem til 2015 især sket gennem en bevægelse mod at minimere antallet af kommuner og skoler. Siden 2015 er man ligeledes begyndt at reformere det økonomiske forhold

mellem staten og kommunerne. Den økonomiske styring må dog stadig siges at være relativt mild. Kommunernes udgifter er nu inddraget i de enkelte fagministeriers udgiftsloft, men der opereres stadig med et fireårigt perspektiv i budgetbalanceringen. I sammenligning hermed har man i Sverige valgt en strammere kurs med krav om årligt budgetoverskud undtagen i exceptionelle situationer. I begge lande ser man generelt kommunale budgetter, der vokser.

I decentraliseringsprocessen er mange opgaver overgået til kommunerne i begge lande. Det kræver, at man sikrer finansiering af disse nye opgaver. I Finland har dette været et problem, da der ikke har eksisteret en mekanisme til at sikre sig mod underfinansiering. Faktisk har underfinansiering været oplagt i den tidligere finske model, hvor det kun var påkrævet for staten at sikre finansiering for 50 procent af udgifterne ved den nye opgave. Siden 2015 er man dog overgået til, at denne finansieringsgrad er på 100 procent. Det er imidlertid ikke tydeligt, hvad finansieringen skal omfatte.

I Sverige har man antaget et uformelt finansieringsprincip, som netop skal sikre, at kommunerne får finansieret deres nye opgaver. Princippet er efter alt at dømme for komplekst og utilstrækkeligt. Meget tyder på, at kommunerne ikke er klar over, hvad den yderligere finansiering er til, da denne bliver indlagt i statstilskuddet til kommunerne. Dette er ikke ulig Danmark. Desuden er finansieringsprincippet skruet sådan sammen, at underfinansiering er uundgåelig. Der tages kun højde for direkte udgifter ved de nye opgaver, og disse opgøres det første år for opgavens implementering og er derefter fastlagt ved dette niveau. Men da en forøgelse af udgifter i relation til udvikling i pris og lønudvikling ikke er omfattet af finansieringsprincippet, bliver alle opgaver med tiden underfinansieret.

Der er forskel på det svenske og det finske skolesystem i deres brug af pensum på de forskellige niveauer. I Sverige har man et nationalt pensum, som man ønsker at bruge som rettesnor for skolerne, og som samtidig efterlader plads til, at skolerne kan tilpasse sig de lokale omstændigheder. Der har dog været udfordringer med at få denne tilpasning til at finde sted. Realiteten har været, at en stor del af skolerne blot har overtaget det nationale pensum uden videre tilpasning. Det står i skarp kontrast til Finlands integration af pensumudvikling gennem hele skolesystemet.

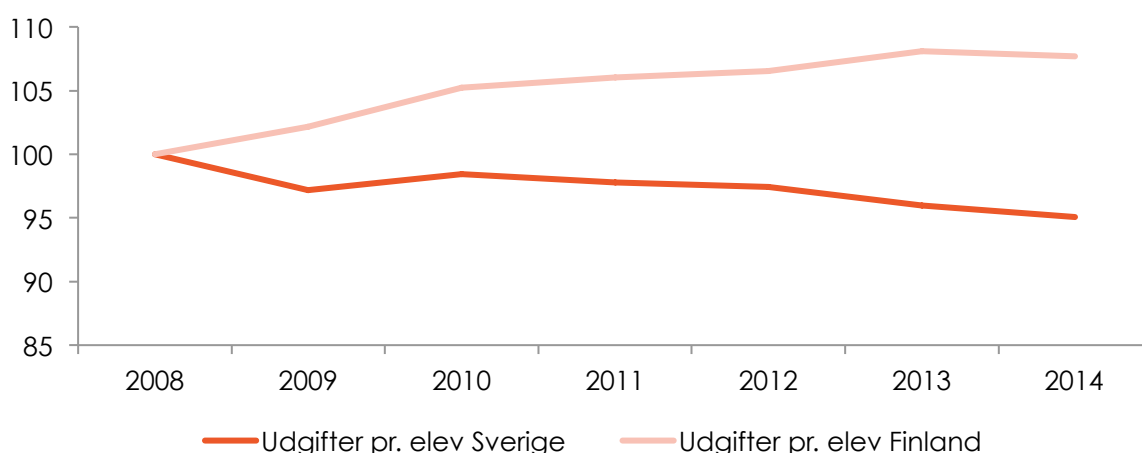
Pensumudviklingen i de to lande fletter sig ind i den overordnede kvalitetssikring, der anvendes i begge lande. I Sverige, hvor der i praksis eksisterer ét nationalt pensum, som alle skoler opererer ud fra, og som de kan holdes op på, er tilsynsmyndigheden stærk. Tilsynsmyndigheden fokuserer dog ifølge OECD for meget på opfyldelse af administrative krav, hvilket hænger sammen med det, at der i realiteten er centraliseret styring af pensum. I Finland derimod hviler kontrollen af kvaliteten i høj grad på evalueringer, som anvendes internt på de respektive niveauer for at forbedre kvaliteten. Dette hænger ligeledes sammen med karakteren af pensumudviklingen. Når udviklingen af pensum er fordelt ud på de forskellige aktører, følger det, at kvalitetssikringen fordeles på samme måde.

Det fører til en grundlæggende forskel i de to tilgange til kvalitetssikring i forhold til, hvordan ansvaret placeres. Den svenske tilsynsmyndigheds arbejde viser klart, at staten anser sig selv som værende ansvarlig for at sikre, at kommunerne efterlever kvalitetskravene. Det er tydeligt i og med, at kommunerne bliver straffet med økonomiske sanktioner, når der opdages mangler på skolerne. Dermed placeres det økonomiske ansvar for mål sat af staten hos kommunerne.

Den finske stats tilgang til evaluering adskiller sig markant fra den svenske. Udviklingen af indholdet på skolerne overlades til kommuner og skoler med ansvaret fordelt mellem dem. Staten påtager sig systemansvar og anvender evalueringer og nationale tests til at identificere udfordringer i udviklingen af skolesystemet. Dette systemansvar fra statens side kommer også til udtryk i anvendelsen af de nationale udviklingsplaner for uddannelsesområdet. Det er klart, at den svenske model ligner den danske meget, hvorimod der er et stærkt decentralt element med stor indflydelse fra lærere, forældre, elever og kommuner i den finske folkeskole.

Der kan identificeres et yderligere forhold omkring ansvarsfordelingen, når man ser på, hvilke områder udgifterne henholdsvis stiger og falder i de to lande.

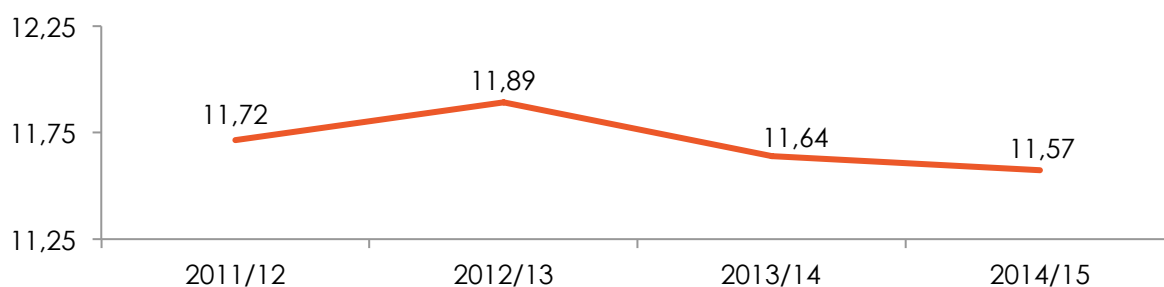
Figur 5: Udvikling i udgifter per elev i Sverige og Finland



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af Skolverket.se og Stat.fi – De samlede udgifter blev korrigeret for løn- og prisudvikling og blev fordelt på antallet af elever. Herefter blev udgifterne indekseret med 2008 = indeks 100.

Lidt forsimplet kan man sige, at det kommunale organiseringsprincip i Sverige ligner det danske, hvor staten bestiller, og kommunerne udfører under trussel om sanktioner. Staten laver indholdet og kommunerne opfylder det, ikke mindst økonomisk. I den finske model er indholdet og pensum i større udstrækning organiseret lokalt, mens økonomien i større grad er et nationalt ansvar, og kommunerne har længere perioder til at balancere sine budgetter. At det forholder sig sådan, skyldes blandt andet meget stærke lokale alliancer omkring skolen, som også har betydet, at rationaliseringer ikke har svækket finansieringen til selve undervisningen på samme måde, som det er sket i Sverige.

Figur 6: Udviklingen i prisen per elevtime i Finland i €



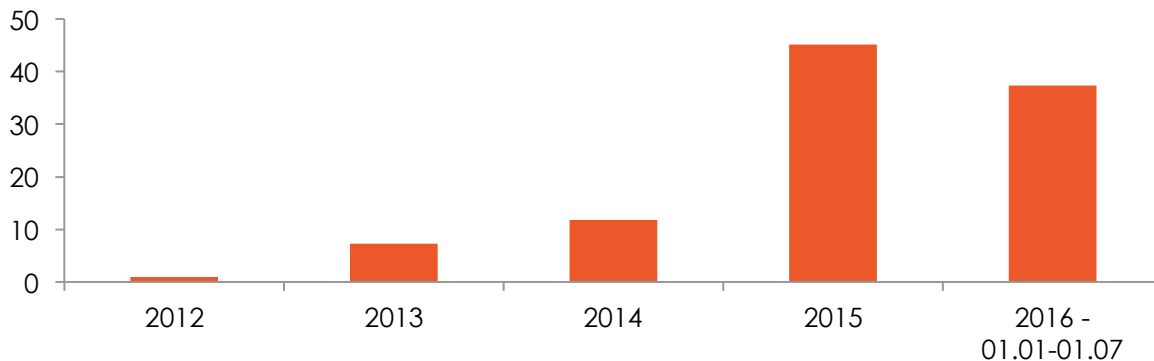
Kilde: Cevea beregninger på baggrund af OECD.org og Stat.fi – Udgifter per skoleår fordeles på elevtimer ud fra gennemsnitligt antal undervisningstimer i primary og lower secondary og antallet af elever her.

I Sverige, hvor ansvaret for økonomien og kvaliteten ligger hos kommunerne, er udgifterne per elev faldet siden 2008. En forklaring på dette kan være, at udgifterne begrænses med de midler, der står til kommunernes rådighed og ud fra de prioriteringer, der er relevante lokalt. Skolefusioner er ikke populære i lokalområder, og det begrænser kommunernes muligheder for at lave besparelser på denne måde. Derfor må udgifterne nedbringes gennem eks. større klasser. I Finland, hvor staten påtager sig et større ansvar for økonomien og kvaliteten i skolesystemet, er udgifterne per elev til gengæld steget. Her kan en mulig forklaring være, at det har været en strategi at skabe større kommuner og større skoler. Da beslutningerne udspringer fra national hånd, er sådanne tiltag nemmere at implementere og medvirker til at begrænse udgifter til eks. faciliteter og administration, hvilket ikke nødvendigvis behøver at nedbringe udgifterne per elev, men kan begrænse de samlede udgifter.

Alligevel er de samlede økonomiske ressourcer til skolen i Finland steget, mens de i Sverige faldt frem til 2012, hvorefter udgifterne er steget igen. Stigningen i de svenske udgifter til grundskolen skal ses i sammenhæng med, at der er kommet markant flere skoleelever i Sverige, hvilket også er årsagen til, at prisen per elev er faldet i samme periode, som de samlede ressourcer er steget.

Den svenske model indeholder styringsproblemer, der minder meget om de danske. Det kan ses af det stigende omfang, det svenske skoletilsyn idømmer kommunerne bøder for ikke at leve op til de centralt formulerede krav til folkeskolen. Det indikerer også, at kvaliteten ikke har kunnet fastholdes i det svenske skolesystem i forlængelse af, at udgifterne per elev er faldet.

Figur 7: Udviklingen i den samlede størrelse af Skoleinspektionens udskrevne bøder i mio. SEK



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af Skolinspektionen.se

4.2 SELVEJEMODELLER

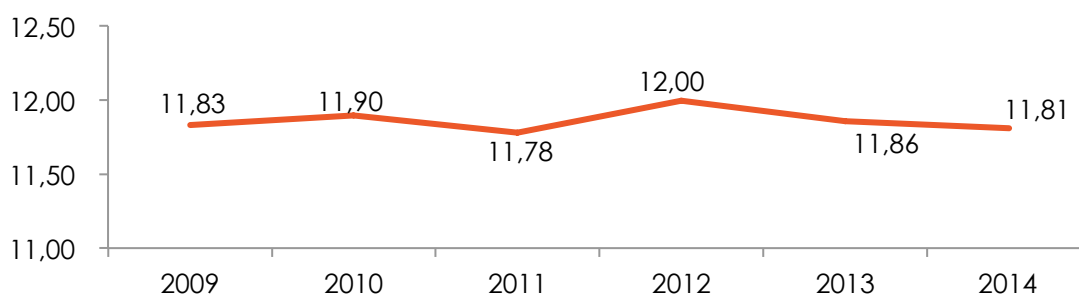
Det fælles ved de to modeller, som vi her har karakteriseret som selvejende, er, at driftsansvaret er uddelegeret til de enkelte skoler. Skolebestyrelserne spiller en altafgørende rolle i disse skolesystemer, da det er dem, der skal sikre, at kvaliteten på skolerne lever op til de nationale forventninger. Finansieringen af skolerne både i Holland og New Zealand er hovedsageligt statslig og fungerer som en udligningsmekanisme mellem de enkelte skoler.

De to lande varierer dog i måden, hvorpå de har struktureret den statslige styring med skolerne. Hvor man i Holland har valgt en model, som baserer sig på opsætning af lovmæssige rammer indenfor, hvilke skolerne skal operere, har man i New Zealand valgt at anvende en kontraktbaseret styring. De lovmæssige rammer, som den hollandske stat opsætter for skolerne, er meget grundlæggende og overlader en meget stor del af beslutningerne til de enkelte skoler. Dette er også nødvendigt for at undgå et meget omfattende lovkompleks på området. Den new zealandske kontraktstyring fastsætter både administrative, indholds- og udviklingsrammer, som skolerne skal arbejde under. Disse rammer indskrives i skolernes charter, og gør dem dermed juridisk ansvarlige for at leve op til dem. Der er en vis fordel i den hollandske tilgang sammenlignet med den new zealandske, da der her efterlades mere frihed til udvikling af indhold. Udfordringen med den kontraktbaserede styring er nemlig, at der har vist sig en tendens til, at skolernes hovedfokus bliver at efterleve de krav, der fastsættes med henblik på at sikre sig mod øget tilsyn, og at de dermed forsømmer at arbejde innovativt med udviklingsarbejde.

Ansvarsfordelingen mellem skolerne og staten afspejler sig særligt i måden, som de selvejende skoler organiseres på. Den grundlæggende lovmæssige rammesætning i Holland, sammenholdt med det faktum, at der ikke opereres med et nationalt pensum men kun med nationale eksamener gør, at et meget stort ansvar ligger hos skolebestyrelserne.

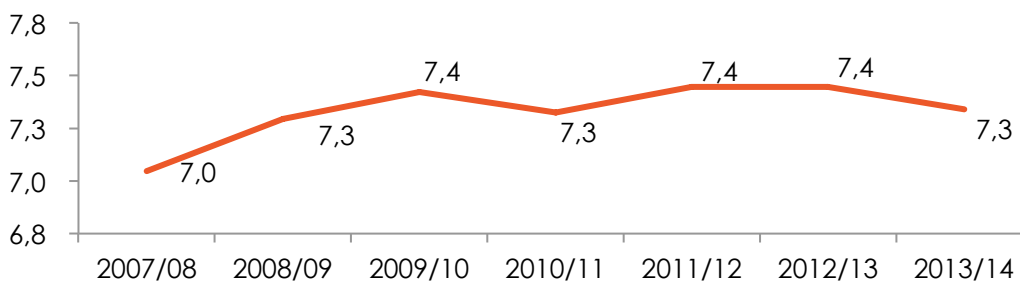
Måden, hvorpå inspektionerne er opbygget, viser ligeledes dette. Der er en meget omfattende tilsynsproces i Holland, og ansvaret for udbedring af mangler hviler i høj grad på skolerne selv. En vis støtte kan hentes ved tilsynsmyndigheden, men selve udviklingsarbejdet overlades til skolerne. Den kontraktbaserede styring i New Zealand overlader ligeledes en stor del af ansvaret for skolerne til skolebestyrelserne, men rammerne er snævrere end i Holland. Det afspejler tilsynsprocessen også, da der her er mulighed for, at ministeriet kan gribe direkte ind, hvilket antyder en større grad af ansvar hos staten.

Figur 8: Udvikling i pris per elevtime i NZD i New Zealand



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af Educationcounts.govt.nz og OECD.org – Drifts- og løntilskud blev korrigeret for pris- og lønudvikling og blev fordelt på antallet af elevtimer ud fra antallet af elever på de enkelte årgange og det gennemsnitlige antal undervisningstimer for primære og lower secondary.

Figur 9: Udviklingen i pris per elevtime i € i Holland



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af tal fra CBS.nl – Minimumstimetallet blev fordelt på antallet af elever i hhv. primary og lower secondary. Elevtimetallet blev fordelt på skoleår, og priskorrigerede udgifter blev fordelt på elevtimetallet.

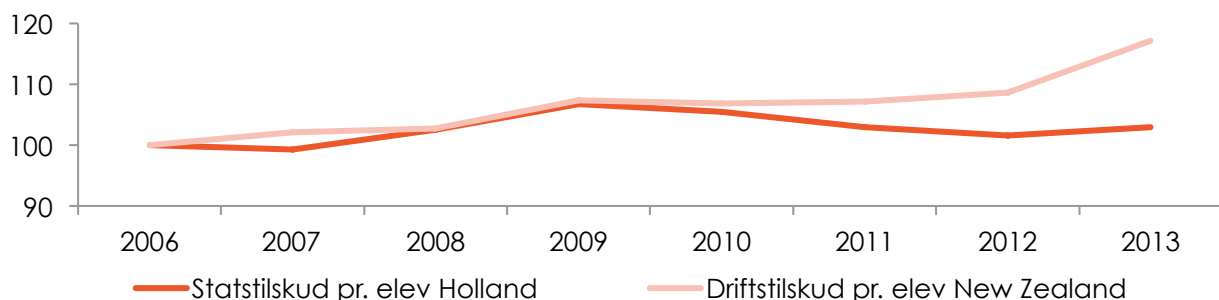
Selve allokeringsmekanismen, som de to lande anvender til finansiering af skolerne, adskiller sig væsentligt fra hinanden. Det springende punkt er kompleksitetsniveauet. Hvor den hollandske metode er meget simpel og automatiseret, er den new zealandske langt mere sammensat og kompliceret. Selvom der muligvis kan peges på årsager til forskellen i kompleksitet, geografiske forskelle, etnisk sammensætning etc., så er forskellen ikke desto mindre markant.

Udover den indlysende fordel ved simplicitet, så har det også vist sig, at New Zealands udligningsmekanisme har en utilsigtet konsekvens, som undgås med den hollandske. Decilsystemet i New Zealand har en selvforstærkende effekt ved at drive ressourcestærke elever og lærere mod de højest placerede skoler. Denne effekt ser i hvert fald delvist ud til at være løst i den hollandske model, idet allokeringen af ressourcer her er baseret på elevniveau frem for skoleniveau. Det kræver naturligvis, at andelen af elever, der opfylder kravene til ekstra tilskud, holdes fra offentligheden, da den samme selvforstærkende effekt ellers vil kunne finde sted.

Samlet set har elevtimeprisen i både Holland og New Zealand været meget stabil. Det er en indikation på, at selvejemodeller, hvis de er organiseret fornuftigt, kan skabe stabile rammer om skolens økonomi.

Når man ser på udviklingen i økonomien i de to skolesystemer, kan man se, at de begge er præget af politiske prioriteringer. Det kan man se ved at være opmærksom på, hvornår der har været parlamentsvalg i de to lande.

Figur 10: Udvikling i statstilskud og driftstilskud i hhv. Holland og New Zealand



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af tal fra Educationcounts.govt.nz og CBS.nl – Udgifterne blev korrigeret for prisudvikling og fordelt på antallet af elever. Herefter blev tallene indexeret med 2006 = index 100.

I Holland var der parlamentsvalg i henholdsvis 2006, 2010 og 2012, og i figur 10 kan det ses, at der muligvis er en sammenhæng mellem udviklingen i statstilskud per elev og disse valg. Det tyder på, at skolerne i Holland ikke er isoleret fra de nationale politiske prioriteringer. Ligeledes kan det for New Zealand, som havde parlamentsvalg i 2008 og 2011, konstateres, at der er sket stigninger i ressourcerne umiddelbart efter valg, hvilket er positivt for skolerne, og igen antyder, at det er politiske prioriteringer, der afgør økonomien på skolerne.

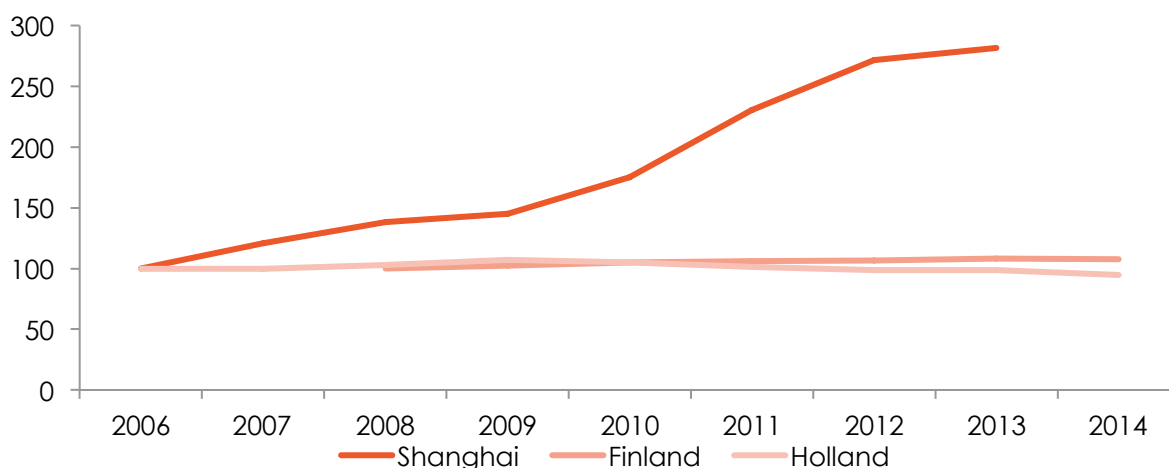
En problemstilling ved selvejemodellerne kan være håndteringen af den stigende kompleksitet, der ofte er forbundet med dem. Derudover kan der opstå øget konkurrence mellem dem – noget, som i perioder næsten har atomiseret New Zealands skolevæsen.

4.3 SHANGHAIMODELLEN

Netop problemer med kompetence- og videndeling er noget af det, Shanghais skolevæsen har adresseret. Når man ser på Shanghais skolesystem, er især to ting klare: At politiske prioriteringer er afgørende for ressourcetilførslen, og at mere central styring kan lette løsningen af visse udfordringer på skoleområdet. Shanghais skolesystem har særligt to udfordringer, nemlig ulighed og eksameners betydning. Den første udfordring er én, som de andre udvalgte landes skolesystemer deler, mens det varierer, hvor meget den anden udfordring fylder i de andre lande.

Udviklingen i økonomien i Shanghais skolesystem adskiller sig markant fra de andre undersøgte lande, da der har været en markant stigning i de økonomiske ressourcer. Her har udgangspunktet naturligvis en del at skulle have sagt, men der tegner sig også et billede af, at anskuelsen af uddannelses betydning for samfundet spiller en rolle. Når både den kinesiske stat og den shanghaiiske regering gør det klart, at udgifterne til uddannelse skal stige markant, så stiller det selvfølgelig skolesystemet i en anden situation end i de vestlige lande, hvor der er stort fokus på besparelser og udgiftsbegrænsning.

Figur 11: Udviklingen i udgifter til uddannelse i Shanghai, Finland og Holland



Kilde: Cevea beregninger på baggrund af Shanghai.gov.cn, Stat.fi og Key figures in Education in Netherlands 2006-2009 og 2009-2013 – Udgifterne til uddannelse blev korrigeret for løn- og prisudvikling og herefter indexeret så langt tilbage som muligt; 2006 = index 100 for Shanghai og Holland og 2008 = index 100 for Finland.

Forskellen i udviklingen er markant, og selvom udgangspunkterne er forskellige, må man sige, at det er en udvikling, som også må være drevet af de politiske prioriteringer. Det er påfaldende, da der i Shanghai, ligesom i den nordiske model, er mange led af politiske prioriteringer i spil. Derfor viser det, at antallet af led mellem beslutning og udførelse ikke nødvendigvis presser skolesystemet, hvis bare de politiske prioriteringer er til fordel for uddannelse.

Et andet sted, hvor Shanghai adskiller sig markant fra de andre undersøgte lande, er, hvordan de håndterer deres udfordring med ulighed i skolesystemet. Hvor der i de andre lande især er vægt på

at sikre ekstra økonomiske midler til skoler og kommuner med dårlige betingelser, så har Shanghai valgt en anden vej. Her har skolesystemet valgt at fokusere på de menneskelige ressourcer frem for de økonomiske. Dette kan være, fordi de økonomiske ressourcer ikke er så knappe som i de andre lande, men tilgangen er stadig interessant. Ved at give økonomiske incitamenter på lærer-, rektor- og skoleplan forsøger man at sprede de kompetencer, der eksisterer i systemet. Selvom økonomien til de trængte skoler naturligvis også er vigtig, så kan Shanghais fokus på at sprede kompetencerne i hele skolesystemet være et andet ben i sikringen af lighed i skolesystemerne.

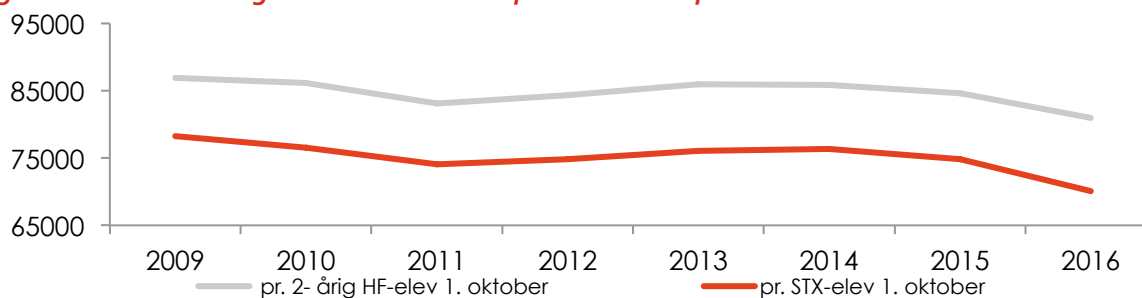
I lærerprofessionens udformning er der også nogle særegne kendetegn ved Shanghais system. Den meget karriereprægede tilgang til lærerfaget vurderes at være en måde at skabe motivation og udvikling hos lærerne. De parametre og incitamenter, der skal sikre denne udvikling, er selvfølgelig essentiel, idet forfjlede incitamentsstrukturer kan have negative konsekvenser. Det er netop ét af de forhold, som Kina generelt er opmærksomme på i forbindelse med deres nuværende forsøg på at reformere eksamenssystemet. Derudover har Shanghais introduktion af den holistiske evaluering også været en del af sikringen af de rette incitamenter for lærerne. Ved at gøre en mere helhedsorienteret evaluering betydningsfuld for lærernes progression i rangering håber man at kunne modvirke det store fokus på eksamenerne.

5. LÆRING FRA ANDRE VELFÆRDSOMRÅDER

Cevea har evalueret budget-effekten af andre styringsmekanismer i den danske velfærdsproduktion. Det gælder ældreområdet, sundhedsområdet, dagtilbudsområdet, gymnasierne og politiet.

Det er klart at ingen velfærdsområder uanset organisering unddrager sig effektiviseringer. Anderledes styringsforhold kan man altså ikke forvente vil give anderledes økonomiske forhold, og statens udgifter vil ikke kunne forventes at stige, alene fordi man arbejder imod en anden styringsmodel, der vil give en klarere sammenhæng imellem økonomi og opgaveformulering. Som figur 12 viser, er der ikke øgede bevillinger til gymnasieområdet som resultat af en selvejemodel underlagt et statsligt taxameter.

Figur 12: Gennemsnitlige taxametertakster per elev i 2016 priser



På de kommunale områder vælger man eksempelvis at visitere færre ældre til et stabilt serviceniveau ift. en voksende gruppe af ældre. På gymnasierne rammes man både af punktbesparelser og af et løbende rationaliseringskrav. Til gengæld er ansvaret for opgaver/økonomi entydigt placeret hos Folketinget. Politiet er det eneste serviceområde, hvor det tyder på, at der er en klar sammenhæng mellem opgaver og ressourcer. Men også her er området blevet mødt med et krav om øget medfinansiering gennem bøudeudskrivning til trafikforseelser.

6 BIBLIOGRAFI

6.1 BØGER

Johansson, O, Nihlfors, E & Steen, L, J (2014) "School Boards in Sweden" In Moos, L & Paulsen, J, M (2014) "School boards in the governance process". Springer.

Mahoney, P (2004) "The Administration of Schools – the changing relationship between schools and the state" Parliamentary Library.

Rissku, M, Kanervio, P & Pulkkinen, S (2016) "Finnish Superintendents Are Striving with a Changing Operational Environment". In Moos, L, Nihlfors, E & Paulsen, J, M (2016) "Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain". Springer.

Rissku, M, Kanervio, P & Pulkkinen, S, (2014) "School Boards in Finland" In Moos, L & Paulsen, J, M, (2014) "School boards in the governance process". Springer.

Sahlgren, G, (2015) "Real Finnish Lessons The true story of an education superpower". Centre for Policy Studies.

Butterworth, G & Butterworth, S (1998) "Reforming education: The New Zealand experience, 1984-1996" Palmerston North: Dunmore Press.

Vitikka, E, Krokfors, L & Hurmerinta, E, (2012) "The Finnish National Core Curriculum: Structure and Development". In Niemi, H, Toom, A & Kallioniemi, A, (2012) "Miracle of Education – The Principles and Practices of Teaching and Learning in Finnish Schools". University of Helsinki. Sense Publishers.

6.2 RAPPORTER

Aho, E, Pitkänen, K, & Sahlberg, P (2006). "Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968" Education Working Papers No. 2. World Bank.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2016). " Næsten hver 3. akademikerbarn går i privatskole"

Bjørnholt B, & Krassel, K, F, (2016). "Midtvejs i folkeskolereformen". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Bæk, T,A, (2014) "Kommunernes økonomiske implementering af folkeskolereformen". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Bæk, T,A, Andersen, M,M,Q & Krahn, S,K,J (2016). "Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Davidsson, L, Barklund, A, Bergström, C, (2007) "Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan - Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem" SOU:2007:28

Deloitte & Conmoto (2009) "Styrkelse af ledelsen og rammer for ledelse Justitsministeriet og Finansministeriet".

Eurydice – Organisation of the education system in Finland 2009/10

Gustafsson, Y, Pernodd, B, Wikhall, M, (2013) "Ressurserna i skolan", Statskontoret 2013:10.

Hargreaves, A, Halász, G, & Pont, B, (2008) "The Finnish Approach to System Leadership" In; Pont, B, Nusche, D, Hopkins, D, "Improving School Leadership Volume 2 – Case Studies on System Leadership", (2008) OECD

Houlberg, K. (2011). "Finansiering af kommunale opgaveændringer". Anvendt KommunalForskning.

Holsted, I, (2016) "School Evaluation Indicators – Effective Practise for Improvement and Learner Success" Education Review Office

Justitsministeriet, (2015). "Mål og resultatplan for politiet 2015"

Justitsministeriet, (2016). "Mål og resultatplan for politiet 2016"

Kommunernes Landsforening (2013). "En ny folkeskole".

Lange, D, (1990). "Tomorrow's Schools - The reform of education administration in New Zealand" Wellington: Government Printer.

Lewin, L, Hammargren, L, Andersson, U & Erikson, J, (2014) "Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan". SOU:2014:5.

Lundgren, U, P, (1998) "Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation" Nationella Kvalitetsgranskningar. Rapport 160.

Malmer, S & Zapata, P, (2009) "Finansieringsprincipens tillämpning". Rapporter från riksdagen. RFR11. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Moore, D, Blick & G, Davies, P, (2015) "Perspectives on School Funding Model" Sapere Research Group

Nørgaard, E, Panduro B & Christensen S, H, (2013). "Den automatiserede budgetlægning". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Picot, B, Ramsay, P, Rosemergy, M, Wereta, W & Wise, C, (1988) "Administering for Excellence: Effective Administration in Education"

Schleicher, A, et.al. (2015) "Improving Schools in Sweden – an OECD perspective" OECD

Schleicher, A, Field, S, Kools, M, Prokic-Breuer, T & Jakubowski, M, (2016) "Netherlands 2016 Foundations for the Future" Reviews of National Policies for Education. OECD

Undervisningsministeriet, "Dialogbaseret kvalitetstilsyn"

UNESCO, (2011) "World data on Education – New Zealand 2010/11"

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. "Education at a glance 2010 – OECD indicators" OECD

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. "Education at a glance 2011 – OECD indicators" OECD

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. "Education at a glance 2012 – OECD indicators" OECD

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. (2013) "Education at a glance 2013 – OECD indicators" OECD

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. (2014) "Education at a glance 2014 – OECD indicators" OECD

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. (2015) "Education at a glance 2015 – OECD indicators" OECD

Van Damme, D, Heckman, C, et.al. (2016) "Education at a glance 2016 – OECD indicators" OECD

Van Twist, M, Van der Steen, M, Kleiboer, M, Scherpenisse, J & Theisens, H, (2013) "Coping with Weak Primary Schools - Towards smart interventions in Dutch education policy". OECD

Wittrup, J & Bogetoft, P, (2011). "Effektivisering i folkeskolen". Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

Xiaoyan L, Huma K & Minxuan Z, (2016) "How Shanghai Does It Insights and Lessons from the Highest-Ranking Education System in the World" Directions in Development: Human Development. World Bank Group.

Zapata, J, Pont, B, Figueroa, D, T, Albiser, E, Yee, H, J, Skalde, A & Fraccola, S, (2014) "Education Policy Outlook Netherlands 2014" OECD

Økonomi og indenrigsministeriet, (2014). "Kommuner og regioner- opgaver og finansiering"

Ældresagen (2016). "Hjemmehjælp til ældre". Ældresagen

6.3 ANDER OFFICIELLE DOKUMENTER

Kommunernes landsforening (2013) "En ny folkeskole"

Education (2016 School Staffing) Order 2015

"Local Government Act" 1995 (2012)

Ministry of Education and Culture, Finland (2003) "Education and Research 2003–2008 - A development plan"

Ministry of Education and Culture, Finland (2007) "Education and Research 2007–2012 - A development plan"

Ministry of Education and Culture, Finland 2012:3, "Education and Research 2011–2016 - A development plan"

Ministry of Education. "Financial Information for Schools Handbook (FISH)"

Ministry of Research and Education (2008) "Funding the school system in Sweden"

"Outline of China's national plan for medium and long-term education reform and development" (2010)

Skolverket (2016) "Lärplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet"

6.4 INTERNETKILDER

<http://www.alia.dk/omraadeleder/filer/ansvarsogopgavefordelingmellemomraadelederoepaepdagogiskleder.pdf>

<http://www.dkr.dk/kreds-og-lokalprocentC3procentA5d>

<http://www.education.govt.nz/ministry-of-education/legislation/nags/>

<https://english.onderwijsinspectie.nl/inspection/types-of-reports-of-the-dutch-inspectorate-of-education>

<http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2015/0190/7.0/DLM6555301.html>

<http://www.localfinland.fi/en/authorities/Pages/default.aspx>

www.oecd.org

http://www.opf.fi/english/curricula_and_qualifications/basic_education/curricula_2014

<https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/DE24D31F-D77E-4DC3-ACDF-41DA0BF58731/0/11MprocentC3procentA5logresultatplanKP2016.pdf>

www.politiken.dk/indland/ECE2022959/flere-aeldre-faar-mindre-hjemmehjaelp/

<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2015/1255>

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=182051>

<https://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Folkeskolens-maal-love-og-regler/Politiske-oplaeg-og-aftaler>

<http://uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Laeringskonsulenterne>

<https://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Organisering-og-ledelse/Den-kommunale-opgave/Kommunens-ansvar>

<http://uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Organisering-og-ledelse/Den-kommunale-opgave/Kvalitetsrapport>

<https://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Organisering-og-ledelse/Skolens-ledelse/Den-daglige-skoleledelse>

<https://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Organisering-og-ledelse/Skolens-ledelse/Skolebestyrelsen>

<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>

<https://skl.se/skolakulturfrtid/skolaforskola.85.html>

<http://www.stil.dk/Om-styrelsen/Formaal-og-opgaver>

<http://www.stukuvvm.dk/Kvalitetsudvikling>

<http://www.stukuvvm.dk/Om-os/Styrelsen-for-Undervisning-og-Kvalitet>

www.Cbs.nl

www.dr.dk/nyheder/politik/valg2015/kommunerne-bruger-faerre- penge-aeldre-saadan-har-vi-gjort

www.Educationcounts.govt.nz

www.Scb.se

www.shanghai.gov.cn

www.skl.se

www.Skolinspektionen.se

www.Stat.fi

www.stats.gov.cn

6.5 VIDENSKABLIGE ARTIKLER

Nielsen, P. A., & Baekgaard, M, (2013). "Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform: Evidence from an experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, mut051

Blöndal, J, (2001) "Budgeting in Sweden" *OECD Journal of Budgeting* Vol. 1 No. 1

Blöndal, J & Kristensen, J, K, (2002) "Budgeting in Netherlands" *OECD Journal on Budgeting* Vol.1 No.3

Blöndal, J, Kristensen, J, K & Ruffner, M, (2003) "Budgeting in Finland" *OECD Journal on Budgeting* Vol 2. No.2

Hattie, J, (2002) "Schools Like Mine: Cluster Analysis of New Zealand Schools". University of Auckland. Technical report 14.

Ladd, H & Fiske, E, (2010) "Weighted Student Funding in the Netherlands: A Model for the U.S.?" *WFS. APPAM*.

Moisio, A, (2015) "Less regulation, or more? Recent trends in Finnish local government steering" *VATT Institute for Economic Research*

Swanson, A & Zhian, Z, (1987) "Education Reform in China" *The Phi Delta Kappan*, Vol. 68, No. 5 pp. 373-378

Wylie, C, (2009) "Tomorrow's Schools after 20 years: can a system of self-managing schools live up to its initial aims?" *The New Zealand Annual Review of Education* Vol. 19