

Ole Qvist

Folkeskolen under pres

Artiklen behandler udviklingen på folkeskoleområdet i lyset af det faldende elevtal. Herunder beskrives de midler, som stat og kommuner har taget i brug for at tilpasse ressourcerforbruget til elevtalsudviklingen. Det konkluderes, at statens retningslinjer til kommunerne har været usammenhængende og tilmed bidraget til at vanskeliggøre tilpasningen.

Endvidere er kommunerne stødt på stærke sektorale barrierer over for begrænsning af ressourcerne. Folkeskolen mærker ikke alene et udgiftspolitisk pres. Der er også problemer med den ændrede funktion, som folkeskolen har fået i uddannelsessystemet, og med de private skoler, der har haft stor elevtilgang i de senere år. Er dette begyndelsen til et to-delt grundskolesystem, hvor folkeskolen vil stå alene med "problembørnene", mens de private skoler vil tage sig af "elitebørnene"? Folkeskolen må under alle omstændigheder i de kommende år sætte udviklingsopgaverne i centrum.

Den kommunale ressourceklemme

Folkeskolen er et af de største offentlige udgiftsområder. De offentlige udgifter til folkeskolen er således i 1985 budgetteret til 19,3 mia. kr. eller 5,9 pct. af det samlede offentlige budget (Finansministeriet 1985). Folkeskolen er samtidig et kommunalt finansieret serviceområde, idet statsrefusionerne har været minimale, siden lærerlønrefusionens konvertering til generelle tilskud i 1975. Inden for rammerne af skolelovgivningen har kommunerne således ansvaret for både service og ressourceforbrug. Derfor er folkeskolen kommet i centrum for de omprioriterings- og omstillingsovervejelser, som kommunerne gør sig i lyset af de senere års "ressourceklemme".

Ressourceklemmen er blandt andet et resultat af de økonomiske betingelser, som staten har sat op for kommunerne. Disse betingelser kan formuleres i følgende statslige krav til kommunerne:

- a) Krav om tilpasning af kommunernes økonomi til en samfundsøkonomisk ramme, hvilket blandt andet har medført beskæringer af de generelle tilskud til kommunerne.
- b) Krav om effektivisering af kommunernes virksomhed, hvilket bl.a. er kommet til udtryk ved gennemførte eller besluttede omlægninger af refusioner til generelle tilskud på en række områder i de senere år, for eksempel biblioteksområdet og socialområdet.
- c) Krav om, at kommunerne skal varetage flere og nye opgaver, for eksempel på beskæftigelsesområdet.
- d) Krav om opfyldelse af statsligt fastsatte standarder og normer på sektorområderne ved lovgivning, i cirkulærer eller ved indgåelse af aftaler og overenskomster med forskellige faggrupper.

Ole Qvist

Folkeskolen under pres

Artiklen behandler udviklingen på folkeskoleområdet i lyset af det faldende elevtal. Herunder beskrives de midler, som stat og kommuner har taget i brug for at tilpasse ressourcerforbruget til elevtalsudviklingen. Det konkluderes, at statens retningslinjer til kommunerne har været usammenhængende og tilmed bidraget til at vanskeliggøre tilpasningen.

Endvidere er kommunerne stødt på stærke sektorale barrierer over for begrænsning af ressourcerne. Folkeskolen mærker ikke alene et udgiftspolitisk pres. Der er også problemer med den ændrede funktion, som folkeskolen har fået i uddannelsessystemet, og med de private skoler, der har haft stor elevtilgang i de senere år. Er dette begyndelsen til et to-delt grundskolesystem, hvor folkeskolen vil stå alene med "problembørnene", mens de private skoler vil tage sig af "elitebørnene"? Folkeskolen må under alle omstændigheder i de kommende år sætte udviklingsopgaverne i centrum.

Den kommunale ressourceklemme

Folkeskolen er et af de største offentlige udgiftsområder. De offentlige udgifter til folkeskolen er således i 1985 budgetteret til 19,3 mia. kr. eller 5,9 pct. af det samlede offentlige budget (Finansministeriet 1985). Folkeskolen er samtidig et kommunalt finansieret serviceområde, idet statsrefusionerne har været minimale, siden lærerlønsrefusionens konvertering til generelle tilskud i 1975. Inden for rammerne af skolelovgivningen har kommunerne således ansvaret for både service og ressourceforbrug. Derfor er folkeskolen kommet i centrum for de omprioriterings- og omstillingsovervejelser, som kommunerne gør sig i lyset af de senere års "ressourceklemme".

Ressourceklemmen er blandt andet et resultat af de økonomiske betingelser, som staten har sat op for kommunerne. Disse betingelser kan formuleres i følgende statslige krav til kommunerne:

- a) Krav om tilpasning af kommunernes økonomi til en samfundsøkonomisk ramme, hvilket blandt andet har medført beskæringer af de generelle tilskud til kommunerne.
- b) Krav om effektivisering af kommunernes virksomhed, hvilket bl.a. er kommet til udtryk ved gennemførte eller besluttede omlægninger af refusioner til generelle tilskud på en række områder i de senere år, for eksempel biblioteksområdet og socialområdet.
- c) Krav om, at kommunerne skal varetage flere og nye opgaver, for eksempel på beskæftigelsesområdet.
- d) Krav om opfyldelse af statsligt fastsatte standarder og normer på sektorområderne ved lovgivning, i cirkulærer eller ved indgåelse af aftaler og overenskomster med forskellige faggrupper.

Samtidig er der sket en udvikling i befolkningens alderssammensætning, der også stiller øgede krav til den kommunale service.

Der er således sket en vækst i gruppen over 65 år, især i gruppen af ældre ældre, der har behov for en udgiftsmæssig tung service. Samtidig er aldersgruppen af 7-16 årige mindsket, altså den aldersgruppe, der modtager ydelser fra folkeskolesektoren. Spørgsmålet er, om denne ændring i befolkningens alderssammensætning har medført en omprioritering i ressourceforbruget i form af overførsel af ressourcer fra sektorer med reduceret behov til sektorer med et voksende behov. Kort sagt: hvad er der sket med henblik på at tilpasse folkeskolens ressourceforbrug til befolkningsudviklingen.

Folkeskolens udvikling i de senere år

De første skridt henimod en afdæmpning af ressourceforbruget på folkeskoleområdet blev taget med introduktionen af den tostrengede udgiftspolitik i 1980. Denne politik lagde vægt på en fortsat afdæmpning af væksten i de offentlige udgifter og en omprioritering til fordel for strukturforbedringer i både den offentlige og den private sektor. Samme år kom det første af en række besparelsescirkulærer, hvori det henstilles til kommunerne at søge ressourceforbruget begrænset. Det vil derfor være naturligt at betragte udviklingen fra 1979 og frem til i dag for at se, om udgiftspolitikens målsætninger har afspejlet sig i ressourceforbruget på området.

Fra 1979/80 til 1983/84 er elevtallet i folkeskolen faldet med 64.734, svarende til 8,8 pct. I samme periode har folkeskolens driftsbudgetter udvist en stigning på ca. 11 pct. målt i faste priser. Herunder er anført denne udvikling samt udviklingen i personaleforbrug og serviceniveau målt i undervisningstimer pr. elev.

Tabel 1.

Folkeskolens udvikling 1979-83.

	1979	1981	1983
Offentlige udgifter ^{a)}	12,8	12,9	12,9
Heraf drift	11,2	12,0	12,4
Personaleforbrug ^{a)}	70.756	76.500	78.280
Lærerskematimeforbrug pr. elev pr. uge ^{b)}	1,48	1,52	1,52

a) Budgettal – 1979-priser (reguleringspristal).

b) Skoleår 1979/80-1983/84.

Kilder: Finansministeriet, 1979, 1981, 1983; Kommunernes Landsforening, diverse årgange; Undervisningsministeriet, diverse årgange.

Det ses, at såvel udgifterne som serviceniveauet har været ret konstant. Driftsudgifterne er endog steget frem til 1983, hvilket vi skal vende tilbage til i et senere afsnit. Det er altså ikke muligt på landsplan at registrere en ressourcefrigørelse, der kan indgå i en omprioritering. Kan dette tages som et udtryk for en utilstrækkelig udmøntning af den statslige udgiftspolitik? Det skal belyses i det følgende, hvor udviklingen i den statslige styring vil blive behandlet.

Statslige initiativer til påvirkning af kommunernes ressourceforbrug på folkeskoleområdet

Statens styring af folkeskoleområdet har haft til formål både at sikre standarden og udviklingen i folkeskolen samt tilpasning af områdets ressourceanvendelse til de samfundsøkonomiske rammer. Derudover har staten skullet sikre en sammenhæng mellem kommunernes folkeskoleplanlægning og den statslige planlægning af andre dele af uddannelsessystemet, først og fremmest læreruddannelsen.

Den statslige styring har i de senere år antaget to former. Der har dels været den direkte ordrestyring, der har forpligtet kommunerne til bestemte handlinger, dels den indirekte informationsstyring, hvis effekt over for kommunerne har været afhængig af, hvor bindende disse har opfattet statslige henstillinger, anbefalinger og vejledninger.

Den statslige ordrestyring har primært været de aftaler, som finansministeriet har indgået med Lærernes Centralorganisation i forbindelse med de almindelige aftaleforhandlinger på tjenestemandsområdet. Disse aftaler har medført væsentlige merudgifter for kommunerne. Fra de seneste år kan blot nævnes ferieforlængelsen fra 1981, afspadseringsordningen for overtimer fra 1983 og skoleledernes administrationstimer fra 1984.

Hvis vi betragter informationsstyringen, har den været mere omfattende end ordrestyringen. Til forskel fra ordrestyringen er den statslige aktør her sektorministeriet, undervisningsministeriet. Det er karakteristisk for informationsstyringen, at den ikke har tilsigtet et øget ressourceforbrug på området. Nedenfor skal gennemgås forskellige former for informationsstyring, nemlig de vejledende normer, besparelscirkulærerne og planlægningscirkulærerne.

Informationsstyringen omfatter bl.a. undervisningsministeriets *vejledende normer for lærerskematimeforbruget* i folkeskolen (udarbejdet i 1975, revideret i 1980). Normerne er beregningsregler, der kan anvendes af kommunerne ved fastlæggelse af lærerskematimeforbruget til normalundervisningen på den enkelte skole og i kommunen som helhed. Samtidig kan normerne danne udgangspunkt for vurderingen af kommunernes serviceniveau på folkeskoleområdet. De vejledende normer tager udgangspunkt i skoleklasser med mellem 18 og 28 elever og forudsætter, at antallet af lærerskematimer pr. klasse tilpasses klassens størrelse ved såkaldte elevtalsafhængige timeplaner. Det betyder, at faldende klassekvotienter ledsages af et fald i undervisningstimer for klasserne.

De vejledende normer har været en hovedpille i de *"besparelscirkulærer"*, som undervisningsministeriet har udsendt i 1980, 1981, 1983 samt 1985. Hovedindholdet i disse cirkulærer har været henstillinger om at fastholde uændret lærerløntimeforbrug samt at tilrettelægge styringen af lærerskematimeforbruget ud fra de vejledende normer. Lærerløntimeforbruget svarer til lærerskematimeforbruget til normalundervisning og specialundervisning samt timereduktioner til lærerne for varetagelse af særlige hverv mv.

1982-cirkulæret indeholder endvidere en introduktion af temaplanlægningen, ligesom 1985-cirkulæret nævner muligheden for at udvide antallet af normalundervisningstimer på bekostning af specialundervisningstimer. Endelig nævner cirkulærerne forskellige andre muligheder for nedbringelse af ressourceforbruget (skoledistriktsændringer, classesammenlægninger mm.).

Men cirkulærene er kun henstillinger og har ikke kunnet hindre et konstant stigende lærerløntimeforbrug, der ikke mindst skyldes de ovennævnte udgiftskrævende aftaler. Tilsvarende har henvisningerne til normen ikke skabt større udjævning af serviceniveauet mellem kommunerne eller medført en tilpasning af lærerskematimeforbruget til normen. Det gennemsnitlige lærerskematimeforbrug pr. elev til normalundervisning har dog i de senere år stabiliseret sig på et niveau på ca. 10 pct. over normen. Stigningen i det gennemsnitlige lærerløntimeforbrug pr. elev kan således henføres til specialundervisningen, hvor udviklingen på det seneste dog også er stagneret, samt timereduktionerne, hvor stigningerne som nævnt hidrører fra aftaleforhandlingerne.

Sektorministeriets ønske om at styre ressourceforbruget i retning af en tilpasning til de samfundsøkonomiske rammer, modvirkes således af finansministeriets udgiftskrævende aftaleforhandlinger.

En tredje form for informationsstyring har været *planlægningsystemet*. Sektorplanlægning på skoleområdet har været obligatorisk siden 1970, hvor der blev indføjet en bestemmelse om udbygningsplaner i skolestyrelsesloven. Et efterfølgende cirkulære fastlagde fremgangsmåde og visse indholds krav til en udbygningsplan. Planen var i princippet en amtsplan, og det påhvilede amtsrådet at koordinere planlægningen for kommunerne i amtet. Formålet var i 1970 primært at sikre, at den enkelte amtskommunes samlede undervisningsvæsen blev udbygget til en pædagogisk tilfredsstillende standard på en økonomisk forsvarlig måde. Planen skulle have en 15-årig tidshorizont opdelt i 5-årige etaper. Vægten i udbygningsplanen skulle være på anlægsaktiviteterne, og oplysninger om driftsudgifterne (lærerforbrug) havde en sekundær ikke-obligatorisk status. Tilsvarende var der ikke særlige krav om, at udbygningsplanen skulle ledsages af prognoser, selv om udarbejdelse af prognoser dog var omtalt i et bilag til planlægningscirkulæret. Resultatet blev da også, at de udbygningsplaner, som amtskommunerne indsendte (over en 2-årig periode), var udarbejdet på meget forskelligt grundlag (Karbo, 1980: 39f.), således at informationsværdien for undervisningsministeriet var ringe.

Ved planlægningscirkulæret i 1976 ændrede ministeriet formålet med planlægningen og udsendte et mere detaljeret vejledningsmateriale. Baggrunden herfor var dels de hidtidige erfaringer, dels de ændringer, der havde fundet sted med hensyn til ansvar og kompetence på området ved ændring af skolestyrelsesloven i 1974 og folkeskoleloven i 1975 og omlægning af lærerlønsrefusioner til generelle tilskud i 1975. Formålet var nu at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for lokale beslutninger om folkeskolens udvikling over en årrække samordnet med anden sektorplanlægning i en samlet fysisk og økonomisk planlægning; formålet var endvidere at give undervisningsministeriet en information om den fremtidige udvikling inden for folkeskolen, som kunne bidrage til den overordnede planlægning såvel af folkeskolen som af det samlede uddannelsessystem. Der blev lagt større vægt på udarbejdelse af befolkningsprognoser og beskrivelse af skolestrukturproblemer. Oplysninger om driftsudgifter (lærerforbrug) blev endvidere betonet stærkere, idet man indførte en 1-årig justering, der skulle sikre planens overensstemmelse med den årlige budgetlægning. Tidshorizonten blev 12 år, opdelt i 4-årige etaper, hvorved sammenhængen med såvel den økonomiske som den fysiske planlægning blev muliggjort.

De første udbygningsplaner efter 1976-cirkulæret havde dog fortsat et meget uens-

artet prognosegrundlag (Karbo, 1980: 62), hvilket reducerede informationsværdien for undervisningsministeriet. Først ved udsendelsen af planjusteringerne i begyndelsen af 1980'erne opnåede man at få indberetninger fra kommunerne på standardiserede planskemaer (Bogason og Zacchariassen, 1984: 40ff.). Det var således først på dette tidspunkt, at undervisningsministeriet begyndte at få informationer, der kunne anvendes til at skabe et samlet billede af den forventede udvikling.

I 1982 kom så det næste planlægningscirkulære, der markerede en yderligere drejning i planlægningens formål og indhold. Formålet var nu fra statens side angivet klart i cirkulæret. Undervisningsministeriet skulle have en information, der kunne gøre det muligt at følge udviklingen på området samt koordinere med det øvrige uddannelsessystem. Finansministeriet skulle have oplysninger om aktivitet og ønsket serviceniveau til at sammenholde med de flerårige offentlige budgetter. Endelig skulle planerne tjene som informationskilde for miljøministeriet, der således kunne vurdere oplysningerne i forhold til regionplaner, kommuneplaner og landsplanlægning.

For kommunerne havde planerne som formål at skabe et fyldestgørende beslutningsgrundlag på folkeskoleområdet og dermed et bedre grundlag for at styre prioriteringen af ressourcer samt at give information til andre myndigheder og borgere.

I forbindelse med 1982-cirkulæret forsvandt termen "udbygningsplan". I stedet introduceredes "temaplanlægning". I cirkulæret nævnes i øvrigt alle de generelle planforudsætninger, der skulle danne grundlag for planen, ligesom der også nævnes, hvilke specifikke forudsætninger om skoleforhold, der skulle medtages. Der opstilles samtidig krav til planens opbygning og indhold af basisoplysninger. I basisoplysningerne skulle der nu lægges særlig vægt på oplysninger om driftsudgifterne. Derudover skulle planen indeholde en politisk sammenfatningsdel. Skolesektorplanerne var nu i realiteten blevet primærkommunale planer, selv om planerne fortsat skulle indsendes til amtskommunerne. Planernes tidshorisont var den samme som i 1976-cirkulæret.

Det er endnu for tidligt at foretage en vurdering af planlægningen efter 1982-cirkulæret. Et problem er dog fulgt med fra de tidligere planlægningsrunder, nemlig at indsendelsen af planerne til undervisningsministeriet er sket over en længere periode, således at undervisningsministeriet ikke har fået et ensartet informationsgrundlag inden for de fastsatte tidsfrister.

I cirkulæret, men især i den tilknyttede vejledning, understregede ministeriet planlægningens sammenhæng med sparebestræbelserne på de offentlige budgetter, hvilket bl.a. også er udtrykt i temaet om "folkeskolens tilpasning til det faldende elevtal". Det forekommer derfor overraskende, at ministeriet på samme tid udsendte et særligt sparecirkulære, der indeholder en række besparelsesforslag, der også må antages at have betydning for planlægningen.

1982-sparecirkulæret indeholder ganske vist en henvisning til planlægningscirkulærets temaplanlægning, men generelt må 1980'ernes sparecirkulærer ses som et forsøg på en udgiftspolitisk styring sideløbende med den styring, som ministeriet samtidig søgte at tilvejebringe via sektorplanssystemet. Denne "parallelstyring" må formentlig tilskrives interne forhold i undervisningsministeriet og kan næppe bortforklares med en skelnen mellem kort- og langfristede besparelsesforanstaltninger, som det antydningvis er forsøgt i planlægningsvejledningen.

På kommunalt niveau fik den manglende sammenhæng på det statslige niveau til-

svarende konsekvenser, idet sparecirkulærene som regel havnede i de økonomiske forvaltninger og plancirkulæret i skoleforvaltningerne.

Hvorledes Kommunernes Landsforenings holdning til den manglende sammenhæng har været, synes ikke helt klart. Det fremgår af 1980-sparecirkulæret, at henstillingerne til kommunerne har været forhandlet med Kommunernes Landsforening, der har tilsluttet sig henstillingerne. Dette er altså sket på samme tidspunkt, som Kommunernes Landsforening har deltaget i forhandlinger om revision af plansystemet, skemamateriale m.v. (Bogason og Zacchariassen, 1984: 45).

Udviklingen i elevtallet har også medført et styringsbehov for staten inden for egne planlægningsområder. Således standsede undervisningsministeriet fra 1983 optagelsen af nye studerende ved fem lærerseminarier samtidig med, at antallet af nye hold ved en række øvrige seminarier blev reduceret.

Hertil kommer 1985-ændringerne i læreruddannelsen, der sigter mod at give lærerne bredere beskæftigelsesmuligheder. Det er dog nok så karakteristisk for denne ændring i uddannelsen, at den alene sigter mod en udvidelse af lærernes beskæftigelsesmuligheder, men i øvrigt ikke ser ændringen i forhold til det øvrige uddannelsessystem.

Konsekvenserne er således meget udmærket karakteriseret af et folketingsmedlem, der fandt, at den nye "bredde" i uddannelsen blot ville føre til uddannelsen af en "halvdårlig lærer og en halvdårlig edb-m/k" (Folketingets forhandlinger, 1984/85: 1001).

Den største bedring i lærernes beskæftigelse i de senere år er imidlertid en konsekvens af aftaleforhandlinger om afspadsering og administrationstimer som nævnt ovenfor. Disse forbedringer skønnes i alt at have en beskæftigelseseffekt på 1.700 heltidsstillinger (Jensen, 1983). Antallet af heltidsstillinger i folkeskolen er således også steget svagt fra 1983/84 til 1984/85, hvilket bl.a. skyldes de ovennævnte aftaler. Fra undervisningsministeriets side er denne vækst dog brugt til en kritik af kommunernes vilje/evne til at foretage en tilpasning af udgifterne til det faldende elevtal (Politisk Ugebrev).

Sammenfattende må de statslige initiativer med henblik på at påvirke kommunernes ressourceforbrug på folkeskoleområdet siges at have været usammenhængende, idet forskellige ministerier og endog forskellige dele af samme ministerium tilsyneladende uafhængigt af hinanden har styret kommunerne. Samtidig har styringen i vidt omfang været informationsstyring, der har overladt initiativet til kommunerne. I det følgende skal vi se på, hvorledes kommunerne har udnyttet disse handlingsmuligheder.

Kommunernes initiativer med henblik på tilpasning af ressourceforbruget ved faldende elevtal

På det kommunale område har det faldende elevtal i slutningen af 1970erne medført følgende udvikling i antallet af skoler og klasser:

Tabel 2.

Antal skoler, elever og klasser i folkeskolen 1979-83.

skoleår	antal skoler	antal elever ^{a)}	antal klasser ^{b)}
1979/80	2000	738.500	38.974
1981/82	1986	715.795	38.244
1983/84	ca. 1975 ^{c)}	673.589	36.414

a) Bh.-10. kl.

b) Bh.-10. kl. (normalklasser).

c) Skøn på baggrund af undervisningsministeriet, 1983a, 1983b.

Kilder: Undervisningsministeriet, diverse årgange; Undervisningsministeriet, 1983a; Undervisningsministeriet, nov. 1983b.

Det ses af det ovenstående, at en tilpasning af skolestrukturen til det faldende elevtal ved reduktion af skoleantallet kun i begrænset omfang har været gennemført, selv om klassetallet er reduceret med 2.560 normalklasser i den kommunale folkeskole. Den beskedne reduktion i antallet af skoler skal ses i sammenhæng med, at der i alt i 1970erne blev nedlagt 299 skoler, svarende til 14 pct. af skolerne i 1970/71. Skolenedlæggelser har altså været gennemført i større udstrækning i en periode, hvor elevtallet ikke var faldende. Baggrunden herfor har først og fremmest været den centralisering af skolevæsenet, der fandt sted efter gennemførelsen af kommunalreformen, hvor især mange ikke-årgangsdelte skoler blev nedlagt. I samme periode blev der dog bygget en række nye skoler, således at nettoreduktionen i antallet af skoler i 1970erne kun var ca. 100 (Larsen, 1981: 49).

Fra begyndelsen af 1980erne har skolestrukturevervejelser dog atter indtaget en central position i debatten om skolernes fremtid, hvilket ikke blot skyldes de økonomiske overvejelser som følge af det faldende elevtal, men også de planlægningsmæssige overvejelser, som kommunerne har måttet gøre sig i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplanen. Endelig har kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af sektorplanerne efter planlægningscirkulæret fra 1982 inddraget skolestrukturevervejelser, herunder stillet konkrete forslag om skolenedlæggelser. Skolenedlæggelser er dog et tilpasningsmiddel, hvis anvendelse er meget afhængig af den eksisterende skolestruktur i kommunen.

Derfor anvendes oftere mindre vidtgående midler som for eksempel at skabe et passende elevgrundlag for de enkelte skoler ved tilpasning af skoledistriktsgrænser eller ved tilrettelæggelse af boligbyggeriet efter skolekapacitet. Det sidste er siden slutningen af 1970erne blevet et mere og mere udbredt tilpasningsmiddel. Det blev i midten af 1970erne primært anvendt med henblik på at undgå nyt skolebyggeri i byudviklingsområder, da skolebyggeri udgør den største kommunale enkeltinvestering i boligområderne (Døpping, Jensen, 1977:17). Selv om modellen altså oprindeligt har haft til formål at undgå offentlige nyinvesteringer, er den også anvendelig som middel til at sikre den bedst mulige udnyttelse af den eksisterende skolekapacitet. I flere kommuner er boligbyggeriets tilpasning til den eksisterende skolekapacitet da også nedfældet som et middel i kommuneplanen.

Etablering af ikke fuldt årgangsdelt undervisning er et middel til skolestrukturtilpasning, der specielt kan anvendes i forbindelse med bevarelse af mindre skoler. I 1977/78 gik ca. 0,8 pct. af folkeskolens elever på sådanne skoler, i 1983/84 1,1 pct., svarende til en stigning i det absolutte antal på ca. 1.600 elever, hvilket indikerer, at dette middel har vundet en vis udbredelse.

Generelt kan det konkluderes, at kommunerne på skolestrukturområdet i de seneste år i højere grad har anvendt de "bløde" tilpasningsmidler – i form af placering af boligbyggeri efter ledig skolekapacitet – frem for skolenedlæggelser.

Samtidig har kommunerne i højere grad fokuseret på midler til styring af lærerforbruget. De ovennævnte besparelsecirkulærer fra undervisningsministeriet, budgetredegørelserne fra finansministeriet samt Kommunernes Landsforenings vejledninger har siden begyndelsen af 1980'erne indeholdt anbefalinger til kommunerne om at anvende elevtalsafhængige timeplaner, dvs. timeplaner, hvor omfanget af ugentlige timer til en klasse er afhængig af antallet af elever i klassen. I modsætning hertil står den faste timeplan, hvor alle klasser på et givet klassetrin får det samme antal timer, uanset hvor mange elever, der er i de enkelte klasser. Det medfører standardglidning ved faldende klassekvotienter. Hvis man vil fastholde uændret ressourceforbrug ved en fast timeplan, kræver det en styring af klassedannelse og klassekvotient (for eksempel ved klassesammenlægninger). En sådan styring vil ofte støde på komplikationer både ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen. Derfor er de ovennævnte anbefalinger om elevtalsafhængige timeplaner da også fulgt i de fleste kommuner, om end i flere forskellige udformninger.

Selv med en stram styring efter de ovennævnte principper er det dog ikke sikkert, at man opnår en tilsvarende udgiftsmæssig tilpasning. Muligheden for at kunne omsætte de færre timer i sparede udgifter afhænger nemlig af lærernes ansættelsesforhold. Ca. 90 pct. af lærerne er tjenestemandsansatte, dvs. med afskedigelsesvilkår, der udløser rådighedsløn/ventepenge, medens de sidste 10 pct. timelærere og faste vikarer har en tjenstemandslignende ansættelse med et kortere opsigelsesvarsel. Derudover vil mulighederne for udgiftstilpasning afhænge af den naturlige afgang blandt lærere. Den naturlige afgang faldt meget i begyndelsen af 1980'erne, primært på grund af et fald i antallet af ansatte lærere, der søgte nye jobs. I det seneste år synes mobiliteten dog atter at være øget blandt lærerne. Dermed synes kommunernes muligheder for at realisere besparelser ved styring af klassernes timestfordeling at være bedret.

Kommunerne har således i et vist omfang fulgt de statslige anbefalinger med hensyn til anvendelse af tilpasningsmidler til styring af ressourceforbruget. Når ressourceforbruget alligevel ikke er faldet, skyldes det dels de aftalemæssige forbedringer, der er nævnt ovenfor, dels lokale forbedringer af timetal, nye fag, valgfag mv.

I det følgende afsnit vurderes de kommende års problemer på folkeskoleområdet samt statens og kommunernes muligheder for at løse disse i overensstemmelse med en udgiftspolitisk målsætning om tilpasning til det faldende befolkningsmæssige behov for sektorens ydelser.

De kommende års problemer og handlingsmuligheder på folkeskoleområdet

Frem til 1995 forventes folkeskoleområdet at udvikle sig på følgende måde:

Tabel 3.

Skøn over udviklingen på folkeskoleområdet 1985-1995.

	1985	1990	1995
Elevtal (1000)	659	570	497
Folkeskolelærere (1000), udbud	72	72	71
Folkeskolelærere, efterspørgsel fra folkeskolen ...	55	47	44
Kommunale folkeskoleudgifter (1982-priser):			
– ved konstant løntimetal (1981)	13,0	11,4	10,1
– ved 2 pct. stigning pr. år	14,2	13,7	13,3

Kilder: Kommunernes Landsforening, 1984: 52ff. og Jensen, 1983.

Elevtallet i folkeskolen vil altså falde med ca. 20 pct. fra 1985 til 1995. Samtidig må det på baggrund af de seneste ti års udvikling forventes, at elevtallet i privatskoler fortsat vil være svagt stigende, således at andelen af skolesøgende børn i privatskoler vil stige fra de nuværende knap 9 pct. til 12 pct. Den større søgning til privatskolerne er med til at øge problemerne for folkeskolen i de kommende år ved at efterlade folkeskolen med en større uudnyttet lærerkapacitet og lokalekapacitet. I tabellen er medtaget det samlede forventede udbud af seminarieuddannede lærere, medens der på efterspørgselsiden kun indgår efterspørgselen fra den kommunale folkeskole. "Gabet" mellem udbud og efterspørgsel udtrykker således dels lærernes andre beskæftigelsesmuligheder dels ledigheden blandt lærerne.

To centrale begreber for statens initiativer på folkeskoleområdet i de kommende år vil være omprioritering og omstilling. Ved omprioritering forstås her initiativer med henblik på at frigøre ressourcer fra folkeskoleområdet til anvendelse på andre områder, hvor der er et øget behov. Ved omstilling forstås initiativer med henblik på at dække ændrede behov inden for folkeskoleområdet uden anvendelse af yderligere ressourcer.

Det vil således være en statslig interesse at tilskynde kommunerne til at sikre en ressourcefrigørelse i takt med det faldende elevtal og samtidig sikre en udvikling af sektorområdet. De seneste ændringer i plansystemet – omtalt ovenfor – skal bl.a. ses i denne sammenhæng.

Den information, som staten modtager fra kommunerne i forbindelse med sektorplanlægningen, skal bidrage til omprioriteringsprocessen ved at fremme ressourcefrigørelsen fra området. Der vil altså være tale om en tilpasningsplanlægning, der skal sikre, at der ikke sker udgiftsmæssige standardglidninger på folkeskoleområdet. Formuleringen af temaet "Folkeskolens tilpasning til det faldende elevtal" skal derfor også ses som et forsøg på at få kommunerne til at overveje, hvorledes man sikrer en udgiftsmæssig tilpasning. Samtidig kan den statslige opstilling af temaer understøtte en udviklingsplanlægning i kommunerne, altså en planlægning, hvor man vurderer omstillingsmulighederne inden for folkeskolen.

Med udgangspunkt i moderniseringsprogrammet må man endvidere forvente, at staten blandt andet ved lovændringer vil søge at etablere selvregulerende mekanismer til fremme af produktivitet, udgiftstilpasning og alternative løsningsmuligheder (finansministeriet, 1985: 26f.). På folkeskoleområdet skal disse mål blandt andet opfyldes ved indførelse af et friere skolevalg og dermed øget konkurrence mellem de enkelte skoler om eleverne. Der er åbnet op for etablering af et friere skolevalg ved ændringen af folkeskoleloven i foråret 1985. Dette lovforslag åbner samtidig op for etablering af en samordnet undervisning for elever i børnehaveklasse, 1. klasse og 2. klasse. Af andre lovændringer, der er centrale for kommunernes omstillingsbestræbelser, kan nævnes muligheden for at etablere skolefritidsordninger, forbedring af mulighederne for bevarelse af små skoler samt den lettere adgang til at nedlægge skoler, hvor naboskolen ligger tæt ved. Endvidere har undervisningsministeriet i besparelsecirkulæret fra 1985 anbefalet kommunerne – som led i omstillingsbestræbelserne – at overveje flere timer til elevernes normalundervisning mod en tilsvarende begrænsning af specialundervisningen.

Endelig bør også nævnes ændringen i normeringscirkulæret, hvorefter andelen af timelærere i folkeskolen kan øges. Timelærere er løsere ansat end tjenestemænd, og flere timelærere vil derfor kunne fremskynde den udgiftsmæssige tilpasning, hvis en kommune skal afskedige lærere.

Sammenfattende kan det konstateres, at den statslige styring med henblik på omprioritering og omstilling fortsat har karakter af en informationsstyring og dermed en indirekte styring, hvor man fra statens side ved lovændringer og cirkulærer etablerer videre handlingsmuligheder for kommunerne.

Kommunernes udnyttelse af disse handlingsmuligheder er således afgørende for, om man opnår både den tilsigtede udgiftsmæssige tilpasning og den indholdsmæssige udvikling, der skal sikre, at folkeskolens undervisning kan danne grundlag for erhvervsuddannelserne og de studieforberevende uddannelser.

Tilpasningsopgaven kan kommunerne blandt andet løse ved hjælp af normbudgettering, dvs. budgettering på grundlag af en fastlagt norm for undervisningen (lærerskematimetallet pr. elev). Denne budgetteringsform kan kombineres med en styring af lærerforbruget via elevtalsafhængige timestfordelingsplaner, der enten kan være afledt direkte af klassestørrelse eller være en minimumsplan med et supplerende puljesystem. Normen kan også være lærerløntimetallet pr. elev, således som undervisningsministeriets besparelsecirkulærer har anvist. I disse tal indgår dog – som tidligere nævnt – aftalemæssige forhold, som den enkelte kommune ikke har indflydelse på. Budgettering ud fra en lærerløntimetalsnorm vil derfor kunne medføre færre undervisningstimer til eleverne. Mulighederne for at realisere en fuldstændig udgiftsmæssig tilpasning til det faldende elevtal vil endvidere afhænge af lærernes ansættelsesforhold, deres alder og anciennitetsfordeling.

Tilpasning af skolestrukturen er et andet middel til at opnå en udgiftstilpasning. De enkelte former for tilpasning af skolestruktur er beskrevet ovenfor. Der knytter sig en række barrierer til anvendelsen af de forskellige skolestrukturforanstaltninger. Således er planlægningen af boligbyggeri efter skolekapacitet afhængig af befolkningsudvikling og flyttemønstre. Skoledistriktsændringer begrænses af regler om farlig skolevej og søskenderegler og kan ikke iværksættes over for de elever, der allerede går i skole. Ikke-årgangsdelt undervisning er begrænset af, at der ifølge loven skal

være mindst tre sammenhængende klassetrin. Folkeskoleloven nævner endvidere, at man skal tilstræbe, at 1. klasserne bevares samlet i grundskolen. Hvis den hensigtserklæring skal opfyldes, kan klassesammenlægninger kun omfatte hele klasser. Endelig begrænses mulighederne for skolenedlæggelser af reglerne om folkeafstemning, hvis elevernes skolevej herefter overstiger 1,5 km. Dette middel vil derfor kun kunne få en hurtig effekt i tætte byområder.

Tilpasningsopgaven vil også møde barrierer i form af undervisningsministeriets standarder og normer samt finansministeriets og Lærernes Centralorganisations aftaler.

I kommunerne vil det politiske og administrative niveau endvidere være præget af en sektorisering, der gør det svært at gennemføre ændringer mod sektorens ønsker. På folkeskoleområdet er denne sektorisering særlig markant, da mange kommunalpolitikere er medlemmer af skolekommission og skolenævn. Karakteristisk for skoleområdet er endvidere, at sektorforvaltningen har en pædagogisk uddannet ledelse. Dertil kommer det lokale engagement fra forældre, elever, lærere og lærerorganisationer. Beslutningsprocesser, der vedrører en tilpasning med henblik på resourcefrigørelse på skoleområdet vil således støde på en lang række barrierer. Undersøgelser har således også påvist en omfattende kontakt mellem aktører på skoleområdet. Herunder har både kommunalpolitikere og sektorforvaltningschefer vurderet interessegruppernes indflydelse på beslutningerne på skoleområdet som betydelig (Skovsgaard, 1984; Mouritzen, 1982: 22f.).

Tilpasningsforanstaltninger kan betragtes som primært økonomiske foranstaltninger, og sektorholdningen vil derfor generelt være negativ. Det modsatte gælder for udviklingsforanstaltninger, hvor det pædagogiske element har en mere fremtrædende plads. *Udviklingsopgaven* vil her blive defineret som forsøgs- og udviklingsarbejder, der tilfører folkeskolen nye metoder og nyt indhold, for eksempel samordnet indskoling, indførelse af nye fag, foreksempel edb, samt foranstaltninger med henblik på at ændre skolens funktion i lokalsamfundet, herunder spørgsmålet om lokale anvendelse, heltidsskole, skolefritidsordninger mv. De sidstnævnte foranstaltninger er samtidig væsentlige elementer i udformningen af fremtidens skole.

Debatten omkring fremtidens skole tager ofte udgangspunkt i forslag om udnyttelse af den ledige lokalekapacitet på skolerne. Denne kapacitet danner bl.a. grundlag for forslag om at tilbyde børnene et bredere skoletilbud, en hverdag, hvor man undgår den fysiske og sociale opsplitning, der eksisterer i dag mellem skole/fritid og elev/"fritidsbarn". Den ledige lokalekapacitet gør det også muligt for skolen at stille lokaler til rådighed for lokale foreninger, voksenundervisning mv., således at skolens rolle i lokalsamfundet bliver som et "værested" eller et "kulturcenter" og ikke blot et "lærested" eller "opbevaringssted" (Danmarks Lærerforening, 1984; BUPL-Århus, 1985). De lokalemæssige muligheder for at realisere sådanne tanker kan illustreres ved det forventede antal ledige normalklasselokaler i forhold til antal elevklasser. I 1985/86 forventes der på landsplan at være et lokale"overskud" på 202 stigende til 6.384 i 1994/95, hvorefter der er et mindre fald frem til år 2000 (Larsen og Nielsen, 1983: 32).

Der er således næppe tvivl om, at udviklingsforanstaltninger vil indtage en central rolle i den kommunale debat om skolens fremtid. Og i modsætning til tilpasningsforanstaltninger vil de sektorale barrierer for gennemførelse af foranstaltningerne være færre.

Udviklingen på folkeskoleområdet i et besparelsteoretisk perspektiv

I det foregående er beskrevet udviklingen i statens og kommunernes handlinger og handlingsmuligheder på skoleområdet. Nedenfor skal vi forsøge at se denne udvikling i en besparelsteoretisk sammenhæng, idet udviklingen vil blive sammenholdt med Torben Beck Jørgensens fasemodel (1981, 152ff.).

Udviklingen i folkeskolens udgifter fordelt på drift og anlæg i perioden 1979-83 fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 4.

Kommunernes drifts- og anlægsudgifter på folkeskoleområdet 1979-83. Regnskabs-tal.

	1979	1981	1983
Folkeskolens udgifter i pct. af samlede kommunale udgifter ^{a)}	13	12	11
Driftsudgifter (mia. kr.)	10,8	13,7	15,8
Anlægsudgifter (mia. kr.)	1,6	1,0	0,5
Anlægsudgifter i pct. af samlede folkeskoleudgifter.....	13	7	3

a) Inklusive Københavns og Frederiksbergs "amtskommunale" udgifter.

Kilde: Danmarks Statistik, 1979, 1981, 1983.

Af tabellen fremgår det, at folkeskoleudgifternes andel af det samlede kommunale budget er faldet jævnt. Samtidig er der imidlertid sket et særligt stærkt fald i anlægsudgifterne både relativt og absolut. Dette skyldes naturligvis blandt andet det faldende elevtal, men formentlig også, at anlægsudgifterne har været det primære besparelsesobjekt i perioden. Det ses blandt andet af, at nedgangen i anlægsudgifter har været en generel tendens på alle udgiftsområder. I 1979 udgjorde anlægsudgifterne således 10 pct. af de kommunale udgifter mod kun ca. 4 pct. i 1983.

Den ovennævnte statistik indeholder ikke specifikationer på underkonti af folkeskolens driftsudgifter. I det nedenstående er derfor taget udgangspunkt i Århus kommunes regnskab for de samme år.

Tabel 5.

Folkeskoleudgifternes fordeling på undervisningspersonale og bygninger/rengøring i pct. af samlede driftsudgifter. Regnskabstal (funktion 3.05.01)

	1979	1981	1983
Undervisningspersonale.....	63	63	65
Bygninger/rengøring	24	25	24
Andet (inventar, administration mv.)	13	12	11
Driftsudgifter, mill. kr., 1979-priser	420,6	448,0	438,8

Kilde: Århus kommunes regnskaber.

Af tabellen fremgår, at besparelser på folkeskoleområdet ikke specielt har ramt under-

visningspersonalekontoen, der jo er et udtryk for de elevtalsafhængige udgifter. Tværtimod har denne konto i 1983 en større udgiftsandel end i 1979, selv om elevtallet er faldet med 7 pct. i perioden. Bygninger og rengøring repræsenterer de ikke-elevtalsafhængige udgifter, der har haft en konstant udgiftsandel i perioden. Det skal her bemærkes, at der ikke i perioden er nedlagt skoler, men tværtimod kommet et større bygningsareal til, hvilket skulle indikere flere udgifter til bygninger og rengøring.

Tabellen kan illustrere, at til trods for det faldende elevtal er de elevtalsafhængige udgifters andel af driftsudgifterne ikke faldet. Folkeskolens "kerneaktivitet", undervisningen, har således fået en relativ opprioritering i perioden, hvilket også konkret har givet sig udslag i flere bevillinger til konkrete undervisningsformål og tilsvarende reduktioner i bevillinger til "periferiaktiviteter" som f.eks. rengøring.

Denne besparelsesadfærd kan betegnes som inkremental, idet det er karakteristisk, at besparelser foretages på områder, hvor modstanden vil være begrænset, for eksempel anlæg, rengøring, medens den stærke organisering omkring kerneaktiviteten sikrer, at der ikke spares her. Der vil endog som antydning kunne være tale om visse standardforøgelser inden for undervisningen.

Med sparecirkulærene og det mere budgetorienterede plansystem er den inkrementale adfærd blevet suppleret med en managementadfærd, der på mere systematisk vis søger at varetage tilpasningsopgaven. Kommunerne har således i vidt omfang fulgt henstillingerne om at hindre standardglidninger ved indførelse af elevtalsafhængige timeplaner. Samtidig er informationssystemet blevet udbygget, og ofte er normbudgettering taget i anvendelse.

Denne udgiftspolitiske orientering har dog ofte mødt modstand fra skolesektoren, og ressourcefrigørelse ved anvendelse af de nævnte managementmetoder er således ofte resulteret i, at dele af frigørelsen er tilbageført til skoleområdet til forbedringer eller nye aktiviteter.

Den udgiftspolitiske orientering har dog også medført en mindre fokusering på kvalitative aspekter ved folkeskolen. Til trods for, at der ikke er foretaget besparelser i overensstemmelse med det faldende elevtal, har den relative øgning af driftsudgifterne pr. elev ikke medført en øget normalundervisning. Som det fremgår af nedenstående tabel, er standardforøgelsen primært sket på timerreduktioner til lærere samt på specialundervisning.

Tabel 6.

Udvikling i lærerskematimeforbrug til normalundervisning og specialundervisning samt timerreduktioner 1979-83.

	1979/80	1981/82	1983/84
Normalundervisning (0-10. kl.)	1,48	1,47	1,48
Specialundervisning	0,28	0,33	0,33
Timerreduktioner	0,35	0,43	0,48

Kilde: Kommunernes Landsforening, diverse årgange.

De hidtidige forsøg på at gennemføre tilpasning af udgifterne til det faldende elevtal har således primært bidraget til mobilisering af sektorbarrierer og har ikke fremmet

en omstillingsproces. Der har således hidtil kun været spredte tilløb til en egentlig strategisk adfærd, hvor man søger at prioritere mellem såvel eksisterende som ønskede fremtidige aktiviteter på folkeskoleområdet.

Folkeskolen i krise?

I det foregående er der fokuseret på folkeskolen i en udgiftspolitisk sammenhæng. Men folkeskolen er også presset fra andre sider. Således har folkeskolen i det sidste årti skullet omstille sig indholdsmæssigt til en ændret funktion i uddannelsessystemet.

Tidligere kvalificerede folkeskolen med dens overbygning af teknisk og udvidet forberedelseseksamen samt realeksamen elever direkte til erhvervslivet. Udbygningen af og væksten i tilgangen til erhvervsuddannelserne og de studieforberevende uddannelser har imidlertid ændret folkeskolens rolle til at være en grundkvalificering, der kan danne et grundlag for en videre uddannelse. I konsekvens heraf blev den kvalifikationsdifferentiering, der var i 1958-folkeskolelovens deling af elever i almen og boglig linie, da også afskaffet i 1975-loven. Samtidig er vægten i undervisningen forskubbet i retning af indlæring af arbejds- og udtryksmetoder, der kan anvendes senere i uddannelsessystemet, medens indlæring af kundskab har fået mindre vægt.

Denne ændring af folkeskolens rolle er ikke gået stille af. Især har den offentlige debat været koncentreret omkring spørgsmålet om elevernes indlæring af kundskab, altså kort sagt om eleverne nu også lærte noget i folkeskolen.

Det er muligt, at man skal se den stigende tilgang til privatskolerne i denne sammenhæng. Privatskolerne har – trods det faldende børnetal – oplevet en konstant stigende tilgang af elever siden midten af 1970'erne.

I 1975/76 var der således 48.000 elever i de private grundskoler, medens tallet i 1983/84 var vokset til 62.962, svarende til en stigning på 29,0 pct., hvor folkeskolen i samme periode oplevede en tilbagegang på 80.623 elever, svarende til 10,7 pct. Tilsvarende er der sket en vækst i antallet af private grundskoler. I perioden 1978-82 blev skoletallet således øget med 45 til i alt 353.

Privatskoleelevernes andel af det samlede elevtal varierer i øvrigt meget fra område til område. Således var andelen i 1983/84 27,9 pct. i Frederiksberg kommune og 3,1 pct. i Ribe amt. Generelt har privatskolerne deres stærkeste positioner i hovedstadsområdet (minus Roskilde amt), Vestsjælland, Fyn, Bornholm og Århus amter, medens der er relativt få privatskoleelever i det øvrige Jylland samt i Roskilde og Storstrøms amter. Men selv om der er regionale forskelle i privatskoleelevernes andel af elevmassen har den stigende tilgang til privatskolerne gjort sig gældende over hele landet.

Der kan være mange årsager til privatskolernes succes. Folkeskolens ændrede rolle i uddannelsessystemet kan som nævnt være en af disse årsager. Hvor folkeskolen har ændret karakter i retning af grundkvalificering til de studieforberevende uddannelser og erhvervsuddannelserne, kan privatskolerne fortsat tilbyde en uddannelse, der ikke *alene* er opbygget som et integreret led i det øvrige uddannelsessystem.

Endvidere dækker de private skoler over et bredt holdningsmæssigt og pædagogisk spektrum, som tiltrækker forskellige forældregrupper, ligesom der kan være tale om, at mange forældre vælger folkeskolen fra, snarere end privatskolerne til (Nielsen, 1984: 668ff.).

Et valg af privatskole frem for folkeskole er derudover påvirket af afstanden mellem skole og hjem. En undersøgelse fra Århus kommune viser, at flere privatskoler har en "lokalskolefunktion", altså modtager en stor andel af eleverne fra det folkeskoledistrikt, hvori skolen er beliggende, samt fra de nærmest tilgrænsende distrikter (Århus kommune, 1984: 29).

Endelig kan nogle forældre i skolevalget være tiltrukket af visse privatskolars tilbud om lavere klassekvotienter og mere undervisningstid pr. barn. Den gennemsnitlige klassekvotient var således i 1983/84 16,0 i privatskolerne mod 18,2 i folkeskolen, mens lærerskematimeforbruget pr. elev i normalklasserne var 1,68 henholdsvis 1,48 (Undervisningsministeriet, 1983/84: 346).

Ifølge undersøgelsen fra Århus kommune varierer klassekvotienten i de lokale privatskoler dog fra 8,8 til 31,0 i 1983, hvilket viser, at privatskolerne ikke generelt har lave klassekvotienter.

Der mangler nærmere undersøgelser af såvel forældrenes skolevalg som elevernes sociale baggrund mv. i de private skoler. Det er således ikke muligt på de foreliggende grundlag at vurdere, om der i tilgangen til de private skoler ligger en tendens til etablering af et to-delt skolesystem, hvor privatskolerne primært tager sig af børn med en god social, økonomisk og familiemæssig baggrund, medens folkeskolen også må tage sig af børn med indlærings- eller adfærdsvanskeligheder, det stigende antal indvandrerbørn mv. Forskellen på omfanget af specialundervisning i de to skoleformer kan tydes i den retning. Således anvendte privatskolerne i 1983/84 kun 0,11 ugentlig lærerskematime pr. elev til specialundervisning mod folkeskolens 0,33.

Hovedparten af børnene vil dog også i fremtiden komme til at gå i folkeskolen, og privatskolerne kan ikke betragtes som et entydigt alternativ hertil. Men skal folkeskolen undgå yderligere frafald i en periode, hvor området samtidig er under pres for afgivelse af ressourcer til andre formål, må den sætte udviklingsopgaven i fokus.

Med de seneste lovændringer, der muliggør samordnet indskoling, skolefritidsordninger og bevarelse af mindre skoler samt letter adgangen til nedlæggelse af skoler især i byområder, er der lagt et grundlag, der kan fremme en strategisk adfærd i kommunerne og derved understøtte udviklingsopgaven gennem strukturelle og indholdsmæssige foranstaltninger.

Det er endnu for tidligt at sige noget om, hvorledes denne opgave vil blive løst. På baggrund af den interesse som skolesektorens interessegrupper har vist for udviklingsinitiativer, må man dog forvente en mere positiv holdning over for sådanne strategiske initiativer end over for managementinitiativer, således at omstillingsprocessen på folkeskoleområdet i de kommende år kan få et positivt forløb.

Litteratur

- Bogason P. og J. Zacchariassen (1984). *Statslig-kommunale plansystemer*, København.
- Budgetdepartementet (1980). Småttryk 12 A + B, *Udbygning af flerårigt økonomisk politisk handlingsprogram*.
- BUPL-Århus (1985). *Træk af børns tid-heltidsskoleperspektivet?*
- Cirkulærer vedrørende planlægning, udgiftsbegrænsning, normering mv. på folkeskoleområdet, 1970-85.
- Danmarks Lærerforening (1984), *Skolens fremtid, fremtidens skole*.
- Danmarks Statistik (a) (årlig). *De kommunale finanser*.
- Danmarks Statistik (b) (årlig). *Befolkningen i de enkelte kommuner*.
- Døpping H., P. E. Jensen (1977). "Skoler bør spille en dominerende rolle, når der skal gennemføres rentabel byplanlægning", i *Danske kommuner nr. 19*.
- Finansministeriet, *Budgetredegørelse*, diverse årgange.
- Finansministeriet (1985). *Rapport fra idékonferencen om selvregulerende mekanismer. Folketingets forhandlinger*, 1984/85.
- Jensen Jack W. (1983). "Udsigt til massiv arbejdsløshed i de kommende år", i *Danske kommuner nr. 20*.
- Jørgensen Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København.
- Karbo Mogens (1980). *Undervisningsministeriets styring af kommunerne på folkeskoleområdet, specialopgave*, Institut for statskundskab, ÅU.
- Kommunernes Landsforening (årlig). *Kommunalstatistiske meddelelser*.
- Kommunernes Landsforening (1984). *Kommunal perspektivredegørelse*, København.
- Larsen Anders (1981). *Skolenedlæggelser*, København.
- Larsen Anders, Jesper Schou Nielsen (1983). *Regionale elev- og klassetalsprognoser for folkeskolen – lokalekapacitet og tilpasningsmuligheder*, København.
- Love, fra 1984/85-samling L 97, L 98 og L 153.
- Mouritsen P. E. (red.) (1982). *Kommunalpolitik under ressourceknaphed*, Odense.
- Nielsen Susanne Skov (1984). Hvorfor vælge privatskole? i *Folkeskolen 12/4. Politisk Ugebrev* den 10. juni 1985.
- Skovsgaard C. J. (1984). *Neutrale embedsmænd eller politiske aktører*. Århus.
- Undervisningsministeriet (1982). jfr. *Klassestruktur og lærerforbrug i folkeskolen 1980/81*, maj..
- Undervisningsministeriet (årlig). *Folkeskolen i de enkelte kommuner* diverse, årgange.
- Undervisningsministeriet (1982a). *Statistik 1978/79-1981/82*, juli.
- Undervisningsministeriet (1983b). *Folkeskolen og fritidsundervisningen 1979-90*, nov.
- Undervisningsministeriet (1984). *Friskoler og private grundskoler – nøgletal og finansieringskilder 1983*, april.
- § 35-planer og Skolestrukturplaner fra diverse kommuner.
- Århus kommunes regnskaber, diverse årgange.
- Århus kommune (1984) *Rapport om privatskolerne i Århus kommune*, oktober.