

Skolen, økonomien og uddannelsespolitikken i Danmark

Niels Egelund, professor, dr.pæd. Direktør for Center for Strategisk Uddannelsesforskning, Aarhus Universitet, egelund@dpu.dk

Den danske folkeskole koster årligt 51,5 mia. kroner (2010 priser), og mange vil mene, at de penge er godt givet ud. De allerfleste vil også mene, at der er et helt ligefremt forhold mellem udgiften pr. elev og kvaliteten af skolens undervisning, da vi er vant til, at kvalitet og pris hænger sammen. Spørgsmålet er imidlertid, om det forholder sig sådan? Er det endvidere sådan, at uddannelsespolitikken i Danmark har været præget af manglende viden om eller interesse for kvantitativ uddannelsesøkonomisk forskning og derfor først og fremmest har været båret af, hvad der skaber behagelige arbejdsvilkår for personale?

Uddannelsesøkonomer har gennem de seneste 25 år med stigende intensitet beskæftiget sig med, om der er en sådan sammenhæng mellem udgifterne til skolen og undervisningens kvalitet, og metaanalyser har været med til at give et sådant overblik over feltet, at det er muligt at sige noget sikkert om effektforhold.

At finde frem til udgifterne pr. elev er ikke svært. KL (2011) har regnet sig frem til, at samlede kommunale udgifter til folkeskolen i skoleåret 2009/2010 var 51,5 mio. kr. med et budgettal på 62.919 kr. pr. elev i alderen 6-16 år. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der er store kommunale forskelle. Behrens m.fl. (2010) har fundet, at den billigste kommune (Lejre) bruger 45.411 kr. pr. elev, mens den dyreste kommune (Langeland) bruger

87.830 kr. pr. elev, en forskel mellem billigste og dyreste på 93 pct.. En række demografiske forhold, herunder først og fremmest uddannelsesniveau og ledighed blandt forældrene samt elev/lærer-ratio og klassekvotienter kan forklare sammenlagt 75 pct. af variationen, og det viser sig derunder, at mens Lejre er væsentligt »billigere«, end den burde være, er Fredensborg og Egedal væsentligt »dyrere«, end de burde være i forhold til et gennemsnit.

Sammenligner man internationalt, er der også markante forskelle. Slotsholm (2010) viste, at hvis man i 2006 satte Danmark til indeks 100, lå Norge på 109,4, Island på 103,8, Sverige på 89,8 og Finland på 80,0. Uden for Norden ligger USA på 112,5, Australien på 79,2 og Tyskland på 69,5. Analysen fandt også frem til, at det, som gør Danmark relativt dyr pr. elev først og fremmest er, at vi har lave klassekvotienter og at lærerne bruger en relativt lille del af deres arbejdstimer til direkte undervisning. Det er samtidig markant, at lærernes lønninger er mindre end gennemsnittet i OECD, og at elevernes undervisningstid også er mindre end gennemsnittet i OECD, hvad der relativt set øger effekten af de lave klassekvotienter og det lave antal undervisningstimer for lærerne. OECD (2011) finder i deres seneste analyse, at Danmark, hvad anvendelsen af udgifter pr. elev angår, lig-

ger på en fjerdeplads for 1. til 6. klasse og på en ottendeplads for 7. til 9. klasse blandt alle OECD-lande. Samlet ligger vi i den bedste femtedel i OECD.

Når der er så store forskelle, både nationalt og internationalt, opstår et stort behov for at vide, hvor skolevæsenet og skolesystemer skal satse for at få den bedste kvalitet – er det fx på lærerlønninger, klassekvotienter, undervisningstid for lærere eller undervisningstid for eleverne?

At definere undervisningens kvalitet er langt sværere end at definere udgifter, men der er forskellige muligheder. Man kan bruge karakterer fra folkeskolens afgangsprøver, resultater fra nationale test, resultater fra internationale sammenlignende undersøgelser, fx PISA (Programme for International Student Assessment), PIRLS (Progress in Reading Literacy Studies) og TIMSS (Third International Mathematics and Science Study), overgangsfrekvenser til og gennemførelse af ungdomsuddannelser, højest gennemførte uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i voksenalderen. Kvalitetsmålene er naturligvis noget forskellige, og man kan forvente, at jo længere tid de ligger efter skolegangens afslutning, des flere forhold ud over skolens egne kvaliteter vil spille ind for resultatet.

Er der en sammenhæng mellem udgifter og udbytte?

Når det gælder den internationale forskning, har Hattie (2009) ved sine metaanalyser af alle tidligere eksisterende metaanalyser leveret den bedste oversigt. Hattie kommer på baggrund af fire metaanalyser af i alt 189 undersøgelser frem til, at finansieringen af skoler har en effekt på 0,23, hvad der kun er en meget svag effekt, idet man skal op på over 0,4 før en effekt anses for at være »værd at gå efter«. Som forklaring på, at effekten er så lav, giver Hattie, at undersøgelserne primært er udført i rige vestlige lande, først og fremmest USA og England, mens der i mindre

velstående lande kan være en større effekt – et forhold, der påpeges af OECD (2012). Med andre ord synes der at være en tærskel eller et niveau, hvorunder det ikke er muligt at drive en kvalitetsfuld skole. Er man over det niveau, vil ekstra ressourcer gå til forhold, der ikke har tydelig relation til undervisningens kvalitet, men måske mere har at gøre med æstetiske forhold omkring bygninger og undervisningsmidler eller lærernes arbejdsforhold – ting der nok betyder noget i hverdagen, men kun indirekte har indflydelse på elevernes læring.

Da det må antages, at nationale forhold spiller ind på sammenhængen mellem udgifterne til en skole og skolens kvalitet, bør vurderinger i forhold til dansk skole først og fremmest ske på baggrund af undersøgelser fra Danmark eller lande, hvis skolesystemer ligner det danske, og her kommer først og fremmest Norge ind i billedet.

En af de mest aktive danske forskere på feltet er Eskil Heinesen fra Anvendt Kommunalforskning (AKF). Heinesen m.fl. (1999) finder, at det reale ressourceforbrug i folkeskolen fra 1977 til 1996 steg med 26 pct., men med store kommunale forskelle, der bl.a. har baggrund i de sociale og økonomiske forhold i kommunen samt med urbaniseringsgrad og stordriftsfordele. Den dyreste kommune brugte således ca. 65 pct. flere ressourcer pr. elev end den billigste i 1996 – en forskel der er øget væsentligt i 2008 (Behrens m.fl., 2010). Det viste sig i Heinesen m.fl. (1999), at der kun var beskedne sammenhænge mellem ressourceforbrug og de unges chance for at gennemføre en ungdomsuddannelse.

En senere, mere avanceret og omfattende analyse af de samme data (Heinesen og Graversen, 2005) viser, at der er en statistisk signifikant, men ret lille positiv effekt af øgede udgifter pr. elev, og at effekten er størst for elever med svag social baggrund.

Fra en gruppe norske forskere (Hægeland m.fl., 2007) foreligger der en interessant undersøgelse, hvor man har sammenlignet udgiftsniveauer og elevers eksamensresultater i 15-16 års alderen for kommuner med vandkraftværker og kommuner uden vandkraftværker, vel at mærke kommuner, som på alle andre parametre end vandkraftværker ligner hinanden næsten 100 pct.. Sagen bag dette »naturlige eksperiment« er, at mens norske kommuners indkomster fra personskatter udlignes, kan kommunerne beholde hele indtægten fra vandkraftværker. Tilstedeværelsen af indkomster fra vandkraft gør, at kommunerne kan øge serviceniveauet med 6.797 NOK pr indbygger, og det betyder for skolerne, at udgifterne pr. elev øges med op til omkring 12.000 NOK pr. elev, og at undervisningstimetallet pr. elev øges fra 93,8 timer til 111,4 timer. Der er altså både tale om en generel ressourcetildeling og en øgning af timetallet pr. elev. Ved netop af bruge timetallet pr elev, der er et produkt af en kombination af klassestørrelsen og det ugentlige timetal, får man et optimalt tal for den lærermæssige ressource, da man i almindelig praksis i Norge (og i Danmark) oftest giver klasser med mange elever et relativt højt ugentligt timetal – og omvendt giver klasser med få elever et relativt lavt timetal.

Den norske undersøgelse viser, at der er en positiv indflydelse fra flere ressourcer, men at den er relativt beskedne. Hvis man øger udgiften pr. elev med 10.000 NOK pr. elev, vil eksamenskarakteren øges med 0,181. Det samlede ressourceforbrug giver dermed en effektstørrelse på ca. 0,2, mens undervisningstimetallet pr. elev giver en effektstørrelse på omkring 0,3. Den relativt beskedne effekt kan umiddelbart være skuffende, og forfatterne giver i lighed med Hattie (2009) den forklaring, at sammenhængen mellem udgifter og udbytte ser ud til at være aftagende med stigende omkostningsniveau. Sagt med andre ord vil effekten være beskedne i de lande, som har de største udgifter pr. elev,

mens den vil være mere betydende i lande, som har små udgifter pr. elev.

Hvad betyder de enkelte forhold, der betinger omkostningerne?

Skolestørrelsen har en meget væsentlig betydning for omkostningerne pr. elev. En skole med kun et spor – eller mindre end et spor – vil på grund af de naturlige udsving i antallet af børn pr. fødselsårgang have en betydelig variation i antallet af elever pr. klassetrin, og selv på skoler med to spor vil der være tydelige forskelle. Først på skoler med tre eller flere spor er det muligt at opnå et elevtal på over 22-24 elever pr. klasse. Ændringer af skoledistrikter for at optimere klassestørrelsen er en upopulær fremgangsmåde, og mange kommuner er efter strukturreformen i 2007, den økonomiske krise fra 2008 og fald i børnetallet i færd med at foretage justeringer af deres skolestruktur med lukninger af små skoler, sammenlægning af skoler (og dermed ophævelse af skoledistrikterne samt optimering ved fælles ledelse og administration) og etablering af store overbygningsskoler. Det åbner op for spørgsmålet om fordelene og ulemperne ved små og store skoler, når man ser på elevernes behov.

Der findes generelt meget få undersøgelser af skolestørrelsens betydning i grundskolealderen, og flertallet af undersøgelser vedrører gymnasiealderen, hvor Hattie (2009) finder, at store skoler er mest effektive, udtrykt med en effektstørrelse på 0,43, idet fordelene synes at flade ud ved 600-800 elever. KREVI (2010) siger i et review, at fem af de syv undersøgelser, der analyserer skolestørrelsens betydning på folkeskoleområdet i Danmark, har den forsigtige konklusion, at store skoler styrker elevernes faglige udbytte og de faglige forhold for lærerne.

Ud over skolestørrelsen er der imidlertid en række andre oplagte forhold, der har indflydelse på en skoles udgiftsniveau. Det er derfor skolepolitisk vigtigt at få afgjort, hvor stor

indflydelse sådanne forhold har på elevernes resultater. På dette område er Hattie (2009) en guldgrube af viden – med de forbehold der kan være ved, at undersøgelserne først og fremmest stammer fra USA og England. Følgende oversigt viser, hvor stor effekt en række »cost drivers« har på elevernes resultater.

Effekten af forskellige »cost drivers« på elevresultater er ifølge Hattie:

• Smågruppeundervisning	0,49
• Lærerassistenter	0,41
• Lavere klassekvotient	0,21
• Tolærerordning	0,19

Hattie har ikke inddraget analyser af den samlede undervisningstid, og det hænger sammen med, at tidligere forskning, fx resumeret af Glass (2002), har vist, at der er en meget lille sammenhæng med elevresultater, hvad der først og fremmest hænger sammen med, at tid er et vidt begreb. Der indgår både antal timer om ugen og antal dage om året samt antal år. Hægeland m.fl. (2007) kommer det nok nærmere, idet de kombinerer klassekvotient og ugentlig undervisningstid i en variabel, som udtrykker antallet af undervisningstimer pr. elev.

Tid er altså en kompleks faktor at have med at gøre, men den er absolut ikke uden betydning. Som det på udmærket vis gennemgås af Aronson m.fl. (1998), er problemet, at den »allokerede tid«, altså den tid, der af en skoles ledelse er afsat til undervisning, ikke nødvendigvis gennemføres som undervisning, idet en del kan blive brugt til andre formål eller kan blive aflyst, ligesom lektioner ikke altid starter til tiden, fordi læreren først skal bevæge sig hen i klassen. Selv når disse forhold tages ind i, hvad man kan kalde »gennemført tid«, vil der være tid fx i dansk-timerne, der er anvendt til andre formål end dansk. Det være sig til socialpædagogiske formål, meddelelser og anden orientering om generelle forhold, udflugter, lejrskoler

mv. Næste niveau er, hvad der internationalt kaldes »time on task«, hvor meget elever er beskæftiget med fx engelsk i engelsktimen. Også her er der imidlertid en fejlmargin, idet en elev kan sidde med en opgave, som eleven har alt for let ved og derfor ikke udfordres og lærer noget nyt, eller har for svært ved og derfor ikke kommer nogen steder. Sidste og mest centrale niveau er på engelsk »academic learning time«, hvor eleven er engageret i en faglig aktivitet, der er afstemt efter elevens niveau og derfor lærer optimalt. Ved »academic learning time« er der et mere entydigt ligefremt forhold mellem tidsforbrug og udbytte. Forskningsmæssigt er der imidlertid det problem, at situationen er svær at skabe og at måle, fordi man skal studere hver enkelt elev meget nøje, og det lader sig ikke gøre med en eller nogle få observatører i klasserum eller ved videooptagelser af klasser. »Time on task« er lettere at gå til, og for den har Hattie (2009) fundet en effektstørrelse på 0,59. Man kan så tilføje, at jo flere timer, der er til rådighed, des større er muligheden for at få et stort omfang af »Time on task«. Udfordringen er så i øvrigt at sørge for, at der ikke spildes kostbar tid, hvor der ikke sker noget relevant.

For at få et mere fuldstændigt billede kan man sætte Hatties effekt af »Time on Task« ind sammen med den af Hægeland m.fl. fundne effekt af samlet ressourcefordeling og undervisningstimal pr. elev, idet dog Hægelands påpegede effekter bør ses med en vis reservation, idet de kun bygger på en enkelt undersøgelse.

• »Time on Task«	0,59
• Smågruppeundervisning	0,49
• Lærerassistenter	0,41
• Undervisningstimal pr. elev	0,30
• Lavere klassekvotient	0,21
• Samlet ressourceforbrug pr. elev	0,20
• Tolærerordning	0,19

Billedet vil sikkert virke skuffende for man-

ge, men ved nærmere eftersyn er det alligevel meget logisk.

»Time on Task« er som allerede nævnt et tilnærmeligt nøjagtigt og let observerbart udtryk for en tidsmæssig investering i en elev. Der kan i øvrigt argumenteres for, at de forhold, der nævnes nedenfor, i sig selv har indflydelse på »Time on Task«, et forhold Hattie også selv tager op, men alligevel fastholder, at »Time on Task« har en selvstændig betydning, idet det modsatte, time off task, også forekommer ved smågruppeundervisning, brug af lærerassistenter, lav klassekvotient og tolærerordning, og at »Time on Task« først og fremmest har at gøre med lærerens styring og kontrol af aktiviteterne i klassen.

Smågruppeundervisning er defineret ved, at en mindre gruppe elever sammen løser en opgave eller et sæt af opgaver. Den lille gruppe øger lærerens mulighed for at støtte og give feedback, men den er dyr, og anvendes derfor oftest i tidsmæssigt begrænsede perioder, ikke sjældent finansieret ved, at man resten af tiden har undervisning af store hold.

Lærerassistenter betyder, at der er en ekstra person til stede i undervisningen, og lærerassistenter indebærer den fordel, at lærerens og assistentens roller er klart defineret, og at lærerassistenter koster ca. en fjerdel af en lærer, da lærerassistenten er sammen med eleverne 1.600 timer om året mod lærerens ca. 700 timer og desuden får lavere løn.

Undervisningstimetallet pr. elev »forstyrres« i forhold til »Time on Task« som allerede nævnt af, at eleven ikke nødvendigvis får al den tid, der er allokeret, eller ikke er engageret.

Klassekvotienten er den faktor, der for de fleste har størst appel, da en mindre klassestørrelse alt andet lige må betyde, at hver elev kan få mere læreropmærksomhed, og det er helt evidenter, at det vil betyde en lavere ar-

bejdsbyrde for en lærer, da der er færre opgaver at rette, færre elevplaner der skal skrives, færre forældresamtaler og elevsamtaler der skal holdes, færre karakterer der skal gives.

Det samlede ressourceforbrug er som allerede nævnt en meget overordnet faktor, der rummer alt fra skolebygninger, undervisningsmaterialer, efteruddannelse, brug af konsulenter, vejledere og skolebibliotekarere – samt naturligvis udgiften til lærerlønninger til undervisningsformål.

Tolærerordninger har fra 1970'erne vundet indpas i mange skolesystemer, og de anvendes ofte i indskolingens som afløsning eller supplement til de deletimer (hvor klasser blev delt i to lige store hold), der vandt indpas fra 1950'erne, hvor de store årgange fra efterkrigstiden bevægede sig gennem grundskolen med klassekvotienter på op til 36. Deletimer finder i dag udpræget anvendelse i de praktiske musiske fag samt fysik/kemi, hvor der ikke er tilstrækkeligt udstyr til, at alle en classes elever kan arbejde praktisk/eksperimentelt på en gang. Delingen af eleverne »veksles« ofte med, at de kun tilbydes det halve timetal, så ordningen er udgiftsneutral.

Diskussion – hvad bør man satse på?

Uanset hvilket udgiftsniveau et skolesystem vil vælge at lægge sig på, vil der være behov for en prioritering, og man er i den forbindelse nødt til at se på de største cost drivers, der udgøres af udgiften til personalet – lærere og pædagoger og evt. lærerassistenter.

I oversigten ovenfor er effektstørrelserne for hver cost driver anført. Fra effekter på omkring 0,20 og under advarer Hattie (2009) mod, at man bruger ressourcer.

Den umiddelbart helt oplagte satsning er at øge »Time on task«, idet det i høj grad er næsten gratis. Når der siges i høj grad er det fordi, der altid vil være behov for at give informationer og arbejde med klassens sociale

liv, hvad der tager tid fra den egentlige faglige undervisning. Det der først og fremmest skal undgås er tid, hvor læreren eller elever ikke er til stede samt tid, hvor læreren skal løse problemer med uro og løsning af disciplinære problemer. Alene undgåelsen af uro og disciplinære problemer har ifølge Hattie (2009) en effekt på 0,80. Laustsen (2009) viste over 180 timers klasserumsobservation, at lærerne i gennemsnit kom så meget for sent til timerne, at undervisningen først gik i gang 5,6 min efter den skulle være startet – et spild på 12,5 pct.. En undersøgelse, MetroExpress (2012) i samarbejde med Danske Skoleelever (2012) har gennemført i uge 6 i 2012, viser, at der i gennemsnit går 3 minutter og 13 sekunder fra en lektion starter, til læreren kommer ind i klasseværelset. Det svarer til et tab på ca. 55 lektioner om året pr. elev, og oven i tabet kommer den tid, læreren skal bruge til at bringe klassen i ro til at modtage undervisning.

Smågruppeundervisning er som nævnt dyr, men henset til dens høje effekt kan det være en udmærket investering, hvis den anvendes alternerende med storgruppeundervisning. Der er en god sammenhæng med, at grupperne sammen skal færdiggøre opgaver, og anvendelsen af cooperative learning principper er af tydelig værdi.

Lærerassistenter er relativt effektive, og de rummer som nævnt både nogle udgiftsmæssige fordele, idet det er en billig måde at have en ekstra voksen i klassen på, og vel at mærke til at løse opgaver, som ikke direkte har med undervisningen at gøre, men i stedet går til opgaver, der uden en lærerassistent ville have taget undervisningstid fra læreren, fx at holde elever med koncentrationsproblemer »til ilden«, at sørge for personlig assistance eller hjælp til opgaveløsning og til at løse eventuelle problemer i frikvartererne. (Rambøll, 2011) har gennemført en evaluering af forsøg med lærerassistenter i Danmark, og de understreger først og fremmest, at lærerassistenter

ikke bør tildeles uden at der er en specifikt behov, da de i mangel af et sådan behov blot letter lærerens arbejde, hvor ressourcerne kunne have været mere velplacerede andetsteds.

Undervisningstiden er som nævnt en faktor, der rummer mange aspekter, hvor »Time om task« er det vigtigste element. Stadig må det erindres, at der vil og skal bruges tid på andet end det, der giver faglig læring, og at skolens formålsparagraf rummer andre formål som tager tid, herunder ikke mindst dannelsen af de alsidige kompetencer. Det hedder i §1, stk. 3, at folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre, hvorfor skolens virke skal være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati. Endelig må det ikke glemmes, at behovet for tid vil variere for de enkelte elever, og at eleverne med de svageste forudsætninger kræver langt mere tid end eleverne med de stærkeste forudsætninger.

Klassekvotienten er som nævnt den faktor, der har størst folkelig appel, men med en effektstørrelse på 0,21 er vi ved at være nede, hvor man i sin prioritering skal til at tænke sig om. Hattie (2009) finder, at reduceres antallet af elever i klassen med 10, øges karaktergennemsnittet med 0,3-0,4 point, hvis man omregner til den danske karakterskala. Der er i Danmark gennemført én større undersøgelse af »naturligt eksperiment« type, der er det bedst mulige forskningsdesign, idet indflydelsen fra viden om, at man er med i en slags eksperiment, ikke er til stede. Denne undersøgelse (Heinesen, 2010), der så på 9. klassekarakterer i fransk, viste, at karaktererne i fransk er ca. ½ karakterpoint højere i hold med 10 elever sammenlignet med hold med 20 elever. En stigning på et halvt karakterpoint er interessant resultat, men det er dog et beskedent udbytte af en fordobling af lærerressourcen.

Man kan helt klart undre sig over, at nedsættel-

sen af klassekvotienten ikke har større effekt, end det er tilfældet. Hattie (2009) peger på, at moderat nedsat klassestørrelse ikke følges af, at læreren ændrer sin undervisningsform. Det er derfor først, når der er meget få elever i klassen – som ved smågruppeundervisning – at undervisningsformen bliver ændret. Det er nok i realiteten umuligt at tale om en optimal klassestørrelse. I den virkelige skoleverden kan en klasse på 8-12 elever faktisk være for stor, og det er, når man skal gennemføre en helt individualiseret undervisning, som det bl.a. sker i specialundervisningsregi. I andre sammenhænge er 20-26 elever optimalt, og det er, når vi tænker på klasseundervisningen og det sociale fællesskab i klassen. I atter andre sammenhænge kan større elevtal være passende, og det er når der fortælles, gives informationer, instrueres i nye teknikker, læses diktat, mm. Klassen, som vi kender den i dag, er dermed nogle gange for stor, andre gange for lille, den er derfor en meget statisk og mange gange ineffektiv struktur om undervisningen. Effektivitet vil opstå ved, at antallet af elever er afstemt til den type af læring, der skal foregå, men det er vanskeligt at passe ind i en skolekultur, der er opdelt i fag og lektioner hen over ugen.

Det samlede ressourceforbrug pr. elev giver som klassekvotienten en lav effekt, hvad der igen hænger sammen med, at ressourcer kan bruges til mange ting – også ting, der kun har en beskedent direkte indflydelse på elevernes læring, men først og fremmest har indflydelse på skolens æstetiske fremtræden og personalets trivsel. Det er også en vigtig pointe hos Hægeland m.fl. (2007), at sammenhængen mellem udgifter og udbytte ser ud til at være aftagende med stigende omkostningsniveau, hvorfor den hos OECD's rigeste lande vil være relativt lidt betydende.

For tolærerordning foreligger der kun to metaanalyser, og Hattie (2009) konkluderer, at det er svært på den baggrund at afgøre, hvorfor effekten af en øgning af lærerressourcen

til det dobbelte ikke giver større afkast. Det væsentligste argument for brugen af tolærerordning er, at klassens svage elever tilgodeses bedre, når der er to lærere i en klasse. I en dansk kvalitativ analyse efter ca. 180 timers struktureret klasserumsobservation lyder konklusionen: »To lærere i klassen kan være en udmærket og effektiv ordning, men det forudsætter, at der er meget nøje aftaler om ansvars- og rollefordelingen mellem de to lærere, og det sker hyppigst, hvor der er tale om, at en specialundervisningslærer kommer ind og støtter med nogle helt specifikke opgaver. Brugen af en teamlærer lægger i mindre grad op til, at der er tale om en ansvars- og rollefordeling, da teamlæreren kender klassen og klassens børn godt og derfor forventes umiddelbart at kunne sætte ind, hvor der er behov, ligesom de almindelige drøftelser i lærerteamet forventes at kunne rumme tilstrækkelige informationer om, hvordan eleverne fungerer. En ulempe er, at teamlæreren ikke nødvendigvis har specialpædagogiske kompetencer, hvad enten det gælder indlæringsproblemer eller AKT-problemer (Laustsen, 2009: 109)«.

Laustsen (2009) rummer flere eksempler på, hvad der skaber en negativ effekt. Et er, at en matematiklærer som ekstra lærer i en dansktime ikke rigtigt ved, hvad hun skal stille op ud over at være der. Hun går lidt rundt på må og få, gætter sig til, hvad hun skal gøre, og ender med at rydde op og til sidst gå på lærerværelset for at kopiere. Der kan også nævnes et tilfælde, hvor en dansklærer som andet-sproglærer kommer ind i 30 min. og i det tidsrum formår at blive uvenner med klassen og ender med at forlade den. Endelig kan der nævnes flere tilfælde, hvor en støtteperson til en enkelt elev hindrer læring, fordi personen hele tiden står ved eller bagved eleven, og som derved med sine gode intentioner kommer til at skærme eleven med de særlige behov fra de øvrige elever i klassen. Eleven med de særlige behov føler sig tydeligvis isoleret og ekskluderet fra fællesskabet og fra den

fælles læringssituation, og dette observeres i form af mangel på deltagelse og engagement i opgaverne og i de øvrige elevers bidrag til læringssituationen. Denne iagttagelse understøttes også af observationer, som beskriver, at eleven med de særlige behov blomstrer op og begynder at deltage med relevante spørgsmål og svar, så snart hans/hendes såkaldte støttelærer forlader klassen.

Vore elever fortjener at have en skole, der har tilstrækkelige ressourcer

Den danske folkeskole ligger internationalt set godt, idet vi hører hjemme i den bedste femtedel blandt OECD-landene. I en tid med international økonomisk krise vil der være stor fokus på udgiftsniveauet, og dette er også tilfældet i Danmark, hvor især skolestrukturen har været under lup, og mange kommuner er i færd med at nedlægge eller sammenlægge skoler for at begrænse de ekstra udgifter pr. elev, små skoler ikke kan undgå at give.

Ud over skolestrukturen har interessen for optimering af forholdet mellem økonomisk input og effekter bredt sig til andre områder, der ikke hidtil har haft samme opmærksomhed. OECD har påpeget, at vi i Danmark først og fremmest har prioriteret lav klassekvotient højt, ligesom vi har et lavt antal elever pr. lærer. Sidstnævnte har udmøntet sig i et relativt set lavt undervisningstimetal for lærerne og en stor brug af tolærere, specialundervisningslærere og lærere i forskellige konsulentfunktioner.

Hvis man ser på den dokumenterede effekt, forskellige måder at organisere skolen på fremviser, tyder alt på at de danske prioriteringer har været fejlagtige. Især den begrænsede effekt af lavere klassestørrelse og tolærerordning er interessante al den stund, at to partier i den nuværende regering ved valgkampen i august og september 2011 netop slog på, at den ville sænke loftet over klassekvotienten i folkeskolen til 24 og ville indføre generelle tolærerordninger – eller

lærerassistenter i 1. til 3. klasse i dansk og matematik. I stedet burde man argumentere for mere undervisningstid, en effektiv brug af den allokerede tid, smågruppeundervisning og intelligent brug af lærerassistenter.

Alt i alt har hidtidig praksis været præget af manglende viden om eller satsning på organiseringsformer, der har en effekt på elevernes læring, og resultatet er blevet, at det først og fremmest er lærernes arbejdsvilkår, der er blevet tilgodeset.

Referencer

- Aronson, J., Zimmerman, J. og Carlos, L. (1998), *Improving student achievement by extending school: Is it just a matter of time?* US: WestEd.
- Behrens, K., Lange, T. og Jensen, C. (2010), *Analyse af kommunernes udgifter pr. elev til folkeskolen*, København: UNIC Statistik og Analyse.
- Glass, G.V. (2002), *Time for school: Its duration and allocation*. In: Molnar, A. (ed.): *School Reform Proposals: The Research Evidence*. Greenwich, CT: Information Age Publishing Inc.
- Hattie, J. (2009), *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*, London: Routledge.
- Heinesen, E. (2010), Estimating class-size effects using within-school variation in subject-specific classes, *Economic Journal*, 120: 737-60.
- Heinesen, E., Gravensen, B.K. og Madsen, N. (1999), *Ressourceforbrug i folkeskolen og effekter på elevernes uddannelsesforløb*, København: AKF Forlaget.
- Hægeland, T., Raaum, O. og Salvanes, K.G. (2007), *Pennies from heaven. Using exogenous tax variation to identify effects of school resources on pupil achievement*, Discussion Papers No. 503, July 2007, Oslo: Statistics Norway, Research Department.
- KL (2011), *Faktaark: Folkeskolen*, www.kl.dk/Folkeskolen/Artikler/83270/2011/03/FAKTA-OM-FOLKESKOLEN/
- KREVI (2010), *Konsekvenser af en ændret skolestruktur. Et litteraturreview af eksisterende undersøgelser*, Århus: Det kommunale og regionale evalueringsinstitut.
- Laustsen, H. (2009), »Resultater fra delprojektet »Effektundersøgelse af indsatsen over for børn og unge med lettere vanskeligheder«, i N. Egelund

- og S. Tetler, red., *Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i komplicerede læringsituationer og elevernes faglige, sociale og personlige kompetencer*, København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- MetroEspress og Danske Skoleelever (2012), *Læren kommer stadig for sent*. MetroExpress, 24. februar 2012.
- OECD (2012), *PISA in focus. 02*, February, Paris: OECD.
- Rambøll (2011), *Evaluering af undervisningsassistentordningen*, Rapport, Oktober 2011, København: Rambøll Management Consulting.
- Slotsholm (2010), *Kapitel 3. Forskelle i udgifter til folkeskolen i Danmark og andre lande*, København: Slotsholm analyse og kommunikation om velfærd.