

CEPOS

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Når befolkningen får viden om grundskolernes kvalitet

-Et studie af forskellen mellem markedsløsninger og politiske løsninger

CEPOS arbejdsrapport nr. 20



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

© Copyright: 2012 CEPOS, Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

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

1.udgave, 1.oplag

© Omslagslayout: CEPOS, foto: Steffen Ortmann
Tryk: CEPOS Forlaget
Forlag: CEPOS Forlaget
Oplag: 200
ISBN nr.: 978-87-92581-29-7

September 2012

Når befolkningen får viden om grundskolernes kvalitet

-Et studie af forskellen mellem markedsløsninger og politiske løsninger

CEPOS arbejdspapir nr. 20

Forord

I Cepas har vi gennem en årrække beskæftiget os med, hvordan den danske grundskole fungerer, og med de præstationer, som grundskolen leverer. Denne publikation viderefører vores arbejde på dette felt. Faktisk var det en af de første store indsatser efter oprettelsen af Cepas i 2005 at bidrage til at kaste lys over grundskolens indsats. I første omgang skete det ved, at vi udarbejdede tal for hver enkelt skoles præstationer i form af den såkaldte undervisningseffekt, hvor skolernes opnåede faktiske resultater ved elevernes afgangsprøver blev sat i forhold til de resultater, som kunne forventes ud fra elevmassens sammensætning. Disse tal blev gjort tilgængelige for alle på Cepas' hjemmeside. De vakte betydelig opmærksomhed, da de blev lagt frem, og de har været behandlet i en stor del af de danske medier, herunder de lokale medier. Ligeledes er de blevet anvendt mange steder som udgangspunkt for fastlæggelse af nye målsætninger for de lokale skoler.

Vi finder, at tiden nu er inde til at efterprøve, om det er til at spore nogen effekter af, at der med undervisningseffekterne blev gjort nye informationer om de enkelte skoler tilgængelige. Det er sigtet med analyserne i denne publikation. På en måde er her altså tale om en efterprøvning af vores egen indsats her i Cepas.

Analyserne er blevet mulige i kraft af, at Undervisningsministeriet har beregnet skolernes opnåede undervisningseffekter i 2010. Vi sammenstiller da de to sæt af tal for undervisningseffekter.

Beregningerne er i Cepas udført af studentermedarbejderne Frederik Birkvad og Carina Sølling Damm.

September 2012

Henrik Christoffersen

Forskningschef

Indhold

1. Sammenfatning
 2. Kvalitet i grundskolen og skolesystemets indretning, funktion og finansiering
 3. Introduktionen af et offentligt tilgængeligt kvalitetsmål
 4. Effekten af at indføre offentligt tilgængelige kvalitetsmål
 5. Skolernes udgifter og præstationer
 6. Perspektivet
- Referencer

1. Sammenfatning

Tal for de enkelte danske grundskolers eksamensresultater ved afgangsprøverne efter 9. klasse samt tal, hvor de opnåede eksamensresultater korrigeres for forskelle i forventede resultater givet forskellene i elevsammensætningen på skolerne, blev for første gang offentliggjort i 2006 og for første gang i den nye kommunestruktur i 2007. I denne analyse undersøges, om der i skolernes præstationer i 2010 kan findes spor af effekterne af, at denne nye viden stilles til rådighed for offentligheden, for forældrene, for skolernes ledelse og medarbejdere og for politikerne. Vi fokuserer i analysen særligt på de forskelle i reaktionsmønstre, som vi kan finde mellem folkeskoler og frie grundskoler. Det hænger sammen med, at disse to skoleformer fungerer med forskellige styringsformer og finansieringsformer. Det indebærer, at vi kan forvente, at de to skoleformer også reagerer forskelligt i forhold til, at brugerne får information om, hvor gode præstationer skolerne leverer. Findes sådanne forskellige reaktionsmønstre i overensstemmelse med økonomisk teori om betydningen af information, udgør det også en understøttelse af, at det faktisk er den ændrede adgang til informationer og ikke andre ændringer i skolernes omgivelsesvilkår, som ligger bag de stedfundne forandringer. Analysen er ligeledes lavet på kommuneniveau og sammenholder derfor tal for 2007 og 2010. Da karaktersystemet er ændret i den mellemliggende periode, kan karakterer ikke direkte sammenlignes for 2007 og 2010. Vi har i stedet set på skolernes rangplacering i de to år.

Analysen leder frem til to centrale resultater:

For det første har frie grundskoler forbedret skolens rangplacering stærkere end folkeskoler i årene efter at information om de enkelte skolers kvalitet blev gjort tilgængelig. Jo svagere en fri grundskole er rangplaceret i 2007, jo stærkere har den forbedret rangplaceringen frem til 2010. De frie grundskoler løftede i øvrigt allerede forud for 2007 deres elever mere end folkeskolerne set i forhold til, hvad der skulle forventes af præstationer givet elevmassens baggrund. Hvad angår folkeskolerne så er det i øvrigt også flere andre faktorer, som har været afgørende for, om de har løftet rangplaceringen, herunder findes politik at spille en rolle, således at borgerlige kommuner har været mere responsive på en dårlig rangindplacering end andre kommuner.

Det andet centrale resultat vedrører skolernes omkostninger set i forhold til skolernes præstationer. For de frie grundskolers vedkommende findes den eneste systematiske forklaring på omkostningsniveauet at være skolens præstation målt ved rangplaceringen i 2007. Og sammenhængen er negativ, så omkostningerne per elev er lavere jo bedre præstationer skolen har præsteret. Skoler, som fungerer godt, kan også drives for lave omkostninger. Derimod er elevernes socioøkonomiske baggrund ikke systematisk afgørende for de frie grundskolers omkostningsniveau. Frie grundskoler kan ikke reklamere med, at de har svage elever, og de kan ikke opkræve særlig høje skolepenge, blot fordi de har svagere elever. Der er ingen negativ sammenhæng mellem omkostninger og præstationer på folkeskoleområdet. Her er udgifterne per elev til gengæld positivt sammenhængende med tyngden af elevernes socioøkonomiske baggrund. Det afspejler, at socioøkonomi er medtaget i kommunernes ressourcetildelingsmodeller.

I en samlet tolkning af disse resultater forekommer det afgørende, at markedet spiller en mere væsentlig rolle som afgørende for de frie grundskolers ageren, mens politik spiller en væsentlig rolle, når det kommer til folkeskolerne. De frie grundskoler har vanskeligere ved at leve med en dårlig rangplacering, og de kan i øvrigt ikke forsvare et lavt karakterniveau med, at de har en socioøkonomisk svag elevmasse. I folkeskolen er det snarere et politisk spørgsmål, om skoler kan leve med en dårlig rangplacering. Information har umiddelbart effekt i forhold til, hvorledes et marked fungerer. Derfor slår fremlæggelsen af informationer stærkest igennem der, hvor markedet i særlig grad råder. Politikere kan i højere grad været ledet af ideologi eller af forpligtelser i forhold til bestemte interesser.

I en afsluttende diskussion af perspektiverne i disse resultater peges på, at erfaringerne fra den frie grundskoleform kun i begrænset omfang samles op og inddrages i debatten om grundskolens udvikling. Der argumenteres for, at de frie grundskolers form og resultater i højere grad bør indgå som inspiration.

2. Kvalitet i grundskolen og skolesystemets indretning, funktion og finansiering

Den danske grundskole omfatter folkeskoler og frie grundskoler eller privatskoler. Skoleformerne har forskellige styringsordninger og tillige forskellige finansieringsformer. Det indebærer også, at folkeskoler og frie grundskoler oplever forskellige muligheder, tilskyndelser og incitament. Derfor er det nærliggende at antage, at folkeskoler og frie grundskoler reagerer forskelligt på, hvad der sker i det omgivne samfund. Dette er tidligere påvist i Christoffersen og Larsen (2010), og det er også temaet for den følgende analyse, hvor der specielt sættes fokus på, hvorledes henholdsvis folkeskoler og frie grundskoler har reageret på, at informationer om de enkelte skolers præstationer målt ved forskellen mellem skolens faktisk opnåede resultater ved afgangsprøven og de forventede resultater givet elevernes baggrund blev gjort tilgængelige.

I dette afsnit bliver der i hovedtræk redegjort for de egenskaber ved henholdsvis folkeskolernes og de frie grundskolers ordning, som er afgørende for skoleformernes forventede reaktionsmønstre. Dernæst beskrives i det følgende afsnit, hvorledes der i 2007 blev offentliggjort måltal for de enkelte skolers præstationer.

På *folkeskoleområdet* gælder i princippet et frit skolevalg og skolegangen er betalingsfri. Folkeskolerne drives og finansieres af kommunerne, som har en pligt til at tilbyde skoleundervisning til alle børn mellem 6 og 16 år, hvis forældremyndighedshaver har bopæl i kommunen. Det frie skolevalg, som i princippet også gælder på tværs af kommunegrænser, begrænses dog i praksis af kommunernes mulighed for at afvise pladsønsker på grund af kapacitetsmangel. Lovgivningen rummer ingen præcise kriterier for, hvornår kommuner kan afvise pladsønsker.

Den kommunale finansiering af folkeskolerne har basis i dels generelle statstilskud, hvor blandt andet antallet af indbyggere i alderen 6 – 16 år indgår som tildelingskriterie sammen med en række socioøkonomiske kriterier, dels i egen kommunal skatteopkrævning, som dog er begrænset af aftalerne mellem staten og

kommunerne om kommunernes økonomi. Inden for disse finansieringsmæssige rammer kan kommunerne selv fastlægge udgiftsniveauet i folkeskolerne.

De enkelte folkeskoler inden for kommunegrænserne modtager budgetrammer fastlagt af kommunalbestyrelsen. I almindelighed anvender kommunerne ressourcetildelingsmodeller, som fastlægger et sæt af faktuelle kriterier som fordelingsnøgler. Det er gennemgående i kommunernes ressourcefordeling, at der gælder et princip om, at pengene følger eleverne, så folkeskoler modtager et beløb svarende til gennemsnitsudgiften per elev, hver gang en elev kommer til, og modsvarende mister et tilsvarende beløb, når en elev forsvinder. Det gælder også, når elever flytter over kommunegrænsen. Herved fungerer der en finansieringsordning, som i princippet understøtter et princip om frit skolevalg. Det indebærer også, at der i væsentlige henseender fungerer ordninger, som skulle fremkalde en form for konkurrence mellem de enkelte skoler. Kommunerne har dog mulighed for at stække disse momenter af konkurrence mellem skolerne ved at udvirke, at det frie skolevalg sættes ud af kraft på grund af kapacitetsmangel på de enkelte skoler og specielt på de mere søgte skoler.

De *frie grundskoler* kan oprettes efter godkendelse af Undervisningsministeriet. De finansieres ved en kombination af offentlige tilskud fastlagt efter faste tilskudskriterier i lovgivningen og forældrebetaling, hvor forældrebetalingen dog udgør en mindre del af disse skolers budget. Det er omkring 15 procent af skoleungdommen, som benytter de frie grundskoler, og andelen har over en længere årrække været stigende. De frie grundskoler kan ikke organiseres som profitindtjenende virksomheder, og de kan ikke organiseres som koncerner. Derimod har de et historisk udgangspunkt i holdningsmæssige fællesskaber. De har særligt vide rammer for tilrettelæggelsen af undervisningen, men folkeskolerne og de frie grundskoler afsluttes med den samme afgangsprøve efter niende og tiende klasse.

I princippet gælder også princippet om, at pengene følger de enkelte elever, når elever flytter mellem folkeskoler og frie grundskoler. Den enkelte folkeskole mister finansiering svarende i hovedsagen til gennemsnitsudgiften for en elev, når en elev flytter til en fri grundskole. Den frie grundskole modtager til gengæld knap tre fjerdedele af gennemsnitsudgiften for en elev i folkeskolen. Herefter skaffer den

frie grundskole supplerende finansiering gennem forældrebetaling og er forpligtet til som et minimum at hente 12,5 procent af de totale udgifter udefra.

Finansieringsordningerne på grundskoleområdet indebærer hermed, at den enkelte skole uanset ejerform vil få en øget bevilling ved tilgang af elever.

Folkeskoler og frie grundskoler adskiller sig derimod i henseende til konsekvenserne i øvrigt, såfremt der ikke er en tilstrækkelig elevtilgang. Hvad folkeskoler angår, så vil kommunen nærliggende vurdere de enkelte skoler i en helhed, hvor det er det samlede elevtal i kommunen i forhold til den samlede kapacitet i kommunens skoler, som er afgørende for, om der skal ske ændring af skolekapaciteten i form af udbygning eller nedlæggelse af skoler. Den enkelte folkeskole vil derimod næppe stå over for risikoen for at måtte lukke alene af den årsag, at dens præstationer ikke er tilfredsstillende. Dertil har kommunen nok tilstrækkelige midler til at styre elevtilgangen til de enkelte folkeskoler. Den enkelte frie skole er derimod fuldt afhængig af, at der findes forældre, som frivilligt træffer beslutning om at tilmelde deres børn til skolen og betale skolepenge. Uden en tilstrækkelig elevtilgang tvinges den enkelte frie grundskole til lukning. Fravær af interesse blandt hjem med skolesøgende børn er derfor klart mere fatal for frie grundskoler end for de enkelte folkeskoler.

3. Introduktionen af et offentligt tilgængeligt kvalitetsmål

Resultaterne fra elevernes afgangsprøver ved afslutningen af 9. klasse var indtil 2007 ikke offentligt tilgængelige for de enkelte skoler. Danmarks Statistik offentliggjorde alene karaktergennemsnit på landsbasis. Denne mangel på information blev brudt, da Center for Politiske Studier Cepos i 2006 og efter den kommunale strukturreform i 2007 fremlagde såvel de rene gennemsnitskarakterer fra de enkelte skoler som gennemsnitskarakterer for de enkelte skoler korrigeret for forskelle i elevernes socioøkonomiske baggrund. Disse informationer blev baseret på indhentede grunddata fra Danmarks Statistik, jfr. Christensen (2009). I det følgende ser vi på tal for 2007, som på kommuneniveau er umiddelbart sammenlignelige med tal for 2010.

Gennemsnitskarakterer for de enkelte skoler korrigeret for forskelle i elevernes socioøkonomiske baggrund, betegnet undervisningseffekt, kan opfattes som et udtryk for de enkelte skolers undervisningskvalitet, om end der i sagens natur ikke kan være tale om fuldstændige og perfekte udtryk. Gennemsnitskaraktererne udtrykker i sig selv de faktiske præstationer, og gennemsnitskaraktererne korrigeret for elevernes socioøkonomiske baggrund udtrykker de forventede præstationer, når elevernes baggrund tages i betragtning og når det i første omgang forventes, at den pågældende skole leverer en gennemsnitlig indsats. Forskellen mellem faktisk og forventet præstation, som kan være såvel positiv som negativ, viser hermed, hvad selve skolen bidrager med. En positiv undervisningseffekt indebærer, at den pågældende skole løfter eleverne stærkere end gennemsnitligt i landet. En negativ undervisningseffekt indebærer, at den pågældende skole løfter eleverne mindre end gennemsnitligt.

Hvor de faktiske karakterinformationer direkte kan indhentes i Danmarks Statistik, så er udarbejdelsen af de korrigerede karaktermål mere kompliceret.

Udgangspunktet her er opstillingen af en statistisk forklaringsmodel i form af en regressionsanalyse, hvor der ved hjælp af en lang række socioøkonomiske forklarende parametre findes de parametre og de parameterverdier, som giver den bedst opnåelige forklaring på det faktiske mønster for skolernes opnåede karakterresultater. Hertil anvendes socioøkonomiske data på personniveau fra Danmarks Statistik. Skolernes forventede karakterresultater beregnes så ud fra de

således fundne parametre. Christensen (2009) beskriver den statistiske model, som blev anvendt i 2007-analysen.

De beregnede måltal for de enkelte skolars opnåede undervisningseffekt i 2007 blev offentliggjort på Cepos' hjemmeside, og de blev efterfølgende taget meget bredt op i medierne, ikke mindst i de lokale og regionale medier, således at disse informationer satte gang i en intens offentlig debat. På landsplan blev debatteret det principielle spørgsmål om betimeligheden i at offentliggøre disse informationer. Et væsentligt kritikpunkt var, at informationerne ville påvirke skolernes undervisning og opprioritere de færdigheder, som indgik i afgangsprøverne, mens anden indlæring derved ville blive nedprioriteret. Et andet kritikpunkt var, at informationerne kunne skade skoler, som fremstod med dårlige måltal. På den anden side blev informationerne også udnyttet positivt i mange sammenhænge, og både i kommunalbestyrelser og på en del af de enkelte skoler blev egne måltal anvendt som grundlag for overvejelser om forbedringer, og der blev eventuelt truffet beslutninger om mål for løft af egne skolers placering. Ligeledes er disse informationer blevet anvendt som udgangspunkt for forskning, jfr. Christoffersen og Larsen (2011) samt analyserne i nærværende publikation.

I økonomisk teori spiller information en afgørende rolle. Såfremt borgerne og virksomhederne har information til rådighed vil de, såfremt de handler rationelt, udnytte denne information til at opnå det bedst mulige resultat af deres anstrengelser. Tilfældighed i agenternes dispositioner bliver altså i teorien afløst af rationelle beslutninger. I økonomisk forskning, som den der fremlægges her, kan så undersøges, hvorvidt virkeligheden passer med og kan forstås ud fra en antagelse om, at agenterne også rent faktisk handler rationelt. Mere konkret antager vi, at hjemmene hellere vil have deres børn til at gå i en skole, som løfter børnene stærkt, frem for en skole som ikke løfter eleverne så meget som man kunne forvente. Ligeledes antager vi, at skolerne må forholde sig til dette, såfremt hjemmene er givet mulighed for at sætte deres ønske igennem. Har forældrene derimod ikke sådan en mulighed, må vi antage, at skolen vil ignorere information om en dårlig præstation, da det vil være det letteste og ikke give problemer for skolen. Da folkeskoler og frie grundskoler i kraft af forskelle hvad angår indretning, funktion og finansiering må antages at reagere forskelligt på ændrede omgivelsesvilkår, så må vi

også forvente, at folkeskoler og frie grundskoler reagerer forskelligt på fremlæggelsen af informationer om de enkelte skolers kvalitet.

Rent faktisk er det blevet muligt at efterprøve tesen om, at information påvirker agenternes dispositioner. Beregningen af tal for skolernes undervisningseffekt er nemlig blevet gentaget for 2010. Nedenfor gennemføres en analyse af de forandringer i skolernes præstationer og det mønster som præstationerne danner, som er foregået i 2010 i forhold til 2007, hvor disse informationer første gang blev gjort tilgængelige.

I sagens natur kan ændringer i skolernes præstationer i løbet af perioden fra 2007 til 2010 være forårsaget af andre faktorer end frembringelsen af information om skolernes kvalitet. Vi er imidlertid ikke opmærksomme på andre forhold, som skulle have påvirket forholdet mellem folkeskolernes og de frie grundskolers præstationer netop i det mønster, som findes i det følgende, og som kan forklares i overensstemmelse med økonomisk teori om betydningen af information. Der er foregået mærkbare strukturændringer på folkeskoleområdet med sammenlægninger, som har haft til formål dels at begrænse udgifterne dels at løfte kvaliteten. Disse strukturændringer er blevet understøttet af særlige bevillinger fra staten til finansiering af nye anlægsinvesteringer på folkeskoleområdet. Det kunne umiddelbart forventes, at folkeskolens strukturændringer ville begynde at slå igennem som en forbedring af folkeskolernes rangplacering, om end de fulde effekter nok først kan forventes på lidt længere sigt. Ligeledes er der i perioden sket en øgning i de frie grundskolers andel af den samlede elevmasse. I det omfang de frie grundskoler måtte have præsteret "cream skimming" og rekrutteret de stærkeste elever, ville sådan en effekt også nærliggende være blevet svækket. Ingen af disse effekter kan imidlertid bekræftes i de følgende analyser.

4. Effekten af at indføre offentligt tilgængelige kvalitetsmål

Hvor det var Cepas, som i 2007 forestod analysen af skolernes undervisningseffekter, så var det Undervisningsministeriet, der stod for arbejdet i 2010, jfr. Undervisningsministeriet (2010). De to analyser er i princippet gennemført ved hjælp af identiske metoder, men analysen i 2010 har anvendt en statistisk model, som marginalt adskiller sig fra den model, der blev anvendt af Cepas i 2007, således at enkelte andre kriterier indgår. Det indebærer en mindre usikkerhed, når de to opgørelser af undervisningseffekt sammenholdes. I det følgende foretages der derfor heller ikke sammenligninger for enkelte skoler, men der kortlægges alene de mønstre, som kendetegner skolernes præstationer i henholdsvis 2007 og 2010.

Der er også marginal forskel på de afgrænsninger af analyserede skoler, som er foretaget i de to opgørelser. Cepas' datasæt fra 2007 udelukkede skoler, hvor det ikke var muligt i Danmarks Statistik at indhente en fuld karakteristik af hver enkelt elevs socioøkonomiske baggrund. Ligeledes blev skoler med mindre end 14 afgangselever udelukket, og herunder blev skoler med klassetrin til 7. klasse udelukket. De få danske internationale skoler blev også udelukket. Endelig udelukkede skoler med gymnasial overbygning ud fra den betragtning, at disse skoler for en dels vedkommende på forhånd tiltrækker elever med en særlig baggrund. Herefter inkluderede datasættet 1.214 skoler, heraf 192 frie grundskoler hvad der svarer til 489 frie grundskoler i alt, og 1022 folkeskoler, hvad der svarer til 67 procent af de 1.519 folkeskoler i 2007. I Undervisningsministeriets datasæt fra 2010 er der ikke foretaget udelukkelse af de små skoler eller af skoler med gymnasial overbygning.

Med udgangspunkt i de to datasæt udtages de skoler, som er repræsenteret i begge datasæt, til analyse. Herved fremkommer et datasæt med 1124 skoler, hvoraf 182 frie grundskoler og 942 folkeskoler.

Da karaktersystemet i det danske undervisningssystem er blevet ændret i perioden mellem 2007 og 2010 er en direkte sammenligning af opnåede karakterer ikke mulig. Den nedenstående analyse fokuserer derfor på skolernes rangplacering i de to år. Vi antager, at skoler som har opnået en bedre rangplacering i 2010 i forhold til 2007, også har udviklet en bedre kvalitet i deres præstation sammenholdt med den gennemgående udvikling i skolesystemet.

Der kan gælde forskellige forklaringer på, at skoler sætter ind og forbedrer kvaliteten af undervisningen. I analysen efterprøves forklaringsevnen af fem forskellige hypoteser om, hvad der driver skoler til kvalitetsforbedring. For hver hypotese afprøves en række indikatorer, der kan udtrykke hypotesen. Alle hypoteser er beskrevet i figur 1.

Figur 1. Hypoteserne om, hvad der forklarer skolars ændring i rangindplacering i forhold til undervisningseffekt fra 2007 til 2010

Hypoteser og variable	Variabel forklaring
Forklaret variabel: Ændring i rangering	Rangering I 2010 minus rangering 2007
Hypotese 1: Konkurrence – transaktionsomkostninger og antal udbydere og forbrugere	
H 1.1: Antal skoler pr. kvadratkilometer	Antal af private eller offentlige skoler pr. kvadratkilometer i skolens kommune (Data fra Danmarks Statistik og Økonomi- og Indenrigsministeriet)
H 1.2: Antal indbyggere pr. Kvadratkilometer	Antal indbyggere pr. kvadratkilometer (Økonomi- og Indenrigsministeriet)
H 1.3: Antal skoler med lavere undervisningseffekt i hele landet	Data fra Cepos og undervisningsministeriet
H 1.4: Normaliseret andel skoler med lavere undervisningseffekt i kommunen	Data fra Cepos og undervisningsministeriet
H 1.5: Andel elever i privatskole	Andel af børn mellem 7-16 år som går i privatskole (data fra Danmarks Statistik og Undervisningsministeriet)
H 1.6: Antal privatskoler pr. kvadratkilometer	Antal privatskoler pr. kvadratkilometer i skolens kommune (data fra Danmarks Statistik og Økonomi- og Indenrigsministeriet)
Hypotese 2: Omkostninger	
H 2.1: Lønomkostninger pr. elev	Omkostninger pr. elev (data fra Danmarks Statistik og Økonomi- og Indenrigsministeriet)

H 2.2: Ændring i omkostninger pr. elev i offentlige skoler	Ændring i omkostninger pr. elev i (data fra Danmarks Statistik og Økonomi- og Indenrigsministeriet)
Hypotese 3: Præferencer	
H 3.1: Velfærdskoalition	Andel af stemmeberettigede der ansat i den offentlige sector eller er på indkomsterstøttede overførselsindkomst (data fra Danmarks Statistik)
H 3.2 Reduceret velfærdskoalition	Andel af vælgere der er ansat i den offentlige sektor (data fra Danmarks Statistik)
H 3.3 Borgmesters parti	Dummy for kommuner hvor borgmesteren tilhører Venstre eller Det Konservative Folkeparti (data fra Økonomi- og Indenrigsministeriet)
H 3.4 Politisk spredning i kommunalbestyrelsen	Herfindahl indeks (data fra Økonomi- og Indenrigsministeriet)
Hypotese 4: Organisation	
H 4.1: Offentlig eller privat skole	Data fra Undervisningsministeriet
Hypotese 5: Svag socioøkonomisk struktur	
H 5.1 Socioøkonomisk indeks 2007	Det forventede karaktergennemsnit anvendt til at udregne undervisningseffekten kan anvendes et socioøkonomisk indeks (jo højere forventet karakter, jo stærkere er den socioøkonomiske struktur) – (data fra Cepos)

Hypoteserne dækker over følgende:

Hypotese 1: Konkurrence - Transaktionsomkostninger og antal udbydere og forbrugere

H 1.1: Et stort antal udbydere og lave transaktionsomkostninger vil forøge konkurrencen og forbedre skolernes præstation.

H 1.2 Et stort antal forbrugere vil forøge konkurrencen og forbedre skolernes præstation.

H 1.3 and H 1.4: Et dårligt resultat i 2007 betyder at skolen har større incitament til at forbedre sig, og yderligere at skolen har et større forbedringspotentiale. Det må forventes at konkurrence fra skoler i nærområdet er stærkere, da transportomkostninger stiger ved at vælge en skole langt fra hjemmet.

H 1.5 and H 1.6: Et privat alternativ til det offentlige skolesystem forøger konkurrencen og dermed skolernes resultater.

Hypotese 2: Omkostninger

H 2.1 Højere lønomkostninger giver bedre mulighed for at forbedre resultaterne.

H 2.2 En forøgelse af omkostningerne kan forbedre resultaterne, og dårlige resultater kan lede til en forøgelse af budgetterne for offentlige skoler for at forbedre resultaterne, da dårlige resultater kan bruges som en begrundelse for højere bevillinger. Omvendt kan det ikke forventes at dårlige resultater for private skoler leder til højere budgetter. Det må tværtimod forventes at private skoler med dårlige resultater oplever at elever forlader skolen, og/eller færre optages, og at budgetterne derfor bliver mindre. I sidste ende kan det lede til en lukning af skolen, så privatskolernes eneste løsning er at forbedre resultaterne.

Hypotese 3: Præferencer

H 3.1: I kommuner med en stor velfærdskoalition vil færre anvende privatskoler og modstanden mod benchmarking af offentlige virksomheder blandt forældrene må forventes at være større.

H 3.2: Som i 3.1. Det forventes dog at offentligt ansatte udviser en endnu højere grad af skepsis overfor anvendelsen af private udbydere og ligeledes overfor krav om produktivitetstigninger som følge af benchmarking.

H 3.3: Ifølge hypotesen vil borgerlige vælgere have stærkere præferencer for privatskoler, hvilket leder til større konkurrence og dermed bedre resultater.

Stor spredning i kommunalbestyrelsen indikerer en meget uhomogen vælger- og forældreskare, der måske vil vælge privatskole efter deres specifikke præferencer i forhold til uddannelsen af deres børn. Dette kunne sænke konkurrencen.

Hypotese 4: Organisation

H 4.1: Privatskoler er udsat for en højere grad af konkurrence, da de er udsat for truslen af lukning som følge af lav tilstrømning af elever og elevflugt ved dårlige resultater. Som forklaret i afsnit 2 er offentlige skoler ikke reelt udsat for samme trussel.

Hypotese 5: Svag socioøkonomisk struktur

H 5.1: Det forventede karaktergennemsnit, som anvendes til at finde undervisningseffekten, kan anvendes som et socioøkonomisk indeks (jo højere forventet karakter, jo stærkere er de socioøkonomiske strukturer). Ifølge hypotesen er det, alt andet lige, nemmere og billigere at uddanne børn med en stærk socioøkonomisk baggrund, da de er opdraget på en måde, der stemmer bedre overens med traditionel klasseundervisning, og yderligere må forventes at have færre problemer, som skolen skal håndtere (sociale og økonomiske problemer i hjemmene).

Til den statistiske analyse anvendes i princippet en lineær regressionsmodel, hvor alle de forklarende variable i figur 1 indgår. Der foreligger et metodisk problem, som består deri, at skolers sandsynlighed for at forbedre rangplaceringen er afhængig af, hvor ledes skolen var placeret i 2007. Dette problem søges i analysen imødegået ved, at rangindplaceringen i 2007 er inddraget som en forklarende variabel.

Resultaterne fra regressionsanalysen er vist i figurerne 2, 3 og 4. Den fulde model er anvendt i figur 2, og herefter er der ved hjælp af den stepvise Hendry Mizon procedure udeladt de mest insignifikante forklarende variable indtil der alene er signifikante variable tilbage som vist i figur 4. I figur 3 er der specielt undersøgt, hvorvidt nogle af de forklarende variable er stærkt indbyrdes forbundne, så det kan være vanskeligt at adskille disse forklarende variable fra hinanden. En korrelation højere end 0,3 anses normalt for at være betydende.

Figur 2: Ændring i rangering forklaret af variablene i figur 1

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,002	0,070	0,945
(2) Skoler pr. kvadratkilometer	-18,421	-0,120	0,906
(3) Rangering 2007	-0,588	-9,740	0,000
(4) Andel af skoler med lavere rangering i kommunen 2007	47,564	2,390	0,017
(5) Privatskoleelever pr. 7-16-årig	-0,818	-0,420	0,676
(6) Privatskoler pr. kvadratkilometer	-9,818	-0,040	0,971
(7) Løn pr. elev	-0,004	-2,360	0,019
(8) Vækst i løn pr. elev	0,000	0,030	0,974
(9) Dummy 1 (Liberal eller konservativ borgmester = 1, ellers = 0)	40,576	2,240	0,025
(10) Spredning i kommunalbestyrelsen	-0,070	-0,040	0,970
(11) Dummy 2 (Privat = 1, offentlig = 0)	153,683	5,510	0,000
(12) Forventet karaktergennemsnit 2007	170,824	5,250	0,000
Konstant	-900,960	-3,090	0,002

Figur 3: Korrelation mellem de forklarende variable i figur 2

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
(1)	1,00											
(2)	0,98	1,00										
(3)	-0,14	-0,15	1,00									
(4)	0,03	0,03	-0,87	1,00								
(5)	0,53	0,55	-0,15	0,02	1,00							
(6)	0,96	0,98	-0,14	0,03	0,59	1,00						
(7)	0,09	0,12	-0,26	0,16	0,18	0,09	1,00					
(8)	0,02	0,02	-0,01	0,01	0,08	0,01	0,45	1,00				
(9)	-0,09	-0,10	0,11	-0,01	-0,12	-0,10	-0,02	-0,06	1,00			
(10)	-0,19	-0,23	0,10	-0,02	-0,21	-0,25	-0,05	0,12	0,20	1,00		
(11)	0,10	0,11	0,20	-0,22	0,19	0,12	-0,34	0,08	-0,04	-0,06	1,00	
(12)	0,02	0,02	0,22	-0,15	0,01	0,01	-0,26	-0,11	0,16	-0,02	0,28	1,00

Figur 4: Ændring i rangering forklaret - reduceret model

	Koefficient	t-værdi	P > t
(3) Rangering 2007	-0,574	-10,090	0,000
(4) Andel af skoler med lavere rangering i kommunen 2007	51,109	2,660	0,008
(7) Løn pr. elev	-0,005	-3,080	0,002
(9) Dummy 1 (Liberal eller konservativ borgmester = 1, ellers = 0)	41,209	2,290	0,022
(11) Dummy 2 (Privatskole = 1, offentlig skole = 0)	149,104	5,830	0,000
(12) Forventet karaktergennemsnit 2007	169,296	5,320	0,000
Konstant	-900,594	-3,230	0,001

Det fremstår som et klart og venteligt resultat, at skoler løfter deres elever mere mellem 2007 og 2010, jo lavere skolens rangplacering var i 2007. Det kan både hænge sammen med den metode, som er anvendt i analysen, idet den bedste skole i sagens natur ikke kan løfte rangplaceringen, og med det forhold, at en lav rangplacering i 2007 indebærer et særlig stærkt incitament til at forbedre placeringen.

Andelen af skoler med lavere rangering i samme kommune finder også bekræftelse som forklaring. Hvis en skole udpeges som særlig god blandt kommunens skoler, så har den en særlig stærk tendens til at forbedre indplaceringen yderligere. Det kan eventuelt bero på, at særlig dygtige elever og lærere søger til særlig gode skoler. Analysen er her udført i en normaliseret form, så alle kommuner har samme middelværdi og varians, så variabelen ikke er korreleret med antal skoler i kommunen.

Vi finder også et politisk moment i analysen. I kommuner, hvor der sidder en borgerlig borgmester, finder vi således klart en stærkere respons på en dårlig rangplacering af en skole end i de øvrige kommuner.

Ligeledes viser det sig, at skolens ejerform spiller en signifikant rolle. Frie grundskoler responderer kraftigere på en dårlig rangplacering end folkeskoler. Det hænger nærliggende sammen med, at frie grundskoler i højere grad må opfatte en lav rangplacering som en trussel end folkeskoler, da frie grundskoler har større risiko for, at offentlig information om dårlige præstationer trækker en trussel om lukning med sig.

Det er dog også en mulig forklaring, at de frie grundskoler som udgangspunkt har leveret svagere præstationer end folkeskolerne, hvorved det har været lettere for de frie grundskoler at foretage en relativ forbedring af deres rangplacering. Derfor testes i figurerne 5 og 6 en hypotese om, at de frie grundskoler henholdsvis i 2007 og i 2010 leverer svagere undervisningseffekter end folkeskolerne.

Figur 5: Logistisk regression - Privat = 1, offentlig = 0 - 2007

	Koefficient	t-værdi	P > t
(4) Performance 2007	1,81	5,89	0,000
Konstant	-1,77	-19,04	0,000

Figur 6: Logistisk regression - Privat = 1, offentlig = 0 - 2010

	Koefficient	t-værdi	P > t
(4) Performance 2010	2,44	9,15	0,000
Konstant	-2,11	-17,97	0,000

Det viser sig her, at de frie grundskoler såvel i 2007 som i 2010 præsterer signifikant højere undervisningseffekter end folkeskolerne. Ydermere er koefficientværdien højere i 2010 end i 2007. Forskellen svarer til omkring et kvart karakterpoint.

Ydermere er det sådan, at jo højere karakterpræstationer, som må forventes ud fra den socioøkonomiske sammensætning af skolens elevmasse, jo stærkere løfter skolen dens resultater, såfremt den kommer ud med en dårlig rangplacering. Det er også et venteligt resultat i den forstand, at afstanden mellem faktiske resultater og forventede resultater kan tages som udtryk for, hvor let det vil være for skolen at løfte dens rangplacering. Endelig fremgår det af figur 3, at der er en vis tendens til stærkere socioøkonomisk baggrund blandt elever i de frie grundskoler, men at forskellen i denne henseende mellem folkeskoler og frie grundskoler ikke er signifikant stærk.

Forskellen i reaktionsmønster mellem folkeskoler og frie grundskoler begrundes, at vi i det følgende analyserer disse skoleformer nærmere hver for sig

Figur 7: Ændring i rangering – Frie grundskoler

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,021	0,520	0,604
(2) Skoler pr. kvadratkilometer	-142,403	-0,360	0,718
(3) Rangering 2007	-0,570	-3,560	0,001
(4) Andel af skoler med lavere rangering i kommunen 2007	15,889	0,290	0,776
(5) Privatskoleelever pr. 7-16-årig	13,082	2,380	0,019
(6) Privatskoler pr. kvadratkilometer	-0,316	0,000	1,000
(7) Løn pr. elev	-0,007	-2,080	0,039
(8) Vækst i løn pr. elev	0,003	0,580	0,566
(9) Dummy 1 (Liberal eller konservativ borgmester = 1, ellers = 0)	-15,393	-0,360	0,716
(10) Spredning i kommunalbestyrelsen	6,146	1,390	0,166
(12) Forventet karaktergennemsnit 2007	15,548	0,200	0,845
Konstant	262,748	0,380	0,704

Figur 8: Ændring i rangering – Frie grundskoler - Reduceret model			
	Koefficient	t-værdi	P > t
(3) Rangering 2007	-0,597	-8,890	0,000
(5) Privatskoleelever pr. 7-16-årig	8,494	2,010	0,047
(7) Løn pr. elev	-0,005	-3,950	0,000
Konstant	547,636	5,140	0,000

Hvad angår de frie grundskoler, som jo responderer stærkere på information om dårlig rangplacering end folkeskoler, så viser figurerne 7 og 8, hvorledes forklaringsmodellen fra figur 1 kan forklare forskelle i reaktionsmønster *inden for* gruppen af frie grundskoler. Når de fundne resultater har været gennem den reduktionsproces, som er beskrevet i forbindelse med figur 4, så står det tilbage, at rangplaceringen i 2007 giver en signifikant forklaring på ændringen i rangplacering fra 2007 til 2010. Jo lavere rangplacering blandt de frie grundskoler i 2007, jo stærkere løfter de frie grundskoler gennemgående deres præstationer frem til 2010. Hertil kommer, at de frie grundskoler har en stærkere tendens til forbedre rangplaceringen jo større tilslutning til de frie grundskoler, der er i den pågældende kommune. Det peger i retning af, at konkurrence mellem forskellige frie grundskoler virker. Endelig ses at der findes en systematisk sammenhæng mellem lønudgifter per elev og evne til at forbedre rangplacering. Det er bemærkelsesværdigt at denne sammenhæng er negativ, hvad der kan tolkes i retning af, at gode skoler både kan opnå gode resultater og holde udgifterne nede. Derimod kan ingen af de øvrige hypoteser og forklaringer bekræftes. Også frie grundskoler, hvor der ud fra elevbaggrunden må forventes en dårlig rangplacering, løfter eleverne, når der fremlægges informationer om en dårlig rangplacering.

Figur 9: Ændring i rangering – Folkeskoler			
	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,000	0,000	0,998
(2) Skoler pr. kvadratkilometer	-13,990	-0,080	0,936
(3) Rangering 2007	-0,600	-9,170	0,000
(4) Andel af skoler med lavere rangering i kommunen 2007	54,405	2,560	0,011
(5) Privatskoleelever pr. 7-16-årig	-2,519	-1,190	0,235
(6) Privatskoler pr. kvadratkilometer	-35,673	-0,120	0,901
(7) Løn pr. elev	-0,002	-0,740	0,462
(8) Vækst i løn pr. elev	-0,003	-0,850	0,396
(9) Dummy 1 (Liberal eller konservativ borgmester = 1, ellers = 0)	42,738	2,120	0,034
(10) Spredning i kommunalbestyrelsen	-0,036	-0,020	0,986
(12) Forventet karaktergennemsnit 2007	208,349	5,960	0,000
Konstant	-1.264,849	-3,720	0,000

Figur 10: Ændring i rangering - Folkeskoler - Reduceret model			
	Koefficient	t-værdi	P > t
(3) Rangering 2007	-0,583	-9,380	0,000
(4) Andel af skoler med lavere rangering i kommunen 2007	58,656	2,840	0,005
(5) Privatskoleelever pr. 7-16-årig	-3,991	-2,330	0,020
(9) Dummy 1 (Liberal eller konservativ borgmester = 1, ellers = 0)	44,838	2,260	0,024
(12) Forventet karaktergennemsnit 2007	213,746	6,400	0,000
Konstant	-1.411,177	-5,330	0,000

Anderledes forholder det sig i en analyse blandt *alene* folkeskolerne. I figurene 9 og 10 ses, at skolens rangplacering lige som for frie grundskoler kan forklare ændringen i rangplacering frem til 2010. Men også flere andre hypoteser om forklaringer bliver bekræftet. Jo bedre rangordning en folkeskole har i forhold til de øvrige folkeskoler i kommunen, jo stærkere har den løftet eleverne siden 2007. Jo større en andel af skoleungdommen i en kommune, som benytter en fri grundskole, jo mindre løfter en folkeskole sin rangplacering. Og hvis kommunen har en borgerlig borgmester, så har kommunens folkeskoler vist sig at respondere særlig stærkt på en dårlig rangplacering. Endelig findes den forventede præstation i 2007 også at forklare, hvor meget en folkeskole forbedrer rangplaceringen frem til 2010.

5. Skolernes udgifter og præstationer

Den ovenstående analyse af skolernes præstationer bliver i dette afsnit suppleret af en analyse, hvor også skolernes omkostninger bringes ind. Da både folkeskoler og frie grundskoler indgår i analysen, og da der anvendes forskellige regnskabsprincipper inden for de to skoleformer, baseres analysen på skolernes lønudgifter per elev, idet lønudgifterne udgør en dominerende andel af skolernes samlede udgifter, og da lønudgifterne er sammenlignelige.

Den model, som anvendes til at eftersøge forklaringer af skolernes lønudgifter, er vist i figur 11.

Figur 11. Hypoteserne om, hvad der forklarer løn pr. elev fra 2007 til 2010

Hypoteser og variable	Varibel forklaring
Forklaret variabel: Løn pr. Elev	Udgifter til løn i folke- og privatskoler
Hypotese 1: Svag socioøkonomisk struktur	
H:1: Socioøkonomisk indeks	Det forventede karaktergennemsnit anvendt til at udregne undervisningseffekten kan anvendes et socioøkonomisk indeks (jo højere forventet karakter, jo stærkere er den socioøkonomiske struktur)
Hypotese 2: Skala	
H:2: Skole størrelse	Antal elever (data fra Undervisningsministeriet)
Hypotese 3: Konkurrence	
H:3.1: Offentlig eller privat skole	Data fra Undervisningsministeriet
H:3.2 Antal indbyggere i kommunen	Antal indbyggere pr. kvadratkilometer (Økonomi- og Indenrigsministeriet)
H: 3.3 Performance I 2010	Undervisningseffekten (data fra Undervisningsministeriet)

Resultaterne af modelanalysen udført for alle grundskoler er vist i figurene 12-14.

Figur 12: Løn pr. elev forklaret - Alle skoler 2010

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Forventet karaktergennemsnit	-2.578,08	-1,770	0,078
(2) Antal elever	-8,65	-3,510	0,000
(3) Dummy (privat = 1, offentlig = 0)	-3.576,73	-1,540	0,123
(4) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,39	3,140	0,002
(5) Performance	-1.242,70	-2,200	0,028
Konstant	67.944	6,650	0,000

Figur 13: Korrelation mellem de forklarende variable i figur 12

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
(1)	1,00				
(2)	0,10	1,00			
(3)	0,41	-0,23	1,00		
(4)	0,05	0,00	0,14	1,00	
(5)	0,60	0,07	0,31	-0,02	1,00

Figur 14: Løn pr. elev forklaret - Alle skoler 2010 - Reduceret

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Forventet karaktergennemsnit	-3.400,32	-3,250	0,001
(4) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,33	3,340	0,001
(5) Performance	-1.643,95	-2,660	0,008
Konstant	69.574	9,900	0,000

Jo lavere forventet karaktergennemsnit og dermed jo svagere socioøkonomisk baggrund hos eleverne, jo højere lønudgifter per elev bliver der afholdt, når alle grundskoler betragtes under ét. Udgiftsniveauet er også større med større bymæssighed. Og endelig findes, at udgiftsniveauet er højere jo svagere skolerne løfter eleverne i forhold til det forventede. I tabel 13 ses, at der findes en ganske stærk korrelation mellem disse to faktorer, således at forventninger til svage præstationer har en tendens til yderligere at udvirke, at præstationerne så bliver virkelig meget svage.

Analysen føres videre for de frie grundskoler og for folkeskolerne separat.

Figur 15: Løn pr. elev forklaret - Folkeskoler 2010

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Forventet karaktergennemsnit	-1.773,51	-5,600	0,000
(2) Antal elever	-7,11	-4,220	0,000
(4) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,64	7,160	0,000
(5) Performance	-202,70	-0,420	0,673
Konstant	61.975	30,530	0,000

Figur 16: Løn pr. elev forklaret - Folkeskoler 2010 - Reduceret model

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Forventet karaktergennemsnit	-1.851	-6,87	0,000
(2) Antal elever	-7	-4,21	0,000
(4) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,649	7,30	0,000
Konstant	62.454	35,12	0,000

På *folkeskoleområdet* finder vi i figurerne 15 og 16 tre signifikante forklaringer af lønudgiften per elev. For det første viser befolkningstætheden sig at blive bekræftet som forklaring, og for det anden viser skolens forventede resultat sig også at blive bekræftet som en signifikant forklaring. Fortegnet på den sidstnævnte forklaring er negativt, således at lønudgiften per elev er lavere på folkeskoler, hvor der elevmassens baggrund taget i betragtning må forventes en god rangplacering. Det afspejler de ressourcefordelingsmodeller, som anvendes af kommunerne, hvor det er almindeligt at tildele særlig mange ressourcer med en elevmasse karakteriseret ved svage socioøkonomiske karakteristika. Endelig giver skolestørrelsen et signifikant forklaringsbidrag svarende til, at der hentes stordriftsfordele på folkeskoleområdet.

Figur 17: Løn pr. elev forklaret – Frie grundskoler 2010

	Koefficient	t-værdi	P > t
(1) Forventet karaktergennemsnit	2.001	1,69	0,092
(2) Antal elever	-5	-2,26	0,025
(4) Indbyggere pr. kvadratkilometer	0,117	0,77	0,440
(5) Performance	-4.215	-3,87	0,000
Konstant	30.797	3,51	0,001

Figur 18: Løn pr. elev – Frie grundskoler 2010 - Reduceret model

	Koefficient	t-værdi	P > t
(2) Antal elever	-5	-2,13	0,035
(5) Performance	-3.139	-2,53	0,012
Konstant	44.668	42,86	0,000

Der findes to signifikante forklaringer i figurene 17 og 18 i forhold til lønudgifterne per elev i de *frie grundskoler*. Den første er disse skolers rangplacering i 2007. Her er fortegnet bemærkelsesværdigt nok negativt. Det er ensbetydende med, at jo bedre skolen er, jo lavere lønudgift per elev afholder skolen. Det er et resultat, som kalder på nærmere forklaring, men en tolkning kan være, at resultatet peger i retning af, at god ledelse og gode medarbejdere spiller en større rolle end mange medarbejdere og mange penge. Den anden signifikante forklaring er stordriftsfordele. Det fremgår imidlertid også, når resultaterne i figur 18 sammenholdes med resultaterne i figur 16, at stordriftsfordelene ikke er så stærke i de frie grundskoler som i folkeskolerne, hvad der er bemærkelsesværdigt i og med, at de frie grundskoler gennemgående er væsentligt mindre end folkeskolerne. Hvor fundet af stordriftsfordele endvidere er meget stærkt signifikant på folkeskoleområdet, så er signifikansen klart mindre i de frie grundskoler.

6. Perspektivet

Tal for de enkelte grundskolers undervisningseffekt har nu været offentligt tilgængelige i godt fem år. Allerede ved fremlæggelsen af disse tal vakte de en betydelig offentlig opmærksomhed, og det er derfor rimeligt at antage, at den altovervejende del af landets skoler og af landets kommunalpolitikere er kommet i besiddelse af disse informationer og dermed viden om skolens placering i forhold til kommunens og landets øvrige skoler. Ligeledes er en del af hjemmene med skolesøgende børn kommet i besiddelse af information om kvaliteten af børnenes skole målt ved, hvor stærkt skolen formår at løfte elevresultaterne ved afgangsprøverne set i forhold til det ventelige. I økonomisk teori spiller information en afgørende rolle. Med en antagelse om, at parterne træffer rationelle beslutninger, vil information føre til, at der disponeres anderledes i forhold til situationen, hvor information ikke foreligger.

Den ovenstående analyse har haft til formål at efterprøve, hvorvidt fremlæggelsen af ny information kan antages at have haft effekter på skoleområdet. Også andre faktorer kan i sagens natur have ført til ændrede dispositioner i løbet af den betragtede periode. Analysen afdækker imidlertid nogle bestemte mønstre i de stedfundne forandringer, som vanskeligt umiddelbart lader sig forklare med andre udefrakommende årsager i den pågældende periode.

Analysen leder frem til to centrale resultater. For det første findes, at frie grundskoler har forbedret skolens rangplacering stærkere end folkeskoler i årene efter at information om de enkelte skolers kvalitet blev gjort tilgængelig. Jo svagere en fri grundskole er rangplaceret i 2007, jo stærkere har den forbedret rangplaceringen frem til 2010. De frie grundskoler løfter i det hele taget også deres elever mere end folkeskolerne set i forhold til, hvad der skulle forventes af præstationer givet elevmassens baggrund. Hvad angår folkeskolerne så er det i øvrigt også flere andre faktorer, som har været afgørende for, om de har løftet rangplaceringen, herunder findes politik at spille en rolle, således at borgerlige kommuner har været mere responsive på en dårlig rangindplacering end andre kommuner.

Det andet centrale resultat vedrører skolernes omkostninger set i forhold til skolernes præstationer. For de frie grundskolers vedkommende findes den eneste

systematiske forklaring på omkostningsniveauet at være skolens præstation målt ved rangplaceringen i 2007. Og sammenhængen er negativ, så omkostningerne per elev er lavere jo bedre præstationer skolen har præsteret. Skoler, som fungerer godt, kan både klare sig med lave udgifter og opnå gode resultater. Derimod er elevernes socioøkonomiske baggrund ikke systematisk afgørende for de frie grundskolers omkostningsniveau. Svage elever er ikke et godt argument for at opkræve særlig høje forældrebidrag. Den negative sammenhæng mellem præstationer og omkostningsniveau gælder ikke på folkeskoleområdet. Her er udgifterne per elev til gengæld positivt sammenhængende med elevernes socioøkonomiske baggrund. Det afspejler, at socioøkonomi er medtaget i kommunernes ressourcetildelingsmodeller.

I en samlet tolkning af disse resultater forekommer det afgørende, at markedet spiller en mere væsentlig rolle for de frie grundskolers ageren, mens politik spiller en væsentlig rolle, når det kommer til folkeskolerne. De frie grundskoler har vanskeligere ved at leve med en dårlig rangplacering, og det uanset om der måtte være en god forklaring i form af en socioøkonomisk svag elevmasse. I folkeskolen er det snarere et politisk spørgsmål, om skoler kan leve med en dårlig rangplacering. Information har umiddelbart effekt i forhold til, hvorledes et marked fungerer. Derfor slår fremlæggelsen af informationer stærkest igennem der, hvor markedet i særlig grad råder. Politikere kan i højere grad været ledet af ideologi eller af forpligtelser i forhold til bestemte interesser.

Der har siden 2007 været en ganske intens politisk og faglig debat om betimeligheden af at offentliggøre informationer om de enkelte skolers præstationer. Hvor Cepas offentliggjorde sådanne tal i 2007, så begyndte Undervisningsministeriet først i 2010 at gøre det samme. Ved regeringsskiftet i efteråret 2011 valgte den nye regering at annullere tilgangen til informationerne om skolernes undervisningseffekter på ministeriets hjemmeside. Ministeren udtrykte på det tidspunkt, at disse informationer kunne have en uheldig indvirkning på skolernes indsats. Informationer om undervisningseffekter er imidlertid vendt tilbage på ministeriets hjemmeside i foråret 2012. Her er talmaterialet dog fremstillet i en form, så det ikke umiddelbart lader sig gøre at få et indtryk af det samlede mønster, som tallene danner.

Den nærværende analyse peger i retning af, at offentliggørelsen af informationer om de enkelte skolars præstationer faktisk har en effekt. I videre forstand understreger analysens resultater hermed, at konkurrence har en effekt, og at effekten af konkurrence forstærkes, når konkurrence bringes til at fungere bedre, sådan som det er tilfældet, når der tilvejebringes et bedre informationsgrundlag for de enkeltes dispositioner.

Dette resultat er tankevækkende i forhold til udviklingen hvad angår den danske grundskoles struktur. På det dominerende folkeskoleområde foregår der i disse år en ganske stærk indskrænkning af den konkurrence, som det frie skolevalg ellers skulle sikre. Det sker ved, at mange kommuner disponerer, så forældres valg uden for det lokale skoledistrikt ikke lader sig realisere. Og det sker ikke mindst ved, at der gennem skolelukninger og skolesammenlægninger gennemføres en væsentlig koncentration, hvor der mange steder ikke efterlades megen reel valgfrihed tilbage.

Der er stærke indikationer for en modvilje i befolkningen i forhold til denne indskrænkning af valgmuligheder, og modviljen kommer konkret til udtryk i oprettelse af nye frie grundskoler. Herved etableres en ny form for konkurrence, hvor den interne konkurrence mellem folkeskoler blokeres, men hvor konkurrencen mellem folkeskoler og frie grundskoler kommer til at spille en stadig større rolle.

Koncentrationen på folkeskoleområdet er i væsentlig udstrækning fra kommuneside begrundet i et behov for at reducere udgifter. Fra forskningsside peges tillige på, at der i en vis udstrækning gælder skalafordele, således at der kan drives en bedre skole, når de mindre folkeskoler forsvinder og afløses af store skoleenheder.

Disse begrundelser er afledt af betragtninger, som alene er gjort gældende i forhold til folkeskolen. I en samlet betragtning er det de mindste skoler, som såvel er de bedste som de billigste i drift. De frie grundskoler er nemlig gennemgående væsentligt mindre end folkeskolerne, og de opnår gennemgående nogle bedre resultater som påvist ovenfor i analysen af undervisningseffekter. Det peger i retning af, at de sete stordriftsfordele er institutionelt bestemt og beror på bestemte overenskomstforhold, bestemte kommunale normer etc. Derimod er det

vanskeligt at argumentere for, at stordriftsfordele er givet i kraft af selve produktionens natur i skolerne. Mindre skoler fungerer fint i Danmark, skaber gode resultater og er ønskede af en del af befolkningen.

Folkeskolens udvikling overvejes og fastlægges uden megen skelen til det øvrige grundskolesystem. Den pædagogiske forskning er også stærkt koncentreret om folkeskolen. Undervisningsministeriets og ministerens nærmeste rådgivningsorgan er Skolerådet. Dette organ har til formål at følge, vurdere og rådgive undervisningsministeren om kvaliteten i folkeskolen og ungdomsskolen. Derimod er Rådet udelukket fra at beskæftige sig med den voksende del af grundskoleområdet, som ligger uden for folkeskolen, selv om Folketinget faktisk i de seneste år har debatteret de frie grundskolers forhold ganske intensivt og foretaget væsentlige omlægninger af de frie grundskolers arbejdsvilkår.

Konsekvensen er, at de i væsentlige henseender gode erfaringer fra de frie grundskoler kun i ringe udstrækning opsamles og inddrages i overvejelser om det samlede grundskolesystem. Det indebærer også, at der er risiko for, at der udvikler sig en stadig dybere kløft mellem den pædagogiske ekspertise og skolepolitikken i kommuner og Folketing på den ene side og befolkningen på den anden side.

Referencer

Christensen, Gert Laier (2009): *Sammenhæng mellem kommuners udgifter til skoledrift og kommunernes undervisningsresultater*. CEPOS working-paper nr. 2

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2010): *Den fysiske tilstand af folkeskolers og privatskoler bygninger*. CEPOS working-paper nr. 7.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2011): *Comparison of cost and performance in the private and public primary and lower secondary schools in Denmark*. Paper presented at the EPCS-meeting 2011 in Rennes.

Undervisningsministeriet (2010): Hjemmesiden: www.uvm.dk.

Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:

Arbejdspapir nr. 1: Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

Arbejdspapir nr. 2: Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.

Arbejdspapir nr. 3: Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.

Arbejdspapir nr. 4: Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

Arbejdspapir nr. 5: Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Arbejdspapir nr. 6: Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Arbejdspapir nr. 7: Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

Arbejdspapir nr. 8: Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

Arbejdspapir nr. 9: Kommunernes udgifter til folkeskolen - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdspapir nr. 10: De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdspapir nr. 11: Udgiftsniveauet i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdspapir nr. 12: Kommuner i nød - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdspapir nr. 13: Kvalitet og pris i offentlige og private skoler - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 14: The welfare coalition and compulsory municipal outsourcing -
Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 16: Regional omfordeling

Arbejdsrapport nr. 17: Revision og effektivitet i den statslige sektor

Arbejdsrapport nr. 18: Den kommunale overudligning

Arbejdsrapport nr. 19: Brugen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi

Arbejdsrapporterne kan findes på www.cepos.dk

Center for Politiske Studier

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

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

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

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

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

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

CEPOS

CEPOS Forlaget – Landgreven 3, 3. sal - 1301 København K – www.cepos.dk

