

CEPOS NOTAT: FORÆLDRETLIFREDSHED MED FOLKESKOLEN – ET SPØRGSMÅL OM FAGLIGHED

21-04-2021

KAREN THULE JENSEN OG KARSTEN BO LARSEN (T:41220476)

SAMMENFATNING

I dette notat analyserer vi sammenhængen mellem forældrenes tilfredshed med folkeskolen og skolernes rammevilkår og faglige resultater. Vi finder, at følgende faktorer kan forklare forældrenes tilfredshed med de kommunale folkeskoler:

- Skolernes evne til at løfte elevernes faglige niveau
- Lærernes sygefravær
- Lærernes faglige kompetencer
- De øvrige elevers socioøkonomiske baggrund

Desuden viser analysen, at der er en statistisk signifikant tendens til, at forældrene er mere tilfredse med folkeskolerne i kommuner med en borgerlig borgmester.

Vi har også testet ressourceforbrugets betydning for forældretilfredsheden. Her finder vi, at der enten er ingen eller en negativ sammenhæng mellem ressourceforbrug og forældretilfredshed. Det er bemærkelsesværdigt, at der hverken på kommunalt niveau eller på skoleniveau er en positiv statistisk signifikant sammenhæng mellem forældrenes tilfredshed med folkeskolen og ressourceforbruget. Det kunne i den forbindelse være nærliggende at tænke, at den manglende sammenhæng skyldes, at ressourcerne har en "indirekte" virkning på forældretilfredsheden, der fungerer ved, at flere ressourcer også giver bedre resultater, der så igen giver større tilfredshed. En sådan sammenhæng bliver dog afkræftet i denne analyse, da der heller ikke er en betydende sammenhæng mellem ressourceforbruget og de faglige resultater.

I lyset af resultaterne i denne analyse kan det forekomme paradoksalt, at politikerne er så fokuserede på ressourceforbruget i folkeskolen, som det eksempelvis kommer til udtryk i aftalen om finansloven for 2020, jf. Finansministeriet (2019). Vi opstiller i denne analyse en række mulige forklaringer på dette paradoks:

- **Fejlopfattelse hos politikere og vælgere.** Politikerne kan lide af den fejlopfattelse, at der er omkring en positiv sammenhæng mellem ressourceforbrug og forældretilfredshed. Selvom politikerne skulle vide, at flere penge ikke hjælper, kan det i forhold til at maksimere vælgertilslutningen alligevel være optimalt for en politiker at fokusere på ressourcefordelingen, hvis bare vælgerne lider af den fejlopfattelse, at flere penge kan give bedre resultater i folkeskolen.
- **Ansvarsfraskrivelse.** Politikerne sætter gennem bevillingen rammevilkårene for folkeskolerne, og alt andet lige må flere ressourcer give bedre muligheder for at opnå bedre resultater.

- **Fokus på medarbejderne.** Politikerne er fokuseret på ressourceforbruget i folkeskolen, fordi de det øger medarbejdernes jobtilfredshed, herunder medarbejdernes tilfredshed med politikerne.
- **Rådvildhed/afmagt.** Politikerne har ingen idé om, hvordan komplicerede problemer omkring udviklingen af den faglige kvalitet i folkeskolen kan løses, derfor er deres eneste mulighed at bruge flere penge.

Uanset hvad der er årsagen til det politiske fokus på ressourceforbruget i folkeskolen, må policy-anbefalingen på baggrund af denne analyse være, at der i skolepolitikken af hensyn til forældrene bliver fokuseret langt mindre på at øge ressourceforbruget og langt mere direkte på bedre skoleledelse, lærernes trivsel, lærernes faglighed og elevernes faglige resultater.

BAGGRUND

Som en del af aftalen om ledelse og kompetencer i den offentlige sektor indgået mellem KL, Danske Regioner og den daværende regering i 2019 blev det besluttet, at der på en række områder i den offentlige sektor skal gennemføres landsdækkende brugertilfredshedsundersøgelser. Formålet med undersøgelserne er at give politikere og ledere i kommunerne mulighed for at anvende brugernes vurdering af den offentlige service i deres tilrettelæggelse heraf. Desuden bliver resultaterne offentliggjort således, at borgerne selv kan sammenligne resultaterne på de enkelte områder.¹

Et af områderne, hvor der i kommunerne skal laves tilfredshedsundersøgelser er skoleområdet. Dette blev første gang gjort i foråret 2020, hvor der blev gennemført forældretilfredsundersøgelser i folke- og specialskoler samt SFO og fritidshjem. Undersøgelsen viste, at den gennemsnitlige forældretilfredshed ligger på 3,9 på en skala fra 1-5, hvor 1 er "meget utilfreds" og 5 er "meget tilfreds". Der er dog på tværs af kommuner og skoler en betydelig variation i, hvor tilfredse forældrene er med deres børns skole. Derfor er det interessant at undersøge, hvilke faktorer der påvirker forældrenes tilfredshed.

HYPOTESER OG DATA

I analysen undersøges en række baggrundsfaktorer forklaringsgrad på forældretilfredsheden. Udvalget af disse har taget udgangspunkt i, at forældretilfredsheden er et resultat af både faktorer på skolen og generelle kommunale forhold udenfor skolen. I det følgende vil der blive præsenteret en række hypoteser i forhold til de enkelte baggrundsvariable – først på kommune-niveau, dernæst på institutionsniveau (=skoleniveau).

¹ Ledelse og kompetencer i den offentlige sektor, KL, februar 2019

Kommuneniveau

H.1 Forhold på skolen og elevernes præstation

Variablen *Undervisningseffekt* er medtaget for at undersøge, hvorvidt elevernes præstation har en betydning for forældretilfredsheden. Undervisningseffekten er et udtryk for, hvor meget de kommunale folkeskoler løfter afgangselevernes karakterniveau ud over det, som man skulle forvente på baggrund af deres familiemæssige og sociale baggrund, jf. tabel 2. Hypotesen er her, at jo bedre skolerne er til at løfte eleverne fagligt, jo højere forældretilfredshed vil der være.

Elevtrivsel måler den samlede trivsel blandt eleverne i kommunen. Denne variabel er medtaget for at undersøge, hvorvidt det ikke blot er de faglige resultater, der påvirker forældrenes tilfredshed med skolen. Den indledende hypotese er her, at jo højere elevtrivsel der er, jo højere forældretilfredshed vil der være.

Øvrige kommunale forhold, der bliver inddraget i analysen af forældretilfredsheden, er *Sygefraværet blandt lærere og Udgifter til folkeskolen pr. elev*. For sygefravær er det forventningen, at et højt sygefravær påvirker forældretilfredsheden negativt. Højere sygefravær vil medføre flere vikartimer, eller at nogle undervisningstimer helt bortfalder, hvilket kan forventes at påvirke forældretilfredsheden negativt. For udgiftsniveauet er forventningen mere tvetydig, da der både kan argumenteres for en positiv og negativ effekt. Umiddelbart kan man forestille sig, at højere udgifter kan give større muligheder for at skabe en god undervisning og dermed have en positiv effekt på forældretilfredsheden. Imidlertid er højere udgifter langt fra altid forbundet med højere kvalitet, jf. Jakobsen et al. (2012), Houlberg et al (2013) samt Christoffersen & Larsen (2015). Højere udgifter kan også tænkes at være et udtryk for, at kommunalpolitikere vælger at sende flere penge ud til skoler, hvor der er problemer, jf. Nielsen & Baekgaard (2013). Af denne grund kan højere udgifter altså også tænkes at have en negativ sammenhæng med forældretilfredsheden.

H.2 De politiske forhold i kommunen

For at undersøge hvorvidt de politiske forhold i kommunen har en betydning for forældretilfredsheden, er variablene *Herfindahl-indekset* og *Borgmesterens politiske tilhørsforhold* medtaget i analysen. Herfindahl-indekset viser graden af fragmentering i kommunalbestyrelsen - dvs. i hvilken grad kommunalbestyrelsesmedlemmerne repræsenterer forskellige partier. En høj værdi af Herfindahl-indekset er udtryk for, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne er koncentreret i relativt få partier. Der forventes således at være en positiv sammenhæng mellem Herfindahl-indekset og forældretilfredsheden, så færre partier i kommunalbestyrelsen medfører højere forældretilfredsheden. Hvis der er stor fragmentering i kommunalbestyrelsen, kan skoleområdet blive en politisk kampplads, hvor det kan være svært at nå til enighed. Dette kan tænkes at påvirke forældretilfredsheden negativt.

Borgmesterens politiske tilhørsforhold viser sammenhængen mellem borgmesterens partifarve (rød eller blå) og forældretilfredsheden. Borgmesterens partifarve vil typisk afspejle det politiske flertal i kommunalbestyrelsen. I en kommune må indsatsen på skoleområdet prioriteres i forhold til indsatsen på andre store velfærdsområder som ældrepleje, børnepasning mv. Derfor kan der

være forskel på, hvordan skoleområdet prioriteres af borgmestre/kommunalbestyrelser med forskelligt politisk ståsted. Hypotesen er altså, at borgmesterens politiske udgangspunkt spiller en rolle for forældretilfredsheden, men vi har ikke på forhånd belæg for at opstille en mere konkret hypotese om, hvorvidt forældrene er mere tilfredse i enten røde eller blå kommuner.

H.3 Forældres baggrund

Ginikoefficient for uddannelse og Ginikoefficient for indkomst er mål for uligheden i hhv. uddannelseslængde og indkomst blandt borgerne i kommunen. Hypotesen er her, at begge vil have en negativ effekt på forældretilfredsheden, så større ulighed i uddannelseslængde og indkomst medfører lavere forældretilfredshed. Hvis der er stor forskel på forældrerens baggrund, kan der forventeligt også være betydelig forskel på deres ønsker til skolerne. Dette kan for eksempel medføre kultursammenstød og konflikter, hvilket kan gøre det svært for kommunen at levere skoleydelser, der i høj grad tilfredsstillende ønskerne hos alle forældrene.

H.4 Kommunal konkurrence

Variablen *Andel elever i friskoler og private grundskoler* kan forventes både at have negative og positive effekter. Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt, kan man forvente, at et højt antal af elever på friskoler og private grundskoler kan påvirke kvaliteten af folkeskolerne positivt og dermed øge forældretilfredsheden. Yderligere kan et større udvalg af skoler skabe en naturlig fordeling af elever således, at alle får det tilbud, der passer dem bedst, hvorved forældrerens tilfredshed også kan stige. Modsat kan man forestille sig, at en høj andel på friskoler og private grundskoler kan være et udtryk for, at folkeskolen i kommunen ikke er tilfredsstillende, hvorfor folk søger væk derfra. Ud fra dette synspunkt kan variabelen forventes at påvirke negativt.

For yderligere uddybning af de anvendte variable på kommuneniveau se tabel 2.

Institutionsniveau

H.5 Elevernes præstation og baggrund

Som på kommuneniveau er *Undervisningseffekten* medtaget som en mulig forklaring på forældretilfredsheden på skoleniveau ud fra en forventning om en positiv effekt. Yderligere er elevernes baggrund medtaget i form af *Socioøkonomisk reference*, hvor en højere værdi er et udtryk for, at eleverne på skolen har en bedre social baggrund. Denne variabel kan tænkes at have både en positiv og en negativ effekt på forældretilfredsheden. En bedre social baggrund hos eleverne kan skabe færre socialt relaterede problemer på skolerne, hvilket vil have positiv indflydelse på forældretilfredsheden. På den anden side kan forældre med høj uddannelse, høj indkomst mv. også tænkes at have større forventninger til skolen, hvilket kan trække i retning af en negativ effekt på forældretilfredsheden.

H.6 Forhold på skolen

Variablene *Andel lærer med undervisningskompetencer i faget*, *Elevtal* og *Elever pr. lærer* er medtaget i analysen, for at undersøge hvorvidt normering og lærerens kompetencer har en betydning for forældretilfredsheden. *Andel lærer med undervisningskompetencer i faget* forventes at have en

positiv effekt på kvaliteten af undervisningen og dermed at øge forældretilfredsheden. *Elevtal* forventes at have en positiv effekt, hvis stordriftsfordele gør sig gældende. *Elev pr. lærerårsværk* forventes derimod at have kunne have både en negativ og en positiv effekt i lighed variabelen udgifter pr. elev på kommuneniveau.

Elevtrivsel er som på kommuneniveau medtaget med en forventning om en positiv effekt, dvs. jo højere elevtrivsel jo højere forældretilfredshed.

For yderligere uddybning af de anvendte variable på institutionsniveau se tabel 3.

Databeskrivelse

Forældretilfredshedsundersøgelsen i folke- og specialskoler samt SFO og fritidshjem blev gennemført ved en spørgeskemaundersøgelse, der undersøgte tilfredsheden med undervisning, trivsel, samarbejde, ledelse, indsatsen overfor mobning og forberedelse til valg af ungdomsuddannelse. For hvert spørgsmål kunne der svares på en skala med fem kategorier fra "meget utilfreds" til "meget tilfreds", hvorefter der kan beregnes et gennemsnit på en skala fra 1-5. I undersøgelsen blev der ud fra Danmarks Statistiks registre udtrukket op til 300 forældre på hver skole, som fik tilbuddet om at deltage i undersøgelsen. Svarene blev inddelt i grupper fra 0.-3. klasse og 4.-9. klasse, hvor denne analyse tager udgangspunkt i resultaterne for 4.-9. klasse.² Dette er valgt med henblik på at have mulighed for at undersøge, hvorvidt de afgivne og forventede karakterer i de ældste klasser har en effekt på forældretilfredsheden.

Der blev stillet en lang række forskellige spørgsmål til forældrene vedrørende deres tilfredshed med skolen. I denne analyse ser vi udelukkende på forældrenes svar på spørgsmålet: "Hvor tilfreds er du samlet set med dit barns skole", da dette spørgsmål er et udtryk for en samlet vurdering af tilfredsheden med skolen, hvor forældrene opsummerer (sammenvejer) tilfredsheden med alle de forskellige forhold på skolen til en samlet tilfredshedsvurdering.

I tabel 1 ses fordelingen af den samlede forældretilfredshed på institutions- og kommuneniveau, hvor standardafvigelsen er mål for forskellen mellem observationernes værdier og gennemsnit af alle observationer, og det er dermed et udtryk for spredning i variabelens værdier. Ses der på gennemsnittet bemærkes det, at den samlede forældretilfredshed scorer 3,9 ud af 5 mulige. På kommuneniveau er standardafvigelsen 0,15 og forskellen mellem mindste og højeste forældretilfredshed er 1,0. På institutionsniveau er der derimod, ikke overraskende en større spredning med en standardafvigelse på 0,29 og en forskel mellem den mindst og mest forældretilfredshed på 2,7.

² Resultater for brugertilfredshedsundersøgelsen blandt skoler og SFO, Danmarks Statistik, oktober 2020

Tabel 1 Spredning for forældretilfredsheden

	Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
Institutionsniveau	3,9	0,29	2,3	5
Kommuneniveau	3,9	0,15	3,2	4,2

Tabel 2 Oversigt over variable – Kommuneniveau

Variable	Variabelforklaring
Forklaret variabel	
Samlet tilfredshed	Indikatoren dækker over forældrenes svar på spørgsmålet "Hvor tilfreds eller utilfreds er du samlet set med dit barns skole?"
Forklarende variabel	
Udgifter til folkeskolen pr. elev 2019	Kommunale udgifter til folkeskolen opgjort pr. elev. Elevtallet er her givet ved et gennemsnit af det endelige elevtal for de to berørte skoleår. Tallet i 2019 er dermed et gennemsnit af elevtallet i skoleåret 2018/2019 og elevtallet 2019/2020.
Undervisningseffekten	Mål for hvor gode kommunens skoler samlet set er til øge elevernes karaktergennemsnit set i forhold til elevernes socioøkonomiske baggrund. Jo højere værdi, jo mere løfter skolerne elevernes karakter over, hvad der kan forventes ud fra deres socioøkonomiske baggrund. Her for skoleåret 2018/2019.
Andel elever i friskoler og private grundskoler	Andel af det samlede antal elever i grundskole, der går i friskoler og private grundskoler i skoleåret 2019/2020.
Kommunalbestyrelsens fragmentering	Herfindahl-indeks for politisk fragmentering. Høj værdi udtrykker, at kommunalbestyrelsen består af relativt få partier.
Borgmesterens politiske tilhørsforhold	Dummy for om borgmesteren repræsenterer Venstre eller De konservative.
Gini-koefficient for uddannelse	Måler graden af ulighed på uddannelse i kommunen. Koefficienten er mellem 0 og 1 – jo højere, jo mere ulige fordeling.
Gini-koefficient for indkomst.	Måler graden af ulighed i indkomsterne i kommunen. Koefficienten er mellem 0 og 1 – jo højere, jo mere ulige fordeling.
Sygefravær blandt folkeskolelærere	Det gennemsnitligt sygefravær blandt lærerne i kommunen. I variabelen er medtaget egen sygdom, arbejdsskade, nedsat tjeneste, §56 fravær og barsel.
Elevtrivsel	Eleverne i 4-9 klasser samlet trivsel på kommuneniveau. Trivslen er opgjort som en indikator fra 1-5, hvor 1 er den lavest mulige trivsel, og 5 er den højest mulige trivsel. Der er her anvendt resultater for skoleåret 2019/2020.

Tabel 3 Oversigt over variable – Institutionsniveau	
Variable	Variabelforklaring
Forklaret variabel	
Samlet tilfredshed	Indikatoren dækker over forældrenes svar på spørgsmålet "Hvor tilfreds eller utilfreds er du samlet set med dit barns skole?"
Forklarende variabel	
Undervisningseffekten	Mål for hvor gode skolerne er til øge elevernes karaktergennemsnit set i forhold til elevernes socioøkonomiske baggrund. Jo højere værdi, jo mere løfter skolerne elevernes karakter over, hvad der kan forventes ud fra deres socioøkonomiske baggrund. Her for skoleåret 2018/2019.
Socioøkonomiske reference	Socioøkonomisk reference opgjort på institutionsniveau. Variablen er et udtryk for, det forventede karaktergennemsnit givet elevernes sociale og økonomiske baggrund. Samtidig er variablen udtryk for eleverne socioøkonomisk baggrund. Jo højere socioøkonomisk reference, jo "bedre" socioøkonomisk baggrund. Den anvendte reference er for det samlede eksamensgennemsnit i 2018/2019.
Andel lærer med undervisningskompetencer i faget.	Angiver andelen af undervisningen, der dækkes af lærer med undervisningskompetencer i faget. Variablen er for skoleåret 2019/2020 og alene valgt for 4.-9. klasse.
Elevtal	Logaritmen til elevtallet for 4.-9. klasse i skoleåret 2019/2020.
Elever pr. lærerårsværk	Antallet af elever pr. lærerårsværk i skoleåret 2019/2020.
Elevtrivsel	Eleverne i 4-9 klasser samlet trivsel på den enkelte institution. Trivslen er opgjort som en indikator fra 1-5, hvor 1 er den lavest mulige trivsel, og 5 er den højest mulige trivsel. Der er her anvendt resultater for skoleåret 2019/2020.

DEN STATISTISKE ANALYSE

I analysen er der opstillet en række modeller, der forsøger at forklare forældretilfredsheden i folkeskolens 4.-9. klasse. Dette er gjort både på institutionsniveau, hvor der er taget udgangspunkt i data for den enkelte skole, og på kommuneniveau, hvor der anvendes aggregerede data for den samlede kommune.

Den anvendte regressionsmodel er en OLS-model, hvor det undersøges om der findes en signifikant sammenhæng mellem forældretilfredshed og de forklarende variable. På både institutions- og kommuneniveau er der først opstillet simple regressionsmodeller med alle de mulige forklarende variable for sig. Dernæst er eventuelle signifikante variable samlet til en fuld model. For at sikre, at der i den samlede model ikke er problemer med multikollinearitet, er den fulde model anvendt en VIF test, der tester tilstedeværelsen af dette. Multikollinearitet fremkommer, hvis en eller flere forklarende variable i modellen er korrelerede, dvs. at en forklarende variabel kan bruges til at forklare en anden. Dette skaber overflødig information, og kan forvrænge modellens resultater. Med et kritiske niveau på 2,5 i VIF testene er der for ingen af modellerne problemer med dette.

Outliers er enkelte observationer, der kan have afgørende indflydelse på statistiske resultater. I den indledende undersøgelse af data, er der for hver variabel fundet mulige outliers vha. boxplot og ved plot af residualerne fra regressionerne. Ved regression af de enkelte modeller er resultaterne derefter sammenlignet med modeller, hvor mulige outliers er fjernet. Dette er gjort med henblik på at undersøge, om der er enkeltstående skoler eller kommuner, der driver en signifikant sammenhæng alene. Dette var imidlertid ikke et problem for nogen af modellerne, hvorfor de alle er lavet med samtlige observationer.

Da forskellen mellem højeste og lavest observation for tilfredsheden på kommunalt niveau er 1,0, kan tilfredsheden således kun antage 11 værdier. Derfor har vi som et robusthedstest også gennemført en ordered probit regression. Denne analyse afdækker de samme resultater/sammenhænge som OLS-analysen, og derfor har vi valgt at præsentere resultaterne af OLS-analysen, jf. Angrist & Pischke (2009).

Resultater af den statistiske analyse er angivet i tabel 4-6 nedenfor. De variable, hvor der er en statistisk signifikant sammenhæng er markeret med stjerner, hvor antallet af stjerner angiver styrken af den statistiske sammenhæng.

Tabel 4 Forklaring af forældretilfredshed i år 2019/2020 på kommuneniveau

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Udgifter	-4.32e-06** (2.03e-06)									7.24e-07 (1.99e-06)
UE		0.389*** (0.0760)								0.1979*** (0.0713)
Sygefravær			-0.0469*** (0.0057)							-0.0396*** (0.0062)
Herfindal				-0.000176 (0.00208)						
V eller K					0.0649** (0.0301)					0.0504** (0.0271)
Gini_udd						0.00778 (0.7730)				
Gini_ind							0.686* (0.413)			0.3037 (0.3036)
Andel privat								0.00246 (0.00176)		
Elevtrivsel									0.0475 (0.06828)	
Konstant	4.149*** (0.145)	3.819*** (0.0143)	4.352*** (0.064)	3.835*** (0.0610)	3.789*** (0.0238)	3.828*** (0.128)	3.649*** (0.110)	3.787*** (0.0341)	3.677*** (0.2188)	4.100*** (0.180)
Observationer	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98
R ²	0.078	0.204	0.389	0.000	0.046	0.000	0.028	0.020	0.005	0.464
F-statistik										21.90***

Anm. Standardfejl i parentes. ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1. (For model 1, 2, 5 og 10 var der problemer med heteroskedasticitet, hvorfor der her er anvendt robuste standardfejl)
 Kilde: egne beregninger lavet på baggrund af data fra Børne og Undervisningsministeriet Uddannelsesstatistik, Danmarks Statistik, Noegletal.dk og Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL).

I tabel 4 er vist regressionerne på kommuneniveau. Her er det altså undersøgt, hvilke faktorer der kan være med til at forklare forældretilfredsheden for den samlede kommune. Ses der på model 1-9 findes der fem mulige signifikante forklaringsvariable. *Udgifter til folkeskolen pr. elev* estimeres til at have en signifikant negativ effekt på forældretilfredsheden – dette viser, at jo flere penge kommunen i gennemsnit bruger pr. elev, jo lavere tilfredshed vil der være. Imidlertid ses det i model 10, at når de resterende signifikante variable medtages forsvinder denne sammenhæng.

I bilag B1 er vist korrelationerne mellem de anvendte variable. Her bemærkes det, at *Udgifter til folkeskolen pr. elev* og *Undervisningseffekten* er stærkt negativt korreleret med en værdi på -0,37. Der er altså en tendens til, at kommuner med høje udgifter også har skoler, der klarer sig dårligt, når man ser på undervisningseffekten. Man kan altså forestille sig, at den negative effekt i model 1 i højere grad er udtryk for, at skoler der generelt klare sig dårligt også får tildelt større bevillinger fra politisk niveau med henblik på at løse problemerne, jf. Nielsen & Bækgaard (2013), hvorfor det er de dårlige resultater, der medfører den lavere forældretilfredshed. Dette bekræftes, både i model 2 og samlede model 10, hvor det ses, at *Undervisningseffekten* har en signifikant positiv effekt – jo bedre resultater jo højere forældretilfredshed. Derimod estimeres *Elevtrivsel* til ingen

effekt at have på forældretilfredsheden, hvilket altså tyder på, at det på kommuneniveau alene er elevernes faglige resultater, og ikke deres trivsel, der har en betydning for forælderen tilfredshed. Dette kan umiddelbart lyde paradoksalt, men resultatet kan skyldes, at elevtrivslen i de danske skoler generelt set er god, og at forskellene i elevtrivslen på tværs af kommunerne kun har et begrænset omfang. Hvis der generelt set ikke er problemer med eller forskelle i elevtrivslen på tværs af kommunerne, kan man forvente at elevernes faglige resultater i stedet bliver mere afgørende for forskellene i forældrenes tilfredshed.

Som forventet ud fra hypotese H.1 ses det, at sygefraværet påvirker forældretilfredsheden signifikant negativt. Yderligere har model 3 langt den højeste forklaringsgrad med en R^2 værdi på 0,389. Sygefraværet er altså en meget væsentlig variabel i forklaringen af forældretilfredsheden på kommuneniveau.

Ses der på de politiske forhold i kommunen (hypotese H.2) estimeres den politiske fragmentering i kommunalbestyrelsen, givet ved *Herfindahlindexet*, ingen effekt at have (model 4). *Borgmesterens politiske tilhørsforhold* har derimod en signifikant effekt, hvor forældretilfredsheden er større, hvis den pågældende kommune har en borgerlig borgmester. For forælderen baggrund (hypotese H.3) estimeres uligheden i kommunens uddannelsesniveau til ikke at have nogen effekt, mens indkomstuligheden har svag positiv effekt i model 7, der forsvinder i den samlede model 10.

Mere overraskende findes der ingen effekt af andelen af elever i private skoler. Som beskrevet i hypotese H.4 kunne denne forventes at påvirke forældretilfredsheden både positivt og negativt. Det tyder altså på, at hverken den kommunale konkurrence eller tilbuddet af skoletilbud har nogen effekt på forældretilfredsheden.

I tabel 5 er vist resultatet af regression på institutionsniveau. Det estimeres i model 1 og 2, at elevernes faglige resultater (*Undervisningseffekten*) og elevernes socioøkonomiske baggrund (*Socioøkonomisk reference*) har en signifikant positiv effekt på forældretilfredsheden. Yderligere ses det, at *Andel lærer med undervisningskompetencer i faget*, har en signifikant positiv effekt på forældretilfredsheden. Ud fra analysen har det altså en positive effekt på forældretilfredsheden på skoleniveau, jo flere lærere der underviser i et fag, som de har undervisningskompetencer indenfor. Man kan her forestille sig, at forældre reagerer ud fra en forventning om, at lærer med undervisningskompetencer i faget kan give den bedst mulige undervisning. Her kan man dog bemærke ud fra bilag B2, at korrelationen på 0,07 mellem *Undervisningseffekt* og *Andel lærer med undervisningskompetencer i faget* er svag.

Elevtrivsel estimeres modsat på kommuneniveau nu til at have en signifikant positiv effekt på forældretilfredsheden. Imidlertid forsvinder denne effekt, når den samlede

model 7 estimeres, hvorfor det altså igen tyder på, at elevernes trivsel ingen effekt har på forældrerens tilfredshed.

Tabel 5 Forklaring af forældretilfredshed i år 2019/2020 på institutionsniveau.

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
UE	0.166*** (0.0226)						0.1496*** (0.0247)
Socioøkonomisk		0.0593*** (0.0122)					0.0469*** (0.1522)
Kompetence lærer			0.514*** (0.111)				0.4801*** (0.1526)
Log elevtal				-0.0844*** (0.0122)			0.0017 (0.0254)
Elev pr. årsværk					-0.0169*** (0.00308)		-0.0075 (0.0048)
Elevtrivsel						0.1095*** (0.0328)	0.0347 (0.0365)
Konstant	3.841*** (0.00804)	3.435*** (0.0856)	3.423*** (0.0996)	4.336*** (0.0672)	4.100*** (0.0396)	3.467*** (0.1152)	3.05*** (0.22)
Observationer	704	704	1,033	1,245	1,203	795	609
R ²	0.072	0.032	0.021	0.077	0.036	0.014	0.1161
F-statistik							12.11***

Anm. Standardfejl i parentes. ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1. (For model 4, 5 og 7 var der problemer med heteroskedasticitet, hvorfor der her er anvendt robuste standardfejl)
 Kilde: egne beregninger lavet på baggrund af data fra Børne og Undervisningsministeriet Uddannelsesstatistik.

Ses der på størrelsen af skolen samt normeringen på den enkelte skole findes der i model 4 og 5 signifikant negative effekter. *Elevtallet* estimeres derfor til at have effekten, at jo større skolen er, jo lavere forældretilfredshed vil der være, hvilket således ikke kan bekræfte en hypotese om stordriftsfordele i forhold til forældretilfredshed. *Elever pr. lærerårsværk* estimeres derimod til at medføre lavere forældretilfredshed. Imidlertid forsvinder både effekten af *Elevtal* og *Elever pr. lærerårsværk*, når den fulde model 7 estimeres. Her kan det bemærkes, at når *Undervisningseffekten* medtages i regressionen falder antallet af observationer, da skoler med manglende observationer for *Undervisningseffekten* automatisk sorteres fra, dvs. regressionen er nu alene på skoler med 9. klasse. Dette tyder altså på, at de signifikante negative effekter i model 4 og 5 trækkes af skoler uden 9.klasse - dvs. hvad der må antages at være små skoler.

For at undersøge dette yderligere er regressionerne i model 4 og 5 gentaget, hvor der alene er valgt skoler med en tal for undervisningseffekten ud (dvs. skoler med 9. klasse). Resultatet heraf ses i tabel 6. Heri ses det, at *Elevtallet* og *Elever pr. læreårsværk* nu ikke har nogen signifikant effekt. Der tegner sig altså det billede, at den signifikant negative effekt fra *Elevtal* og *Elever pr. læreårsværk* på forældretilfredsheden alene kan tilskrives forældretilfredsheden på de små skoler uden 9. klasse.

Tabel 6 Regression på skoler med 9. klasse		
Variable	(1)	(2)
Log elevtal	0.0279 (0.0212)	
Elev pr. årsværk		0.00326 (0.00425)
Konstant	3.687*** (0.123)	3.808*** (0.0557)
Observationer	704	692
R ²	0.003	0.001

Anm. Standardfejl i parentes. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.
Kilde: egne beregninger lavet på baggrund af data fra Børne og Undervisningsministeriet Uddannelsesstatistik.

PERSPEKTIVER

Forældretilfredshed er en væsentlig kvalitetsparameter for folkeskolens ydelser. Forældrene er via tilknytningen til deres børn de voksne personer, der mest direkte er modtagere af skolens ydelser. Forældrene er således i en position, hvor de har særlige forudsætninger for at vurdere kvaliteten af skoleydelse.

Hvis skoleydelse var et almindeligt gode – som eksempelvis en chokoladebar – ville forbrugernes tilfredshed med produktet være afgørende for efterspørgslen, og kvaliteten af chokoladebaren ville således blive afspejlet i markedsprisen. Folkeskolens ydelser om sættes ikke på et frit marked og finansieres over skatterne af forældrene og alle andre borgere i fællesskab. Derfor er der ikke en markedspris for skoleydelse, der afspejler forbrugernes vurdering af kvaliteten, hvilket i sig selv gør det interessant at forsøge at afdække forældretilfredsheden med folkeskolen på anden vis.

Et af de væsentligste argumenter for den kollektive finansieringsmodel for skoleydelse er, at der ud over den personlige gevinst ved uddannelse – eleven får på længere sig bedre mulighed for beskæftigelse, højere aflønning, almen dannelse, personlig udvikling

mv. – også er en almen samfundsmæssig gevinst ved uddannelse. Denne samfundsmæssige gevinst består bl.a. i, at vi samlet set bliver mere produktive, når de folk, som vi arbejder sammen med, har et højt uddannelsesniveau. Endvidere kan man argumentere for at samfundet generelt set – demokratisk debat mv. – bliver mere velfungerende med en mere veluddannet befolkning, jf. Münich & Psacharopoulos (2018). Det kan på den baggrund umiddelbart overvejes, om der således først og fremmest bør være fokus på forældrenes tilfredshed med folkeskolen eller alle borgeres tilfredshed med folkeskolen. Denne problemstilling vil i givet fald kun være relevant, hvis der mellem forældrene og de øvrige borgere er væsentlige forskelle på ønsker og behov i forhold til folkeskolens ydelser. I forhold til selve skoleydelse isoleret set forekommer det dog ikke at være plausibelt, at der skulle være væsentlige forskelle i, hvad forældrene og borgerne ønsker fremmet i forhold til elevernes faglige og personlige udvikling – højt fagligt niveau, personlig trivsel (ingen mobning mv.), personlig udvikling osv. Til gengæld kan man forvente en større uenighed i forhold til, hvordan disse målsætninger skal prioriteres i forhold til alle de andre velfærdsserviceområder, der også skal leveres indenfor kommunens økonomiske ramme – ældrepleje, børnepasning, socialformidling mv. Her vil forældrene formentlig prioritere ressourcetilførsel til folkeskolen højere end andre borgere, da forældrene gennem deres børn er direkte modtagere af disse ydelser.

Denne analyse viser, at der ikke er en klar positiv statistisk sammenhæng mellem resourceforbruget i folkeskolen og forældretilfredsheden. I det omfang, vi i analyserne kan finde nogen form for sammenhæng mellem resourceforbrug og forældretilfredshed, er der i givet fald tale om en negativ sammenhæng. Tilsvarende er der heller ikke en positiv sammenhæng mellem resourceforbrug og de opnåede faglige resultater i folkeskolen, hvilket umiddelbart kan undre i forhold til ovenstående.

En mulig forklaring på dette paradoks kan være, at politikerne har en tendens til give flere ressourcer til både skoler med gode faglige resultater og skoler med dårlige faglige resultater. Denne tendens er tidligere påvist i en eksperimentel analyse af danske kommunalpolitikere, jf. Nielsen & Bækgaard (2013). I givet fald har forøgelsen af ressourcerne til skolerne med de dårlige resultater ikke medført, at skolerne har fået løst deres problemer i forhold til elevernes resultater og forældrenes tilfredshed. I den forbindelse kan det undre, at politikerne alligevel har så stort fokus på resourceforbruget i folkeskolen, jf. eksempelvis Finansministeriet (2019). Det kan der opstilles flere mulige forklaringer på.

Det kan tænkes, at politikerne simpelthen lider af den **fejlopfattelse**, at der altid er en positiv sammenhæng mellem resourceforbrug og forældretilfredshed. Det forekommer, da også yderst plausibelt, at det må være sådan, at mængden af ressourcer – alt andet lige - sætter rammerne for, hvor gode faglige resultater, som det er muligt for folkeskolerne at opnå. Problemet er bare, at alt andet ikke er lige. Kommunernes og skolernes evne til at udnytte de tildelte ressourcer effektivt har afgørende betydning de

skoleydelse forældrene får leveret. Derfor kan skoler med det samme niveau for ressourcefordeling opnå meget forskellige resultater for eleverne faglige resultater og forældrenes tilfredshed.

Selvom politikerne skulle vide, at flere penge ikke hjælper, kan det i forhold til at maksimere vælgertilslutningen alligevel være optimalt for en politiker at fokusere på ressourcefordelingen, hvis bare vælgerne lider af den **fejlopfattelse**, at flere penge kan give bedre resultater i folkeskolen.

Politikerne har formelt set det samlede overordnede ansvar for de ressourcer der tildeles til folkeskolen, og for de resultater der bliver leveret. I forhold til sidstnævnte vælger politikerne dog som oftest at uddelegere ansvaret for de faglige resultater til skolerne. Det ligger således indlejret i den overordnede model for ”mål- og ramkestyring”, der har været anvendt i den offentlige sektor siden begyndelsen af 1980’erne. Med denne ansvarsfordeling vil det oftest være den optimale strategi for politikerne at tildele flere ressourcer til folkeskolerne. I tilfælde af at skolerne leverer dårlige resultater, kan politikerne foretage en **ansvarsfraskrivelse** ved at sikre et højt bevillingsniveau, da politikerne således ”har gjort hvad de kunne” ved at sikre et højt bevillingsniveau, og dermed må ansvaret for de dårlige resultater være skoleledernes. Tilsvarende hvis skolerne leverer gode resultater, så vil politikerne kunne foretage en **ansvarstilskrivelse** og tage en del af æren for dette ved at sikre et højt bevillingsniveau, da de dermed har givet skolerne bedre – men ikke nødvendige og tilstrækkelige – betingelser for at levere gode resultater, jf. Nielsen & Bækgaard (2013); Hood & Lodge (2006) samt Soroka (2006).

Lærerne i folkeskolen udgør en politisk magtfaktor både gennem deres faglige organisations politiske indflydelse og alene på baggrund af lærernes magt som en stor vælgergruppe. Derfor kan det tænkes, at politikerne også har **fokus på en medarbejdertilfredshed** i folkeskolen, og her kan flere ressourcer tænkes at have en positiv effekt, da de kan anvendes til at give lærerne bedre løn- og arbejdsvilkår.

Endelig kan det simpelthen også bare tænkes, at politikerne ingen idé har om, hvordan komplicerede problemer omkring udviklingen af ledelse og den faglige kvalitet i folkeskolen kan løses, derfor er deres eneste mulighed at bruge flere penge, når de vil forsøge at løse udfordringerne i folkeskolen, og dermed kan det betydelige fokus på ressourcer ses som et udtryk for **rådvildhed/afmagt** i forhold til at finde alternative og mere virkningsfulde løsninger. Politikerne kan føle sig presset til at gøre noget for at forbedre folkeskolen, da de ellers vil fremstå som inkompetente overfor vælgerne. I den forbindelse vil tildeling af flere ressourcer således være den bedste mulighed, også selvom politikerne udmærket ved, at der er en betydelig sandsynlighed for, at flere ressourcer ikke giver bedre resultater og højere forældretilfredshed, jf. Dur (2001), Gustafsson (2019) og Larsen (2021).

Uanset hvad der er årsagen til det politiske fokus på ressourceforbruget i folkeskolen, må policyanbefalingen på baggrund af denne analyse være, at der i skolepolitikken af hensyn til

forældrene bliver fokuseret langt mindre på at øge ressourceforbruget og langt mere direkte på bedre skoleledelse, lærernes trivsel, lærernes faglighed og elevernes faglige resultater.

LITTERATUR

Angrist; J. D. & J.-S. Pischke (2009): "Mostly Harmless Econometrics – an empiricist's companion". Princeton University Press.

Dur; R. A. (2001): "Why do policy makers stick to inefficient decisions?". *Public Choice*, 107(3-4), 221-234.

Christoffersen; H. & K. B. Larsen (2015): "*Den Danske Grundskole - økonomisk set*". Hans Reitzels Forlag.

Finansministeriet (2019): "Aftaler om finansloven for 2020". <https://fm.dk/udgivelser/2019/december/aftaler-om-finansloven-for-2020/>

Gustafsson; A (2019): "Busy doing nothing: why politicians implement inefficient policies". *Journal of Constitutional Political Economy*, 30, 282-299.

Hood; C. & M. Lodge (2006): "The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty – and Blame". Oxford University Press.

Houlberg; K., B. Østergaard & B. S. Rangvid (2013): "Benchmarking- og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet". KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Jakobsen; S. T., M. S. Kollin, C. M. Dahlmann & K. N. Larsen (2012): "Økonomi og faglige resultater i folkeskolen – hinandens modsætninger?". KREVI – Det Kommunale Regionale Evalueringsinstitut.

Larsen, K. B. (2021): "Embedsmænd tvinges til at udføre dyrt pseudo-arbejde uden effekt". Debatindlæg på portalen "Embedsværk" på Atinget.dk. <https://www.atinget.dk/embedsvaerk/artikel/karsten-bo-larsen-embedsmaend-er-i-stor-fare-for-at-udfoere-dyrt-pseudo-arbejde-uden-effekt>

Münich; D. & G. Psacharopoulos (2018): "Education Externalities – What they are and what we know". European Expert Network on Economics of Education (EENEE). European Union.

Nielsen; P. A. & M. Baekgaard (2013): "Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence from an Experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 545-569.

Soroka; S. N. (2006): "Good News and Bad News: Asymmetric Responses to Economic Information". *Journal of Politics*, 68, 372-385.

BILAG

Tabel B1 Korrelationsmatrice, kommuneniveau										
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Forældretilfredshed (1)	1,00									
Udgift pr. elev (2)	-0,28	1,00								
UE (3)	0,45	-0,37	1,00							
Andel privat (4)	0,14	-0,02	-0,08	1,00						
Herfindahl (5)	-0,01	0,07	-0,01	-0,04	1,00					
V eller K (6)	0,21	-0,22	0,08	0,06	-0,13	1,00				
Gini uddannelse (7)	0,00	-0,21	0,08	-0,09	-0,05	-0,17	1,00			
Gini indkomst (8)	0,17	-0,28	0,18	0,16	0,03	0,02	0,66	1,00		
Sygefravær (9)	-0,62	0,35	-0,41	0,06	-0,06	-0,07	0,05	-0,12	1,00	
Elevtrivsel (10)	0,07	0,12	-0,08	0,06	0,06	0,06	-0,14	-0,09	0,02	1,00

Tabel B2 Korrelationsmatrice, institutionsniveau							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Forældretilfredshed (1)	1,00						
UE (2)	0,28	1,00					
Socioøkonomisk reference (3)	0,19	0,25	1,00				
Kompetence lærer (4)	0,15	0,07	0,10	1,00			
Elev pr. årsværk (5)	0,03	0,08	0,43	0,08	1,00		
Elevtal (6)	0,04	0,04	0,39	0,03	0,36	1,00	
Elevtrivsel (7)	0,06	0,07	0,02	-0,02	-0,00	-0,12	1,00

Tabel B3 Samlet forældretilfredshed i kommunen

Morsø	4,2
Fredensborg	4,1
Lemvig	4,1
Ærø	4,1
Allerød	4
Frederiksberg	4
Kolding	4
Mariagerfjord	4
Rebild	4
Ringkøbing-Skjern	4
Slagelse	4
Struer	4
Thisted	4
Vesthimmerlands	4
Assens	3,9
Billund	3,9
Brøndby	3,9
Brønderslev	3,9
Dragør	3,9
Fanø	3,9
Favrskov	3,9
Frederikshavn	3,9
Furesø	3,9
Faaborg-Midtfyn	3,9
Gentofte	3,9
Haderslev	3,9
Herning	3,9
Hjørring	3,9
Holstebro	3,9
Hørsholm	3,9
Kerteminde	3,9
Langeland	3,9
Lyngby-Taarbæk	3,9
Middelfart	3,9
Nordfyns	3,9
Nyborg	3,9
Odense	3,9
Randers	3,9
Silkeborg	3,9
Skanderborg	3,9
Skive	3,9
Solrød	3,9
Stevns	3,9
Svendborg	3,9
Syddjurs	3,9
Sønderborg	3,9

Tønder	3,9
Vejen	3,9
Vejle	3,9
Viborg	3,9
Aabenraa	3,9
Aalborg	3,9
Aarhus	3,9
Bornholm	3,8
Esbjerg	3,8
Fredericia	3,8
Gladsaxe	3,8
Gribskov	3,8
Guldborgsund	3,8
Hedensted	3,8
Hillerød	3,8
Horsens	3,8
Hvidovre	3,8
Ikast-Brande	3,8
Ishøj	3,8
Jammerbugt	3,8
København	3,8
Køge	3,8
Næstved	3,8
Rudersdal	3,8
Varde	3,8
Ballerup	3,7
Greve	3,7
Helsingør	3,7
Herlev	3,7
Holbæk	3,7
Høje-Taastrup	3,7
Kalundborg	3,7
Lolland	3,7
Odder	3,7
Ringsted	3,7
Roskilde	3,7
Rødovre	3,7
Samsø	3,7
Sorø	3,7
Tårnby	3,7
Vallensbæk	3,7
Albertslund	3,6
Egedal	3,6
Faxe	3,6
Frederikssund	3,6

Glostrup	3,6
Halsnæs	3,6
Lejre	3,6
Norddjurs	3,6
Vordingborg	3,6
Odsherred	3,5
Læsø	3,2