

Evaluering af skolepuljen

1. midtvejsrapport

Februar 2019

Simon Calmar Andersen, Lau Meldgaard Andreassen, Gitte Sommer Harrits,

Ulrik Hvidman, Marlene Vita Kristensen og Søren Munkedal



Data

Titel	Evaluering af skolepuljen 1. midtvejsrapport
Forfattere	Simon Calmar Andersen, Lau Meldgaard Andreassen, Gitte Sommer Harrits, Ulrik Hvidman, Marlene Vita Kristensen og Søren Munkedal
Afdeling	Institut for Økonomi, Aarhus Universitet
Udgiver	TrygFondens Børneforskningscenter i samarbejde med VIA University College
Udgivelsesår	Februar 2019

Indholdsfortegnelse

1.	Sammenfatning og konklusion	1
2.	Indledning	3
2.1	Baggrund og formål	3
2.2	Undersøgelsesspørgsmål for første delrapport	6
2.3	Følgeforskningens evalueringsdesign og teoretiske forventninger	6
2.4	Data.....	8
3.	Skolernes beslutning om at deltage i skolepuljen?.....	10
3.1	Skolernes begrundelser for at deltage eller ej	10
3.2	Hvad kendetegner de deltagende skoler i forhold til andre skoler?	13
4.	Skolernes deltagelse i og erfaringer med inspirationsprogrammet.....	15
4.1	Skolernes oplevelse af behovet for inspirationsprogrammet	15
4.2	Skolernes anvendelse og vurdering af inspirationsprogrammets aktiviteter og materialer.....	16
4.3	Oplever skolerne, at inspirationsprogrammet påvirker undervisningen?	21
5.	Skolernes erfaringer med den økonomiske pulje	24
5.1	Skolernes fokus og prioritering af økonomiske ressourcer.....	24
5.2	Potentielle ikke-intenderede virkninger af det økonomiske incitament	29
5.3	Oplever skolerne, at muligheden for en økonomisk præmie påvirker undervisningen? ...	34
6.	Har skolepuljen betydning for andelen af elever, der ikke får mindst 4 i dansk eller matematik?	36
6.1	Designs for evaluering af effekten af skolepuljen	36
6.2	Effekter af skolepuljen: Difference-in-differences design.....	39
6.3	Effekter af skolepuljen: Regression-discontinuity design	43
6.4	Effekter af skolepuljen: Sammenfatning	49
7.	Har skolepuljen ikke-intenderede effekter?	50
7.1	Har skolepuljen betydning for andelen af elever, der får karakterer under henholdsvis 2, 7 og 10 i dansk eller matematik?	50
7.2	Har skolepuljen betydning for elevernes samlede karaktergennemsnit i dansk, matematik og engelsk?	51
7.3	Har skolepuljen betydning for skolernes elevsammensætning i 9. klasse?	52

7.4	Har skolepuljen betydning for elevernes faglige resultater i indskoling og på mellemtrin?	53
7.5	Har skolepuljen betydning for elevernes trivsel socio-emotionelle kompetencer?	54
8.	Referencer	55
Appendiks A: Metode		56
A.1	Registeranalyser	56
A.2	Spørgeskemaundersøgelser og skolernes egne afrapporteringer	57
A.3	Casestudier på otte skoler	59
A.4	Regression Discontinuity Design	60

1. Sammenfatning og konklusion

Regeringen har iværksat en ”Pulje til løft af de fagligt svageste elever i folkeskolen” (også kaldet skolepuljen eller elevløftspuljen) blandt folkeskoler i Danmark. Puljen er målrettet skoler med en høj andel af elever i normalklasser, der ikke opnår et karaktergennemsnit på mindst 4 i både dansk og matematik ved folkeskolens bundne prøver i 9. klasse. Skolepuljen gav i det første år (skoleåret 2017/18) skolerne en præmie på mellem 1,3 og 1,5 mio. kr., hvis de reducerede andelen af elever i målgruppen (karaktergennemsnit under 4) med fem procentpoint i forhold til perioden 2013/14 - 2015/16. De deltagende skoler blev desuden tilbudt at deltage i et inspirationsprogram, som hjælp til fagligt udfordrede elever.

På baggrund af registerdata over blandt andet karakterer, nationale test og elevtrivselsmålinger samt spørgeskemaundersøgelser og kvalitative interviews blandt både inviterede og ikke-inviterede skoler præsenterer denne rapport resultaterne af den første devaluering af skolepuljen. Evalueringen har undersøgt, om skolepuljen efter det første år har haft den intenderede positive effekt på elevernes karakterer. Samtidig har evalueringen haft fokus på, om skolepuljen har haft negative, ikke-intenderede effekter.

Evalueringen viser, at skolepuljen det første år ser ud til at have en positiv effekt ved i gennemsnit at løfte de inviterede skolars andel af elever med mindst 4 i karaktergennemsnit i både dansk og matematik med 2-4 procentpoint. Effekten for de skoler, der takkede ja til at deltage, estimeres til 3-5 procentpoint. I nogle af de statistiske modeller er effekten statistisk signifikant, mens den i andre modeller er behæftet med større statistisk usikkerhed. I de kommende år vil vi supplere analyserne med data fra skolepuljens 2. og 3. år, hvilket forventes at medføre endnu mere præcise resultater, så vi efter tre år kan estimere den samlede effekt af skolepuljen.

Resultaterne understøttes af interview og spørgeskemaundersøgelser blandt lærere og skoleledere. Disse interview viser, at muligheden for den økonomiske præmie har givet skolerne et forstærket fokus på målgruppen af fagligt udfordrede elever i 9. klasse, samt at inspirationsprogrammet har været en god hjælp og støtte for skolerne.

Evalueringen blandt skolerne viser samtidig, at der er en kritik - specielt blandt lærerne - af, at skolepuljen er med til at stemple nogle skoler som ”dårlige”, og at presset for at opnå præmien kan virke stressende og demotiverende. Der er desuden en bekymring for, at puljen skaber et snævert fokus på de fagligt udfordrede elevers karakterer på bekostning af andre elevgrupper og formål med skolen såsom dannelse og trivsel. Det er dog ikke alle, som oplever disse potentielt negative sider ved skolepuljen, og generelt ser en høj faglighed hos lærerne og ret begrænsede budgetmæssige omprioriteringer hos lederne ud til at gøre, at skolernes fokus på elever i målgruppen ikke er sket på bekostning af andre elever eller målsætninger. Denne konklusion bekræftes af effektevalueringen, som viser, at der ikke har været negative effekter på de fagligt dygtige elever, på karaktererne i engelsk, på elevernes trivsel eller på de nationale test for elever på andre årgange.

Omkring 60 pct. af skolerne fik udbetalt præmien, fordi de indfrie kriteriet om at sænke andelen af elever, som fik under 4 i gennemsnit i dansk eller matematik med fem procentpoint. På baggrund af resultaterne fra

2017, hvor der ikke var nogen præmie på spil, vurderer vi, at cirka 40 pct. af skolerne ville have opnået præmien som følge af tilfældige udsving mellem årgange af elever snarere end på grund af skolepuljen. Omkring 20 pct. af skolerne vurderes dermed at have opnået præmien som en effekt af puljen og inspirationsprogrammet. I effektanalyserne har vi benyttet både et såkaldt *regression discontinuity design* og et *matching and difference-in-differences* design til at isolere effekten af puljen fra de tilfældige udsving, der vil være mellem forskellige årgange af elever.

2. Indledning

Skolepuljen har til formål at reducere andelen af elever i almene klasser, der får under 4 i dansk eller matematik ved folkeskolens prøver i 9. klasse. Dette skal ske ved dels at give de deltagende skoler et økonomisk incitament og dels gennem et inspirationsprogram, der skal give de deltagende skoler viden og inspiration til at løfte de fagligt svageste elever. 104 folkeskoler deltager i skolepuljen. De er udvalgt, fordi de har en forholdsvis høj andel og et højt antal fagligt svage elever. Gennem følgeforskning vil vi undersøge effekten af skolepuljen. Denne rapport omhandler erfaringer og effekter efter skolepuljens 1. år.

2.1 Baggrund og formål

Da den nuværende regering i 2016 offentliggjorde regeringsgrundlaget, varslede den en ”Pulje til løft af de fagligt svageste elever i folkeskolen” (herefter: skolepuljen¹) på 500 mio. kr. fordelt over 3 år. Puljen er målrettet skoler med en høj andel af elever i almene klasser, der ikke opnår en karakter på mindst 4 i dansk eller matematik ved folkeskolens bundne prøver i 9. klasse. Midlerne fra puljen bliver kun udbetalt til skoler, der formår at reducere andelen af elever, der ikke opnår mindst 4 i både dansk og matematik i 9.-klasseprøverne, med 5 procentpoint i puljens første år, 10 procentpoint i puljens andet år og 15 procentpoint i puljens tredje år. Sammen med puljen har Undervisningsministeriet iværksat et inspirationsprogram for løft af de fagligt svageste elever, hvor de deltagende skoler får adgang til inspirationsmateriale, deltagelse i konferencer, temadage og netværk samt mulighed for sparring og vejledning fra ministeriets læringskonsulenter.

Når regeringen investerer en halv milliard kroner i et fagligt løft af den gruppe af unge, som forlader folkeskolen med de dårligste faglige forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse, er det naturligvis interessant at evaluere effekten af investeringen. Det har meget stor betydning for den enkelte unges muligheder for uddannelse og på arbejdsmarkedet, ligesom det vil medføre store gevinster for samfundet, hvis færre unge ”falder igennem” uddannelsessystemet.

En evaluering af skolepuljens og inspirationsprogrammets virkning har dog også stor forskningsmæssig relevans, der rækker udover selve puljen. Det er nemlig første gang, man i en dansk kontekst anvender en økono-

¹ Puljen bliver også betegnet elevløftspuljen. Denne betegnelse har vi anvendt i spørgeskemaundersøgelser, men her i rapporten bruger vi primært betegnelsen skolepuljen, som lader til efterhånden at være den mest udbredte betegnelse.

misk incitamentsmodel knyttet direkte an til elevernes faglige præstationer. Viden om effekterne af skolepuljen vil derfor bidrage til den voksende danske og internationale forskningslitteratur om, hvornår økonomiske incitamenter virker i den offentlige sektor (Andersen et al., 2010).

Denne rapport er baseret på erfaringerne fra det første ud af puljens tre år. Der er således tale om foreløbige resultater. Vi vil også følge resultaterne tæt i de kommende år, så vores viden om puljens effekter gradvist øges. Allerede på nuværende tidspunkt er det dog muligt at drage konklusioner om skolernes begrundelser for at deltage i puljen eller ej og om, hvad der kendetegner de deltagende skoler. Det er også muligt at samle op på skolernes erfaringer fra det første år med henholdsvis inspirationsprogrammet og den økonomiske pulje. Endelig giver evalueringen efter puljens første år foreløbige resultater om puljens positive og negative effekter og dermed også hypoteser, som vi vil undersøge nærmere i de kommende år. Nedenfor er puljen beskrevet i detaljer.

Boks 2.1: Beskrivelse af Pulje til løft af de fagligt svageste elever i folkeskolen (skolepuljen)

127 udvalgte folkeskoler har fået tilbud om at deltage i skolepuljen. Skolerne er udvalgt, fordi de har en høj andel af elever, der får under 4 i dansk og matematik. Det er en betingelse for at deltage, at skolen i gennemsnit over de tre skoleår har haft over 11 elever med under 4 i dansk eller matematik. Blandt de skoler, som lever op til dette kriterium, har Undervisningsministeriet udvalgt de skoler, der har den relativt højeste andel elever med under 4 i dansk eller matematik. Helt konkret er der tale om et vægtet gennemsnit af andelen af skolens elever, der i skoleårene 2013/2014, 2014/2015 og 2015/2016 har fået under 4 i karaktergennemsnit i de bundne prøver fra folkeskolens 9.-klasseprøver i enten dansk eller matematik (se appendiks A.1). Skolerne er fordelt på seks områder (Region Midtjylland, Region Nordjylland, Region Sjælland og Region Syddanmark, Københavns Kommune og den resterende del af Region Hovedstaden), således at antallet af inviterede skoler i hvert område fastsættes efter områdets andel af alle elever i 9. klasse. Kriteriet for at blive inviteret varierer således fra område til område. Ydermere afhænger kriteriet i et vist omfang af, hvor mange skoler i området, der har sagt ja til at deltage, da et mindre antal skoler er blevet tilbudt at deltage, fordi andre skoler i samme område har sagt nej.

104 ud af de 127 skoler har valgt at deltage i skolepuljen. Heraf deltager 90 skoler både i puljen og inspirationsprogrammet i skoleåret 2017/18, mens de resterende 14 skoler udelukkende deltager i den økonomiske pulje.

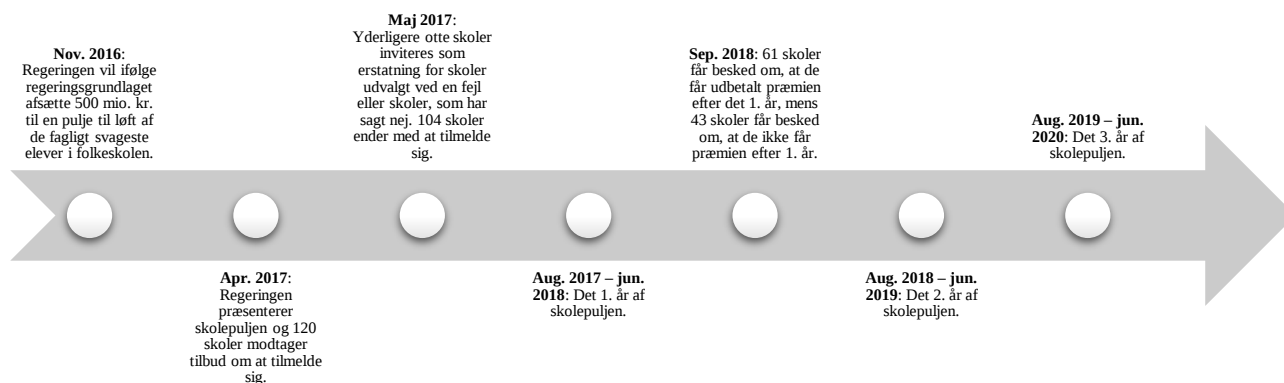
Boks 2.1 (fortsat)

Puljen fungerer som en pay-for-performance model, hvor hver skole kan opnå en præmie på mellem 1,3 og 1,5 millioner kroner om året (afhængig af skolens størrelse) i 2018, 2019 og 2020. For at få udbetalt præmien skal skolen reducere andelen af elever, der får under 4 i dansk eller matematik, med 5 procentpoint i 2018, 10 procentpoint i 2019 og 15 procentpoint i 2020 i forhold til skolens gennemsnit ved prøverne i 2014-2016. Præmien udbetales én gang om året (første gang i 4. kvartal 2018), når skolerne har indberettet resultaterne af folkeskolens prøver.

”Program for løft af de fagligt svageste elever” (herefter: inspirationsprogrammet) giver de deltagende skoler viden og inspiration til at iværksætte indsatser med henblik på at løfte fagligt svage elever i udskoling. Programmet består af inspirationsmateriale om virkningsfulde indsatser i forhold til løft af de fagligt svageste elever, kick-off-konferencer, temadage, mulighed for sparring og vejledning fra Undervisningsministeriets læringskonsulenter, løbende evaluering samt deltagelse i netværk med andre skoler i programmet.

Der er nedsat et partnerskab omkring skolepuljen, som inddrages i udformningen af inspirationsmaterialet. Partnerskabet består af DLF, KL, BKF, Skolelederforeningen, Skole og Forældre, BUPL samt Danske Skoleelever.

Figur 2.1: Skolepuljens tidslinje



2.2 Undersøgelsesspørgsmål for første delrapport

Undersøgelsesspørgsmålet for den samlede følgeforskning handler om effekten af skolepuljen, dvs. hvordan skolepuljens to elementer (økonomisk præmie og inspirationsprogrammet) påvirker elevernes resultater (karakterer, trivsel og overgang til ungdomsuddannelse) gennem skolernes adfærd og aktiviteter. Denne første delrapport koncentrerer sig om at undersøge igangsættelsen af skolepuljen og de foreløbige aktiviteter, erfaringer og effekter efter puljens første år. Det betyder, at rapporten indeholder:

- En analyse af skolernes beslutning om at deltage i skolepuljen eller ej: Hvordan beskriver skolerne beslutningen om deltagelse, og hvad kendetegner de deltagende skoler? (Kapitel 3)
- En beskrivende analyse af skolernes erfaringer med deltagelse i inspirationsprogrammet: Hvordan oplever og vurderer skolerne de forskellige programaktiviteter, og hvilken betydning oplever skolerne, at inspirationsprogrammet har haft for undervisningen? (Kapitel 4)
- En beskrivende analyse af skolernes erfaringer med skolepuljens økonomiske præmie: Hvordan oplever skolerne betydningen af den økonomiske præmie for skolens prioritering af økonomiske ressourcer, strategiske fokus, motivation og igangsættelse af aktiviteter? (Kapitel 5)
- En foreløbig analyse af skolepuljens effekt for løft af fagligt udfordrede elever: Hvilken effekt har deltagelse i skolepuljen haft for andelen af elever, der får karakterer under 4 i dansk eller matematik? (Kapitel 6)
- En analyse af udvalgte mulige ikke-intenderede konsekvenser af skolepuljen: Hvilken effekt har deltagelse i skolepuljen haft for de faglige resultater blandt andre grupper af elever på skolerne, for elevernes trivsel og for skolernes elevsammensætning i 9. klasse? (Kapitel 7)

2.3 Følgeforskningens evalueringsdesign og teoretiske forventninger

Følgeforskningen gennemføres som en kombination af to supplerende evalueringstilgange; nemlig effekt- og virkningsevaluering. *Effektevalueringen* har fokus på, om den økonomiske præmie og inspirationsprogrammet samlet set har den ønskede effekt, nemlig at mindske andelen af elever der får under 4 i dansk eller matematik ved folkeskolens bundne prøver. Dette undersøges gennem to metodiske designs, der kaldes henholdsvis *difference-in-differences* kombineret med *matching* og *regression-discontinuity design*. Udfordringen ved at analysere effekter af fx politiske initiativer som skolepuljen er, at der selvsagt er mange forhold, der kan påvirke skolers adfærd og elevers præstationer, og at en skoles resultater kan variere temmelig meget fra år til år. Hertil kommer, at det ikke er tilfældigt, hvilke skoler der er udvalgt til deltagelse i skolepuljen. Hvis man alene ser på deltager skolernes resultater eller sammenligner deltager skolernes resultater med alle skoler, der ikke deltager, kan man risikere at sammenblande effekten af skolepuljen med effekten af andre forhold, herunder effekten af skolernes udgangspunkt. Fordelen ved at anvende de to designs er derfor, at man kan sammenligne skoler, der ligner hinanden på en række parametre, men som hhv. deltager og ikke

deltager i skolepuljen. Dermed bliver det muligt statistisk at komme tættere på at isolere effekten af deltagelse i skolepuljen. Hvis de to metoder giver lignende resultater, bestyrker det tiltroen til resultaterne.

Effektevalueringen kan dog alene sige noget om, om der kan konstateres en effekt af skolepuljen, men ikke noget om hvorfor eller hvordan denne effekt etableres. Vi kombinerer derfor effektevalueringen med en *virkningsevaluering*, der fokuserer på, hvad der lader til at virke på skolerne samt hvorfor og hvordan. Dette gøres gennem en kombination af kvantitative og kvalitative undersøgelser. Virkningsevalueringen gør det samtidig muligt at fokusere på både tilsigtede og utilsigtede virkninger, dvs. at inkludere en analyse af mulige u hensigtsmæssige aktiviteter eller konsekvenser på de skoler, der deltager i skolepuljen.

En virkningsevaluering er som hovedregel teoribaseret og deduktiv, idet man forud for evalueringen opstiller eksplicitte forventninger til, hvordan et tiltag vil virke, dvs. for hvem og under hvilke omstændigheder det vil virke. Herefter indsamles data, og empiriske analyser afprøver, om man kan underbygge disse forventninger. Forventningerne sammenfattes i en *programteori*. Følgeforskningens virkningsevaluering har taget udgangspunkt i en overordnet programteori med forventninger til to hovedvirkninger, nemlig af henholdsvis det økonomiske incitament og af inspirationsprogrammet. Under disse to overskrifter er opstillet forskellige forventninger til hhv. tilsigtede (positive) og utilsigtede (negative) virkninger af deltagelse i skolepuljen.

De primære tilsigtede (positive) virkninger af det økonomiske incitament er, at forskellige aktører (forvaltning, ledelse og medarbejdere) som følge af udsigten til en mulig økonomisk præmie vil prioritere ressourcer og opmærksomhed til opgaven med at løfte fagligt udfordrede elever, og at der således igangsættes målrettede og relevante aktiviteter for at opnå dette mål. Eleverne forventes som følge heraf at opleve øget faglig støtte og mere målrettet undervisning. De primære utilsigtede (negative) virkninger er, at skolens medarbejdere kan opleve risikoen for ikke at få del i den økonomiske præmie som et (for) stort pres og dermed som demotiverende. En anden utilsigtet incitamentsvirkning kan være, at der sker en målforskydning fra målet om at løfte de fagligt svageste elever til et mere snævert mål om at få del i den økonomiske præmie, dvs. at sænke skolens andel af elever, der får under 4 i dansk eller matematik ved folkeskolens bundne prøver. Dette kan fx føre til, at der allokeres (for mange) ressourcer væk fra andre opgaver, eller at der gennemføres kortsigtede tiltag alene med fokus på eksamenspræstationer, hvilket nogle gange omtales som "teaching to the test".

Professionsvirkninger forventes primært at følge af skolepuljens inspirationsprogram, men kan også følge af den økonomiske præmie. Den primære tilsigtede (positive) virkning er her, at skolens ledelse og medarbejdere får adgang til ny viden om, hvad der virker bedst for fagligt udfordrede elever, og at man på skolerne og i det daglige arbejde blandt lærerne således får en bedre problemforståelse og en bedre forståelse af, hvad man mest hensigtsmæssigt kan gøre i arbejdet med denne elevgruppe. Dette leder så igen til bedre indsatser over for målgruppen. Samtidig forventes en professionsvirkning i form af øget faglig motivation, der kan følge af såvel programaktiviteter som den økonomiske præmie. De primære utilsigtede (negative) professionsvirkninger er, at ny viden og nye faglige redskaber fører til øget opgave- og rolleforvirring, og der fx igangsættes for mange aktiviteter med et potentielt overforbrug af ressourcer. Endvidere kan medarbejdere

(og ledelse) opleve udvælgelsen til deltagelse i skolepuljen som stigmatiserende og som i modstrid med deres faglige normer, hvilket kan føre til nedsat faglig motivation.

Samlet er det således forventningen, at deltagelse i skolepuljen kan have en række modsatrettede virkninger, der kan føre til en effekt på elevernes læring og dermed på andelen af elever, der får under 4 i dansk og matematik, men som også kan have mulige utilsigtede effekter på andre forhold. Både virknings- og effektevalueringen forholder sig derfor til potentielle tilsigtede og utilsigtede virkninger.

2.4 Data

Effektevalueringen baseres på registerdata, der omfatter hele populationen af elever på alle landets folkeskoler, der har indgået i udvælgelsen af skoler til skolepuljen. Udover en liste fra Undervisningsministeriet over, hvilke skoler, der er inviteret til og deltager i skolepuljen, består data af alle resultater fra de bundne prøver i matematik, dansk og engelsk ved folkeskolens prøver i 9. klasse i perioden 2014-18, grunddata fra Danmarks Statistik omkring elevernes alder, køn og herkomst samt informationer fra nationale tests og nationale trivselsmålinger.

Virkningsevalueringen baseres på surveydata, selvevalueringsdata og kvalitative data fra casebesøg. Surveydata indsamles fra skoler, der deltager i skolepuljen (hhv. alene i den økonomiske del, og i både den økonomiske del og inspirationsprogrammet). Desuden indsamles data fra skoler, der har sagt nej til at deltage i skolepuljen, samt skoler der aldrig har fået tilbudt deltagelse, men som ligner de deltagende skoler med hensyn til andelen af fagligt udfordrede elever. Formålet med anvendelsen af surveydata er at afdække omfanget af aktiviteter, forandringer, holdninger og vurderinger på skolerne, og der indsamles data fra både skolernes ledelse og fra skolernes lærere i dansk og matematik i udskolingen. Data i denne rapport er indsamlet i foråret 2018.

Selvevalueringsdata er indsamlet af Undervisningsministeriet fra næsten alle skoler, der deltager i skolepuljen. Data omfatter skolernes vurdering af aktiviteter i inspirationsprogrammet samt redegørelser for igangsatte aktiviteter.

De kvalitative data fra casebesøg på otte skoler har til formål i dybden at undersøge erfaringer med og oplevelser af deltagelse i skolepuljen. Data i denne rapport er indsamlet i efteråret 2018. De otte skoler er udvalgt med henblik på variation i deltagelse i skolepuljen: fire skoler deltager i økonomisk pulje og inspirationsprogram, to skoler deltager alene i økonomisk pulje, en skole har sagt nej tak til at deltage, og en skole har ikke fået tilbudt deltagelse. Data omfatter semistrukturerede interview med skoleledelsen, med en faglig ressourceperson (vejleder e.l.), og to elever på hver skole, samt et fokusgruppeinterview med 2-8 lærere pr. skole. Desuden er der gennemført telefoninterview med repræsentanter fra de kommunale forvaltninger.

Da de kvalitative data kun omfatter otte skoler, og da alle ikke har besvaret spørgeskemaerne, kan resultaterne herfra ikke med sikkerhed generaliseres til alle deltagende skoler, men siger noget om hvilke typer af virkninger, man kan forvente er på spil.

Boks 2.4: Anvendte data

Registerdata:	Data om resultater fra folkeskolens prøver, nationale tests, trivselsmålinger samt baggrundsvARIABLE for alle folkeskoleelever i 2014-18.
Selvevalueringsdata:	Data om deltagelse i og tilfredshed med deltagelse i inspirationsprogram indsamlet af Styrelsen for undervisning og kvalitet, 2018.
Surveydata:	Data om holdning til og adfærd i forbindelse med skolepuljen indsamlet i foråret 2018 blandt ledere og lærere på skoler, der enten deltager i skolepuljen, har sagt nej tak til invitation til skolepuljen, eller ikke er inviteret til skolepuljen.
Interviewdata:	Data indsamlet i efteråret 2018 om holdning til, erfaringer med og oplevelse af skolepuljen indsamlet blandt skoleforvaltninger, skoleledelse, ressourcepersoner, lærere og elever på otte skoler, der enten deltager i skolepuljen, har sagt nej tak til invitation til skolepuljen, eller ikke er inviteret til skolepuljen.

For en uddybende beskrivelse af de anvendte data og metoder henvises til appendiks A.

3. Skolernes beslutning om at deltage i skolepuljen?

127 skoler har fået tilbud om at deltage i skolepuljen. Heraf har 104 skoler sagt ja og 23 skoler sagt nej til at deltage. Da det er en forudsætning for udvælgelsen, at skolerne har en forholdsvis høj andel og et højt antal fagligt svage elever, adskiller de sig væsentligt fra landets øvrige folkeskoler på en række parametre. Til trods for overvejende kritiske holdninger til skolepuljens brug af økonomiske incitamenter – ikke mindst blandt medarbejderne på skolerne – har skolernes ledelser i de fleste tilfælde valgt at deltage i skolepuljen for at få mulighed for at opnå den økonomiske gevinst på 1,3 – 1,5 mio. kroner om året.

3.1 Skolernes begrundelser for at deltage eller ej

Som tidligere nævnt har i alt 127 skoler fået tilbud om at deltage i skolepuljen, hvoraf 90 skoler det første år har sagt ja til at deltage både i den økonomiske pulje og inspirationsprogrammet, 14 skoler deltager udelukkende i den økonomiske pulje og 23 skoler har sagt nej til at deltage. I dette afsnit ser vi nærmere på skolernes beslutninger om at deltage eller ej.

Først vil vi se på, hvem der har været involveret i skolernes beslutning. De kvalitative interview med både skolernes ledelser og repræsentanter fra forvaltningerne viser, at de kommunale forvaltninger og de politiske udvalg typisk har været involveret. Graden af involvering varierer fra kommuner, hvor det politiske udvalg blot er blevet orienteret, til en kommune, hvor skolen er blevet pålagt at tilmelde sig. I et tilfælde har forvaltningen haft væsentlig indflydelse på, at skolen sagde nej til deltagelse. Spørgeskemaundersøgelsen blandt skolernes ledelser bekræfter, at en stor del af de kommunale forvaltninger har været interesseret i skolernes beslutning. Kun 6 pct. af skolelederne erklærer sig nemlig helt enig eller enig i, at "Forvaltningen i min kommune var ligeglade med om min skole sagde ja til at deltage i Elevløftspuljen". Omvendt svarer 60 pct., at de er helt uenige eller uenige i udsagnet. Til gengæld viser de kvalitative interview, at medarbejderne på skolerne ikke har været involveret i beslutningen om at deltage eller ej. Lærere og pædagoger er typisk først blevet informeret om beslutningen, efter den var truffet.

De repræsentanter fra skolernes ledelser, som vi har interviewet, udtrykker meget blandede holdninger til skolepuljen. De kritiske holdninger til skolepuljen blandt skolernes ledelser handler bl.a. om, at puljen kan forringe skolens omdømme, fordi den "stempler" skolen som en skole med mange fagligt svage elever; at inspirationsprogrammet er tidskrævende og trækker elevernes almindelige lærere ud af undervisningen; og at det økonomiske incitament er moralsk forkert og præget af tilfældighed. De positive udsagn handler bl.a. om, at puljen sætter fokus på en vigtig udfordring med de fagligt svageste elever i folkeskolen, og at inspirations-

programmet er en god mulighed for sparring og kompetenceudvikling. I sidste ende er der dog ifølge interviewene i de fleste tilfælde én hovedårsag til, at skolerne har valgt at tilmelde sig, nemlig muligheden for at opnå en økonomisk gevinst på 1,3 – 1,5 mio. kroner om året.

Boks 3.1: Holdninger til skolepuljen

Jeg blev virkelig harm og jeg har været mere eller mindre vred siden [...]. Hvis man gerne vil gå ind og støtte nogle fagligt svage børn, så giv os nogle ressourcer, så vi har noget at arbejde med, i stedet for at gå ind og sige: "I gør det ikke særlig godt nu. I skal bare gøre det bedre, så får I nogle penge". (Medarbejder, Skole E)

I princippet synes jeg at det kunne være fedt at være med, og det er ikke pga. pengene. Det er kun i bund og grund ift. den sparring, jeg får med læringskonsulenter og undervisningsmateriale. (Ledelsesrepræsentant, Skole B)

Vi gør bare, som vi plejer, og hvad er det værste, der kan ske? Det er, at vi ikke får nogen penge. Hvis det lykkes med alle de gode planer, vi har, så får vi en million". (Ledelsesrepræsentant, Skole F)

Lad os nu sige, at vi investerer. Vi ansætter en ekstra lærer eller to til at lave det her løft, og det ikke giver det forventede output [...]. Så står vi pludselig med en udgift, for ville være nødt til at finansiere det for lånte midler. (Ledelsesrepræsentant, Skole G).

Ledernes spørgeskemabesvarelser tegner et mere blandet billede af, om muligheden for at opnå en økonomisk præmie har været den primære årsag til at tilmelde sig. 43 pct. af skolelederne på de deltagende skoler erklærer sig enig eller helt enig i, at "Muligheden for at opnå en økonomisk præmie har været en vigtig motivation for skolens deltagelse i Elevløftspuljen", mens 33 pct. omvendt er uenig eller helt uenig. Ifølge spørgeskemabesvarelserne har inspirationsprogrammet været en vigtigere motivation for mange skoler. 59 pct. af skolelederne er nemlig enig eller helt enig i, at "Muligheden for gennem inspirationsprogrammet at opbygge skolens professionelle kapacitet har været en vigtig motivation for skolens deltagelse i Elevløftspuljen", mens 18 pct. er uenig eller helt uenig i dette udsagn.

Medarbejdernes holdninger til skolepuljen er væsentlig mere homogene og mere kritiske end ledelsesrepræsentanternes. Blandt de interviewede lærere og pædagoger er der således generelt en stærk negativ holdning til puljens brug af økonomiske incitamenter. De mener eksempelvis at muligheden for at opnå en økonomisk præmie lægger et for stort pres på skolens lærere og elever; at udbetaling af præmien er præget af tilfældighed, fordi det vil afhænge af tilfældigheder ved den pågældende årgang; at pengene burde investeres på forhånd for at skabe bedre undervisning; og at denne form for økonomisk tænkning i det hele taget strider imod gældende normer i den danske folkeskole.

Til trods for de kritiske holdninger til skolepuljen blandt de interviewede medarbejdere, mener langt flertallet af skolelederne på de deltagende skoler, at deres medarbejdere bakker op om ledelsens beslutning om at deltage i skolepuljen. 61 pct. af skolelederne erklærer sig enig eller helt enig i udsagnet: ”De fleste medarbejdere på min skole synes, at ledelsens beslutning om deltagelse i Elevløftspuljen var en god beslutning”. Til sammenligning er der blot 9 pct., som er uenig eller helt uenig.

Tabel 3.1 viser en skematisk oversigt over de interviewede medarbejders og lederes primære holdninger til skolepuljen, samt hvad der i sidste ende fik skolen til at deltage eller ej.

Tabel 3.1: Display over holdninger til puljen samt årsager til beslutning om deltagelse eller ej

Type	Skole	Ledelsens initiale holdning	Medarbejdernes initiale holdning	Årsag til beslutning
Deltager i både pulje og inspirationsprogram	A	Puljen giver ingen nye opgaver, men mulighed for økonomisk præmie.	Blandede holdninger.	Mulighed for økonomisk præmie.
	B	Puljen giver skolen et negativt stempel. Tvivler på en positiv effekt. Positiv over for muligheden for sparring.	Oplever det som merarbejde. Er negative over for den økonomiske præmie.	Politisk ønske om at deltage.
	C	Spændende udfordring at være med i puljen.	Er negative over for den økonomiske præmie.	Mulighed for økonomisk præmie.
	D	Nervøs for, at inspirationsprogrammet tager tid fra undervisningen. Mulighed for økonomisk præmie er positivt, men ikke det primære.	Godt med fokus på de fagligt svage elever, men er negative over for den økonomiske præmie.	Uklart.
Deltager i pulje, men ikke i inspirationsprogram	E	Tvivler på en positiv effekt. Ser puljen som et forsøg på et ”quick-fix”.	Er negative over for den økonomiske præmie.	Mulighed for økonomisk præmie. Nervøs for kritik, hvis man sagde nej.
	F	Er negativ over for den økonomiske præmie. Ønsker ikke, at puljen får skolen til at ”ændre kurs”.	Er negative over for den økonomiske præmie. Ønsker ikke at sætte gang i nye projekter og tiltag.	Mulighed for økonomisk præmie.

Inviteret, men deltager ikke	G	Medfører økonomisk usikkerhed. Positiv over for inspirationsprogrammet, men skolen kan ikke rumme nye tiltag netop nu.	Er negative over for den økonomiske præmie. Ønsker ikke at sætte gang i nye projekter og tiltag. Skepsis over for centrale tiltag.	Risiko for at foretage investering uden at få en økonomisk præmie.
------------------------------	---	--	--	--

Kilde: Kvalitative interview med skolernes ledelser, medarbejdere og ressourcepersoner i 2018.

3.2 Hvad kendetegner de deltagende skoler i forhold til andre skoler?

Som det fremgår af afsnit 2.1 skal skolerne opfylde to kriterier for at blive inviteret til at deltage i skolepuljen. For det første skal skolen i gennemsnit have over 11 elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i årene 2014-16. For det andet skal skolens andel af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i årene 2014-16 være højere end grænseværdien for at blive inviteret i det pågældende område. De inviterede skoler er med andre ord kendetegnet ved både en forholdsvis høj andel og højt antal af fagligt svage elever.

I dette afsnit sammenligner vi de inviterede skoler med de øvrige skoler på en række karakteristika. Vi undersøger endvidere, om der er systematiske forskelle mellem de skoler, som har taget imod tilbuddet om at deltage i skolepuljen, og de skoler, som har sagt nej. Alene skolernes geografiske fordeling tyder på, at der er en systematik i, hvilke skoler der har afslået/accepteret invitationen om at deltage i puljen. Syv ud af de 23 skoler, som har sagt nej, ligger i Københavns Kommune (dvs. alle inviterede skoler i Københavns Kommune), yderligere seks skoler ligger i andre kommuner i Region Hovedstaden, og syv skoler ligger i Region Midtjylland. I henholdsvis Region Sjælland og Region Syddanmark har en enkelt skole sagt nej, mens ingen skoler i Region Nordjylland har sagt nej.

Tabel 3.2: Sammenligning af skoler i skolepuljen med skoler, der ikke er inviteret eller har takket nej

	Ikke inviteret	Inviteret, men deltager ikke	Deltager i skolepuljen	Total
Gennemsnitligt antal elever i 9. klasse (2014-16)	50,51 (22,22)	43,35 (13,63)	51,63 (23,12)	50,50 (22,21)
Gennemsnitligt antal med under 4 i gennemsnit (2014-16)	11,07 (6,634)	18,28 (4,321)	20,03 (8,205)	12,36 (7,480)
Gennemsnit andel med under 4 i gennemsnit (2014-16)	0,229 (0,0928)	0,444 (0,109)	0,400 (0,0765)	0,255 (0,111)
Andel elever i 9. klasse med indvandrerbaggrund (2014-16)	0,102 (0,302)	0,375 (0,484)	0,231 (0,422)	0,123 (0,329)
Andel drenge i 9. klasse (2014-16)	0,512 (0,500)	0,488 (0,500)	0,509 (0,500)	0,511 (0,500)

Elevernes gennemsnitsalder pr. 1. januar i 9. klasse (2014-16)	15,67 (0,403)	15,74 (0,490)	15,72 (0,449)	15,68 (0,412)
Test matematik (6. kl) (2014-16)	0,0941 (0,940)	-0,249 (0,965)	-0,215 (0,940)	0,0492 (0,947)
Test læsning (6. kl) (2014-16)	0,101 (0,912)	-0,243 (1,013)	-0,220 (0,996)	0,0547 (0,932)
Antal skoler	697	18	103	818

Kilde: Data fra STIL og Danmarks Statistik. For nærmere beskrivelse af analysepopulationen, se appendiks A.

Noter: Standardafvigelser er angivet i parentes.

Tabel 3.2 viser beskrivende statistik på tværs af invitations- og deltagerstatus. Beregningerne er baseret på vores analysedatasæt af skoler, som har elever til 9. klasseprøver i alle årene i analyseperioden (nærmere beskrivelse af datarestriktioner og analysepopulationen er beskrevet i appendiks A).

Række 1-3 sammenligner karakteristika for skolerne ved puljens baseline (2014-16) på tværs af invitations- og deltagerstatus. Overordnet viser resultaterne, at skolepuljen ikke særligt rammer store skoler. Dette kunne ellers forventes givet kriteriet om, at skolerne skal have over 11 elever om året, som får under 4 i dansk eller matematik, for at blive inviteret. Skolerne som deltager i skolepuljen er imidlertid en smule større målt på antal elever i 9. klasse end landsgennemsnittet. Men dette skyldes, at det blandt de inviterede skoler er relativt mindre skoler, der har takket nej til at deltage i skolepuljen. I række 2 ses det, at de inviterede og deltagende skoler ved baseline i gennemsnit havde 18-20 elever pr. år, som fik under 4 i gennemsnit i matematik eller dansk, mens dette tal for de ikke-inviterede er ca. 11. Ikke overraskende ses i række 3, at de deltagende skoler i gennemsnit har 40 pct. elever, som er fagligt svagt præsterende i modsætning til de ikke inviterede, som har 23 pct. svagt præsterende elever. Denne skæve selektion er en direkte konsekvens af inklusionskriteriet om, at skolerne skal have en relativt høj andel af svagt præsterende elever inden for deres område. Tabellen viser desuden, at skolerne, som valgte ikke at deltage i puljen, har en større andel svagt præsterende end deltagerne. Dette afspejler, at 7 ud af de 18 ikke-deltagende skoler er fra Københavns Kommune, hvis inviterede skoler i gennemsnit havde flere lavt-præsterende elever.

Række 4-8 beskriver eleverne fra årgangen, som gik i 9. klasse i 2014-2016. Tabellen viser, at de deltagende skoler ikke adskiller sig fra resten af populationen af skoler ift. køn og alder. Eleverne på deltager-skolerne klarede sig imidlertid dårligere i de nationale test dengang de gik i 6. klasse sammenlignet med elever på de ikke-inviterede skoler (forskellen svarer til 0,3 standardafvigelser). Dette afspejler, at skolerne er udvalgt på baggrund af deres andel af lavt-præsterende elever ved 9. classesprøverne, og at de nationale test i 6. klasse giver en pejling af præstationer i 9. klasse. Den største forskel ses på andelen af elever med indvandrerbaggrund. De ikke-inviterede skoler havde i 2014-16 10,2 pct. elever med anden etnisk herkomst end dansk, hvorimod deltagende skoler har 23,1 pct. Blandt skolerne, som ikke har accepteret invitationen om at deltage i puljen, er der derimod 37,5 pct. elever med anden herkomst end dansk.

4. Skolernes deltagelse i og erfaringer med inspirationsprogrammet

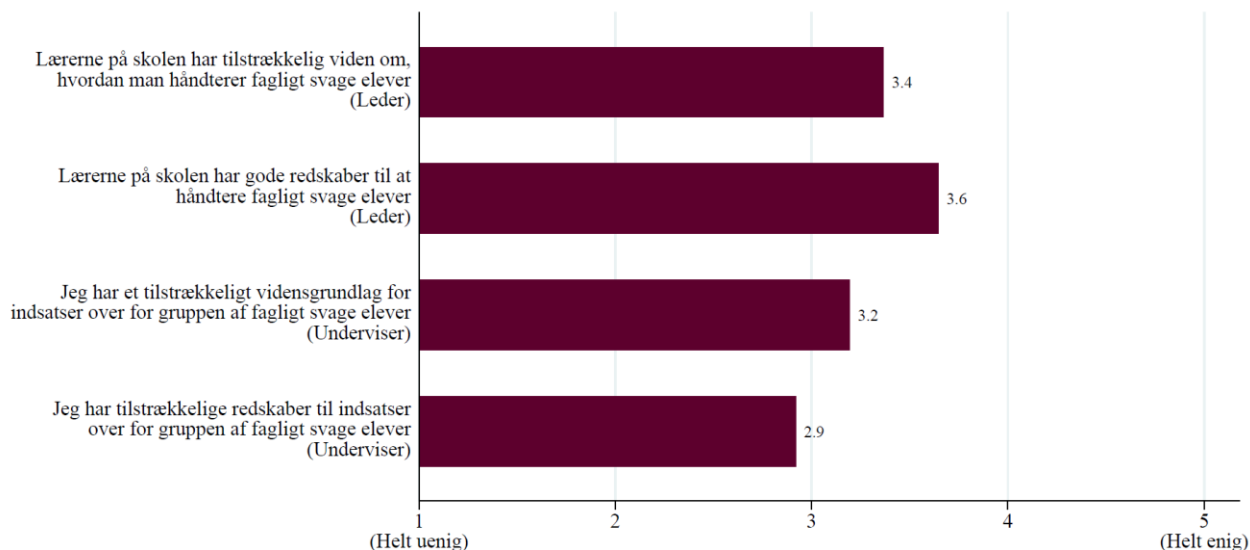
90 skoler deltager i skolepuljens inspirationsprogram, der skal give skolerne viden og inspiration til at løfte de fagligt svageste elever. Skolerne gør i høj grad brug af inspirationsprogrammets tilbud og har generelt positive erfaringer med programmets aktiviteter (med undtagelse af netværksmøderne) og læringskonsulenternes sparring og vejledning. Deltagerne har imidlertid svært ved at vurdere, om deltagelse i inspirationsprogrammet gør en forskel for undervisningen af de fagligt svage elever.

4.1 Skolernes oplevelse af behovet for inspirationsprogrammet

I det første år af skolepuljen deltager 90 skoler i inspirationsprogrammet, der ved hjælp af forskellige aktiviteter og inspirationsmaterialer skal give de deltagende skoler viden og inspiration til at iværksætte indsatser med henblik på at løfte fagligt svage elever i udskolingen. I dette kapitel ser vi nærmere på disse skolars brug af og erfaringer med de forskellige aktiviteter og inspirationsmaterialer. Dermed ser vi også nærmere på betydningen af inspirationsprogrammet, og det vi ovenfor har kaldt professionsvirkninger.

Indledningsvist kan det konkluderes, at skolerne, der er med i inspirationsprogrammet selv vurderer, at de har behov for øget viden om og inspiration til, hvordan de kan løfte fagligt svage elever. Svarene i spørgeskemaundersøgelserne blandt både ledere og undervisere i udskolingen viser, at en betydelig andel i begge grupper ikke mener, at lærerne på skolen generelt eller de selv har tilstrækkelig viden om og redskaber til at håndtere fagligt svage elever, jf. Figur 4.1. Det fremgår også, at underviserne i lidt højere grad end lederne vurderer, at der er behov for øget viden om og nye redskaber i forhold til målgruppen.

Figur 4.1: I hvor høj grad er skoleledere og undervisere på skoler i inspirationsprogrammet enige i, at lærerne har tilstrækkelig viden om og redskaber til at håndtere fagligt svage elever?

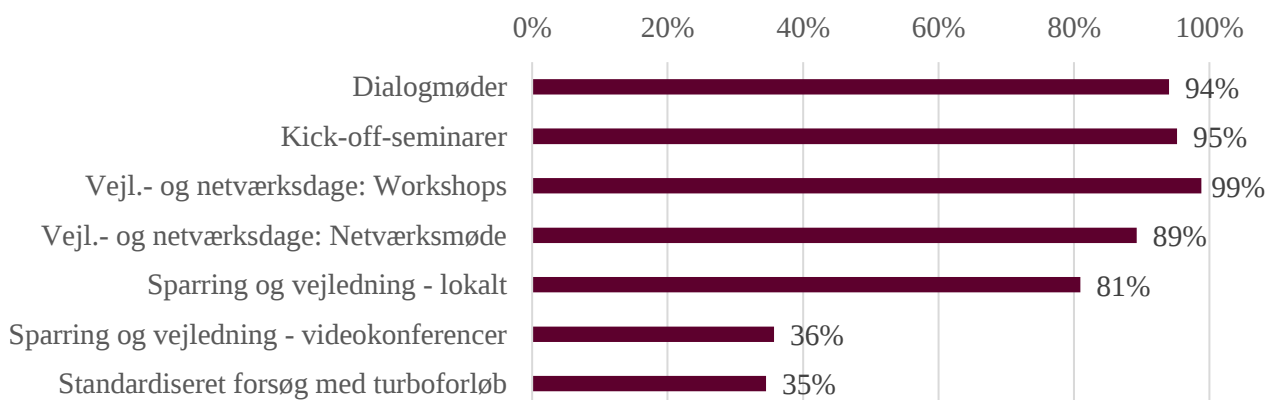


Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt ledere og undervisere i udskoling, 2018. Kun skoler, der deltager i skolepuljen. Gennemsnit for lederbesvarelser er baseret på svar fra 79 skoler, og gennemsnit for undervisere er baseret på svar fra 68 svar.

4.2 Skolernes anvendelse og vurdering af inspirationsprogrammets aktiviteter og materialer

Nedenstående figur viser, hvor stor en procentdel af skolerne, der ifølge deres egen afrapportering til STUK har deltaget i forskellige typer af aktiviteter i skoleåret 2017/2018. Det fremgår, at langt flertallet af skolerne har deltaget på dialogmøder, kick-off-seminarer samt vejlednings- og netværksdage. De fleste skoler har fået sparring og vejledning fra ministeriets læringskonsulenter lokalt på skolen, mens lidt over en tredjedel af skolerne har fået sparring og vejledning via videokonferencer. Endelig fremgår det, at lidt over hver tredje skole i inspirationsprogrammet samtidig deltager i Undervisningsministeriets standardiserede forsøg med turboforløb for fagligt udfordrede elever i folkeskolen. Disse forsøg er påbegyndt før skolepuljen og omfatter også skoler, der ikke er en del af skolepuljen.

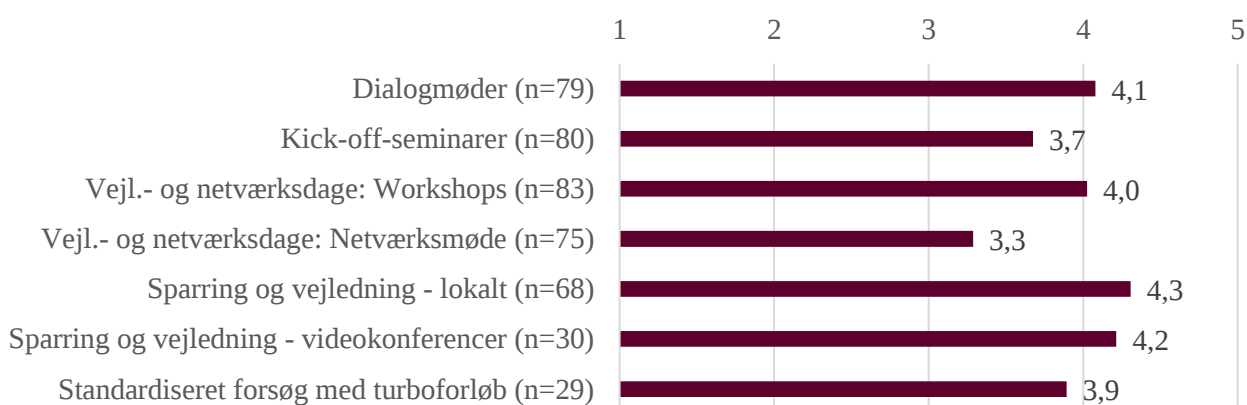
Figur 4.2: Andel af skoler i inspirationsprogrammet, der har deltaget i forskellige aktiviteter i skoleåret 2017/2018.



Kilde: Skolernes årlige afrapportering til STUK, 2017/2018. Kun de skoler, der har deltaget i inspirationsprogrammet og udfyldt den årlige rapportering til STUK indgår (n=84).

Skolerne er generelt tilfredse med inspirationsprogrammets aktiviteter. Nedenstående figur viser den gennemsnitlige tilfredshed på en skala, hvor 1 svarer til "meget utilfreds" og 5 svarer til "meget tilfreds". I gennemsnit er tilfredsheden stor med læringskonsulenternes sparring og vejledning (uanset om dette foregår lokalt eller via videokonferencer), dialogmøder samt de afholdte workshops på vejlednings- og netværksdagene. Til gengæld er skolerne i gennemsnit væsentlig mere kritiske over for netværksmøderne på vejlednings- og netværksdagene. Den gennemsnitlige tilfredshedsscore på 3,3 for netværksmøderne dækker således over en betydelig variation, hvor 25 pct. er utilfreds/meget utilfreds og 45 pct. er tilfreds/meget tilfreds.

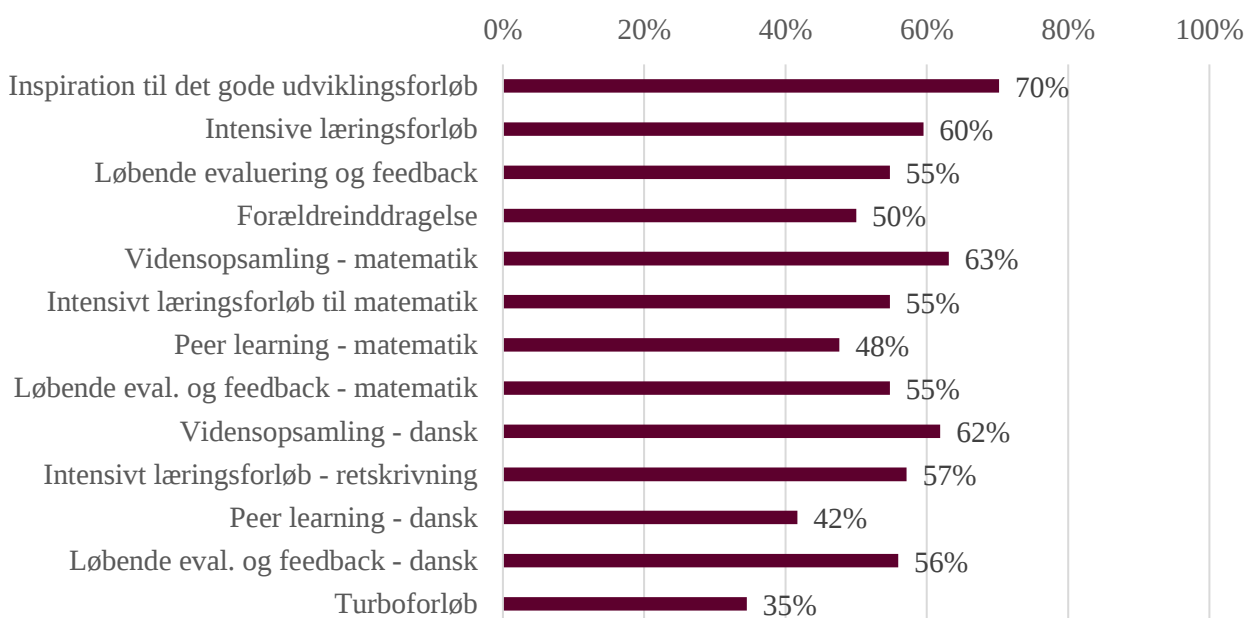
Figur 4.3: De deltagende skolars gennemsnitlige vurdering af aktiviteterne i inspirationsprogrammet i skoleåret 2017/2018 på en skala fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds)



Kilde: Skolernes årlige afrapportering til STUK, 2017/2018. Kun de skoler, der har deltaget i og vurderet den pågældende aktivitet indgår i gennemsnittet.

Endelig har skolerne også svaret på, om de anvender forskellige inspirationsmaterialer på emu.dk, som er gjort tilgængelige i forbindelse med skolepuljen. Som det fremgår af figuren nedenfor, varierer brugen af materialerne fra 35 pct. til 70 pct. af skolerne. Der er flest skoler, der anvender ”Inspiration til det gode udviklingsforløb” samt forskellige vidensopsamlinger og materialer om intensive læringsforløb samt løbende evaluering og feedback. Skolernes gennemsnitlige vurdering af materialerne er ikke vist, da der generelt er meget små forskelle. Alle materialer vurderes i gennemsnit til en værdi på 3,6 – 4,0 på en skala fra 1 (meget utilfreds) til 5 (meget tilfreds).

Figur 4.4: Andel af skoler i inspirationsprogrammet, der har anvendt forskellige inspirationsmaterialer fra EMU'en i skoleåret 2017/2018.



Kilde: Skolernes årlige afrapportering til STUK, 2017/2018. Kun de skoler, der har deltaget i inspirationsprogrammet og udfyldt den årlige rapportering til STUK indgår (n=84).

Ovenstående resultater af skolernes årlige afrapporteringer til STUK er helt i overensstemmelse med de kvalitative interview på udvalgte skoler. Fire ud af de otte caseskoler deltager både i den økonomiske pulje og inspirationsprogrammet, og interviewpersonerne på disse skoler har generelt meget positive erfaringer med inspirationsprogrammet. Dette gælder både repræsentanter fra skolernes ledelse, særlige ressourcepersoner (fx vejledere i dansk og matematik), lærere i udskolingen og de repræsentanter fra de kommunale forvaltninger, som har deltaget i inspirationsprogrammets aktiviteter. Som det fremgår af boks 4.1 nedenfor, er der stor ros til de forskellige oplæg og workshops på kick-off-seminarer og vejlednings- og netværksdagene, der betegnes som meget anvendelige, tæt på praksis og generelt af høj kvalitet.

Boks 4.1: Vurdering af kick-off-seminarer samt workshops på vejlednings- og netværksdage

Hvad tænker du, I har fået ud af de der programmer, I har været med i? Har du selv været med til noget? *Ja, jeg har været med til dem alle sammen. Hvad har jeg fået ud af det? Jeg tror dansk- og matematiklærerne har fået mere ud af det. Jeg synes, det har været nogle superfede startoplæg. Det har de faktisk været alle sammen (Ledelsesrepræsentant, Skole A)*

Men det har faktisk vist sig, at de der gange, vi nu har været afsted på, de har været voldsomt givende. Altså der har været meget kvalitet i det. (Ledelsesrepræsentant, Skole D)

R1: Det der har været berigende, det har været alle de her oplæg af forskellige folk, som har forskellige bud på, hvad der fungerer. [...] R2: Jeg har ikke hørt noget, som jeg ikke vidste før [...], men det er aldrig dumt at få genopfrisket tingene og få en lidt anden vinkel på det. Så det har været godt. [...] R1: Der har også været tid til, at man som skole kan sidde og reflektere sammen. Det har faktisk været rigtig godt og også givet inspiration til nogle af de ting, vi så er gået hjem: "Nå sådan kunne man også gøre det" og "Skal vi ikke se, om vi kan få det sat i gang" og sådan noget. (Ressourcepersoner, Skole A)

R1: Så var vi ude til nogle workshops: Det var ikke så godt. Hvorfor ikke? R1: Jeg har måske bare forventet noget andet. Det er nogen gange, hvis man forventer et og andet, og så kommer man ud og skal skrive små gule sedler... [...]. R2: Der var nogle gode foredrag imellem, og så var der dem, hvor vi selv skulle sidde og give hinanden nogle guldkorn. Det kunne vi havde gjort her. (Medarbejdere, Skole B)

Jeg synes stort set alle gange har været rigtig, rigtig godt. Der har virkelig været nogle kapaciteter, der kunne fortælle noget. Det har været givtigt for alle. (Forvaltningsrepræsentant, Skole B).

Jamen, jeg synes faktisk, det er fordi, det går så langt ned i praksisserne [...]. De får simpelthen nogle metoder eller noget viden, de kan gå hjem og anvende i morgen. Altså det er sådan en inspiration tæt på og på baggrund af noget ny viden og noget ny forskning, som vi måske ikke var klar over var til stede. Så jeg synes egentligt at det har været rigtig fint. (Forvaltningsrepræsentant, Skole D)

Til gengæld er interviewpersonerne generelt kritiske over for netværksmøderne, hvor de skal sparre og dele viden med andre skoler i inspirationsprogrammet. De oplever ikke, at skolerne kan berige eller inspirere hinanden, og ønsker en højere grad af styring på netværksmøderne. En enkelt af de interviewede ressourcepersoner oplever dog netværksmøderne som gode. Boks 4.2 nedenfor gengiver nogle udvalgte citater omkring netværksmøderne.

Boks 4.2: Vurdering af netværksmøder

Det eneste, som har været noget lo..., noget skidt - rigtig skidt faktisk - det har været den der netværksgruppe, hvor lærerne og lederne har mødtes som en del af det sidst på dagen og skulle sparre med de andre skoler. [...] Jeg oplevede, at man har været meget interesseret i at fortælle, hvor god man selv er på sin egen skole, end på at bruge det til at reflektere i team og sådan noget. [...] Jeg synes, at man skulle droppe det. [...] Ellers skal konceptet være meget mere styret i hvert fald. (Ledelsesrepræsentant, Skole B)

Det vi har været mest utilfredse med, har været der, hvor de der puljeskoler er blevet grupperet, og så har man skulle høre på hinandens udfordringer og komme med gode idéer til, hvordan vi kan tackle dem. Det har nok ikke været så berigende for at sige det pænt. Hvad er der gået galt i det? [...] Altså man kommer netop til at sidde og dele uvidenhed. Det er nok forkert sagt, men man har som skole vidt forskellige interesser i, hvad man præsenterer? Hvad er det, man gerne vil høre tilbage? Og vi kan jo ikke, tænker jeg, gi' en skole, der er udfordret på at eleverne møder ikke op... Jeg tænker jo, at den skole har jo prøvet alt for at få eleverne til at møde op. Så skal vi jo ikke komme og sige: "Jamen, vi har ringet hjem" eller "vi sender SMS'er" eller hvad det nu kan være. For det har de jo prøvet. Altså det er svært at komme med noget, der er virkningsfuldt ift. skoler, som jeg tænker, har prøvet alt muligt. Så det har ikke været givende. (Ressourceperson, Skole A)

Så vil jeg også sige, at vidensdelingen, altså skolerne imellem, synes jeg også har været godt. At man har hørt, hvordan forvalter man de her ting på andre skoler. Til en vis grad også de der workshops, vi har været sat i. Vi har været sat i sådan nogle workshops med nogle andre skoler, hvor man sådan skulle debattere og forholde sig. Det har også været ok. (Ressourceperson, Skole D)

Endelig er der meget stor ros fra interviewpersonerne til Undervisningsministeriets læringskonsulenter. De bliver i interviewene omtalt som dygtige, engagerede, nærværende og inspirerende. Især skolernes ressourcepersoner (vejledere mv.) lader til at have stort udbytte af læringskonsulenternes sparring. Nedenstående boks viser nogle udvalgte citater om læringskonsulenternes sparring og vejledning.

Boks 4.3: Vurdering af læringskonsulenternes sparring og vejledning

Vi havde to læringskonsulenter på besøg, hvor vi sad og talte om, hvordan gør vi på skolen, og har vi haft nogle ting, vi gerne vil have noget sparring i. Det har faktisk været okay. Der havde vi noget omkring vores klassekonferencer, hvordan kan vi gøre det anderledes? Og fået en masse rigtig gode inputs. (Ledelsesrepræsentant, Skole B)

Har I også fået sparring med læringskonsulenterne? Ja. Hvordan har du oplevet det? Det har været, hvad skal man sige ... Jeg har tænkt lidt, at det gør vi for deres skyld. (Ledelsesrepræsentant, Skole C)

R1: *Det der med at man får nogle læringskonsulenter ud, som virkelig har det her fokus, og kan være med til at skabe den her kultur.* R2: *Hende den dansklærer, der var med, hun var jo meget dygtig. [...]* R1: *MEGA! [...]* Og hun brænder jo for det. Hver gang sagde hun: ”Det vil jeg gerne være med til, og det vil jeg gerne give noget vejledning på”. (Ressourcepersoner, Skole A)

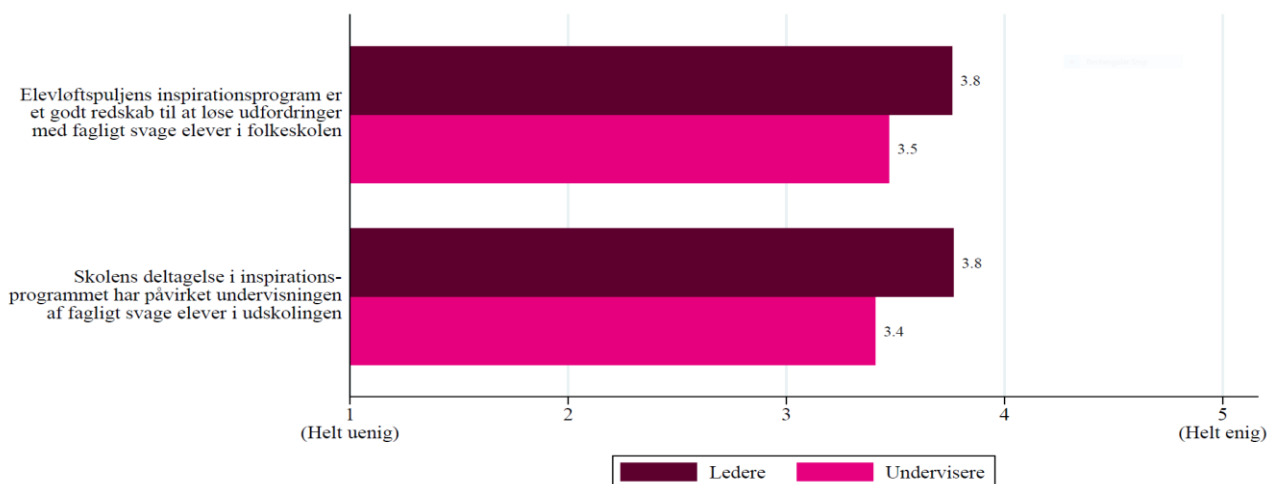
R1: *Jeg synes, de har været rigtige gode. Jeg synes, de der konsulenter fra Undervisningsministeriet har været meget spot on.* R2: *Ja, det har de.* (Ressourcepersoner, Skole B)

Vi kan altså konkludere, at skolerne i inspirationsprogrammet deltager i programmets aktiviteter og generelt er tilfredse med programmet. Spørgsmålet er imidlertid, om de også oplever, at programmet har betydning for undervisningen af de fagligt svage elever? Det ser vi nærmere på i næste afsnit.

4.3 Oplever skolerne, at inspirationsprogrammet påvirker undervisningen?

Figuren nedenfor viser gennemsnittet af henholdsvis ledernes og undervisernes svar på to spørgsmål om inspirationsprogrammet i spørgeskemaundersøgelserne. Kun skoler, der deltager i skolepuljen indgår. Det fremgår, at skolernes ledelser er overvejende enige i, at ”inspirationsprogrammet er et godt redskab til at løse udfordringer med fagligt svage elever i folkeskolen” og at ”deltagelse i inspirationsprogrammet har påvirket undervisningen af fagligt svage elever i udskolingen”. Skolernes medarbejdere er i gennemsnit lidt mindre enige i disse udsagn end ledelserne.

Figur 4.5: I hvor høj grad er skoleledelser og undervisere på de deltagende skoler enige i, at inspirationsprogrammet er et godt redskab og at det påvirker undervisningen af fagligt svage elever?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt ledere og undervisere i udskolingen, 2018. Kun skoler, der deltager i skolepuljen er medtaget. Gennemsnit for lederbesvarelser er baseret på svar fra 79 skoler, og gennemsnit for undervisere er baseret på svar fra henholdsvis 66 og 61 besvarelser.

De ledere og undervisere, der er enige eller helt enige i, at skolens deltagelse i inspirationsprogrammet har påvirket undervisningen af fagligt svage elever i udskolingen, er blevet spurgt: *Hvordan mener du, at inspirationsprogrammet har påvirket undervisningen i udskolingen?* Her er der især mange, der svarer, at deltagelse i inspirationsprogrammet har givet dem ny inspiration og har skabt større fokus på de fagligt svage elever i undervisningen. Igen fremhæver mange, at det er gode materialer, som er lette at anvende i undervisningen. Der bliver også givet en del mere specifikke svar, såsom at skolen har lavet en handleplan for løft af fagligt svage elever, arbejder mere systematisk og datadrevet, har fået inspiration til at iværksætte turboforløb eller til at styrke forældresamarbejdet. Endelig er der en del ledere og undervisere, der mener, at inspirationsprogrammet har påvirket undervisningen i en retning, hvor der er større fokus på eksamen. For nogle er det en positiv ting, at de fagligt svage elever er bedre forberedt på eksamen. For andre er det en negativ ting med ”teaching to the test” og et for snævert fokus i undervisningen (se nærmere analyse af dette spørgsmål i kapitel 5).

Omvendt er de øvrige ledere og undervisere blevet spurgt: *Hvorfor mener du, at inspirationsprogrammet ikke har påvirket undervisningen i udskolingen?* For det første er der mange skoler, der svarer, at de ikke har ændret kurs som følge af inspirationsprogrammet, fordi de i forvejen gjorde rigtig meget for at løfte denne gruppe af elever eller fordi de har haft fokus på andre tiltag. For det andet er der en gruppe af undervisere, som ikke har oplevet, at de har fået ny inspiration eller viden. For det tredje er der en gruppe af undervisere, som ikke selv har deltaget i inspirationsprogrammets aktiviteter og derfor ikke har ændret deres undervisning som følge af programmet. Endelig er der flere, der påpeger, at skolens høje andel af elever med lave karakterer skyldes elevernes sociale baggrund, hvilket inspirationsprogrammet ikke kan ændre ved.

De kvalitative interview er – ligesom svarene i spørgeskemaundersøgelserne – præget af blandede vurderinger af, hvorvidt inspirationsprogrammet i sidste ende gør en forskel for de fagligt svage elever. De interviewpersoner, der mener, at deltagelsen i inspirationsprogrammet har påvirket undervisningen, peger typisk på, at det har skabt et større fokus på undervisningen af netop denne målgruppe. Omvendt er der også mange interviewpersoner, der ikke kan se, at det har gjort en synlig forskel på deres skole, eller mener, at det er vanskeligt at omsætte den nye viden til praksis i undervisningen.

Boks 4.4: Oplevet udbytte af inspirationsprogrammet

Hvordan har du oplevet udbyttet af de der programaktiviteter? *At der har været et ret stort udbytte. Men hvis du så spørger mig dagen efter: "Har I så omsat til praksis?" Så nej, det har vi nej måske ikke rigtigt. [...]* Det er jo ikke spildt overhovedet. Vi har fået noget med hjem. Det gør vi absolut. [...] Men det har ikke været sådan, at så har vi lige lavet en kolbøtte midtvejs, og så har vi gjort noget helt andet. Det har vi ikke. (Ledelsesrepræsentant, Skole C)

Der hvor der er fokus, får man sat ind, og der løfter man. [...] Så det er godt, man har fået fokus på, hvordan man kan rykke dem. Mere end det, vi måske vidste i forvejen. (Ressourceperson, Skole A)

Jeg synes, at der er kommet mere fokus på at få snakket sammen på tværs og at få sat nogle tiltag i gang. (Ressourceperson, Skole B)

Jeg kender ikke ret mange projekter, hvor det er mislykkedes. Så det fokus, det har fået, har jo gjort, at de deltagende lærere har været mere opmærksomme på, hvad der skulle ske. [...] Mange lærere kan godt blive klogere og få nogle nye metoder og udvikle deres undervisning. [...] Så på den måde håber jeg jo, at det har været med til at give hele skolen et kvalitativt løft. (Forvaltningsrepræsentant, Skole B)

Samlet set peger analyserne af skolernes erfaringer med inspirationsprogrammet i virkningsevalueringen på, at skolerne vurderer, at de har behov for inspirationsprogrammet, og at de i høj grad gør brug af inspirationsprogrammets tilbud. Erfaringerne med programmets aktiviteter, læringskonsulenternes sparring og vejledning samt de tilgængelige materialer er meget positive. Eneste undtagelse er netværksmøderne, som ikke giver det ønskede udbytte. Der er derfor grund til at tro på, at inspirationsprogrammet kan medføre det vi omtaler som en professionsvirkning, dvs. en bedre forståelse af målgruppen, ny viden om virksomme metoder og indsatser og øget faglig motivation. Deltagerne har imidlertid svært ved at vurdere, om deltagelse i inspirationsprogrammet rent faktisk gør en forskel for undervisningen af de fagligt svage elever, da det kan være vanskeligt at omsætte ny viden til praksis. I kapitel 6 vil vi derfor undersøge, om der efter skolepuljens 1. år er opnået statistisk signifikante gennemsnitseffekter på elevernes resultater.

5. Skolernes erfaringer med den økonomiske pulje

Muligheden for at opnå en økonomisk præmie på 1,3 – 1,5 mio. kroner om året lader til at have væsentlig betydning for skolernes fokus. Der er større ledelsesmæssigt fokus på gruppen af fagligt udfordrede elever i udskoling, og der sker en prioritering af økonomiske ressourcer målrettet netop denne gruppe. Det øgede fokus på målgruppens faglige resultater opleves som et stort pres for mange lærere. Samtidig rejser det en række dilemmaer på skolerne, der i værste fald kan føre til øget demotivation, målforskydning og uhensigtsmæssig strategisk adfærd.

5.1 Skolernes fokus og prioritering af økonomiske ressourcer

Ser vi først på skolernes *prioritering af økonomiske ressourcer til aktiviteter målrettet fagligt udfordrede elever*, så tyder resultaterne samlet på, at der sker en sådan prioritering. Dog ser det ud til, at prioriteringen af ressourcer sker inden for skolernes eksisterende økonomiske ramme, og dermed er begrænset i omfang. Under 10 pct. af de skoler, der deltager i skolepuljen, oplever således, at der er flere ressourcer til rådighed i 2017/2018 sammenlignet med året før, mens omkring halvdelen af lederne oplever, at der er de samme ressourcer til rådighed. Et tilsvarende billede finder vi for skoler, der ikke deltager i skolepuljen. Samtidig giver omkring halvdelen af lederne på skoler, der deltager i skolepuljen, i deres svar udtryk for, at de opfatter deltagelse i skolepuljen som noget, der kræver ressourcer.

I det kvalitative materiale finder vi forskellige måder at forholde sig til spørgsmålet om prioritering af økonomiske ressourcer på. Nogle skoler fortæller, hvordan de prioriterer ressourcer i begrænset omfang til målrettede aktiviteter, fx ved at give ekstra tid og faglig støtte til udvalgte elever, ved at give lærerne mulighed for at deltage i efter- og videreuddannelse (herunder skolepuljens inspirationsprogram), eller ved at give ekstra forberedelsestid til lærere, der skal arbejde med fagligt løft. Nogle skoler fortæller også, hvordan ressourcerne er begrænsede, og hvordan de har været en vis forsigtighed i forhold til at investere alt for mange ressourcer, uden at være sikre på at kunne få dem igen. Endelig støder vi i materialet på historier fra én kommune, hvor nogle skoler foretager en mere omfattende og direkte økonomisk investering ved at indgå aftale med en ekstern partner, og hvor forvaltningen stiller en underskudsgaranti for skolens udgifter, hvis de ikke opnår andel i skolepuljens økonomiske præmie.

Boks 5.1: Prioritering af økonomiske ressourcer

Altså vi har sat ressourcer af til det. [...] Vi lavede nogle tiltag, sådan ret simple tiltag, som egentligt kom lidt fra lærerene selv. F.eks. i vores lektiebånd [...] satte vi en ekstra matematiklærer på fire dage. Og så skulle han arbejde med matematik på skift med elever, som var udvalgt [...]. (Ledelsesrepræsentant, Skole A)

Har I selv valgt internt på skolen enten i ledelsen eller i bestyrelsen at omprioritere nogle ressourcer eller investere nogle ressourcer? [...] Ja, forberedelsestid til lærerne. Det er det vi har gjort. [...] (Ledelsesrepræsentant, Skole B)

De har sat noget i gang, og det vil sige, at de har omprioriteret deres ressourcer. For eksempel det at sætte fem lærere på de her kurser, det belaster jo vikarpuljen, og når de efterfølgende kommer hjem og skal lave en anden undervisning, og den skal målrettes en speciel gruppe elever, som måske skal undervises i et andet lokale, så kræver det også på den måde flere lærerressourcer [...]. Har i været inde og at diskutere om man kunne tilføre nogle midler [fra forvaltningen] her det første år for at hjælpe dem [skolerne] med at komme i mål med det? Nej, det har vi ikke. (Forvaltningsrepræsentant, Skole B)

På to af kommunens skoler allierede man sig med et af de her firmaer på markedet, der laver undervisning på en anden måde. Det var et stort koncept, man købte for pengene i virkeligheden. Så aftalte man, at hvis skolen så dykkede, og man så ikke levede op til det, så betalte skolechefen de penge, der var tabt. Det valgte vi at sige nej til. [...] Jeg synes godt, at man kunne turde vove pelsen og så sige, at vi skal nok få de penge, og så kunne man sige, at vejlederne fik 400 timer, lad os bare sige det, eller halvdelen af det, og så lavede man et eller andet der. Der har man hele tiden ikke turdet gøre noget, inden man havde pengene. (Ressourceperson, Skole C)

Så i virkeligheden [har jeg] sørget for, at der er en lille smule videreuddannelse, men jeg har ikke haft penge til ret meget videreuddannelse. Og så har det handlet meget om fælles fodslag. Fælles kultur. Hvad er det, vi vil på skolen? Både i indskolingen, mellemskolingen og udskolingen. (Ledelsesrepræsentant, Skole F)

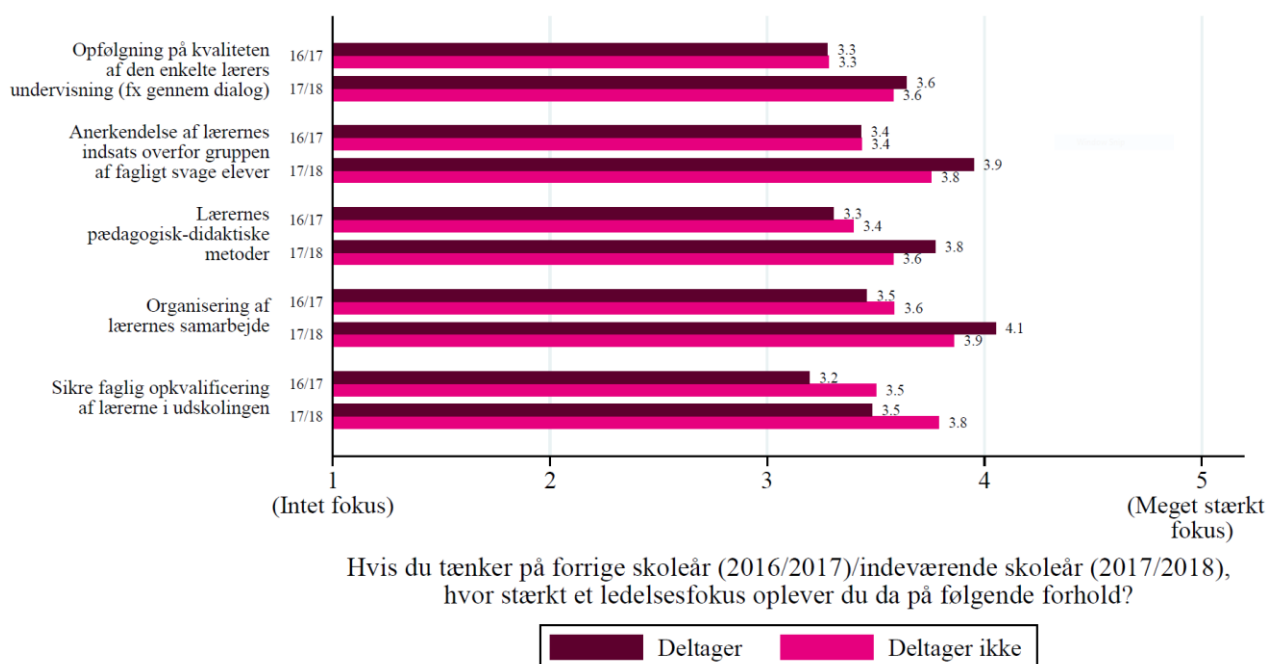
Hvor incitamentsvirkninger i relation til prioritering af økonomiske ressourcer eksisterer, om end i begrænset eller svagt omfang, så peger analyserne på noget mere entydige *incitamentsvirkninger for skolernes opmærksomhed og fokus på gruppen af fagligt udfordrede elever.*

Som det fremgår af tabel 5.1 og 5.2, ser der ud til at være en stigning i skoleledernes fokus generelt på de fleste områder, både på skoler der deltager og ikke deltager i skolepuljen. Dette kan dog skyldes spørgsmålsformuleringen, hvor lederne bedes angive niveauet for ledelsesfokus i sidste og nuværende skoleår på samme tid. Det fremgår dog også, at stigningen i skoleledelsens fokus er større for skoler, der deltager i skolepuljen, sammenlignet med skoler, der ikke deltager i skolepuljen, på de fleste områder. Det gælder især med hensyn

til organisering af lærernes arbejde, systematisk arbejde med data om elevernes faglige niveau, og systematisk identifikation af elever, der har behov for faglig støtte. Tabel 5.1. og 5.2 gengiver skolelederes svar, mens lærernes svar, der viser nogenlunde tilsvarende mønstre, ikke er gengivet i denne rapport.

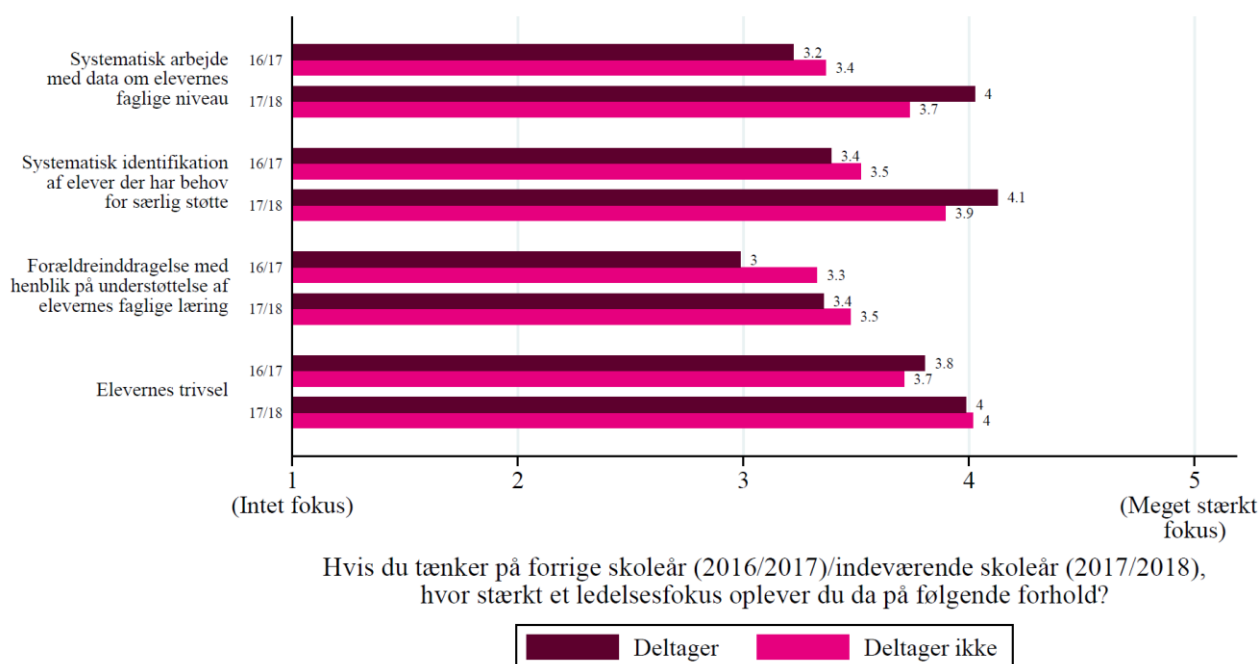
Resultaterne fra det kvantitative survey-materiale tyder således på, at deltagelse i skolepuljen har en betydning for ledelsens fokus på ledelsesredskaber, der målrettet fokuserer på fagligt løft.

Figur 5.1: Skoleledelsens fokus i skoleåret 2016/2017 og 2017/2018: Faglig ledelse af lærere



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt ledere, 2018. Gennemsnit for lederbesvarelser er baseret på svar fra 79 skoler.

Figur 5.2: Skoleledelsens fokus i skoleåret 2016/2017 og 2017/2018: Faglig ledelse på skoleniveau



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt ledere, 2018. Gennemsnit for lederbesvarelser er baseret på svar fra 79 skoler.

Boks 5.2: Oplevelse af den økonomiske præmies betydning for fokus

R1: Der skal være ressourcerne, for ellers var det ikke kommet fokus på det. R2: Nej, det var der ikke. Men pengene har skabt motivationen. (Ressourcepersoner, Skole A)

R1: Jeg tænkte, det var positivt det der med, at det ligesom var meget tydeligt og meget firkantet, i stedet for at man siger, 'okay, vi laver noget hele vejen hen', men så glider det let ud [...]. R2: Ja, det var meget tydeligt. R1: Men det der, det var meget tydeligt, og jeg tror også, at eleverne oplevede det der ryk, at det var meget tydeligt for dem også (Medarbejdere, Skole B).

Altså selvom vi ikke har gået og dyrket det der med at tale om pengene, så er der alligevel blevet tændt en ild i øjnene i de lærere, der har haft de her elever. Jo længere frem vi kom i skoleåret, så blev det "ja nu er han også oppe på 4-taller kun, yes". Det gør noget ved motivationen, det gør det. Så det hilser jeg faktisk velkommen også. Det gør jeg. (Ledelsesrepræsentant, Skole C)

Boks 5.2 (fortsat)

Jeg er helt sikker på, at vi flytter os. Vi flytter vores fokus. Vi har fået skabt klassekonferencer, hvor vi kigger på eleverne faglige resultater, kører det videre ud i vores fagudvalg og får snakket om, hvad er det så for nogle indsatser, vi skal lave ind i skolen i stedet for at trække elever ud til fagpersoner, der så hjælper dem og skubber dem tilbage i klassen. Så arbejder vi på at skubbe fagpersoner ind i klassen. (Ledelsesrepræsentant, Skole D).

R2: Man kan også sige, altså hvis den million nu ikke havde været der. Vi skal jo hele tiden gøre noget for at gøre skolen bedre på den langsigtede bane, ikke? Men hvis millionen ikke havde været der, så tænker jeg ikke lige nødvendigvis, det havde været elevløft, der havde været det, vi gjorde på vores skole. R1: Så havde vi gjort noget andet. [...] R2: Så havde vi gjort noget andet ikke? Så jo, de penge har været styrende, tænker jeg. (Medarbejdere, Skole E).

Så begyndte vi at snakke om: "Hvad hvis nu vi holder os til den plan, vi har lagt for, hvordan vi styrker læringen. Hvis nu vi bare kører på den plan. Så kunne det jo være ved et tilfælde, at vi vandt". Vi vil ikke ændre den retning, vi har stukket for i højere grad at kvalificere os til at modtage, men tænk hvis det var. Kan vi så bruge pengene? Så blev vi enige om: Ja, det kunne vi godt. [...]. Og så har vi givet hinanden håndslag på, at det skal ikke få indflydelse på den måde, vi foretager vores læring på. [...]. Vi skal være på den vej, vi har lagt selv. Og så tror vi på den, og måske bærer det, måske bærer det ikke. (Ressourceperson, Skole F)

I det kvalitative materiale ser vi også en del beretninger om, hvordan deltagelse i skolepuljen har haft betydning for et skærpet fokus på gruppen af fagligt udfordrede elever (se boks 5.2). Samtidig varierer det på tværs af skoler, i hvor høj grad deltagelse i skolepuljen og muligheden for at opnå den økonomiske præmie italesættes direkte. På Skole A (økonomisk pulje og inspirationsprogram) har der således været tale om en gennemgående og tydelig italesættelse over for lærere såvel som forældre. Omvendt er der på Skole F (kun økonomisk pulje) sket en markant nedtoning af deltagelsen i skolepuljen, idet man forud for tilbuddet om deltagelse allerede havde lagt en plan for at styrke elevernes læring, og den plan valgte man at følge uden ændringer. På de resterende skoler har der været tale om en knapt så markant italesættelse. Alle steder er der dog enighed om, at deltagelsen i skolepuljen og den økonomiske præmie alligevel netop har skabt et skærpet fokus på de fagligt udfordrede elever.

Der er i det kvalitative materiale endvidere en række beretninger om forskellige aktiviteter, der igangsættes på skolerne som følge af det skærpede fokus. Mange fortæller om systematisk arbejde med data og klassekonferencer, og det fremhæves især af lederne som et nyttigt ledelsesmæssigt greb. Derudover ser de faglige vejledere, pædagogiske læringscentre og andre specialressourcer ud til at spille en rolle for aktiviteterne, ligesom der berettes om igangsættelse af fx turboforløb, særligt tilrettelagte forløb for små grupper af elever, og ændrede didaktiske metoder (jf. også kapitel 4).

Samtidig med konstateringen af den udbredte konsensus om betydningen af deltagelse for et skærpet fokus på gruppen af fagligt udfordrede elever, er det dog vigtigt at have med, at det også blandt især lærerne frem-

hæves, hvordan deltagelsen i skolepuljen kan ses som fortsættelse af en allerede eksisterende praksis. En lærer fremhæver fx, hvordan han opfatter den bedste strategi til fagligt løft som det ”at kunne undervise” (medarbejder, Skole A), hvilket efter hans egen opfattelse er det, han altid har gjort, og derfor er det, han fortsætter med at gøre, også under skolepuljen. Andre lærere fremhæver, at de ”i forvejen har fokus på de svage elever” (medarbejder, Skole C) og at ”det er min opgave, uanset om vi får 1,3 mio. eller ej” (medarbejder, Skole D).

5.2 Potentielle ikke-intenderede virkninger af det økonomiske incitament

Der er også grund til at se på, hvordan ledere og lærere taler om *oplevelsen af motivation i forbindelse med den økonomiske præmie*. På nogle skoler taler man således direkte om betydningen af præmien som en gulerod, mens man andre steder fortæller, at det har været uklart, om og hvordan man på skolen ville få del i den økonomiske præmie, eller om præmien ville gå til at dække eksisterende underskud. Nogle skolars beretninger vidner om, at de planlægger at anvende den opnåede præmie med en vis forsigtighed, fordi der er tale om en engangssum. Præmien kan således anvendes til investeringer fx i nye bogsystemer eller ekstra timer til nye målrettede indsatser, men kun i begrænset omfang til ansættelser, fordi der ikke på længere sigt vil være ressourcer hertil. Det vidner om en vis begrænsning for den økonomiske præmies incitamentsvirkning, fordi man i udgangspunktet opfatter mulighederne for at anvende den økonomiske præmie, eller den langvarige gevinst af præmien, som begrænset eller tvivlsom.

Endelig tyder analyserne af det kvalitative materiale på, at den økonomiske incitamentsvirkning især er virksom på skoleniveau, idet lærerne udtrykker, at de ikke oplever individuel økonomisk gevinst men især gevinster i forhold til, at skolen kan investere og bruge lidt flere ressourcer. Endvidere udtrykker flere skoler bekymring for de forventninger, som en økonomisk præmie i ét år kan skabe til næste års resultater.

Boks 5.3: Oplevelse af økonomisk motivation og muligheden for at bruge en eventuel præmie

Og så var der bare nogle der tænkte ”mmmh de der 1,4 millioner, det gider vi da godt”. Det var lidt en gulerod ik’ også’. (Ledelsesrepræsentant, Skole A)

Der er en forventning [fra forvaltningen] om, at vi skulle ansætte, og det havde jeg egentligt ikke tænkt mig at vi skulle. Fordi det er jo heller ikke det, som projektet egentligt er tænkt til. Det er klart, at pengene skal bruges på en eller anden måde, kommunen skal jo helst ikke bare sige ”hops, nu tager vi dem” og putter dem ud i deres huller. (Ledelsesrepræsentant, Skole A)

R1: *Vi har fået nogle penge. I har fået nogle penge. Det har været positivt?* R1: *Ja, men vi fik ikke nogle af dem selv.* R2: *Nej det er negativt.* (Medarbejdere, Skole A)

Boks 5.3 (fortsat)

Men en måned før, vidste vi jo ikke, om vi ville få pengene. Kommunaldirektøren havde sagt, at vi fik ikke pengene. De faldt i kommunalkassen. Og havde de gjort det, så havde vi heller ikke fået 1,3 næste år eller 1,3 året efter. (Ledelsesrepræsentant, Skole B)

Vi fik jo de der penge, og der fik vi jo frokost og vi fik stor kageting (slår ud med armene), og sådan noget, ik'? Og det er jo fint nok, det er dejligt, det er hyggeligt nok. Men så igen, så kan man ikke lade være med at tænke tanken: "Hvad så til næste år hvis vi ikke får nogle penge" [...] Bliver vi så bare fyret, altså? (Medarbejder, Skole B)

Sådan bliver det. Halvdelen af pengene ryger i et hul, så bliver der givet noget til nogle ekstra timer til én lærer på skolen osv., så bruger vi nogle penge, har vi besluttet, på lidt lærermidler. Vi har nogle huller i op-dækningen på lærermiddelområdet. Der bruger vi lidt penge. Så på lidt kurser osv., men det er faktisk svært. Nu kører skoleåret jo med de ressourcer, der er lagt tilmæssigt. Det er det, der koster penge. Det er lærernes timer. (Ressourceperson, Skole C)

Jo, altså det der med nye opdaterede undervisningsmidler... Og når du siger det her, det er noget, du er blevet bevilget her, efter I har fået præmien eller hvad? Ja, det er det. For ellers så havde det været no go. [...]. Altså sidste år der kunne man jo, altså man kunne jo dårligt købe en bog. (Medarbejder, Skole F)

Ser vi på nogle af de mulige ikke-intenderede og potentielt negative virkninger af deltagelse i skolepuljen, så viser de kvalitative analyser at sådanne kan være tilstede. Det gælder et øget fokus på eksamen og "teaching-to-the-test", samt oplevelsen af pres, demotivation og mulig målforskydning.

Det er for det første oplagt at undersøge, i hvilken grad skolerne har fokuseret entydigt på "eksamenstræning" eller "teaching-to-the-test" for at hæve karaktererne blandt gruppen af fagligt udfordrede elever. Det er nemlig en ofte fremført kritik af skolepuljen, at en sådan virkning vil være udbredt. Begrebsligt bør man sonde mellem "teaching to the test" og eksamenstræning. I "teaching-to the-test" fokuserer undervisningen alene på, at eleverne opnår gode test- eller prøveresultater, mens eksamenstræning er den situation, hvor lærerne i undervisningen forsøger at stilladsere prøver ved bl.a. at gennemgå, hvordan prøverne er opbygget, hvordan man kan gå i gang med prøverne, og hvordan man kan udvælge opgaver. Endelig kan man også tale om prøveforberedelse som den specifikke forberedelse, der foregår i enkelte fag efter udtræk af prøverne, og om anvendelse af prøvemateriale i undervisningen uden, at dette har et direkte prøveforberedende sigte.

En anden mulig ikke-intenderet virkning i forbindelse med eksamen er, at skolerne ændrer praksis for indstilling af elever til afgangsprøve, og på den måde søger at påvirke andelen af elever, der opnår under 4 i dansk og matematik. Det skal dog bemærkes, at i ministeriets beregninger af om skolerne har opnået målet og skal have udbetalt præmien, tæller elever, som bliver fritaget for en af prøverne, som at de ikke har opnået 4 i den pågældende prøve. Skolerne har derfor ikke incitament til at fritage eleverne fra prøverne. Det er dog uklart om alle skolerne ved, at fritagne elever tæller med i beregningerne på denne måde.

Vi har i 2018 ikke undersøgt spørgsmålet om eksamen i spørgeskemaundersøgelserne, men i de kvalitative interviews er der spurgt åbent ind til, om og i givet fald, hvordan skolerne har gennemført aktiviteter i forbindelse med eksamen. Dermed har vi i interviewsituationen forholdt os åbent til, hvilken af den ovenstående aktiviteter, skolerne evt. har gennemført. Det kvalitative materiale (se boks 5.4) peger på, at de fleste skoler har et vist fokus på specifikt at forberede eleverne på eksamen. Nogle lærere omtaler denne fokusering som ”træning”, der er ”benhård” eller ”kynisk”, hvilket kan tyde på en vis målforskydning og direkte ”teaching-to-the-test”. Men både ledere og lærere understreger også, at eksamensfokus og -træning altid har været en del af undervisningen i 9. klasse, og at det er helt rimeligt at forberede eleverne på, hvad der skal ske til eksamen. Nogle fremhæver videre, at danske prøver fungerer på en måde, der faktisk gør dem velegnede til at inddrage i undervisningen. Selve prøvematerialet kan således anvendes som undervisningsmateriale, og samtidig er der så tæt sammenhæng mellem læringsmålene og prøverne, at et stærkt eksamensfokus ikke bliver ensbetydende med målforskydning, men faktisk resulterer i målopfyldelse. Dette tyder altså på, at mange skoler opfatter deres aktiviteter som det, vi ovenfor kaldte eksamenstræning, ligesom også prøvemateriale anvendes i undervisningen uden egentligt prøveforberedende sigte. Samtidig bør det bemærkes, at lærerne ikke selv skelner skarpt mellem fx ”teaching-to-the-test” og eksamenstræning, som vi har gjort her, men i stedet anvender disse begreber synonymt.

I de interview, hvor der er spurgt ind til praksis om indstilling af elever til eksamen, fremhæver både lærere og ledere endvidere, at de ikke har ændret praksis. På nogle skoler fremhæves det, at man har som mål, at alle elever skal have mulighed for at gå til eksamen, og at karakteren 00 eller 02 for nogle elever kan være en succes. På andre skoler fremhæves, at man på grund af egne faglige normer ikke kunne finde på at ændre praksis vedr. indstilling til eksamen alene pga. muligheden for at opnå en økonomisk præmie, mens én skole fremhæver, at regelgrundlaget ikke giver mulighed for et ret stort skøn, heller ikke hvad angår muligheden for at give særlige eksamensvilkår for nogle elever.

Samlet kan man på baggrund af vores materiale ikke afvise, at en målforskydning i retning af ”teaching-to-the-test” er en mulig ikke-intenderet virkning af deltagelse i skolepuljen. Omvendt bliver det også tydeligt i materialet, at den udbredte praksis med at forberede elever til afgangsprøven i 9. klasse betragtes som helt almindelig på skolerne, og at denne praksis også eksisterede før skolepuljen.

Boks 5.4: Fokus på eksamen

Hvordan forbereder I dem på det [eksamen]? R1: Vi afholder terminsprøver, sådan så de lærer at komme ned og sidde, de lærer, hvis de vælger samtalegrupper, hvordan foregår det. [...] Så de er så trygge som overhovedet muligt. R2: Og træner de specifikke opgaver: Du skal kende ordklasserne, ik'. [...] Men fordi vi har de her prøver, så er der nogen ting, vi fokuserer mere på, fordi at de skal ... R1: Der hvor vi kan hente hurtige point, der træner vi dem. Benhårdt. (Medarbejdere, Skole B)

Jeg bryder mig ikke så meget om den der ”teaching-to-the-test” [...] De mål, vi har inden for de to fag, og så prøverne, der er ikke en kæmpe kløft imellem. Det hænger jo sammen. Så hvad ville vi være for nogen, hvis vi ikke fx en læseprøve, hvis vi ikke nærstuderede dem, og kiggede på læsestrategier og læsetempo og overblik osv. Fordi de læsestrategier, som de skal anvende i forbindelse med en læsetest, det er lige præcis dem, som de skal lære i undervisningen. Så det hænger sammen. Så det, du siger, er, at hvis man har gode prøver, så er

det ikke noget problem, at man fokuserer på dem i undervisningen. Problemet kommer, hvis man har dårlige tests? Ja, det er det. (Ledelsesrepræsentant, Skole C)

Det synes jeg, at jeg gør generelt [forbereder til eksamen]. Det gør jeg generelt rigtig meget i undervisningen. Vi træner, hvordan arbejder man med eksamensopgaver, hvordan griber man eksamensopgaver an. Det træner vi rigtig meget. Det snakker vi rigtig meget om, og det er der så ekstra fokus på. Til de svageste elever, de får så en lidt anden vejledning i, hvordan de skal gribe den an, så de kan klare sig bedst muligt i en eksamen. [...] Men det er noget du altid har gjort? Ja det her? Ja. (Medarbejder, Skole C)

Altså der hvor jeg synes det er tydeligst [at man lykkes med at løfte de fagligt udfordrede elever], det er jo selvfølgelig, når det bliver decideret eksamensrettet. Altså når vi går ind i slutningen af skoleåret og siger okay, nu får du hjælp til synopsen, nu får du hjælp til, hvordan du kan ... altså, det er jo også måden man kommer ind på ikke også, der er mange ting ind i det. Så det er decideret eksamensrettet, det er der jo ingen tvivl om, at det er det, der har haft den største effekt (Ressourceperson, Skole D).

Det der, der har været oppe med at man laver det der "teaching-to-the-test", altså... Vi har ikke gjort noget nyt der, men vi har jo altid gjort "teaching-to-the-test". Jeg læste en artikel, hvor nogen sagde, at jamen, så havde de også forberedt eleverne på, hvordan det var, at være inde til eksamen. [...]. Det synes jeg da også ville være ren tortur, hvis man siger "Nå, men vi ses på mandag". Det er der, ved det grønne bord, ikke. Altså selvfølgelig forbereder man eleverne på eksamen og forbereder dem på, at de kan få den bedst mulige oplevelse, når de kommer til eksamen, og det har vi gjort altid. Så der er ikke noget nyt i det. (Ressourceperson, Skole F)

Altså vi giver dem jo ikke flere eksamensopgaver nu, end vi gjorde før. Altså vi gør det på den måde, vi tror, hvor det gavner os, både inden det her startede og nu, ikke? Og lige netop i matematik, der er eksamensopgaverne, de skriftlige eksamensopgaver, det er jo noget af det allerfineste undervisningsmateriale, der overhovedet findes. [...] Det er ikke sikkert, at alle fag synes det, men det synes vi i matematik. (Medarbejder, Skole F)

Ser vi videre på andre mulige ikke-intenderede og negative virkninger af skolernes deltagelse i skolepuljen og den økonomiske præmie (se boks 5.5), så peger lærere og ressourcepersoner på nogle skoler på, at de har oplevet deltagelsen og risikoen for ikke at opnå den økonomiske pulje som et (unødigt stort) pres. Nogle lærere beretter også om, hvordan dette pres formidles videre til eleverne, mens andre lærere understreger, hvordan man på skolen har gjort sig meget umage for ikke at overføre presset fra skolepuljens økonomiske præmie til eleverne. Ser vi på de gennemførte elevinterview, er der ikke noget der tyder på, at eleverne har oplevet et pres i forbindelse med puljen.

Nogle lærere beretter videre om, hvordan de har oplevet skolepuljen som en stempling af deres arbejde som "ikke godt nok", og hvordan de generelt oplever det at udlove en økonomisk præmie som negativt og potentielt fagligt demotiverende. I det kvalitative materiale er der således samlet en del udsagn fra både lærere og ressourcepersoner, der peger på en overordnet modstand mod skolepuljens formål og logik. Omvendt beretter mange lærere også om, hvordan de forbinder en faglig stolthed med den opgave, der følger af deltagelse i skolepuljen, nemlig at løfte det faglige niveau for de mest udfordrede elever. Ser vi på de kvantitative resul-

tater fra survey-undersøgelsen (tabel ikke vist), så er der ikke noget, der tyder på, at lærere på skoler, der deltager i skolepuljen, er mere utilfredse, mere belastede, eller oplever mindre autonomi, sammenlignet med lærere på skoler, der ikke deltager i skolepuljen. Endvidere viser de kvantitative resultater, at oplevelsen af, at skolepuljen stempler lærerne som dårlige lærere kun deles af lærere og ledere på en mindre gruppe (under 20 pct.) af skolerne.

Ser vi endelig på mulige målforskydninger, så peger flere lærere og ressourcepersoner på, at skolepuljen forskyder fokus i retning af faglige mål og væk fra trivsel og dannelsesopgaven. Nogle lærere stiller dermed igen spørgsmålstejn ved skolepuljens grundlæggende logik, idet de understreger, hvordan det kan være lige så vigtigt at gøre fagligt udfordrede elever "livsduelige" som at løfte deres faglige niveau i dansk og matematik fra 02 til 4. Samtidig peger lærere, ressourcepersoner og ledere på nogle skoler på mulige ikke-intenderede virkninger i form af en svækket indsats i indskoling og på mellemtrinnet og en svækket indsats over for de fagligt stærke elever, idet man på andre skoler afviser, at der har været sådanne virkninger.

Endelig peger en enkelt skole på det mulige dilemma, der opstår som følge af deltagelse i skolepuljen, i forbindelse med optagelse af elever fra andre skoler. Det er tydeligt i denne beretning, at skolen er fuldt ud bevidst om de mulige negative effekter af elevskift for skolens samlede andel af elever med under fire i dansk og matematik, og dermed for skolens chance for at få del i den økonomiske præmie. Samtidig er det værd at bemærke, hvordan man – i hvert fald på denne skole – understreger, at det nok er et dilemma, men at det ikke er rimeligt at lade det gå ud over den enkelte elev, der har behov for et skoleskifte. Dermed får dilemmaet ikke betydning for denne skoles adfærd.

Samlet kan vi på baggrund af materialet ikke afvise, at skolepuljens økonomiske præmie har en række ikke-intenderede og negative virkninger i form af oplevelse af pres, demotivation og målforskydninger. Disse virkninger angår især lærernes oplevelse af deltagelsen, men det er på baggrund af vores materiale ikke muligt at sige noget om, hvorvidt denne oplevelse har betydning for indsatsen over for gruppen af fagligt udfordrede elever, dvs. at de ikke-intenderede virkninger svækker den samlede effekt af skolepuljen. Videre kan man på baggrund af analysen af målforskydninger pege på potentielle ikke-intenderede effekter i form af et lavere fagligt niveau for gruppen af fagligt stærke elever, og et lavere fagligt niveau i indskoling og på mellemtrinnet.

Boks 5.5: Oplevelse af pres, demotivation og målforskydninger

Der var da søvnløse nætter, det vil jeg sige. Fordi du anede ikke, om du nåede i mål med det her. Og shit, nu har han ikke været her den her dag. Hvad nu hvis han ikke lige sådan og sådan. Der manglende man måske nogen, der sådan gik lidt forrest og tog hånd om en. Og måske ikke sagde: "og får vi så ikke det så går det nok også". (Medarbejder, Skole A).

R1: Altså rent etisk synes jeg det var sådan lidt: "Okay, så vifter man lige med nogle millioner [holder en fiktiv pengeseddel i hånden]. R2: Jeg tænker også al det tilfældighed, som er bygget ind i det. Jeg kunne gøre det [løfte det faglige niveau] med den gruppe elever, jeg havde i sommer, og jeg ved ikke, om jeg kunne gøre det med en anden gruppe elever. Altså der er så mange variable i det der. Jeg bestemte mig for, at jamen vi gør det så godt at vi kan, vi gør os umage, vi gør alt hvad vi kan. Vi gør det bedste, og så må det være det. (Ressourceperson, Skole B)

For mig er min kerneopgave stadigvæk, jeg er rigtig gammeldags, jeg har været lærer i mange år. Min kerneopgave er stadig hele dannesperspektivet, men dermed siger jeg ikke, at man ikke dannes gennem faglighed, det gør man jo. Det forsvinder lidt, vil jeg sige. Det forsvinder lidt - dannesperspektivet. Det er stadigvæk det vigtigste, at de kan se sig selv i spejlet, og synes de er nogle livsduelige mennesker, der tør springe ud i livet. (Medarbejder, Skole C)

Vi svigter nogle elever, efter min mening, på mellemtrinene osv. for at jagte de her præmiemillioner. Det er en anden diskussion eller et andet perspektiv i det. (Medarbejder, Skole C)

Jamen altså jeg kunne jo godt få det sådan lidt på et tidspunkt, at der godt kan komme lidt for meget fokus på, at man skal løfte dem i bunden til fire, altså der er også nogen i toppen, der har krav på måske at løfte sig fra et syvtal til et tital eller endnu højere. Så det kan der godt blive lidt for meget fokus på. (Medarbejder, Skole D).

Det [bevidstheden om den økonomiske præmie] kan simpelthen ikke undgås, at det kommer den vej. Og så er det, man kan blive helt nervøs. Jeg sad f.eks. i fredags med en pige som græd, simpelthen græd og græd. Hun havde lige præsteret at få et 02 i læseevne. Gik så efterfølgende op og lavede en læseprøve og fik så 02 igen, ikke også? Og altså, hun var simpelthen så ked af det. Altså vi kommer også til at presse dem mere, ikke? Og det kan også godt gå hen og give bagslag. Specielt for sådan en pige som hende. Fordi hun føler det der pres. Det er jo slet ikke det vi vil. Det er det jo ikke. (Medarbejder, Skole E).

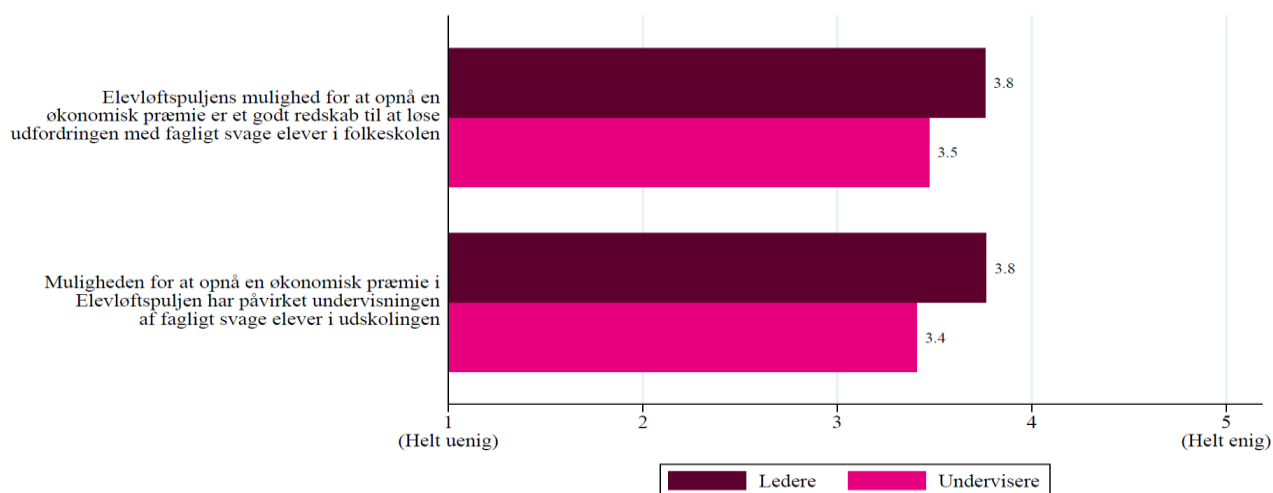
Jeg blev virkelig harm. Og jeg har været mere eller mindre vred siden, fordi jeg synes simpelthen, det er så provokerende. Det er jo en fuldstændig mærkelig omvendt måde at gøre det på. Hvis man siger, man gerne vil gå ind og støtte nogle fagligt svage børn, så giv os nogle ressourcer, så vi har noget at arbejde med, i stedet for at gå ind og sige "I gør det ikke særlig godt nu, I skal bare gøre det bedre, så får I nogle penge". Altså jeg synes simpelthen det er så provokerende. Virkelig. (Medarbejder, Skole E).

Der er jo frit skolevalg [...]. Så vi kan ikke sige nej, når der står nogen og siger: "Vi har altså en elev her, og det går garanteret bedre, og det er en..." Altså tit, hvor de siger [...] "det er sådan gennemsnitligt", så får man sådan en elev, som de... ja, to og fire, kan vi måske præstere ikke. [...] Men det er da klart, det er da et dilemma, der kunne være der. Helt sikkert. Og jo senere i skoleforløbet, jo større er dilemmaet. (Ressourceperson, Skole F).

5.3 Oplever skolerne, at muligheden for en økonomisk præmie påvirker undervisningen?

Ser vi afslutningsvis på skolernes samlede vurdering af deres deltagelse i skolepuljen, så vurderer både ledere og lærere på omkring halvdelen af de skoler, der deltager i skolepuljen, at skolepuljen samlet er et godt eller meget godt initiativ. Sammenligner man Figur 5.3 og Figur 4.5 ser det dog ud til, at både lærere og ledere vurderer inspirationsprogrammet som bedre redskab end den økonomiske præmie, ligesom det ser ud til, at lederne er noget mere positivt stemt end lærerne over for både inspirationsprogrammet og den økonomiske præmie. Endelig ser det ud til, at lederne også i højere grad end lærerne vurderer, at inspirationsprogrammet og den økonomiske præmie faktisk har påvirket undervisningen.

Figur 5.3: I hvor høj grad er skoleledelser og undervisere på de deltagende skoler enige i, at den økonomiske præmie er et godt redskab, og at det påvirker undervisningen af fagligt svage elever?



Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt ledere og undervisere i udskolingen, 2018. Kun skoler, der deltager i skolepuljen er medtaget. Gennemsnit for lederbesvarelser er baseret på svar fra 79 skoler, og gennemsnit for undervisere er baseret på henholdsvis 66 og 67 besvarelser.

Sammenfattende kan man på baggrund af virkningsevalueringen af skolepuljens økonomiske præmie konkludere, at den intenderede incitamentsvirkning i form af en økonomisk prioritering af ressourcer og en øget opmærksomhed på gruppen af fagligt udfordrede elever ser ud til at være tilstede på skolerne. Omvendt kan vi ikke afvise en række ikke-intenderede effekter i form af øget eksamensfokus, pres, demotivation, og målforskydning. Samlet er der dog grund til på baggrund af virkningsevalueringen at forvente i hvert fald en vis effekt på andelen af elever, der opnår under fire i dansk om matematik. Videre kan der på baggrund af virkningsevalueringen være grund til at forvente mulige ikke-intenderede effekter på andelen af elever, der indstilles til eksamen samt effekten på det faglige niveau i gruppen af fagligt stærke elever såvel som i indskolingen og på mellemtrinnet.

6. Har skolepuljen betydning for andelen af elever, der ikke får mindst 4 i dansk eller matematik?

De foreløbige resultater efter skolepuljens 1. år tyder på, at skolepuljen har en effekt i forhold til at reducere andelen af fagligt svage elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik på 2-4 procentpoint på de inviterede skoler. Effekten for de skoler, der takkede ja til at deltage, estimeres til 3-5 procentpoint. Resultaterne er behæftet med en vis statistisk usikkerhed og vil derfor blive fulgt op med yderligere analyser efter skolepuljens 2. og 3. år.

6.1 Designs for evaluering af effekten af skolepuljen

Formålet med skolepuljen er at reducere andelen af elever, der får under karakteren 4 i dansk eller matematik. I dette kapitel ser vi på, om skolepuljen har haft en effekt på dette mål i det første af skolepuljens tre år.

For at få udbetalt præmien på 1,3-1,5 mio. kroner efter det første år skal en skole reducere andelen af elever, der får under karakteren 4 i dansk eller matematik, med 5 procentpoint i forhold til skolens gennemsnit ved prøverne i 2014-2016. Dette lykkedes for ca. 60 pct. af de deltagende skoler.

Der er imidlertid tre udfordringer ved at analysere dette tal som en ”effekt” af skolepuljen. For det første kan det tænkes, at en lige så stor andel af skoler, som ikke deltager i skolepuljen, har reduceret andelen af lavt præsterende elever med mindst 5 procentpoint i 2018. For det andet har de enkelte skoler potentielt store udsving i karakterfordelingen fra år til år. Selvom 60 pct. af skolerne i skolepuljen har reduceret andelen med mindst 5 procentpoint, er det muligt, at forbedringen opvejes af en (numerisk) større negativ gennemsnitlig udvikling på de resterende 40 pct. af skolerne. For det tredje er denne ændring potentielt et resultat af en mekanisk effekt (kaldet regression-towards-the-mean). Det skyldes, at skolerne er inviteret som følge af, at de har en høj andel af elever med lave præstationer i årene 2014-2016 sammenlignet med de øvrige skoler i deres region. Hvis en del af disse lave præstationer skyldes tilfældigheder (fx en lidt højere andel af elever med lav socioøkonomisk baggrund i 9. klasse i årene 2014-2016 sammenlignet med andre år, som har medført at skolen har haft en relativt høj andel fagligt svage elever i disse år), vil man forvente, at skolerne klarer sig bedre målt på andelen af elever med dårlige præstationer i de følgende år (selv hvis skolerne ikke forbedrer sig).

Vi kan vi se, at allerede i 2017 inden puljen var trådt i kraft, opnåede ca. 40 pct. af de deltagende skoler målet om, at andelen af elever, der fik under karakteren 4 i dansk eller matematik, faldt med 5 procentpoint i forhold til skolens gennemsnit ved prøverne i 2014-2016. De deltagende skoler havde dengang ikke et særligt incitament til at øge præstationerne for denne kohorte af 9. klasses elever. Umiddelbart ser det altså ud til, at ca. 40 pct. af skolerne ”tilfældigt” opnåede en reduktion på mindst 5 procentpoint i 2017.

Andelen der indfrier succeskriteriet er dog betydeligt højere i 2018 – nemlig cirka 60 %, hvilket kunne give en indikation af, at puljen har haft en positiv effekt. En anden forklaring kunne imidlertid være, at prøverne er blevet lettere i 2018 (sammenlignet med 2017) eller at alle elever på årgangen er blevet dygtigere givet andre nationale tiltag. I det følgende beskrives de metodiske designs (også kaldet identifikationsstrategier), som vi anvender for at imødekomme disse metodiske udfordringer i forhold til at isolere effekter af puljen.

Tabel 6.1: Har skolerne i skolepuljen reduceret andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik med 5 procentpoint i forhold til baseline (2014-2016)?

	2017	2018
Nej	62 (60,2 %)	42 (40,4 %)
Ja	41 (39,8 %)	62 (59,6 %)
Total	103 (100,0 %)	104 (100,0 %)

Kilde: 2018 tallene er baseret på UVMs officielle opgørelse. 2017 er baseret på egne beregninger.

For det første anvender vi et difference-in-differences design (herefter: DID-design), som kombineres med en matching strategi (kaldet coarsened exact matching). Grundidéen med DID er at finde en kontrolgruppe, som ikke deltog i skolepuljen, og så sammenligne udviklingen i outcomes før/efter puljens indførelse for deltagerne og kontrolgruppen. Dette design bygger på en antagelse om, at deltagergruppen og kontrolgruppen ville opleve samme gennemsnitlige udvikling i outcome over tid i fravær af puljen (kaldet common trends assumption). Under denne antagelse kan vi rense effekten af nationale ændringer, som rammer alle skoler (f.eks. nemmere prøver i 2018). Tilsvarende tager dette design højde for alle uobserverbare faktorer på skolerne, som påvirker elevernes færdigheder, og som ikke ændrer sig over tid. Designet giver således retvisende resultater, selv hvis der er forskelle mellem deltager- og ikke-deltager-skolerne i udgangspunktet, så længe disse forhold ikke påvirker ændringer i outcomes over tid (for en generel diskussion af DiD-designet, se Angrist og Pischke 2009).

Common trends assumption er imidlertid udfordret af, at skolerne blev udvalgt på deres resultater ved baseline, hvilket som nævnt fører til en bekymring for regression-towards-the-mean (se ovenfor). En udfordring er derfor at finde en gruppe af skoler, som ligner indsatsgruppen af deltager-skoler (og som derfor ville kunne forventes at have samme udvikling over tid som indsatsgruppen). Vi udnytter her, at skolerne er udvalgt inden for seks områder (de fem regioner samt Københavns Kommune), hvilket medfører, at der er stor forskel på kriterierne for at blive inviteret på tværs af landet.

Vi kombinerer derfor DID med et matching design, hvor vi identificerer skoler, som ligner indsatsgruppen på de to kriterier, som ligger til grund for udvælgelsen af skoler til skolepuljen, nemlig dels *andelen* og dels *antallet* af elever med karakterer under 4 i perioden 2014-2016. Vi udnytter således i denne strategi, at vi kender de to kriterier, som blev anvendt til at udvalgte skolerne og matcher direkte på disse to variable. Konkret

anvender vi en matching strategi kaldet coarsened exact matching, som inddeler skolerne i strata baseret på deres andel og antal af elever med lave præstationer ved baseline – og så sammenligner skoler inden for strata. Strata, hvor der ikke både er deltager og ikke-deltager skoler, ekskluderes fra analysen. Metoden implicerer, at vi kun bruger ikke-deltagende skoler, som ligner de deltagende skoler i analysen. Endvidere ekskluderes et mindre antal af deltagende skoler, som der ikke optræder sammenlignelige ikke-deltagere for i data. Vi bruger derefter denne ”syntetiske” kontrolgruppe i vores DID-estimering, hvor skolerne vægtes efter andelen af deltagerskoler inden for strata (for en nærmere beskrivelse af CEM, se Iacus et al. 2012).

For det andet benytter vi et regression-discontinuity design (herefter: RD-design), hvor vi udnytter, at skolerne blev inviteret på baggrund af andelen og antallet af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik (inden for de seks områder). Det medfører, at der inden for hvert område er en grænseværdi, som skolen skal ligge over for at blive inviteret. Vi kan udnytte dette til at sammenligne inviterede skoler lige over grænseværdien med ikke-inviterede skoler lige under grænseværdien. Skoler tæt på grænseværdien kan forventes at ligne hinanden på alle andre parametre. Derved tager RD-designet højde for andre (uobserverbare) forskelle mellem deltager og ikke-deltager skoler (såsom skolestørrelse eller forældrenes baggrund), som kunne tænkes at påvirke outcomes og derved give bias ved en simpel sammenligning af deltager og ikke-deltager skoler (for en diskussion af RD designet, se Angrist og Pischke 2009).

Vi laver en række specifikationstest, som er standard ved RD-designs. For det første viser en balancetabel, at deltager og ikke-deltager skolerne ved grænseværdien er sammenlignelige på observerbare faktorer, herunder elevernes faglige præstationer i de nationale test (Appendiks, Tabel A.4.1), hvilket tyder på, at der ikke er systematiske forskelle ved grænseværdien. For det andet er der ikke tegn på, at der er bunching af skoler lige over grænseværdien (Appendiks, Figur A.4.2). Der er således ikke tegn på, at grænseværdierne er blevet sat strategisk for at få skolerne med i puljen, eller at skolerne kunne manipulere deres baseline-score, så de kunne sørge for at blive egnede til at deltage i programmet. For det tredje har vi kørt en placebotest, hvor vi bruger eksamensresultater fra 2017 frem for 2018 (Appendiks, Tabel A.4.2). Der er som forventet ikke nogen signifikante effekter i 2017, hvilket heller ikke giver grund til at tro, at der er brud på antagelserne bag designet. For det fjerde har vi kørt en række estimationer, hvor vi bruger placebo grænseværdier (Appendiks, Figur A.4.2). Vi finder ikke nogen signifikante effekter for (placebo) grænseværdierne, som ikke blev brugt til at tildele Skolepuljen. Disse supplerende analyser tyder på, at designet er robust.

Det er imidlertid ikke alle inviterede skoler, som vælger at deltage (se appendiks, Figur A.4.3). Da ikke alle inviterede skoler valgte at deltage i skolepuljen er den identificerede effekt i dette design en såkaldt intent-to-treat effekt, dvs. effekten for alle inviterede skoler (uanset om de deltager eller ej). Dette er en forholdsvis forsigtig test, da effekten kan blive ”trukket ned” af skoler, som har valgt ikke at deltage. Vi kan imidlertid også estimere effekten af at deltage i skolepuljen i et fuzzy RD-design, hvor vi estimerer effekten med en instrumental variabel approach.

De to designs har forskellige metodiske fordele og ulemper. Fordelen ved DID-designet kombineret med matching er, at det har relativt høj statistisk styrke og derfor kan give forholdsvis præcise estimater. I de kommende år vil vi kunne analysere data fra alle tre år af skolepuljen, hvilket forventes at medføre endnu

mere præcise resultater. Derudover er det (sammenlignet med RD-designet) en mere generel effekt som estimeres, nemlig den gennemsnitlige effekt for alle de deltagende skoler (Average Treatment Effect on the Treated), hvor der er gode matches. DID-designet har også en relativt høj troværdighed (altså tro på, at en estimeret effekt rent faktisk skyldes skolepuljen og ikke andre forhold).

Fordelen ved RD-designet er, at det har en meget høj troværdighed i forhold til at isolere effekten af skolepuljen (intern validitet). Der er imidlertid to ulemper ved dette design. For det første identificeres effekten kun ved grænseværdien, som afgør, om skolerne er blevet inviteret til skolepuljen eller ej.² Dette forhold medfører alt andet lige en mindsket generaliserbarhed af resultaterne, omend denne bekymring begrænses i noget omfang af, at der er forskellige grænseværdier i de seks områder. For det andet har RD-designet den udfordring, at der er mindre statistisk styrke til at estimere en effekt, som faktisk eksisterer, for en given stikprøvestørrelse. Det skyldes, at man hovedsageligt bruger observationerne tæt ved grænseværdien i dette design, hvilket mindsker præcisionen i estimeringerne. Der er med andre ord en større risiko for, at dette design ikke identificerer en effekt af skolepuljen, selvom der faktisk er en effekt.

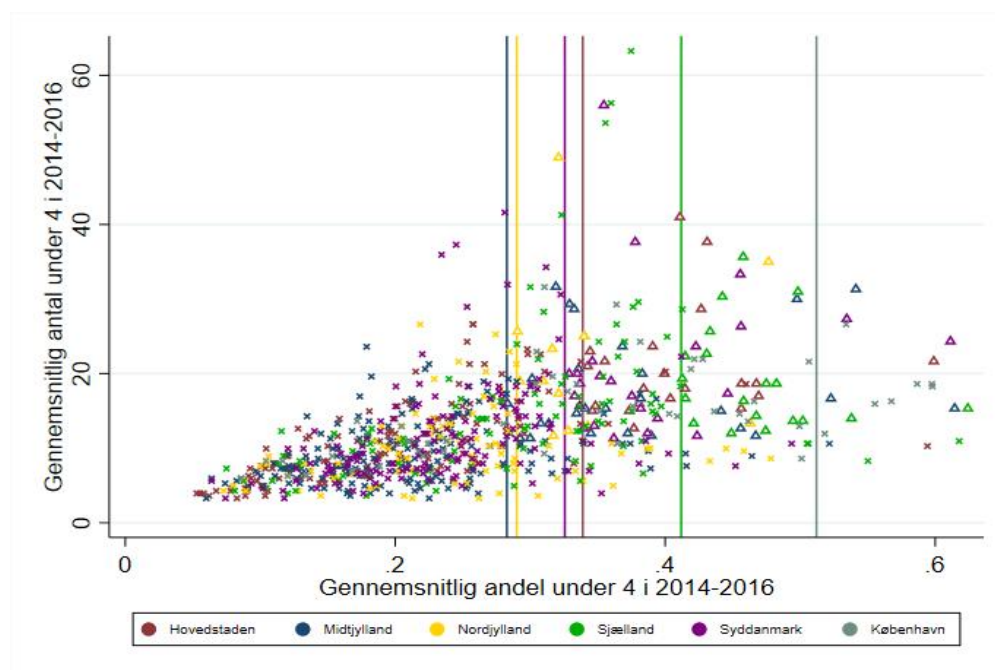
For vores primære outcome – dvs. andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik - præsenterer vi resultaterne for begge designs. På den måde kan læseren selv konstatere, om de forskellige identifikationsstrategier medfører forskellige konklusioner med hensyn til effekten af skolepuljen. For de øvrige outcomes fokuserer vi på DID-estimerne (se kapitel 7), da disse estimer er mere præcise.

6.2 Effekter af skolepuljen: Difference-in-differences design

Figuren nedenfor viser for hver af landets folkeskoler henholdsvis andelen og antallet af elever, der har fået under 4 i karaktergennemsnit i dansk eller matematik. Tallene er beregnet som skolens gennemsnit i perioden 2014-16. Farverne indikerer, hvilket af de seks områder (de fem regioner samt Københavns Kommune), hver skole tilhører. De lodrette streger viser grænseværdien for hvert område. Det vil sige, at skoler, der ligger til højre for den lodrette streg med samme farve, og som samtidig i gennemsnit har over 11 elever med karakterer under 4 i årene 2014-16, er blevet inviteret til at deltage i skolepuljen. Skoler, der deltager i skolepuljen, er markeret med en trekant. Når der er skoler markeret med et kryds, selvom de ligger til højre for den lodrette streg med samme farve og over 11 i antal elever, skyldes det, at nogle skoler har sagt nej til at deltage i skolepuljen.

² Det anvendte instrumental variabel approach estimerer ydermere en Local Average Treatment Effekt (LATE) for de skoler, som blev inviteret og som valgte at deltage. I dette tilfælde er dette dog en Average Treatment Effect on The Treated, da der er one-sided compliance.

Figur 6.1: Skolernes gennemsnitlige andel og antal elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i 2014-16 samt grænseværdier for invitation til skolepuljen i hver af de seks områder



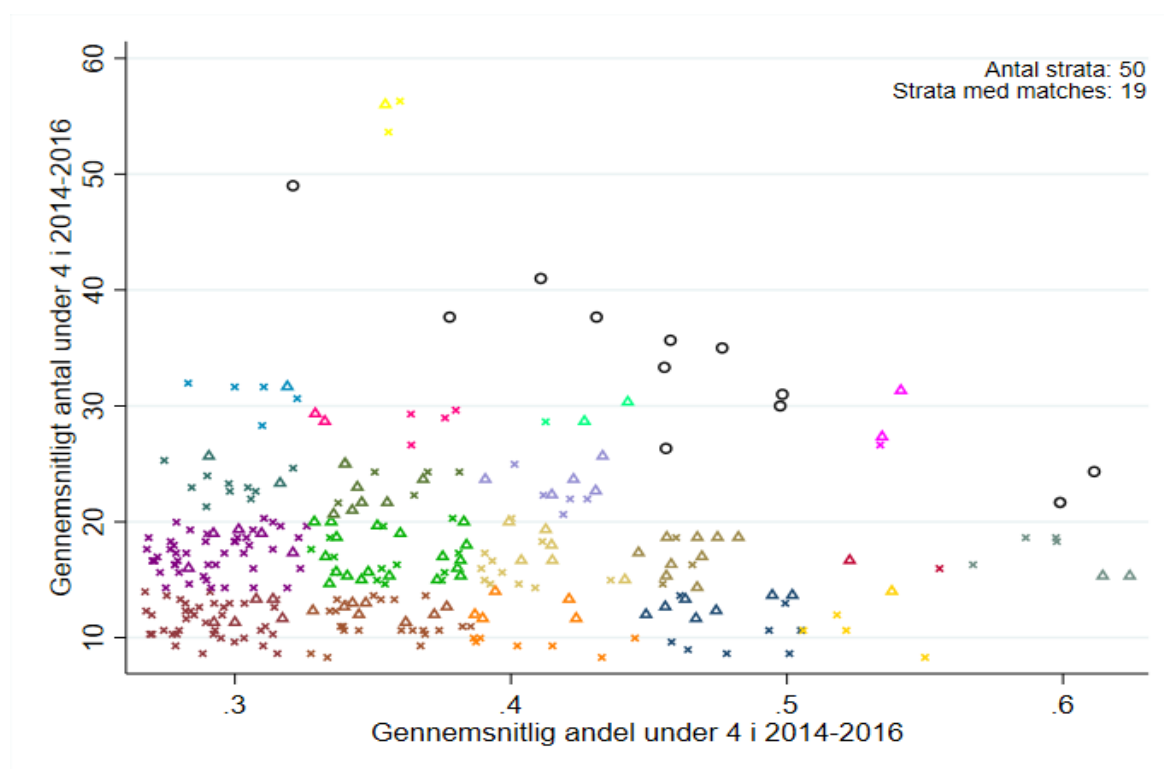
Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Hvert punkt er én folkeskole. Trekant er skoler, der deltager i skolepuljen. Kryds er skoler, der ikke deltager i skolepuljen. Skoler med under tre elever med karakterer under 4 i dansk/matematik er ikke vist, jf. Danmarks Statistiks Datafortrolighedspolitik.

Figur 6.1 viser, at der er stor forskel på grænseværdierne i de seks områder. Der er derfor et stort overlap, hvor skolerne med en given andel af lavt præsterende elever er inviteret til skolepuljen, hvis de ligger i ét område, men ikke inviteret, hvis de ligger i et andet område.

Dette overlap udnytter vi i DID-designet. Det betyder nemlig, at vi er i stand til at matche skolerne i skolepuljen med ikke-deltagende skoler, der ligner dem meget med hensyn til både andel og antal lavt præsterende elever. Dette er vist i Figur 6.2 nedenfor, hvor hver farve indikerer et stratum af skoler bestående af deltagende (trekanter) og ikke-deltagende (kryds) skoler med samme karakteristika, som CEM metoden har genereret. Cirkler angiver deltagende skoler, som ikke kan matches med sammenlignelige ikke-deltagende skoler.

Figur 6.2: Skolernes gennemsnitlige andel og antal elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i 2014-16 inddelt i matching strata



Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Hvert punkt er én folkeskole. Hver farve udgør et matching strata. Trekanten er skoler, der deltager i skolepuljen. Kryds er skoler, der ikke deltager i skolepuljen. Cirkel er skoler, som algoritmen ikke kan finde tilstrækkelig gode matches til, og som derfor ikke indgår i analyserne i dette afsnit.

Tabel 6.2 viser resultaterne af Difference-in-difference estimeringen, hvor vi sammenligner andelen af elever med under 4 i dansk eller matematik mellem deltager-skoler og ikke-deltagende skoler. Kolonnen ”uden matching” præsenterer resultaterne for det fulde balancerede panel af 818 skoler observeret i årene 2014-2018 (dvs. uden matching). Der er således 5 observationer for hver skole (en for hvert år), hvorfor antallet af observationer er højere end antallet af skoler.

Tabel 6.2: Er der forskel på udviklingen i andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik mellem deltager og ikke-deltager skoler (med/uden matching)?

	Uden matching	Med matching
Forskel mellem deltager- og ikke-deltager-skoler ved baseline	0,17** (0,01)	0,00 (0,01)
Udvikling fra baseline til 2017 for ikke-deltager-skoler	0,01** (0,00)	-0,02 (0,01)

Udvikling fra baseline til 2018 for ikke-deltagerskoler	0,00 (0,00)	-0,02* (0,01)
Forskel i udvikling fra baseline til 2017 mellem deltager- og ikke-deltagerskoler	-0,03** (0,01)	0,01 (0,02)
Forskel i udvikling fra baseline til 2018 mellem deltager- og ikke-deltagerskoler	-0,06** (0,01)	-0,04** (0,02)
Antal skoler	818	281
Observationer	4.090	1.405

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: $^+ p < 0.10$, $^* p < 0.05$, $^{**} p < 0.01$

Jf. afsnit 3.2 sammenligner kolonnen ”Uden matching” deltagerskolerne med ikke-deltagerskoler, som *ikke* ligner hinanden på en række karakteristika i udgangspunktet. Resultaterne i den 1. kolonne i Tabel 3.2 skal således tages med forbehold, da deltager- og ikke-deltagerskoler ikke ligner hinanden og derfor kan tænkes at have forskellige udviklinger i 9 classes resultater – selv i fravær af skolepuljen. At skolerne er forskellige kan ses af den første række, som viser, at andelen af elever med karakterer under 4 ved baseline (2014-16) er ca. 17 procentpoint højere på deltagerskolerne end ikke-deltagerskolerne. Dette er ikke overraskende, da deltagerskolerne netop er udvalgt, fordi de har en høj andel af lavt præsterende elever.

De to næste rækker viser udviklingen i andelen af lavt præsterende elever for ikke-deltagerskolerne. Hvis vi ser på alle ikke-deltagerskolerne, kan vi se, at andelen af lavt præsterende elever faktisk stiger en anelse fra baseline (2014-16) til 2017. Der er derimod ikke nogen nævneværdi forskel på andelen i baseline og i 2018 for disse skoler.

Tabellen viser også, at deltagerskolerne forbedrer sig mere end ikke-deltagerskolerne i 2017. Dette resultat viser, at deltagerskolerne i 2017 har reduceret andelen af lavt præsterende elever med 3 procentpoint mere end ikke-deltagerskolerne i forhold til baseline. Den forskel er tilmed præcist estimeret. Denne forskel bør imidlertid ikke tilskrives en effekt af skolepuljen, som ikke var trådt i kraft for elevkohorten, der gik til prøver i sommeren 2017 (skolerne blev inviteret i april/maj 2017). Det er derimod to sandsynlige forklaringer på dette resultat, nemlig enten ”regression-towards-the-mean” eller at nogle ikke-deltagerskoler oplever en såkaldt ”loftseffekt”, dvs. at de ikke kan reducere andelen af lavt præsterende elever yderligere, fordi andelen allerede er meget lav i perioden 2014-16.

Endelig viser resultaterne i den næstnederste række i tabellen – dvs. ”forskel i udvikling fra baseline til 2018 mellem deltager- og ikke-deltagerskoler” – difference-in-difference estimatet for 2018. Det ses, at deltagerskolerne fra baseline til 2018 har reduceret andelen af lavt præsterende elever med 6 procentpoint i forhold til alle ikke-deltagerskoler, hvilket er præcist estimeret. Som tidligere nævnt giver dette resultat formentlig et for højt estimat for skolepuljens faktiske effekt pga. den mekaniske tendens til ”regression-towards-the-mean” samt ”loftseffekten”.

I kolonnen ”Med matching” sammenligner vi deltager- og ikke-deltagerskoler, som er sammenlignelige med hensyn til andel og antal af lavt præsterende elever ved baseline. Resultaterne i den 2. kolonne giver således et mere troværdigt billede af effekten af skolepuljen. Antallet af observationer er lavere i modellen med matching, da nogle skoler ikke kan matches med sammenlignelige skoler fra den modsatte gruppe (jf. figur 6.2).

Når vi anvender det matchede sample (kolonne 2) ses nu, at deltager- og ikke-deltagerskolerne er sammenlignelige med hensyn til andelen af lavt præsterende elever ved baseline. Vi ser tilmed, at for ikke-deltagerskoler i det matchede sample falder andelen af lavt præsterende elever med ca. 2 procentpoint fra baseline til henholdsvis 2017 og 2018. Dette fald kan naturligvis ikke skyldes skolepuljen, da der er tale om ikke-deltagerskoler. Det skyldes derimod, at der netop er udvalgt en kontrolgruppe, som ligner deltagerskolerne, dvs. har en relativt høj andel af lavt præsterende elever ved baseline. Der er altså tegn på såkaldt ”regression-towards-the-mean”, dvs. at skoler med relativt mange lavt præsterende elever ved baseline i gennemsnit ”automatisk” klarer sig bedre målt på andelen af elever med dårlige præstationer i de følgende år. Resultaterne i kolonne 2 viser, at den anvendte matching-strategi løser denne udfordring, da der ikke er signifikant forskel i udviklingen fra baseline til 2017 på deltager- og ikke-deltagerskoler i det matchede sample. Man kan sige, at der ikke længere er nogen effekt i et år, hvor der ikke burde være en effekt. Til gengæld viser kolonne 2 et troværdigt estimat for effekten af skolepuljen i det første år, nemlig at deltagerskolerne har reduceret andelen af lavt præsterende elever med ca. 4 procentpoint i forhold til sammenlignelige skoler, som ikke deltager i skolepuljen. Resultatet er statistisk signifikant på 1 %-signifikansniveau.

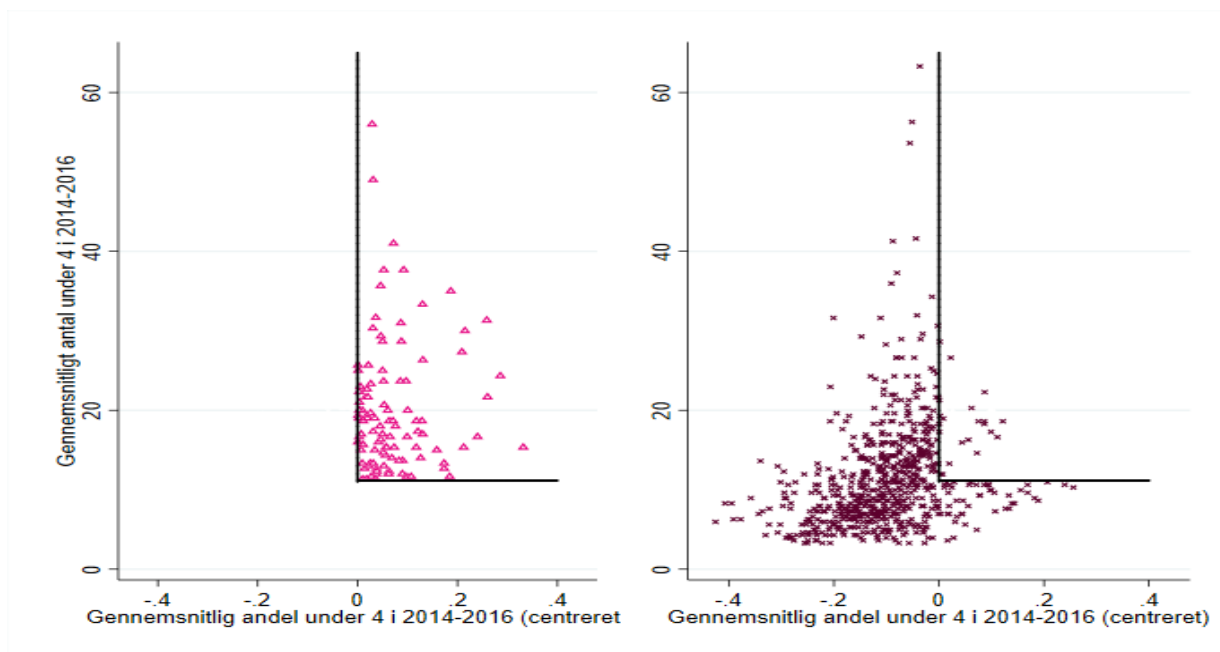
Samlet set viser effektanalyserne i dette afsnit, hvor vi kombinerer DID med en matching strategi, at skolepuljen har haft en signifikant effekt det 1. år, nemlig ved at reducere andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik med ca. 4 procentpoint på de deltagende skoler.

6.3 Effekter af skolepuljen: Regression-discontinuity design

Som tidligere nævnt skal en skole opfylde to forskellige kriterier for at blive inviteret til at deltage i skolepuljen. For det første er der i hvert af de seks områder (de fem regioner samt Københavns Kommune) fastsat en grænseværdi for den andel af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik, som skolen minimum skal have haft i perioden 2014-16. For det andet skal der i gennemsnit for årene 2014-16 være over 11 elever på skolen med karakterer under 4 i dansk eller matematik. Det er derfor langt fra tilfældigt, hvilke skoler, der er blevet udvalgt til at indgå i skolepuljen. Til gengæld kan det opfattes som ret tilfældigt, hvor de præcise grænseværdier er kommet til at ligge. Det kan altså eksempelvis antages, at der ikke er systematisk forskel på skoler med lige over og lige under 11 lavt præsterende elever eller mellem skoler, der ligger lige over eller under grænseværdien for andelen af lavt præsterende elever inden for et område. Denne tilfældighed udnytter vi i RD-designet i dette afsnit.

Figur 6.3 viser skolernes placering i forhold til de to kriterier for at blive inviteret. Figuren viser det samme som Figur 6.1 ovenfor, bortset fra at andelen af lavt præsterende elever nu er centreret omkring grænseværdien i det pågældende område. Det vil sige, at man skal være over både den horisontale og den vertikale sorte line for at blive inviteret. Figuren til venstre angiver skolerne, som deltager i puljen, mens figuren til højre viser skolerne, som ikke deltager i puljen. Skoler, der deltager i skolepuljen (trekanter), befinder sig i alle tilfælde over/til højre for de to grænseværdier. Skoler, der ikke deltager i skolepuljen (krydser), befinder sig typisk under/til venstre for de to grænseværdier. Af figuren til højre kan det ses, at der (som beskrevet tidligere) er nogle skoler, som er blevet inviteret til at deltage i puljen, men har sagt nej. Det er de få skoler, der i figuren ligger over og til højre for den sorte linje

Figur 6.3: Skolernes gennemsnitlige andel og antal elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i 2014-16 set i forhold til grænseværdierne for at blive inviteret til skolepuljen



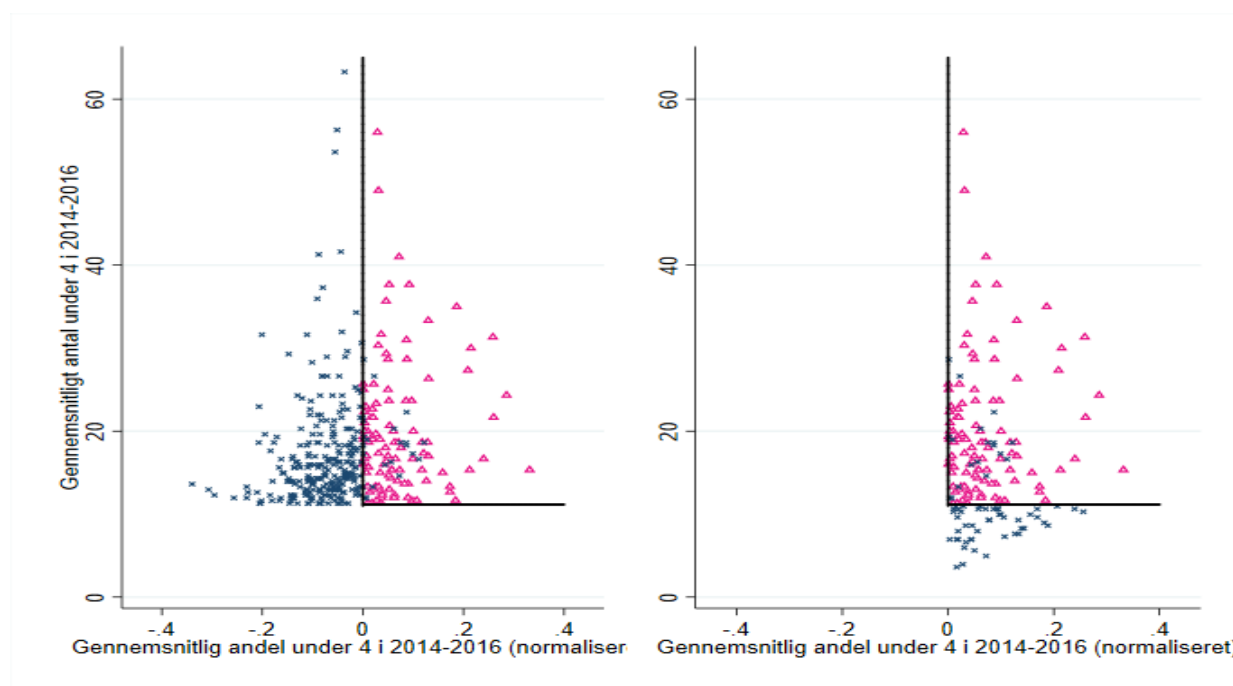
Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Hvert punkt er én folkeskole. Trekanter er skoler, der deltager i skolepuljen. Kryds er skoler, der ikke deltager i skolepuljen. Den vandrette linje angiver det ene kriterium for at blive inviteret til skolepuljen, nemlig at skolen har over 11 elever med karakterer under 4 i dansk og matematik i gennemsnit for årene 2014-16. Den lodrette linje angiver det andet kriterium, nemlig at andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik er over grænseværdien i det pågældende område. X-aksen er centreret, så værdien 0 er lig grænseværdien i det pågældende område.

Figur 6.4 nedenfor viser, hvordan vi på baggrund af de to kriterier, er i stand til at danne to forskellige analytiske samples, som vi kan anvende til at evaluere effekten af skolepuljen.³ Venstredel af figuren inkluderer kun skoler, som opfylder kriteriet om over 11 elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i gennemsnit for årene 2014-16. Skolerne i dette sample inddeles i to grupper – nemlig inviterede og ikke-inviterede skoler – ud fra om andelen af lavt præsterende elever er over eller under grænseværdien i det pågældende område. Højredelen af figuren inkluderer kun skoler, hvor andelen af lavt præsterende elever er over grænseværdien i det pågældende område. Skolerne i dette sample inddeles ligeledes i to grupper – nemlig inviterede og ikke-inviterede skoler – ud fra om antallet af lavt præsterende elever om året er over 11 eller ej.

Vi fokuserer i denne midtvejsrapport udelukkende på analyser foretaget på Sample 1, fordi der er flest datapunkter (skoler) i dette sample, og dermed en forventning om mest præcision i estimaterne.

Figur 6.4: Illustration af to samples til analyser med RD-design omkring de to grænseværdier for invitation til skolepuljen



Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Hvert punkt er én folkeskole. Trekkanter er skoler, der deltager i skolepuljen. Kryds er skoler, der ikke deltager i skolepuljen. Figuren viser de to analytiske samples, som vi bruger til at estimere effekterne ved RD-designet. Figuren til venstre viser sample 1,

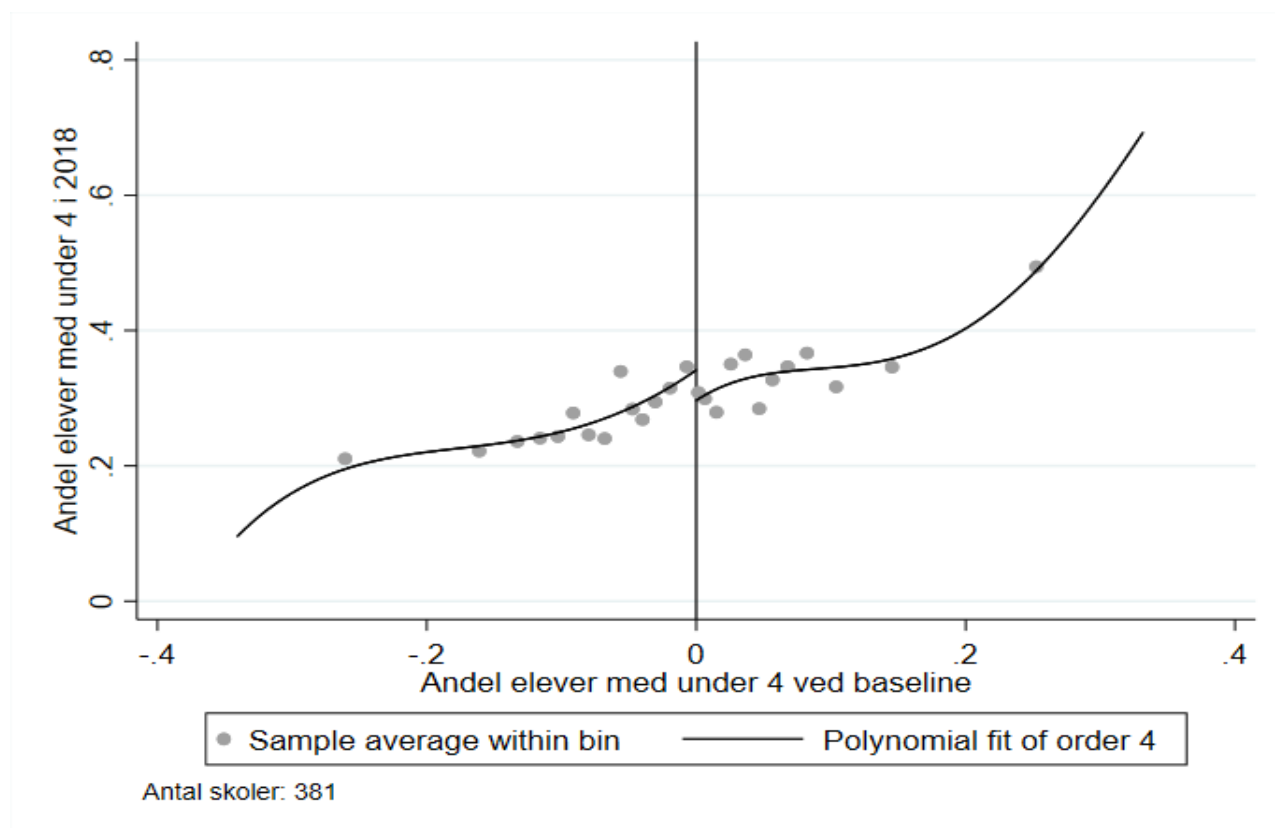
³ Vi følger således Wong et al. 2013, som anbefaler, at de to grænseværdier analyseres i regression discontinuity designs med multiple running scores, hvor running scores ikke måles på samme skala.

hvor der kun indgår skoler med over 11 elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i gennemsnit for årene 2014-16. Figuren til højre viser sample 2, hvor der kun indgår skoler med en andel af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik i gennemsnit for årene 2014-16 på eller over grænselværdien for at blive inviteret i det pågældende område.

Figur 6.5 illustrerer sammenhængen mellem gennemsnitlig andel elever med mindre end 4 i dansk eller matematik ved baseline i 2014-16 (vandret akse) og i 2018 (lodret akse) på skoleniveau. Den sorte lodrette linje angiver grænselværdien for, om skolerne blev inviteret til puljen. De grå punkter angiver den gennemsnitlige andel lavt præsterende i 2018 for grupper af skoler, som inddelt på baggrund af deres score i 2014-16 i grupper af tilsvarende størrelse. Ikke overraskende viser figuren, at der er en positiv sammenhæng mellem andelen af lavt præsterende elever på de to tidspunkter. Det vil sige, at jo højere skolens andel af lavt præsterende elever var før skolepuljen, des højere må den også forventes at være efter skolepuljens 1. år.

Det helt centrale i figuren er imidlertid det ”hop” i regressionsfunktionen, som finder sted omkring den lodrette linje ved værdien 0. Dette spring på ca. 4 procentpoint giver en indikation af, at skolepuljen reducerer andelen af elever med lave karakterer.

Figur 6.5: Sammenhængen mellem andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik ved baseline (2014-16) og i 2018

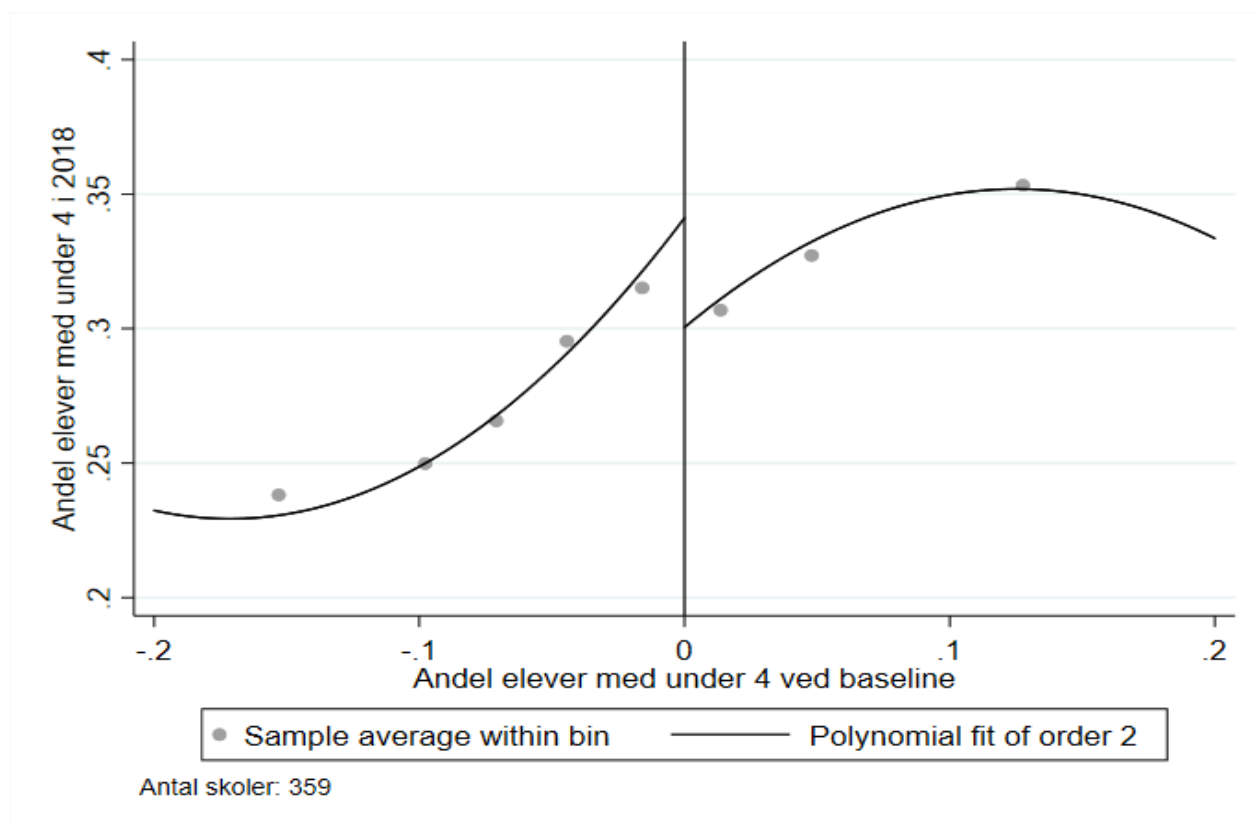


Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Hvert punkt er et gennemsnit for en gruppe af folkeskoler med tilnærmelsesvis samme andel af lavt præsterende elever ved baseline. De to linjer viser det 4. grads polynomium, der bedst estimerer sammenhængen mellem andelen af lavt præsterende elever i henholdsvis 2014-16 og 2018 på henholdsvis ikke-inviterede skoler (til venstre for den lodrette linje) og inviterede skoler (til højre for den lodrette linje).

Figur 6.5 giver et billede af hele populationen. I estimeringerne fokuseres på observationer i et mere snævert vindue omkring grænseværdien. Vi følger her Gelman & Imbens (2018), som anbefaler, at man i regression discontinuity designs anvender observationer relativt tæt på grænseværdien og 2. gradspolynomium frem for globale high-order polynomier. Figur 6.6 svarer til Figur 6.5 bortset fra, at der er "zoomet" tættere ind på området omkring grænseværdien på nul, så det ovennævnte hop på ca. 4 procentpoint er tydeligere. Desuden er sammenhængen her estimeret med et 2. gradspolynomium.

Figur 6.6: Sammenhængen mellem andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik ved baseline (2014-16) og i 2018



Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Hvert punkt er et gennemsnit for en gruppe af folkeskoler med tilnærmelsesvis samme andel af lavt præsterende elever ved baseline. De to linjer viser det 2. gradspolynomium, der bedst estimerer sammenhængen mellem andelen af lavt præsterende elever i henholdsvis 2014-16 og 2018 på henholdsvis ikke-inviterede skoler (til venstre for den lodrette linje) og inviterede skoler (til højre for den lodrette linje).

Nedenfor tester vi, om det nævnte hop er statistisk signifikant. Det gør vi ved hjælp af fire forskellige statistiske modeller med forskellige specifikationer. Resultaterne er angivet i Tabel 6.3. RD-estimatet angiver den estimerede størrelse af springet. Estimatet "-0,03" i Model 1 viser, at hvis man sammenligner to ens skoler, som begge befinder sig netop på grænseværdien for andelen af lavt præsterende elever, men hvor den ene skole er blevet inviteret til skolepuljen, og den anden ikke er blevet inviteret, vil andelen af lavt præsterende elever i 2018 forventes at være 3 procentpoint lavere på den skole, som er blevet inviteret. Plusset ved dette estimat angiver, at resultatet er statistisk signifikant på et 10 %-niveau.

Estimaterne i de tre øvrige modeller har alle nogenlunde samme størrelse som estimatet i Model 1, nemlig at sandsynligheden for at en elev får karakterer under 4 i dansk eller matematik er 2-4 procentpoint lavere på skoler, som er inviteret til skolepuljen. Disse estimater er imidlertid alle statistisk insignifikante. Dette hænger sammen med, at estimaterne er mindre præcist estimerede end Model 1, bl.a. fordi Model 3 og 4 baserer sig på færre observationer end Model 1.

Tabel 6.3: RD-analyse af effekten af at være inviteret til skolepuljen på, om en elev får under 4 i dansk eller matematik. Fire forskellige modeller.

	Model 1 Andel < 4	Model 2 Andel < 4	Model 3 Andel < 4	Model 4 Andel < 4
RD-estimat	-0,03 ⁺ (0,02)	-0,04 (0,03)	-0,03 (0,03)	-0,02 (0,03)

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$.

Model 1: Estimerer en lineær specifikation (triangular kernel), som tillader forskellig hældning på begge sider af grænseværdien, og afgrænser analysen til observationer, som ligger maksimalt 0,2 fra grænseværdien. Model 2: Som Model 1, men med en kvadratisk specifikation. Model 3: Estimerer ligesom Model 1 en lineær specifikation, men bruger en datadrevet algoritme til at bestemme det vindue af observationer, som indgår i analysen. Model 4: Som Model 3, men med en kvadratisk specifikation.

Samlet indikerer effektanalyserne med RD-designet, at skoler der er inviteret til at deltage i skolepuljen, alt andet lige i gennemsnit har reduceret andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik med ca. 2-4 procentpoint på de deltagende skoler, i forhold til ikke-deltagende skoler som var lige på grænsen til at blive inviteret.

Den foregående RD-analyse viser effekten af at blive *inviteret* til skolepuljen. Som tidligere beskrevet var det imidlertid ikke alle inviterede skoler, som endte med at deltage. Vi kan estimere effekten af at *deltage* i puljen ved at bruge et såkaldt fuzzy regression discontinuity design (Fuzzy RDD). Tabel 6.4 viser resultaterne af at deltage i puljen. Model 1 viser ændringen i *sandsynligheden* for at deltage i skolepuljen som følge af, om man var over/under grænseværdien for andelen af lavt præsterende elever ved baseline (og dermed var inviteret til puljen). Sandsynligheden for at deltage stiger med 87 procentpoint ved grænseværdien, hvilket afspejler, at ingen under grænsen deltog og langt de fleste inviterede faktisk endte med at deltage (jf. figur 6.4). Model 2-3 estimerer effekten af at deltage (for skolerne, som faktisk valgte at deltage) på tværs af forskellige specifikationer. Disse estimater varierer mellem 4 og 5 procentpoint. Modellerne er forbundet med en vis statistisk usikkerhed, og det er således kun Model 2, som er statistisk signifikant.

Tabel 6.4: Fuzzy RD-analyse af effekten af at være inviteret til skolepuljen på skolens andel af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik. Fire forskellige modeller.

	Model 1 Indsats	Model 2 Andel < 4	Model 3 Andel < 4
RD-estimat	0,87** (0,06)	-0,04+ (0,02)	-0,05 (0,03)

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: $^+ p < 0.10$, $^* p < 0.05$, $^{**} p < 0.01$.

Model 1: Estimerer en lineær specifikation (triangular kernel), hvor deltagelse i skolepuljen er outcome. Model 2: Estimerer en lineær specifikation (triangular kernel), som tillader forskellig hældning på begge sider af grænseværdien, og afgrænser analysen til observationer, som ligger maksimalt 0,2 fra grænseværdien, hvor andel lavtpræsterende er outcome. Model 3: som Model 2, men med en kvadratisk specifikation.

6.4 Effekter af skolepuljen: Sammenfatning

Vi har i dette kapitel estimeret effekten af skolepuljen efter det 1. år ved hjælp af to forskellige analysedesigns, der begge er velegnede til at håndtere de analytiske udfordringer forbundet med, at de skoler, der er inviteret til at deltage i skolepuljen, alle har nogle bestemte karakteristika. Det ene design (DID kombineret med matching) giver de mest præcise estimater, men har lidt større usikkerhed om, hvorvidt andre faktorer end selve skolepuljen kan have betydning for den estimerede effekt (dvs. lidt lavere intern validitet). Det andet design (RD) har meget høj intern validitet, men med lidt mindre præcise estimater og lidt lavere generaliserbarhed, fordi den kun medtager skoler tæt på grænseværdien for at blive inviteret. Hvis de to analyser ”peger i samme retning” giver det altså øget tro på, at estimaterne for effekten af skolepuljen er både præcise, troværdige og kan generaliseres til hele puljen.

Samlet set tyder effektanalyserne på, at skolepuljen har medført en reduktion i andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik på 2-5 procentpoint på de inviterede/deltagende skoler. I nogle af de statistiske modeller er effekten statistisk signifikant, mens den i andre modeller er behæftet med større statistisk usikkerhed. I de kommende år vil vi supplere analyserne med data fra skolepuljens 2. og 3. år, hvilket forventes at medføre endnu mere præcise resultater. Om to år er vi derfor formentlig meget klogere på den samlede effekt af skolepuljen set over alle tre år.

Resultaterne i dette kapitel tyder altså på, at skolepuljen har en vis effekt i forhold til at reducere andelen af lavt præsterende elever. Disse analyser kan ikke svare på, *hvorfor* skolepuljen har medført denne reduktion, herunder om det skyldes den økonomiske pulje, inspirationsprogrammet eller en kombination. Her henvises vi i stedet til resultaterne af virkningsevalueringen i kapitel 4 og 5. Samtidig kan resultaterne i dette kapitel heller ikke svare på, om deltagelse i skolepuljen har andre ikke-intenderede effekter på de deltagende skoler. Det ser vi nærmere på i næste kapitel.

7. Har skolepuljen ikke-intenderede effekter?

Der er en risiko for, at skolepuljen kan medføre en række ikke-intenderede (negative) konsekvenser. Efter det 1. år er der imidlertid ikke noget, der tyder på, at deltagelse i skolepuljen går ud over elevernes trivsel eller de faglige resultater for fagligt stærke elever, elever på andre årgange end 9. årgang eller elevernes karaktergennemsnit i engelsk. Der er heller ikke noget, der tyder på omfattende strategisk adfærd fra skolernes side, når det handler om at indskrive eller flytte elever. Endelig indikerer resultaterne, at skolepuljen har løftet eleverne i dansk mere end i matematik.

Som det fremgår af kapitel 5 peger medarbejdere og ledere på skoler, der deltager i skolepuljen, på en række potentielle negative effekter af at deltage i skolepuljen, som ikke har været intentionen med puljen. De oplever eksempelvis, at skolepuljens fokus på at løfte de fagligt svage elever i udskolingen kan medføre, at der er mindre fokus på de fagligt stærke elever, på elever på andre årgange end 9. klasse eller på elevernes trivsel. Det modsatte kan også tænkes at være muligt, nemlig at deltagelse i skolepuljen har en positiv afsmittende effekt for andre elever eller på andre fag end dansk og matematik. I dette kapitel analyserer vi derfor, om det 1. år af skolepuljen har haft konsekvenser for andre outcomes end netop andelen af elever med karakterer under 4 i dansk og matematik.

Til at analysere, om skolepuljen har ikke-intenderede effekter, benytter vi de samme designs for effektevaluering som i kapitel 6. Vi fokuserer imidlertid på at afrapportere resultaterne af DID-analyserne med matching, fordi disse estimater har størst statistisk power og dermed er mere præcise.

7.1 Har skolepuljen betydning for andelen af elever, der får karakterer under henholdsvis 2, 7 og 10 i dansk eller matematik?

Det eneste, som har betydning for, om deltagerne i skolepuljen får udbetalt præmien eller ej, er, om de reducerer andelen af elever, der får under karakteren 4 i dansk eller matematik. Skolerne bliver ikke belønnet for at løfte eleverne fra fx 00 til 02 eller fra 7 til 10. Man kan altså forestille sig, at skolerne fokuserer mest på at løfte eleverne fra 02 til 4 i dansk og matematik. Som det første ser vi derfor på, om deltagelse i skolepuljen har betydning for andelen af elever, der får karakterer under henholdsvis 2, 7 og 10 i enten dansk eller matematik.

Resultaterne fremgår af Tabel 7.1 nedenfor. Tabellen viser DID-estimatet i 2018 for den matchede sample (svarende til kolonne 2 i Tabel 6.3). Koefficienterne i alle modeller er tæt på nul. Det tyder derfor *ikke* på, at løftet af elever omkring gennemsnittet 4, som vi så i forrige afsnit, er sket på bekostning af elever med højere eller lavere gennemsnit i enten dansk og matematik.

Tabel 7.1: Er der forskel på udviklingen i andelen af elever med karakterer under hhv. 2, 7 og 10 i dansk eller matematik mellem deltager og ikke-deltager skoler (med matching)?

	Under 2	Under 7	Under 10
Forskel i udvikling fra baseline til 2018 for hhv. deltager- og ikke-deltagerskoler	-0,02 (0,01)	-0,01 (0,02)	-0,00 (0,01)
Antal skoler	281	281	281
Observationer	1.405	1.405	1.405

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

Samlet set tyder dette på, at skolepuljen har størst effekt, når det handler om at løfte elever fagligt fra 2 til op over 4. Dette er helt i overensstemmelse med de teoretiske forventninger i forhold til det økonomiske incitament. Omvendt er der ikke noget, der tyder på, at deltagelse i skolepuljen har en negativ effekt på det faglige niveau for hverken de elever, der får karakterer under 2, eller for de fagligt stærkeste elever.

7.2 Har skolepuljen betydning for elevernes samlede karaktergennemsnit i dansk, matematik og engelsk?

Det er også relevant at undersøge, om deltagelse i skolepuljen har betydning for elevernes samlede karaktergennemsnit. Vi så i kapitel 6, at deltagelse i skolepuljen i gennemsnit medfører en reduktion i andelen af elever, der får karakterer under 4 i dansk eller matematik. Hvis dette sker uden at elevernes samlede karaktergennemsnit stiger, må det betyde, at der er elever andre steder i distributionen, som får lavere karakterer i dansk eller matematik. Om dette er tilfældet undersøger vi nedenfor. Vi undersøger desuden, om deltagelse i skolepuljen påvirker elevernes karaktergennemsnit i engelsk, hvilket man ikke umiddelbart skal forvente, men det er et tjek for, om skolepuljens fokus på dansk og matematik er gået ud over et andre fag. Vi har valgt resultaterne i netop engelsk, da det er det eneste andet fag, hvor der er bundne prøver, som ikke ændrer sig i perioden 2014-2018.

I dette afsnit præsenterer vi for overskuelighedens skyld alene DID-analyserne i den matchede stikprøve, da de som nævnt er de statistisk mest sikre.

Tabel 7.2 viser estimerne for forskellen i udvikling fra baseline til 2018 for hhv. deltager- og ikke-deltager-skoler. Her ser vi, at deltager-skolerne har hævet elevernes karaktergennemsnit i dansk med 0,2 point på 7-trinsskalaen i forhold til ikke-deltager-skolerne. Der er tale om en statistisk signifikant stigning på et 5 %-niveau. Resultaterne indikerer også en lille stigning i karaktergennemsnittet i matematik, men dette resultat er insignifikant. Samlet tyder disse to resultater altså på, at deltagelse i skolepuljen primært har haft en positiv effekt for elevernes faglige niveau i dansk.

Der er ingen tegn på, at deltagelse i skolepuljen samlet har haft nogen betydning for elevernes karaktergennemsnit i engelsk, hvilket indikerer, at fokus på dansk og matematik ikke er sket på bekostning af undervisningen i engelsk.

Tabel 7.2: Er der forskel på udviklingen i elevernes karaktergennemsnit i hhv. dansk, matematik og engelsk mellem deltager og ikke-deltager skoler (med matching)?

	Dansk	Matematik	Engelsk
Forskel i udvikling fra baseline til 2018 mellem deltager- og ikke-deltagerskoler	0,20* (0,10)	0,04 (0,12)	-0,02 (0,12)
Gennemsnit for ikke-deltagerskoler ved baseline	6,08** (0,05)	5,53** (0,07)	7,18** (0,07)
Antal skoler	281	281	281
Observationer	1.404	1.405	1.404

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, ^{*} $p < 0.05$, ^{**} $p < 0.01$

7.3 Har skolepuljen betydning for skolernes elevsammensætning i 9. klasse?

Som nævnt i kapitel 5, kan de deltagende skoler komme i et dilemma, når det handler om at optage nye elever med faglige vanskeligheder. Hvis der bliver indskrevet en ny elev på skolen, som får under 4 i dansk eller matematik, kan det i sidste ende betyde, at skolen ikke får den økonomiske præmie. Det modsatte er tilfældet, hvis en fagligt svag elev forlader skolen i 9. klasse eller bliver flyttet til en specialklasse (som ikke indgår i beregningsgrundlaget for udbetaling af præmien). Spørgsmålet er, om den slags overvejelser har betydning for skolernes adfærd. Hvis dette er tilfældet, vil det betyde, at elevsammensætningen i 9. klasse udvikler sig anderledes på de deltagende skoler end på ikke-deltagende skoler. Det undersøger vi her ved hjælp af fire forskellige indikatorer, nemlig elevernes gennemsnitsalder, kønsfordeling, herkomst og antal specialklasseelever.

Resultaterne af DID-analyserne vedrørende udviklingen i skolernes elevsammensætning fremgår af Tabel 7.3. Hovedresultaterne fremgår af rækken med forskel i udvikling fra baseline til 2018 for hhv. deltager- og ikke-deltagerskoler. De negative estimater for alder og drenge viser, at gennemsnitsalderen og andelen af drenge er faldet en anelse mere på deltagerskoler end på ikke-deltagerskoler. De positive estimater for andelen af elever med indvandrerbaggrund og andelen af elever, der ikke går i en normalklasse, viser at disse andele er steget en anelse på deltagerskoler i forhold til ikke-deltagerskoler. I alle fire tilfælde er resultaterne imidlertid insignifikante. Det betyder, at vi ikke med en rimelig statistisk sikkerhed kan sige, at der er nogen forskel på udviklingen mellem deltager- og ikke-deltagerskoler. Der er altså på nuværende tidspunkt ikke noget, der tyder på omfattende strategisk adfærd fra skolernes side, når det handler om at indskrive eller flytte elever.

Tabel 7.3: Er der forskel på udviklingen i skolernes elevsammensætning (alder, køn, herkomst og specialklasselever) ved afslutning af 9. klasse mellem deltager og ikke-deltager skoler (med matching)?

	Gns. alder	Drenge	Indvandrer- baggrund	Ikke i nor- malklasse
Forskel i udvikling fra baseline til 2018 mellem deltager- og ikke-deltagerskoler	-0,01 (0,02)	-0,02 (0,02)	0,01 (0,01)	0,23 (0,34)
Gennemsnit for ikke-deltagerskoler ved baseline	15,72** (0,01)	0,51** (0,01)	0,29** (0,03)	1,20** (0,21)
Antal skoler	281	281	281	281
Observationer	1.405	1.405	1.405	1.405

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, ^{*} $p < 0.05$, ^{**} $p < 0.01$

7.4 Har skolepuljen betydning for elevernes faglige resultater i indskoling og på mellemtrin?

Som det fremgår af kapitel 5, har der været en tendens til, at deltagende skoler har øget deres fokus på gruppen af fagligt svage elever i udskoling. Det kan tænkes, at dette øgede fokus på denne målgruppe, kan medføre, at andre målgrupper på skolen - herunder elever i indskoling og på mellemtrinnet - får færre ressourcer og mindre opmærksomhed fra ledelsen. Hvis dette er tilfældet, kan det i sidste ende have negative konsekvenser for elevernes testresultater på de øvrige årgange. Om dette er tilfældet, undersøger vi nedenfor.

Tabel 7.4 viser resultaterne. Ingen af disse forskelle er statistisk signifikante. Selvom det er bemærkelsesværdigt, at deltagerskolerne har haft en dårligere udvikling end ikke-deltagerskolerne i alle de seks undersøgte nationale test, så kan vi på nuværende tidspunkt ikke afvise, at det skyldes tilfældige statistiske udsving. Det bliver interessant at følge udviklingen i disse resultater i de næste to år af skolepuljen, hvor vi formentlig kan opnå mere præcise estimater.

Tabel 7.4: Er der forskel på udviklingen i skolernes resultater i de nationale test mellem deltager og ikke-deltager skoler (med matching)?

Klassetrin	Danske (læsning)			Matematik	
	2.	4.	6.	3.	6.
Forskel i udvikling fra baseline til 2018 for hhv. deltager- og ikke-deltagerskoler	-0,04 (0,06)	-0,05 (0,04)	-0,05 (0,06)	-0,02 (0,05)	-0,04 (0,05)
Gennemsnit for ikke-deltagerskoler ved baseline	-0,19** (0,04)	-0,17** (0,04)	-0,23** (0,03)	-0,22** (0,04)	-0,27** (0,03)
Observationer	1.368	1.371	1.379	1.368	1.379

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Test scores i de nationale test er standardiseret så de har gennemsnit på 0 og standardafvigelse på 1 for hver test. Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, ^{*} $p < 0.05$, ^{**} $p < 0.01$

7.5 Har skolepuljen betydning for elevernes trivsel socio-emotionelle kompetencer?

Endelig fremgår det af kapitel 5, at nogle lærere mener, at deltagelse i skolepuljen kan lægge et ekstra stort pres på eleverne, fordi deres resultater ved folkeskolens prøver kan få store økonomiske konsekvenser for skolen. Som sagt er der dog ikke noget i de gennemførte elevinterview, der tyder på, at eleverne har oplevet et ekstra stort pres i forbindelse med skolepuljen. Nedenfor undersøger vi, om der er tegn på, at deltagelse i skolepuljen har konsekvenser for elevernes trivsel og socio-emotionelle kompetencer målt ved den nationale trivselsmåling.

Tabel 7.5 viser, at eleverne i 9. klasse på deltagerskolerne faktisk har haft en mere positiv udvikling i deres svar i den nationale trivselsmåling end på de sammenlignelige ikke-deltagerskoler. Dette gælder på alle fire dimensioner, som vi måler: Trivsel, Samvittighedsfuldhed (på engelsk *conscientiousness*), Venlighed (på engelsk *Agreeableness*) og positive emotioner (på engelsk *Emotional Stability*).⁴ Der er imidlertid kun ét ud af de fire resultater, som er statistisk signifikant på 5 %-signifikansniveau, nemlig resultatet for Venlighed. Det betyder, at resultaterne er behæftet med statistisk usikkerhed. Det skal understreges, at når vi undersøger så mange mulige sammenhænge, som vi gør i denne rapport, kan der opstå statistisk signifikante resultater, som skyldes tilfældige udsving i data. Den positive sammenhæng mellem deltagelse i skolepuljen og elevernes Venlighed skal derfor fortolkes med varsomhed. Vi kan i hvert fald foreløbigt konstatere, at der ikke er noget der tyder på, at deltagelse i skolepuljen går ud over elevernes trivsel og socio-emotionelle kompetencer. Vi vil naturligvis følge udviklingen i elevernes trivsel i de næste to år med skolepuljen.

Tabel 7.5: Er der forskel på udviklingen i elevernes trivselsmålinger i 9. klasse mellem deltager og ikke-deltager skoler (med matching)?

	Trivsel i skole og klasse	Samvittighedsfuld	Venlighed	Positive emotioner
Forskel i udvikling fra baseline til 2018 for hhv. deltager- og ikke-deltagerskoler	0,02 (0,06)	0,03 (0,04)	0,09* (0,04)	0,04 (0,05)
Gennemsnit for ikke-deltagerskoler ved baseline	-0,22** (0,02)	-0,06** (0,02)	-0,00 (0,01)	0,00 (0,02)
Observationer	1.076	1.076	1.076	1.076

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: De fire mål er standardiserede med gennemsnit på 0 og standardafvigelse på 1 for hvert mål. Standardafvigelser er angivet i parentes. Signifikansniveauer: + $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

⁴ Validering af disse tre mål for socio-emotionelle kompetencer er præsenteret i Andersen et al. (2019).

8. Referencer

- Andersen, Lotte Bøgh; Mads Leth Felsager Jakobsen; Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (2010), *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. ViaSystem: Aarhus og København.
- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press. Princeton & Oxford.
- Andersen, Simon Calmar, Miriam Gensowski, Steven Ludeke og Oliver John (2019). "There is a Stable Relationship Between Personality and Academic Performance from Childhood through Adolescence. An original study and direct replication in hundred-thousand-person samples." Working paper, Aarhus Universitet.
- Gelman, Andrew & Imbens, Guido (2018) Why High-Order Polynomials Should Not Be Used in Regression Discontinuity Designs, *Journal of Business & Economic Statistics*, DOI: 10.1080/07350015.2017.1366909
- Iacus, S., King, G., & Porro, G. (2012). *Causal Inference without Balance Checking: Coarsened Exact Matching*. *Political Analysis*, 20(1), 1-24. doi:10.1093/pan/mpr013
- Wong, Vivian C., Peter M. Steiner & Thomas D. Cook (2013), *Analyzing Regression-Discontinuity Designs With Multiple Assignment Variables: A Comparative Study of Four Estimation Methods*.

Appendiks A: Metode

A.1 Registeranalyser

Populationen for de registerbaserede analyser er baseret på en liste udleveret af Undervisningsministeriet, der indeholder de 919 skoler, som var i betragtning til at blive inviteret til deltagelse i skolepuljen. Disse data er sammenkoblet med en række andre datakilder på individniveau:

- For det første er der koblet med karakterregisteret for årene 2014-2018, som indeholder alle folkeskolens prøver i 9. klasse. De bundne prøver i matematik, dansk og engelsk er inkluderet. I de tilfælde, hvor en elev har taget sygeeksamen, er karakteren fra denne brugt.
- For det andet er der koblet med grunddata fra Danmarks Statistik omkring elevernes alder, køn og herkomst.
- For det tredje er data sammenkoblet med informationer fra nationale tests og nationale trivselsmålinger. Begge dele er udleveret af Undervisningsministeriet.

Efter at alle datakilder er sammenkoblet, er skoler, der ikke har mindst én normalklasseelev til folkeskolens prøver i hvert af årene 2014-2018, sorteret fra. Dette resulterer i et balanceret panel på 818 skoler. Ud af de 104 deltagende skoler, er der en skole der ikke optræder i det balancerede panel, da den ændrer institutionsnummer i perioden.⁵ Tabel A viser en oversigt over antal skoler i grunddata samt antal skoler og elever i det endelige datasæt, som vi bruger i analyserne.

Tabel A: Antal skoler i grunddata og antal skoler og elever i endeligt datasæt

	Skoler i grunddata	Skoler i endeligt datasæt	Elever i endeligt datasæt
Ikke inviteret	792	697	175.209
Inviteret, men deltager ikke	23	18	3.897
Deltager i skolepuljen	104	103	25.930
Total	919	818	205.036

Kilde: Data fra STUK og Danmarks Statistik.

⁵ Det er ikke muligt via registerdata at identificere eleverne på den pågældende skole i 2018, fordi skolen er slået sammen med en anden skole.

Beregning af andel elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik

Beregningen af skolernes andel og antal af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik beregnes på samme måde, som ligger til grund for Undervisningsministeriets udvælgelse af skoler til og udbetaling af præmier i skolepuljen. Beregningen tager udgangspunkt i de seks bundne prøver i 9. klasse i henholdsvis dansk og matematik, nemlig:

- FP9 Dansk, mundtlig
- FP9 Dansk, skriftlig fremstilling
- FP9 Dansk, retskrivning
- FP9 Dansk, læsning
- FP9 Matematik uden hjælpemidler
- FP9 Matematik med hjælpemidler

Først udregnes gennemsnittet af karaktererne af henholdsvis de fire prøver i dansk og de to prøver i matematik for alle normalklasseelever. Hvis begge disse gennemsnit er 4,0 eller derover bliver en variabel kodet til værdien 1. Hvis ét af de to gennemsnit er under 4,0 (eller ikke alle prøver er taget) kodes variabelen til værdien 0. Skolens andel af lavt præsterende elever udregnes derefter som gennemsnittet af denne variabel på skoleniveau for et givent år.

A.2 Spørgeskemaundersøgelser og skolernes egne afrapporteringer

TrygFondens Børneforskningscenter gennemfører i hvert af skolepuljens tre år (2018-2020) to spørgeskemaundersøgelser, nemlig én blandt de deltagende skolers ledelse og én blandt lærere i udskolingen på de deltagende skoler. Nedenfor beskriver vi kort fremgangsmåden og datagrundlaget i de to spørgeskemaundersøgelser i 2018.

Spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere

Ledelsen på 250 folkeskoler er blevet inviteret til at deltage i en spørgeskemaundersøgelse om skolepuljen. De 250 skoler består af:

- 104 skoler, der deltager i skolepuljen
- 22 skoler, der er inviteret men har sagt nej til at deltage i skolepuljen
- 124 skoler, der ikke er inviteret til at deltage i skolepuljen. De 124 skoler er blevet inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen, hvis de både havde en forholdsvis stor andel og stort antal elever der ikke havde fået karakteren 4 i både dansk og matematik, men stadig ikke nok til at blive inviteret til deltagelse i skolepuljen. Specifikt er de blevet inviteret, hvis de lå mindre end 0,40 standardafvigelser under cut-off på både antal og andel elever med karakteren 4 i dansk og matematik.

Dataindsamlingen er foregået i perioden 25. maj – 22. juni 2018. Invitationen til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen er sendt pr. e-mail til skolens leder med en opfordring til, at ”skolelederen eller en anden person fra skolens ledelse med viden om undervisningen i udskolingen” besvarer spørgeskemaet. Der er i løbet af dataindsamlingsperioden udsendt to påmindelser til de skoler, som endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet.

144 skoler har besvaret spørgeskemaet, svarende til en samlet svarprocent på 58 pct. Besvarelsene fordeler sig med 81 fra deltagende skoler (78 pct.), 8 fra skoler, der har sagt nej til at deltage (36 pct.), og 55 fra skoler, der ikke er inviteret (44 pct.). Der er således tale om en meget tilfredsstillende svarprocent blandt de deltagende skoler, hvorimod svarprocenterne for de to øvrige grupper af skoler er lave. Det betyder, at resultaterne vedrørende de ikke-deltagende skoler skal fortolkes ekstra varsomt, da vi ikke nødvendigvis kan antage, at besvarelsene er repræsentative for alle ikke-deltagende skoler.

Spørgeskemaundersøgelse blandt lærere i udskolingen

Lærerne på de samme 250 skoler, som er inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleledere (se ovenfor), er også blevet inviteret til at deltage i en spørgeskemaundersøgelse om skolepuljen.

Dataindsamlingen er foregået i perioden 25. maj – 22. juni 2018. Invitationen til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen er sendt pr. e-mail til skolens leder, som blev opfordret til at sende linket til spørgeskemaet videre til ”de af skolens medarbejdere, som underviser i dansk og matematik i udskolingen”.

I alt har 407 personer besvaret spørgeskemaet. De fordeler sig på 110 skoler. Det svarer til, at mindst én lærer har svaret på 44 pct. af skolerne. Igen er variationen stor med hensyn til de tre grupper af skoler, idet mindst én lærer har svaret på 65 pct. af de deltagende skoler, på 23 pct. af de skoler, der har sagt nej til at deltage, og på 30 pct. af de skoler, der ikke er inviteret.

Vi har ingen oplysninger om, hvor mange lærere, der har modtaget et link til spørgeskemaet fra deres leder og kan derfor heller ikke beregne en samlet svarprocent. Vi kan imidlertid konstatere, at på 71 pct. af skolerne har under fem lærere svaret. Dette kan indikere, at spørgeskemaet i mange tilfælde er sendt til et mindre antal lærere på skolen. Flere skoleledere har da også oplyst, at de kun har videresendt linket til én eller nogle få udvalgte lærere i udskolingen. Konsekvensen er, at vi ikke nødvendigvis kan antage, at besvarelsene er repræsentative for alle dansk- og matematiklærere i udskolingen på de pågældende skoler. En anden konsekvens er, at en relativ stor andel af besvarelsene kommer fra nogle få skoler. 114 besvarelser (svarende til 28 pct. af besvarelsene) kommer fra de 10 procent af skolerne, der har flest besvarelser. For at undgå, at resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen primært er influeret af besvarelser fra disse skoler, har vi beregnet et gennemsnit af lærernes besvarelser på hver skole. Gennemsnittet er beregnet ved at tildele hver svarmulighed fra 0 til 4 point, fx ”helt uenig” = 0, ”uenig” = 1, ”hverken enig eller uenig” = 2, ”enig” = 3 og ”helt enig” = 4. Skoler med én besvarelse vægter således lige så meget i det samlede resultat som skoler med mange besvarelser.

Samlet set skal resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen blandt lærere fortolkes varsomt, da de deltagende lærere ikke nødvendigvis udgør et repræsentativt udsnit af dansk- og matematiklærere i udskoling. Vi anvender derfor alene resultaterne til at generere mulige hypoteser, som kan undersøges nærmere med andre datakilder eller i de kommende år.

A.3 Casestudier på otte skoler

Den kvalitative del af virkningsevalueringen bygger på casebesøg og interviews på otte folkeskoler. Formålet med casebesøgene er at belyse de mekanismer, vi formoder er på spil som følge af skolepuljen, hvilket giver en mulighed for at få indblik i, hvordan skolepuljens virkemidler *opleves* på skolerne, og hvordan der *skabes mening* for ledelse og medarbejdere i arbejdet med at omsætte skolepuljens virkemidler til praksis.

De otte skoler er udvalgt og inviteret til at være caseskole ud fra et ønske om at belyse skolernes arbejde med skolepuljen bedst muligt på tværs af Danmark. Der er fire skoler, der er med i både skolepuljen og inspirationsprogrammet (to øst for Storebælt og to vest for Storebælt), to skoler, der kun er med i skolepuljen og ikke i inspirationsprogrammet (én øst for Storebælt og én vest for Storebælt), én skole, der er blevet inviteret til at deltage i Skolepuljen men har takket nej og én skole, der ikke er blevet inviteret til at deltage i Skolepuljen, men hvor elevsammensætningen ligner de inviterede skolars elevsammensætning.

Ud over skolernes lokalitet, er caseskolerne også udvalgt ud fra hvor stor en andel af deres elever, der i perioden 2014-2016 fik under fire i karakter, og ikke mindst deres selvrapporterede deltagelse i inspirationsprogrammet.

Hver caseskole får årligt ét besøg i forbindelse med den kvalitative virkningsevaluering, og hvert besøg er bygget op omkring en serie af interviews:

- Skoleledelse: Interview eller gruppeinterview med 1-3 personer
- Faglige ressourcepersoner: Interview eller gruppeinterview med 1-3 personer
- Lærere: Fokusgruppe med 6-8 personer
- Elever: 2 Interview eller par-interview
- Den kommunale forvaltning: 1-2 personer (Telefoninterview)

Interviewene bygger på semistruktureret interviewguides, der overordnet kommer omkring de samme temaer tilpasset de enkelte aktørers niveau af involvering i skolepuljen:

- Forvaltningens oplevelse, strategi og praksis i relation til skolepuljen.
- Skolens problemforståelse: Beskrivelse af skolens vilkår forud for deltagelse i skolepuljen.
- (Ved første besøg) Eksisterende tiltag og redskaber: Beskrivelse af skolens eksisterende strategi forud for deltagelse i skolepuljen.
- Overvejelser i forbindelse med tilbud om deltagelse.

- Lærernes forståelse af egen professionelle kapacitet: Beskrivelse af oplevede redskaber og ressourcer i det eksisterende arbejde.
- Rolleforståelse og motivation: Beskrivelse af, hvilken rolle lærerne selv oplever at have i arbejdet med at løfte de faglige svage elever.
- Implementeringsstrategi / ledelsesstrategi: Beskrivelse af de overvejelser skolen har gjort sig i forbindelse med igangsættelsen (og fortsættelsen) af aktiviteter.
- Igangsættelse af aktiviteter: Beskrivelse af de igangsatte aktiviteter.
- Vurdering af aktiviteternes virkning: Beskrivelse af skolens opfattelse af, hvordan de igangsatte aktiviteter har fungeret.
- Vurdering af evt. krydspres eller negative omkostninger: Beskrivelse af mulige negative effekter eller omkostninger
- Elevernes oplevelse af aktiviteter og udbytte før og under deltagelsen.

Alle interviews er blevet optaget til efterfølgende transskription og kodning efter kodeguide i Nvivo.

Ud over interviews har hver caseskole bidraget med relevante dokumenter så som beskrivelser af indsatser for fagligt svage elever, undervisningsplaner, undervisningsmateriale m.m. Dette er dog ikke inddraget i den første midtvejsevaluering grundet tid.

A.4 Regression Discontinuity Design

Tabel A.4.1: RD-analyse af effekten af at være inviteret til skolepuljen på baggrundsinformationer.

	Model 1 Herkomst	Model 2 Dreng	Model 3 Alder	Model 4 National test (Matematik)	Model 5 National test (Læsning)
RD-estimat	0.02 (0.03)	-0.00 (0.01)	-0.01 (0.02)	0.04 (0.05)	0.04 (0.05)

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngebuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$.

Estimerer en lineær specifikation (triangular kernel), som tillader forskellig hældning på begge sider af grænseværdien, og afgrænser analysen til observationer, som ligger maksimalt 0,2 fra grænseværdien.

Tabel A.4.2: Placebo RD-analyse af effekten af at være inviteret til skolepuljen på, om en elev får under 4 i dansk eller matematik i 2017. Fire forskellige modeller.

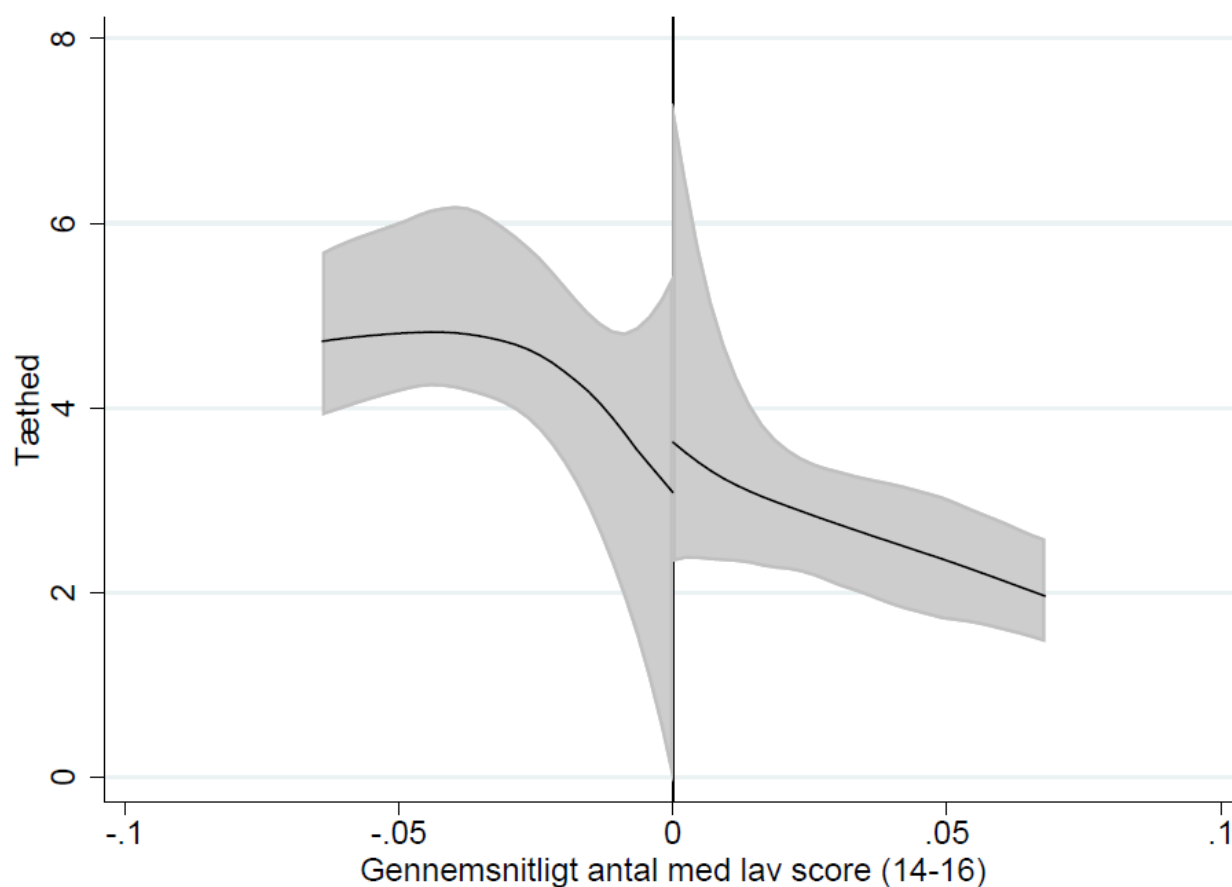
	Model 1 Andel < 4	Model 2 Andel < 4	Model 3 Andel < 4	Model 4 Andel < 4
RD-estimat	0.01 (0.02)	0.01 (0.03)	0.00 (0.03)	-0.01 (0.04)

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Klyngerobuste standardfejl på skoleniveau er angivet i parentes. Signifikansniveauer: ⁺ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$.

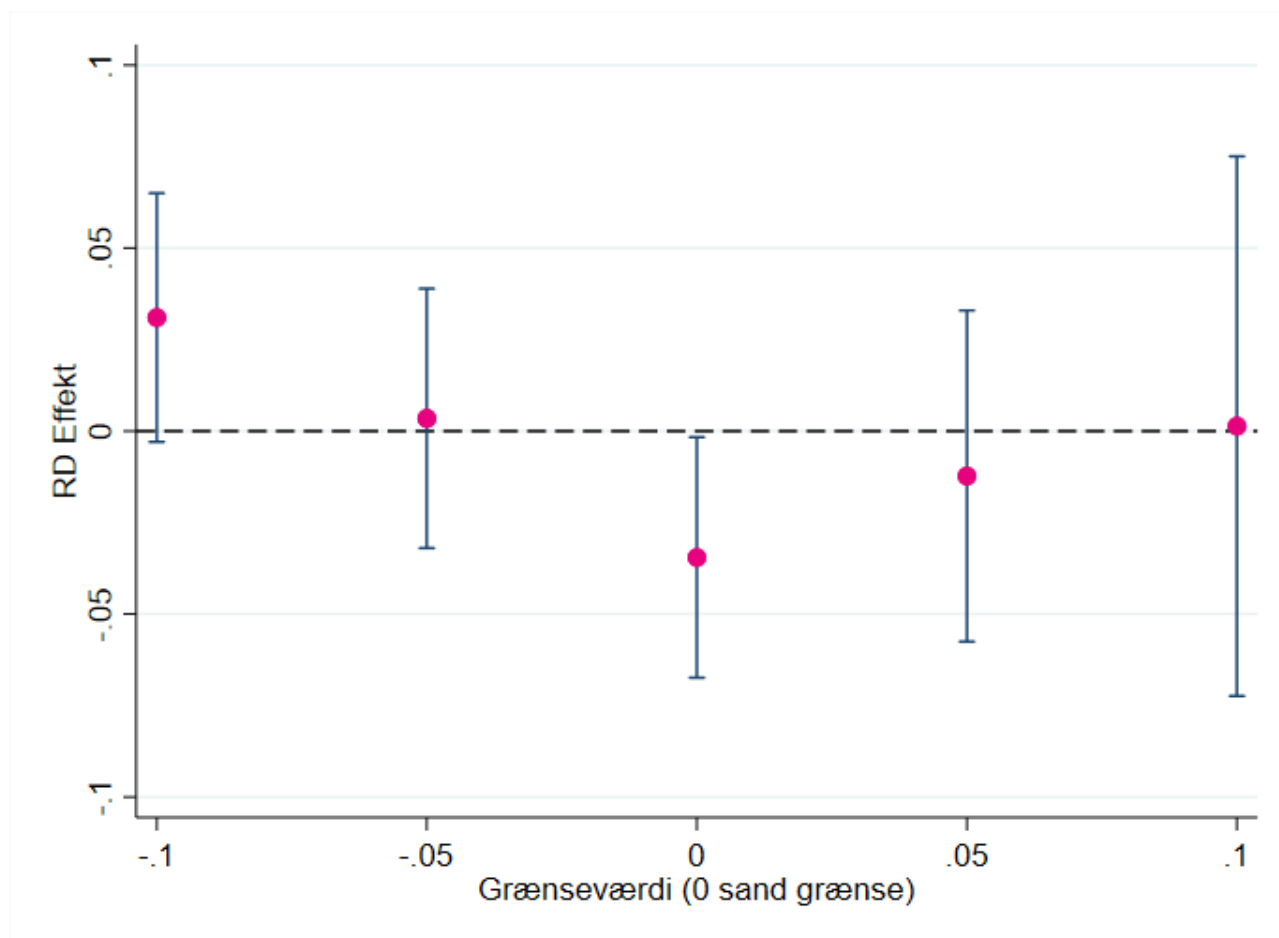
Model 1: Estimerer en lineær specifikation (triangular kernel), som tillader forskellig hældning på begge sider af grænseværdien, og afgrænser analysen til observationer, som ligger maksimalt 0,2 fra grænseværdien. Model 2: Som Model 1, men med en kvadratisk specifikation. Model 3: Estimerer ligesom Model 1 en lineær specifikation, men bruger en datadrevet algoritme til at bestemme det vindue af observationer, som indgår i analysen. Model 4: Som Model 3, men med en kvadratisk specifikation.

Figur A.4.1: Fordeling af den løbende variabel omkring grænseværdien.



Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

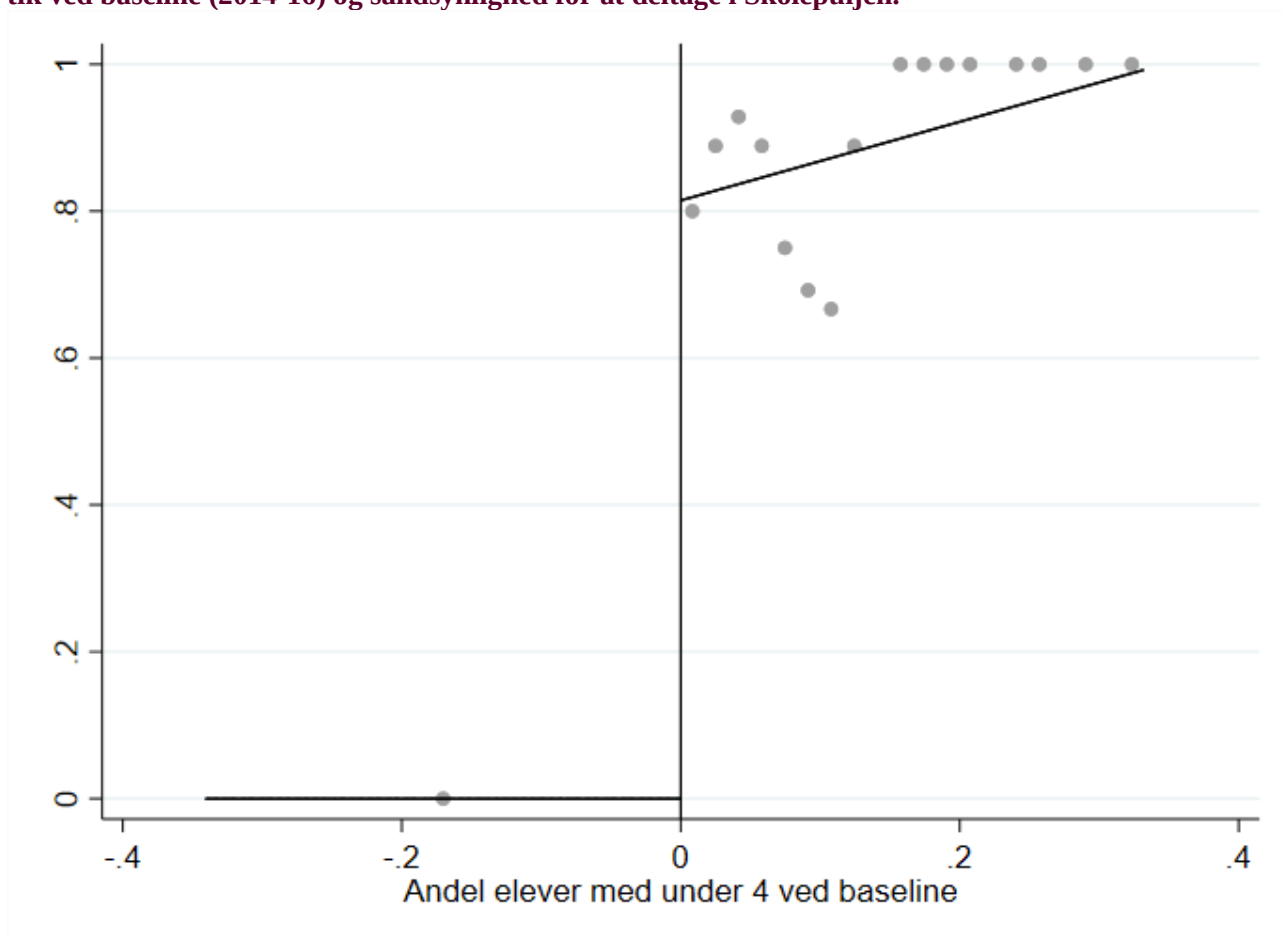
Figur A.4.2: Placebo cut-off: Effekten af at være inviteret til skolepuljen på, om en elev får under 4 i dansk eller matematik i 2018.



Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Noter: Angiver punktestimater og konfidensintervaller for lineær specifikation (triangular kernel), som tillader forskellig hældning på begge sider af grænseværdien, og afgrænser analysen til observationer, som ligger maksimalt 0,2 fra grænseværdien. "0" på x-aksen angiver den sande grænseværdi. Værdierne på x-aksen viser forskellige placebo grænseværdier (Fx angiver "-.05" effektestimatet, hvis man i estimationen bruger et cut-off, som ligger 0,5 under den sande grænseværdi).

Figur A.4.3: Sammenhængen mellem andelen af elever med karakterer under 4 i dansk eller matematik ved baseline (2014-16) og sandsynlighed for at deltage i Skolepuljen.



Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

**Rapporten er udarbejdet af
TrygFondens Børneforskningscenter,
Aarhus Universitet
- i samarbejde med
VIA University College**

Februar 2019

