

December 2012

# SNS ANALYS

nr7

## Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat

**F**RISKOLEREFORMEN 1992 innebär valfrihet för eleverna, etablering av nya skolor och konkurrensutsättning av de kommunala skolorna. Denna stora förändring väcker en rad intressanta frågor om hur den svenska skolan har påverkats. I studien som presenteras här undersöker vi i huvudsak en central fråga: reformens effekter på elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt.



### FÖRFATTARE

Anders Böhlmark, fil. dr i nationalekonomi, är verksam vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet och affilierad till IFAU.

E-post: anders.bohlmark@sofi.su.se



Mikael Lindahl är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, innehavare av Kungliga Vetenskapsakademiens särskilda forskartjänst i ekonomiska vetenskaper, med finansiellt stöd från Torsten och Ragnar Söderbergs stiftelser, och affilierad till UCLS och IFAU.

E-post: mikael.lindahl@nek.uu.se

**POSITIVA EFFEKTER** Vi finner att genomsnittresultatet förbättras i kommuner med högre friskoleandel. Förbättringarna omfattar både elever i kommunala skolor och i friskolor. Detta gäller såväl i årskurs 9 (nationella provresultat och betyg) som för senare utbildningspresentationer i gymnasiet och på högskolan. De positiva effekterna uppträder ungefär tio år efter reformens genomförande. En rimlig förklaring till det är att det har tagit tid för friskolorna att bli mer än ett marginellt fenomen i Sverige.

**INTE BETYGSINFLATION** Utifrån de analyser vi har gjort förklaras de positiva effekterna inte av faktorer såsom betygs- och testresultatsinflation eller andra reformer på skolans område som skedde samtidigt.

**SKOLPRODUKTIVITEN ÖKAR** Effekterna på utbildningsresultat sker inte till priset av högre kostnader. Med andra ord verkar skolornas produktivitet ha ökat.



**SNS ANALYS** En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



Den svenska grundskolan är i dag liksom tidigare nästan undantagslöst finansierad med offentliga medel. Skolans kommunalisering som genomfördes 1991 och det fria skolvalet som infördes 1992 har dock medfört att finansieringen är decentraliserad till kommunerna och att fördelningen av resurserna till olika skolor inom kommunerna i hög grad påverkas av familjers aktiva val av skola.

Friskolornas framväxt har också medfört att den offentligt drivna skolans monopolställning är bruten. Drygt 12 procent av eleverna i grundskolans årskurs 9 går i dag i en friskola. Variationen mellan kommuner är stor. I ungefär hälften av kommunerna finns ingen friskola alls och i kommuner med minst en friskola går mellan 1 och 45 procent, och i genomsnitt 14 procent, av eleverna i friskolor. I många kommuner möter de kommunala skolorna alltså en betydande konkurrens om resurserna från fristående aktörer, eftersom pengarna följer eleven till den valda skolan.

## Genomgripande förändring

Det fria skolvalet i kombination med friskolereformen är utan tvivel en av de mest genomgripande förändringarna i skolan sedan grundskolereformen 1962. Den kanske mest slående förändringen är att eleverna och deras föräldrar har fått ett direkt inflytande över resursfördelningen mellan skolor. Deras skilda preferenser avspeglas även i att vi i dag har en mindre enhetlig skola än för tjugo år sedan. En annan förändring är att det nu finns stora skolförstag som på affärsmässiga grunder driver många friskolor, som i de flesta avseenden liknar de kommunala skolorna, och som försöker attrahera breda grupper av elever.

Debatten om reformens effekter tenderar att vara ideologisk och politiserad då den rymmer frågor som till exempel skolsegregering och vinster i välfärden. Den rymmer även djupa frågor som att valfrihet i skolan kan betona elevernas rättigheter i alltför hög utsträckning – eftersom de är kunder på skolmarknaden – på bekostnad av deras skyldigheter som samhällsmedborgare.

Skolvalets försvarare betonar att män-

niskor i allmänhet värderar möjligheten att göra egna val som något positivt. Skolvalets skeptiker menar å andra sidan att familjerna inte alltid efterfrågar det som ger högst nytta på samhällsnivå, därför att individens intresse inte alltid sammanfaller med kollektivets.<sup>1</sup>

Det finns också en oro för ökad skolsegregering i bemärkelsen att elever med olika familjebakgrund och förmåga i högre utsträckning går i olika skolor. En möjlig effekt av det är att betydelsen av familjebakgrund för framtida framgång i utbildning och arbete ökar. Andra understryker att det finns en viktig jämlikhetsaspekt av fritt skolval i och med att det kan förväntas minska betydelsen av var eleven bor för hennes möjlighet att gå i en skola av god kvalitet.

## Vilka effekter kan vi vänta oss på utbildningsresultaten?

Den stora förändring som friskolereformen har inneburit väcker en rad olika intressanta frågor om dess effekter. I vår studie har vi fokuserat på frågan om vilka effekterna har varit på elevernas utbildningsresultat.<sup>2</sup>

Skolvalets motståndare lyfter fram risken att mer konkurrensutsatta skolor konkurrerar med att ge för höga betyg i stället för att förbättra undervisningen. De menar också att skolval leder till skolsegregering som kan generera negativa kamrateffekter. Med kamrateffekt avses att elevens lärande påverkas av klasskamraterna. En negativ kamrateffekt i detta fall skulle kunna vara att lågpresterande elever förlorar särskilt mycket på att inte ha högpresterande elever vid sin sida i klassrummet.

Skolvalets förespråkare förväntar sig i stället positiva utbildningseffekter. Man menar att skolors incitament att förbättra sig förstärks när de måste konkurrera om eleverna. Ett annat argument är att matchningen av elever till skolor efter individuella preferenser och behov kan bli bättre, vilket även kan generera positiva kamrateffekter. Ett tredje argument är att utvecklingen av framgångsrika pedago-

*Det fria skolvalet i kombination med friskolereformen är utan tvivel en av de mest genomgripande förändringarna i skolan sedan grundskolereformen 1962. I dag går drygt 12 procent av eleverna i grundskolans årskurs 9 i en friskola.*

<sup>1</sup> Se till exempel Vlachos (2011).

<sup>2</sup> För en detaljerad genomgång och redovisning av studien, läs IFAU Rapport 2012:19 eller IFAU Working paper 2012:19.

giska metoder och skolorganisationer stimuleras och lättare sprids från en skola till en annan. Det finns alltså rimliga argument för att en ökad förekomst av friskolor kan ha både positiva och negativa effekter på resultaten i skolan.

### En studie av genomsnittliga utbildningseffekter på kort och lång sikt

Vi undersöker friskolereformens genomsnittliga utbildningseffekter för elever i både kommunala skolor och i friskolor, på både kort och lång sikt. Vi analyserar också effekter på totala skolkostnader. Genom att jämföra eventuella utbildnings- och kostnadseffekter kan vi säga något om reformens effekter på skolornas produktivitet.

Det är viktigt att påpeka att vi enbart studerar en – förvisso mycket viktig – effekt av friskolereformen. Som vi redan nämnt kan det finnas andra – mer svårvärderade – effekter som också bör vägas in i en samlad bedömning av reformen. Vi tycker framför allt att risken för ökad skolsegregering och eventuell påverkan på elevers lika möjligheter att lyckas i utbildningssystemet är oroande. Vi studerar denna fråga separat i ett pågående forskningsprojekt som förväntas bli klart 2013.

## Fler friskolor ger högre utbildningsresultat

Vi finner att en ökning av andelen friskoleelever i en kommun leder till en ökning av det genomsnittliga utbildningsresultatet. När vi talar om genomsnittliga utbildningsresultat syftar vi på ett genomsnitt som baseras på alla elever, det vill säga oavsett om de går i kommunala skolor eller i friskolor. Denna ökning syns för både kort- och långsiktiga utfall och resultaten förblir mycket likartade om vi tar hänsyn till förändringar i demografiska förhållanden, familjebakgrund och egenskaper på kommunnivå.

De positiva utbildningseffekterna drivs inte av skillnader i trender i utbildningsresultat under åren före reformens genomförande och de är mycket stabila i förhållande till ett antal andra faktorer som skulle kunna påverka beräkningarna, såsom betygsinflation och ökade valmöjligheter mellan kommunala skolor.

Intressant nog verkar det som om de positiva effekterna först och främst beror på externa effekter, det vill säga att en hög förekomst av friskolor i kommunen genererar positiva effekter på elevresultaten i de kommunala skolorna, och inte på att elever får bättre resultat av att gå i en friskola jämfört med att gå i en kommunal skola.

Vi kan dock inte isolera vad som driver de positiva externa effekterna. Tänkbara orsaker skulle kunna vara spridning av idéer om undervisning och verksamhetsledning eller att ett ökat konkurrenstryck ger incitament till de kommunala skolorna att prestera bättre.

En högre andel friskoleelever i en kommun har inte genererat högre skolkostnader. De positiva effekterna på elevers utbildningsresultat kan därför tolkas som positiva effekter på skolproduktiviteten.

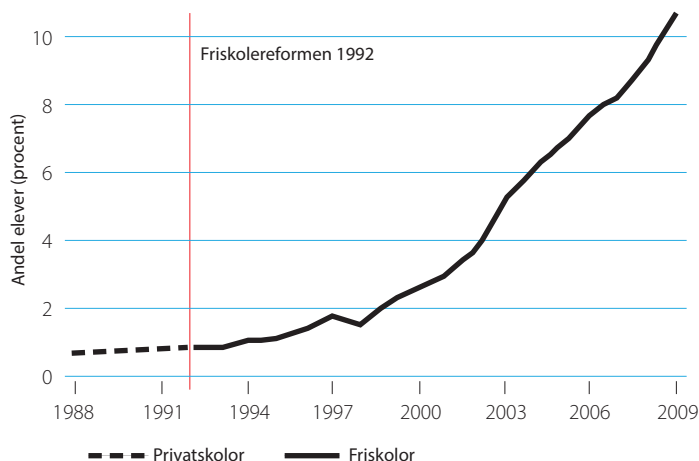
För att sammanfatta, visar våra resultat att 10 procentenheters ökning av andelen friskoleelever i en typisk kommun har resulterat i:

- 3–4 procent högre utbildningsprestation i slutet av grundskolan och i gymnasiet;
- 2 procentenheter högre sannolikhet för att välja ett högskoleförberedande gymnasieprogram;
- 2 procentenheter högre sannolikhet för universitetsstudier;
- nästan 4 veckor längre total utbildningstid vid 24 års ålder.

Ett alternativt sätt att uttrycka detta är att en 10 procentenheters ökning i friskoleandelen i en typisk kommun i snitt genererar 3–5 procent högre elevprestationer på både kort och lång sikt.<sup>3</sup> För de flesta utfall kan vi emellertid inte upptäcka positiva och statistiskt signifikanta effekter på utbildningsresultatet förrän ungefär 8–10 år efter reformens genomförande. Detta är noterbart, men ändå inte överraskande, eftersom det har tagit tid för friskolor att bli mer än ett marginellt fenomen i Sverige, som framgår i figur 1 på nästa sida.

<sup>3</sup> Den skattade effekten på universitetsstudier är något större, cirka 10 procent, medan den skattade effekten på antal skolår är något mindre, cirka 1 procent. Om man i stället uttrycker effekterna i termer av standardavvikelser (baserat på variationen mellan individer), så varierar effektskattningarna för kort och långsiktiga utfall mellan 0,04 och 0,08 standardavvikelser.

*Vi finner att en ökning av andelen friskoleelever i en kommun leder till en ökning av det genomsnittliga utbildningsresultatet.*



Figur 1. Andelen elever i årskurs 9 i privat- och friskolor 1988–2009.  
Källa: Beräkningarna är baserade på data från SCB.

Figuren visar förändringen av andelen friskoleelever i slutet av grundskolan i Sverige mellan 1992 och 2009.<sup>4</sup> Andelen elever som gick i privata skolor (som alltså inte finansierades av skolpeng) före reformen visas av den streckade linjen. Det framgår att mindre än 1 procent gick i privata skolor före år 1992. Denna andel höll sig ganska konstant fram till införandet av reformen. Under det första decenniet efter reformen hände inte särskilt mycket. Med början under tidigt 2000-tal ökade andelen friskoleelever markant och 2009 var andelen ungefär 11 procent.

*Före 1992 tilldelades elever plats i den offentliga skolan i sitt upptagningsområde, som de var tvungna att acceptera. Med andra ord hade de kommunala skolorna i praktiken monopol i svenska kommuner.*

## Friskolereformen och framväxten av friskolor i Sverige

Före 1992 tilldelades elever plats i den offentliga skolan i sitt upptagningsområde, en plats de var tvungna att acceptera. Det enda alternativet var att välja en av de få privata skolor som då fanns. Dessa tog emellertid in mindre än 1 procent av det totala elevantalet. Med andra ord hade de kommunala skolorna monopol i svenska kommuner.

Skolpengsreformen infördes efter ett riksdagsbeslut år 1992. Varje icke-offentlig skola kunde ansöka hos Skolverket om att godkännas som fristående skola finansierad av skolpeng; vilket flertalet av de privata skolorna gjorde. Skolpengen betalades av elevernas hemkom-

mun och skulle för varje elev som valde att skriva in sig på den fristående skolan ungefär motsvara den genomsnittliga kostnaden per elev i de offentliga skolorna i kommunen.<sup>5</sup> Reformen gav upphov till en ny sorts icke-offentliga skolor, ”friskolor”, som är beroende av finansiering via skolpeng. Den innebar också att resurserna i de kommunala skolorna i elevens hemkommun i hög grad påverkas av de val eleverna gör. Om en elev väljer en friskola framför en kommunal skola minskar den kommunala skolans intäkter med ett belopp som motsvarar skolpengen.<sup>6</sup> Denna finansieringsmodell är en viktig komponent av reformen. Den betyder att vi kan förvänta oss en allt starkare ekonomisk press på kommunala skolor ju fler elever som väljer att börja i friskolor.

### Låga inträdeshinder för nya skolor

Friskolorna får avvika från den nationella läroplanen, men de måste vara öppna för alla elever. De får inte välja ut elever efter begåvning, socioekonomiska egenskaper eller etnicitet. Friskolor får inte heller ta ut några avgifter.<sup>7</sup> Om antalet sökanden till en fristående grundskola är fler än antalet platser, får tre urvalskriterier

<sup>5</sup> Sedan införandet av friskolereformen har målet varit att friskolorna ska konkurrera på lika villkor med de kommunala skolorna. Nivån på skolpengen har dock varierat något över tiden.

<sup>6</sup> Notera dock att kommunens budget också innehåller utgifter för andra sociala åtaganden, vilket innebär att kommuner kan omfördela resurser både mellan kommunala skolor och mellan olika budgetposter.

<sup>7</sup> Vår analys exkluderar elever från Grennaskolan, Lundsbergs skola och Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket, då elever i dessa skolor delvis faller under andra regler.

<sup>4</sup> Andelen friskoleelever inkluderar även elever från internationella skolor och de specialpedagogiskolor där betyg inte ges.

för antagning användas:

- närhet till skolan;
- väntelista (där varje barns plats i kön bestäms av det datum då föräldrarna ansökte om platsen);
- syskonförtur, det vill säga företräde för barn vars syskon redan går på skolan.

Det finns det inga restriktioner vad gäller ägarstrukturen på de friskolor som är berättigade till offentligt bidrag. Det kan till exempel röra sig om stiftelseägda skolor, ideella kooperativ eller vinstdrivande företag. Reglerna utgör således inget större hinder för nya skolor att komma in på marknaden och få offentliga bidrag.

### Första vågen friskolor drevs av idealister

Den första vågen av friskolor efter 1992 utgjordes huvudsakligen av specialpedagogiska skolor samt av några religiösa skolor och föräldra-kooperativ. Flera av dessa fanns redan som privatskolor före reformen men omformades till skolpengfinansierade friskolor efter reformen. Dessa tidiga friskolor grundades ofta av idealister, och den typiska ägaren vid den tiden var en ideell organisation. Senare har allt fler nystartade friskolor fått en mer allmän profil. Denna nya typ av friskolor, som liknar de kommunala skolorna vad gäller utbildningsprofil, har skaffat sig allt större marknadsandelar och är nu den vanligaste typen av friskolor. I motsats till den första vågen konkurrerar de med andra medel än att erbjuda någonting som är distinkt annorlunda från det som erbjuds i de kommunala skolorna.

Betecknande för dessa skolor är att de i allmänhet startas av rektorer eller lärare från den kommunala skolan eller av vinstdrivande före-

tag (med vilket vi menar företag som är aktiebolag eller handelsbolag). Skolföretag började etablera sig på marknaden under sent 1990-tal, och antalet skolor drivna av sådana företag har ökat snabbt sedan dess. I dag är den typiska ägaren av en friskola ett aktiebolag. Figur 2 illustrerar förändringen i inriktning och ägarform mellan 2001 och 2009. Antalet friskolor (med högstadium) har ökat tiofaldt efter reformen, från 38 registrerade friskolor år 1993 till 396 år 2009.

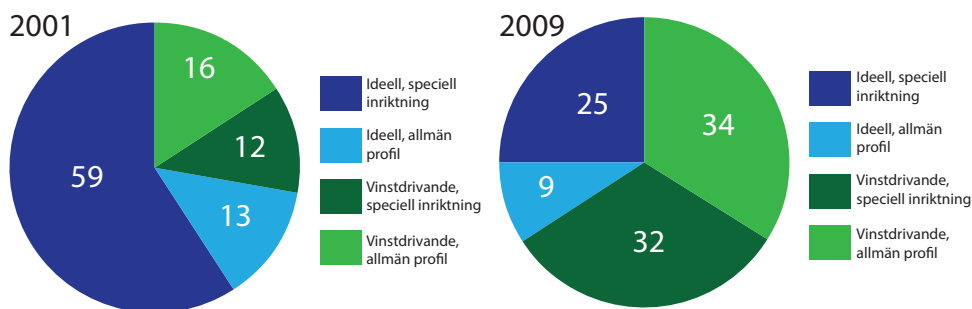
Etableringen av friskolor har varierat mycket mellan olika kommuner. De kommuner som inte påverkats alls av reformen utgör ungefär hälften av alla kommuner, men omfattar mindre än 25 procent av den totala elevpopulationen. Detta är inte förvånande eftersom reformen har haft förhållandevis liten inverkan utanför städerna.

### Att studera skolkonkurrens

Det finns en omfattande forskning som studerar om privata skolor (eller andra slag av oberoende skolor) är bättre än offentliga skolor. Ett antal studier har använt sig av resultat från experiment (till exempel att lotta ut skolpeng till elever) för att uppskatta effekterna av att gå på dessa skolor, och man har vanligtvis funnit positiva effekter.

Småskaliga skolpengslotterier kan dock endast mäta effekten för eleverna i privata skolor. För att värdera helhetseffekten, måste forskare i stället använda omfattande skolvalsreformer eller speciella institutionella inslag i skolsystemen för att hitta användbar variation mellan regioner i graden av val och konkurrens.

*De tidiga friskolorna grundades ofta av idealister, och den typiska ägaren var en ideell organisation. I dag är den typiska ägaren av en friskola ett aktiebolag.*



Figur 2. Andelen elever i årskurs 9 i friskolor med olika inriktning och ägarform 2001 och 2009.

Källor: Beräkningarna är baserade på data om skolors profil, från Skolregistret (SCB), och bolagsform, från Skolverket.



### Vilka är förutsättningarna att genomföra en bra svensk studie?

Den radikala och landsomfattande friskolereformen 1992 gör det möjligt att utvärdera effekter av skolval i Sverige. Denna reform efterliknar i allt väsentligt den idé som ursprungligen framfördes av Milton Friedman i hans klassiska artikel ”The role of government in education” från 1955. Man införde skolpeng och fritt val mellan kommunala skolor och friskolor, likvärdiga ekonomiska villkor för båda skolformerna och ganska få regler som begränsade möjligheten för nya skolor att komma in på marknaden.

Även om friskolereformen gällde hela landet har bildandet av friskolor varierat mycket mellan olika kommuner. Nära hälften av kommunerna har fortfarande inga friskolor. Vår utvärderingsstrategi bygger på att undersöka sambandet mellan denna varierande ökning av andelen friskoleelever och förändringar i genomsnittliga utbildningsresultat i olika kommuner. Vi analyserar elever födda mellan 1972 och 1993 som slutade den obligatoriska grundskolan i Sverige mellan 1988 och 2009. Vi granskar betyg och provresultat i slutet av grundskolan. För många födelsekohorter har vi ock-

så möjlighet att följa eleverna när de blir äldre och därmed avgöra om de långsiktiga resultaten påverkas, till exempel gymnasiebetyg, universitetsstudier och antal utbildningsår.

Vår undersökning påminner om en studie av Chiles omfattande skolpengsreform på 1980-talet.<sup>8</sup> Reformen ökade dramatiskt möjligheten till val av avgiftsbelagda privatskolor genom att ett skolpengssystem infördes. Denna studie fann ingen inverkan på det totala utbildningsresultatet. Vi återkommer till möjliga förklaringar till dessa resultat i vår slutdiskussion om hur skolval bör utformas.

En styrka med vår studie är att vi har tillgång till resultatvariabler för flera elevkullar som lämnade den obligatoriska grundskolan innan reformen genomfördes. Vi kan därför undersöka om kommuner med en snabb framväxt av friskolor skilde sig från kommuner med en långsammare tillväxt redan innan friskolereformen, något som skulle kunna undergräva resultaten. Våra registerdata gör det också möjligt att ta hänsyn till förändringar i socioekonomisk sammansättning i kommunerna efter reformen. Att vi har data av hög kva-

8 Hsieh och Urquiola (2006).

*Den svenska friskolereformen efterliknar i allt väsentligt den idé som ursprungligen framfördes av Milton Friedman i hans klassiska artikel ”The role of government in education” från 1955.*

## Tidigare studier om den svenska friskolereformens effekter

Det finns några tidigare studier som har undersökt effekterna av den svenska friskolereformen vad gäller betyg och provresultat i slutet av den obligatoriska grundskolan. Resultaten i dessa studier är blandade. Vissa analyser leder till estimat som inte är statistiskt signifikanta, medan andra analyser leder till statistiskt signifikanta och stora positiva effekter.

- Den första svenska undersökningen gjordes av Sandström och Bergström (2005). I den studerades effekterna av andelen friskoleelever på genomsnittliga betyg och provresultat i matematik för elever i kommunala skolor år 1998. Individdata från 30 kommuner användes. Forskarna finner mycket stora positiva effekter på provresultaten i matematik. De använder också data på kommunnivå och undersöker effekterna av andelen friskolor på genomsnittliga betyg för åren 1992 och 1994–1997. Resultaten varierar då mellan betydande positiva effekter och inga statistiskt signifikanta effekter.
- Ahlin (2003) använder individdata från 34 kommuner år 1998. När hon skattar modeller där man justerar för skillnader mellan elever på prov och betyg i mellanstadiet finner hon positiva effekter av andelen friskoleelever på provresultaten i matematik, men inga statistiskt signifikanta effekter när det gäller provresultaten i engelska och svenska.
- Björklund m.fl. (2005) använder uppgifter om provresultat för elever från 30 kommuner och betyg för hela elevpopulationen under åren 1998–2001. De skattar modeller där de konstanthåller skillnader mellan kommuner och finner positiva effekter av andelen friskoleelever på utfall i engelska och svenska. Resultaten vad gäller matematik är däremot blandade.

litet både för tiden före och tiden efter reformen är speciellt viktigt eftersom det är en utmaning att utvärdera den svenska friskolereformen. Reformen genomfördes inte med syftet att senare utvärderas, de kommuner där fler friskolor etablerades skiljer sig på många sätt åt från andra. Detta tillsammans med att det tog flera år innan friskolesektorn började växa på allvar är en utmaning vid utvärdering.

Vi utvidgar och förbättrar de analyser som gjorts i tidigare studier om den svenska friskolereformen på flera viktiga sätt.

1. För det första studerar vi nya och bättre utfallsvariabler. Medan tidigare studier bara har undersökt effekterna på betyg och provresultat i slutet av grundskolan, kan vi följa individerna över tiden och på så sätt även studera mer långsiktiga effekter. Detta är viktigt eftersom policyförändringar som leder till bestående positiva effekter är mer värdefulla för samhället. Vi använder dessutom ett mått på andelen friskoleelever som är baserat på de elevkullar som går ut grundskolan, och där vi kan ta hänsyn både till elever som går i skola i hemkommunen och till dem som går i annan kommun. Vi använder också data som täcker nästan 100 procent av eleverna.
2. För det andra studerar vi en mycket längre tidsperiod, som omfattar 17 elevkullar från tiden efter reformen samt 5 elevkullar från tiden före reformen. Vi använder en stor administrativ datamängd som omfattar hela den svenska population individer födda mellan 1972 och 1993 som gick ut den obligatoriska skolan i Sverige mellan 1988 och 2009. Tidigare studier har enbart studerat ett mindre antal år efter reformens genomförande och använt data för elevkullar där bara några få procent gick på friskolor. Eftersom vi strävar efter att fånga in den totala effekten av friskolornas expansion, måste vi låta tillräckligt lång tid passera innan vi gör en utvärdering. Det tar sannolikt tid för friskolor att etablera sig, för kommunala skolor att reagera och för elever att genomföra flera års utbildning i konkurrensutsatta skolor (friskolor eller kommunala skolor).

## Är våra resultat robusta?

De effekter vi finner i vår studie är inte obetydliga. En central fråga är givetvis om orsakssambandet håller eller om våra resultat förklaras av andra saker än friskolereformen.

För det första kan kommuner med ovanligt många eller ovanligt få friskolor av en rad skäl uppvisa olika genomsnittliga utbildningsprestationer. Det går således inte att rakt av dra slutsatsen att en förändring av genomsnittliga testresultat beror på en högre andel friskolor i en viss kommun. Därför har vi undersökt sambandet i termer av förändringar av variabelerna. Vi jämför alltså utvecklingen över tiden inom kommuner. Därmed korrigerar vi för kommunegenskaper som vi inte kan observera, såvida dessa är oförändrade under tidsperioden.

Det kan dock även finnas faktorer som förändras över tid olika mycket i kommuner med mycket eller liten förändring i friskoleandelen. Detta kan leda till både över- och underskattningar av friskoleeffekten. Om till exempel efterfrågan på friskolor ökar i vissa kommuner på grund av en tendens att högutbildade föräldrar flyttar in, skulle detta förmodligen leda till en överskattning. Å andra sidan kan friskolor tendera att öppna i områden där kvaliteten på de kommunala skolorna är på väg nedåt, något som i stället skulle leda till en underskattning av den verkliga inverkan av andelen friskoleelever på det genomsnittliga elevresultatet. På grund av dessa möjliga problem tar vi också hänsyn till förändringar i en rad olika kommunegenskaper över tiden. Vi ger varje kommun samma vikt i beräkningarna. Som det visar sig har viktning efter antalet elever i varje kommun liten inverkan på de skattade effekterna.

Vi har kontrollerat för kommunvisa förändringar av demografiska förhållanden och elevers familjebakgrund. Resultaten påverkas nästan inte alls av detta.

Vi undersöker även den eventuella betydelse trender i utfallen före reformens genomförande kan ha på resultaten. Vi hittar inte något belägg för att friskoleandelen har ökat mer i just de kommuner där utbildningsprestationen hos elever på kommunala skolor förändrades mycket under de sista fem åren före reformen. Detta resultat är mycket viktigt eftersom man kan

*Studiens resultat påverkas inte av kommunvisa förändringar av demografiska förhållanden och elevers familjebakgrund.*



förvänta sig att friskolor först och främst skulle etablera sig i kommuner där de kommunala skolorna försämrats, vilket skulle leda till en underskattning av effekterna. Uppmuntrande nog finns det ingenting i våra beräkningar som stödjer denna farhåga. Detta resultat överensstämmer också med vad vi lärde oss av intervjuer med fyra ledande skolföretag som driver friskolor i Sverige: prestationen i kommunala skolor betraktades som ett kriterium för att starta en ny skola av endast ett av dessa fyra skolföretag, och ansågs vara ett mindre viktigt kriterium även för detta företag.<sup>9</sup>

### Betygsinflation

En viktig fråga är om våra resultat förklaras av förbättrade kunskaper eller om de förklaras av att betyget för en given kunskapsnivå har ökat mer över tid i kommuner där reformen fått ett större genomslag. Det skulle man kunna vänta sig om det är så att en hårdare konkurrens om eleverna leder till att skolorna sänker betygskraven för att locka elever eller för att kunna visa upp höga genomsnittsbetyg som en signal att skolan är framgångsrik. Vi finner inget stöd för den senare tolkningen av tre skäl.

1. Om betygsinflation ligger bakom våra resultat borde vi hitta större effekter för betyg än för resultat på nationella prov. Effekterna är dock lika stora.
2. Om våra resultat förklaras av betygsinflation borde effekterna avta när vi studerar elevernas senare utbildningsprestationer (i gymnasiet och högskolan), men vi finner positiva effekter även för mer långsiktiga utbildningsprestationer.
3. För det tredje borde eventuell betygsinflation vara större i ämnen som saknar förankring i nationella prov, till exempel bild eller idrott, än i ämnen som är förankrade i nationella prov, till exempel matematik och engelska. Vi finner inga belägg för att så är fallet.

<sup>9</sup> Enligt våra intervjuer var den viktigaste kommunala egenskapen när företagen överväger att starta en ny skola väljarnas och de lokala politikernas attityder till fristående skolor. Den näst viktigaste faktorn var den potentiella marknadsandelen i kommunen, som bestäms av befintliga offentliga och fristående skolor samt av kommunens befolkningstäthet.

### ”Testresultatinflation”

Eftersom de nationella proven rättas lokalt kan det finnas skäl att tro att rättningen görs mer eller mindre korrekt på olika skolor. Detta har nyligen undersökts av Tyrefors Hinnerich och Vlachos (2012). De har låtit personer utan anknytning till skolan rätta om prov som tidigare rättats lokalt. Dessa jämförelser visar att elever i friskolor generellt får för höga resultat på de nationella proven i årskurs 9 i grundskolan, men också att det finns stor variation mellan olika tester. För matematik finner de ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan elever i friskolor och kommunala skolor medan de för engelska finner att elever i friskolor får för låga resultat på de nationella testerna. Eftersom vi använder testresultat från nationella prov i matematik och engelska bör inte våra skattningar påverkas nämnvärt av ”testresultatinflation.” Möjligen tyder deras resultat för engelska på att vi om något underskattar den positiva effekten av friskoleandelen på testresultaten.

### Andra samtida reformer

Två andra betydande reformer infördes vid samma tidpunkt som friskolereformen. Den ena var att eleverna i mån av plats fick möjlighet att välja en annan kommunal skola än den man blir anvisad baserat på bostadsadress. Den andra var att skolans finansiering decentraliserades till kommunnivå. Våra resultat påverkas inte när vi tar hänsyn till dessa reformer i våra analyser.

### Sjunkande PISA-resultat beror inte på friskolereformen

Det positiva utfallet på utbildningsprestationer som vi finner kan förefalla överraskande med tanke på Sveriges relativa nedgång i resultatet på internationella undersökningar, som till exempel PISA, sedan mitten av 1990-talet. Det vi till att börja med kan konstatera är att vi faktiskt inte hittar signifikant positiva effekter för de tidiga åren i vår studie – och det var under dessa år som de svenska provresultaten gick ner dramatiskt i PISA. För det andra är det så att vi tittar på variationen mellan olika kommuner. Därför fångar vi relativa skillnader mellan dessa. Det kan med andra ord myck-

*Vi finner inget stöd för att studiens resultat skulle bero på betygsinflation.*



et väl vara så att det är de kommuner som har få eller inga friskolor alls som har bidragit mest till nedgången. I vilket fall som helst finner vi inget stöd för uppfattningen att ökningen av andelen friskolor och friskoleelever skulle förklara Sveriges relativa nedgång i provresultaten från internationella tester.

## Positiva effekter för elever i friskolor eller för alla elever?

En viktig fråga är om de positiva effekter på elevprestationer som vi hittar framför allt kan förklaras av att elever i friskolor gynnas mer, det vill säga att friskolor är bättre än kommunala skolor, eller om elevers val av friskolor ger upphov till positiva externa effekter, till exempel konkurrens effekter, som gynnar elever i alla typer av skolor.

Vi har därför i vår studie separerat effekten för individen av att gå i en friskola och den externa effekten för elever i alla typer av skolor. Vi finner att den externa effekten utgör ungefär 70–80 procent av den totala genomsnittseffekten. Detta är troligen en nedre gräns för hur stor andel som den externa effekten utgör. Effekten för individen av att gå i en friskola jämfört med en kommunal skola förefaller alltså endast utgöra en liten del av den totala positiva effekten.

## Skolproduktiviteten har ökat

Resultaten i vår studie visar att en ökning i friskoleandelen leder till en förbättring av elevprestationerna. Men för att bedöma om friskolereformen har varit lyckad behöver vi undersöka om skolproduktiviteten har påverkats, det vill säga sätta kvaliteten i relation till kostnaderna.

Det är inte entydigt om man bör förvänta sig att de totala skolkostnaderna ska öka eller minska på grund av reformen. Å ena sidan har varje skola många fasta kostnader som måste betalas även om skolan förlorar elever till nyetablerade friskolor. Kommunerna kan också välja att satsa extra resurser för att försöka vända utvecklingen i skolor som förlorar elever. Å andra sidan kan etableringen av friskolor leda

till en effektivisering i skolsektorn. Eftersom storleken på skolpengen baseras på kostnaderna i de kommunala skolorna sker all eventuell anpassning av kommunens totala skolkostnader till följd av en ökning i friskoleandelen i den kommunala sektorn.

Friskolorna kan därmed enbart utöva en indirekt påverkan på de kommunala skolorna, till exempel genom att friskolor som år efter år gör vinster och samtidigt lockar fler elever kan sända en signal om att kostnaderna i kommunens skolor är för höga.

Vi finner inga belägg för att skolkostnaderna ökar till följd av en ökning i friskoleandelen, om något förefaller de att minska. Följaktligen kan vi tolka våra positiva effekter på elevprestationer som positiva effekter på skolproduktiviteten.

## Vilken roll spelar friskolornas inriktning och huvudman?

En tydlig trend under det senaste decenniet har varit en kraftig ökning i andelen friskolor med en generell utbildningsprofil, särskilt då vinstdrivande skolor. Vi frågar oss om genomsnittseffekten som vi skattar varierar med friskolornas inriktning och huruvida de drivs på ideell basis eller om de är vinstdrivande. Det är till exempel möjligt att skolor med en generell utbildningsprofil utgör ett större konkurrenstryck på de kommunala skolorna då de lockar samma grupper av elever. Det är också möjligt att ideellt drivna friskolor är mer innovativa och påverkar utvecklingen även i andra skolor. Vinstdrivande huvudmän som är intresserade av att göra vinster under lång tid kan vara bättre än andra på att snabbt etablera konkurrenskraftiga skolor. Vi hittar dock inga belägg i vår studie för att de förbättrade utbildningsresultaten skulle bero på friskolornas inriktning eller om de är ideella eller vinstdrivande.

## Avslutande diskussion

Slutligen inställer sig frågan om hur man bör utforma skolvalssystem för att få de mest positiva effekterna på den totala skolproduktiviteten. Om vi jämför våra resultat med liknande studier

*Vi hittar inga belägg för att de förbättrade utbildningsresultaten skulle bero på friskolornas inriktning eller om de är ideella eller vinstdrivande.*



av skolval i andra länder, finner vi större effekter i Sverige än vad man funnit i Kanada och Chile. Våra resultat överensstämmer dock mer med vad man har funnit i Storbritannien och USA. Det är emellertid svårt att göra en jämförelse med andra skolsystem, dels för att de olika skolformerna skiljer sig åt, dels för att konkurrens- och spridningseffekter sannolikt får olika genomslag i olika skolsystem.

I en studie<sup>10</sup> som diskuterar utformningen av skolvalssystem hävdas att i det chilenska systemet, där skolor kan välja elever efter begåvning, är det troligare att skolorna konkurrerar genom att välja ut de bästa eleverna i stället för att konkurrera med ökad produktivitet. I ett system som det svenska, där skolor inte har möjlighet att välja de mest begåvade eleverna, är det däremot troligare att skolorna konkurrerar genom att förbättra produktiviteten. Med andra ord så ökar chansen att skolval höjer elevernas resultat om skolorna inte tillåts välja elever efter begåvning. Våra resultat, i kombination med frånvaron av effekter i studien av Chile, ger stöd för denna tes.

Resultaten från vår studie – bättre utbildningsresultat utan högre kostnader – ger anledning till att vara optimistisk vad gäller det svenska friskolesystemet. Det förefaller generera positiva externa effekter, till exempel konkurrenseffekter och spridning av nya idéer, till både kommunala skolor och andra friskolor. Att skolorna inte kan välja sina elever och att de är öppna för alla, samt att elevavgifter inte får tas ut, är troligen mycket viktiga komponenter för att detta ska fungera väl.

Icke desto mindre är det viktigt att ta frågan om eventuella effekter på skolsegregeringen, med avseende på familjebakgrund och förmågor, på största allvar. Skolsegregering kan ha en negativ effekt genom att skolan blir sämre på att ge alla elever lika möjligheter, och att betydelsen av elevernas familjebakgrund därmed stärks. Som nämnts ovan hoppas vi kunna bidra med ökad kunskap och förslag på eventuella åtgärder avseende denna viktiga fråga genom ett pågående forskningsprojekt.

## Referenser

- Ahlin, Åsa (2003). "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", Working Paper 2003:2, Nationalekonomiska institutet, Uppsala universitet.
- Björklund, Anders, Melissa A. Clark, Per-Anders Edin, Peter Fredriksson och Alan B. Krueger (2005). *The market comes to education in Sweden: An evaluation of Sweden's surprising school reforms*, Russel Sage Foundation, New York.
- Böhlmark, Anders och Mikael Lindahl (2012). "Independent schools and long-run educational outcomes – evidence from Sweden's large scale voucher reform", IFAU Working paper 2012:19.
- Böhlmark, Anders och Mikael Lindahl (2012). "Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?", IFAU Rapport 2012:19.
- Friedman, Milton (1955). "The role of government in public education", i *Economics and the Public Interest*, Robert A. Solo (red.), Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey.
- Hsieh, Chang-Tai och Miguel Urquiola (2006). "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program", *Journal of Public Economics* 90, 1477–1503.
- MacLeod, W. Bentley och Miguel Urquiola (2009). "Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality", NBER Working Paper 15112.
- Sandström, Mikael och Fredrik Bergström (2005). "School vouchers in practice: competition will not hurt you", *Journal of Public Economics* 89, 351–380.
- Tyrefors Hinnerich, Björn och Jonas Vlachos (2012). "Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov", Bilaga 4 till Skolinspektionens rapport "Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år".
- Vlachos, Jonas (2011). "Friskolor i förändring", i *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Laura Hartman (red.), SNS Förlag, Stockholm.

*Att skolorna inte kan välja sina elever och att de är öppna för alla, samt att elevavgifter inte får tas ut, är troligen mycket viktiga komponenter för att ett skolvalssystem ska fungera väl.*

<sup>10</sup> Se MacLeod och Urquiola (2009).