

Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat

Anders Böhlmark och Mikael Lindahl

SNS

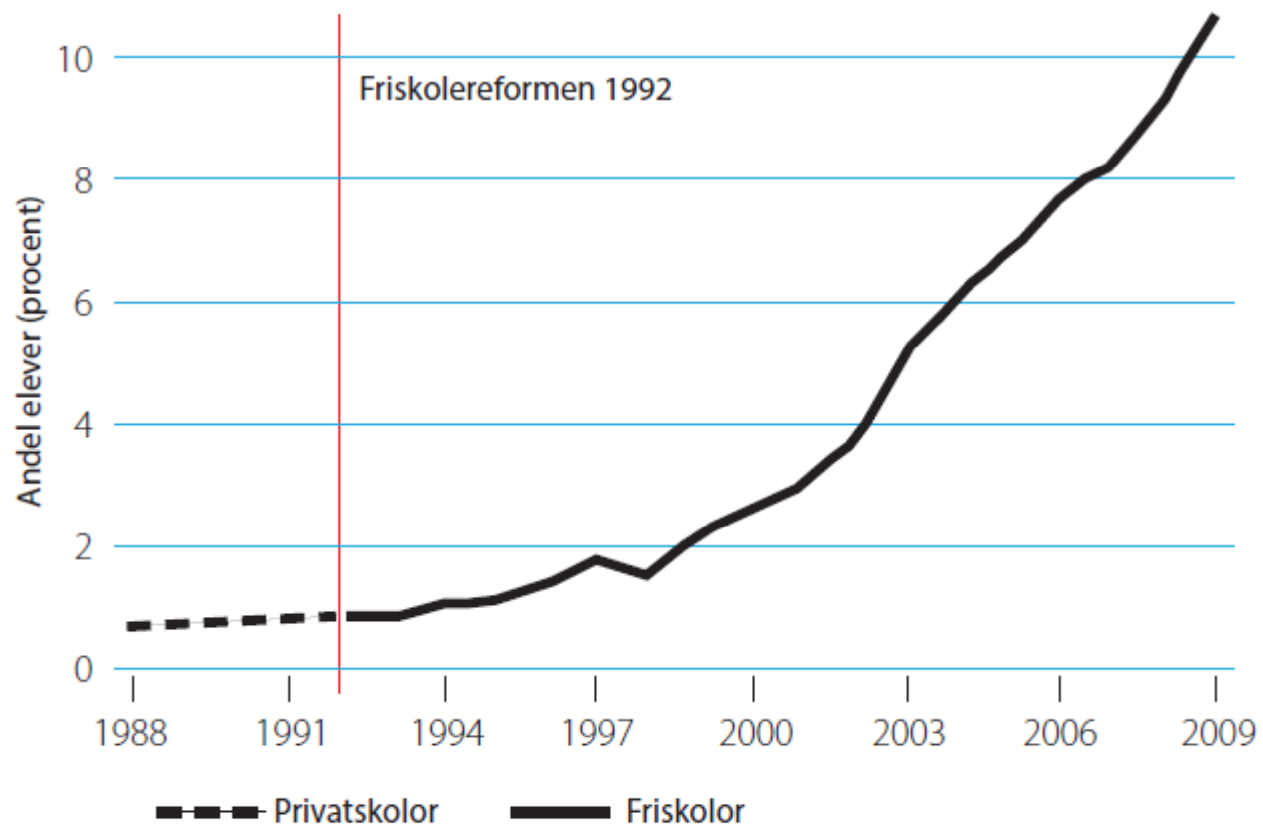
2012-12-04

Bakgrund

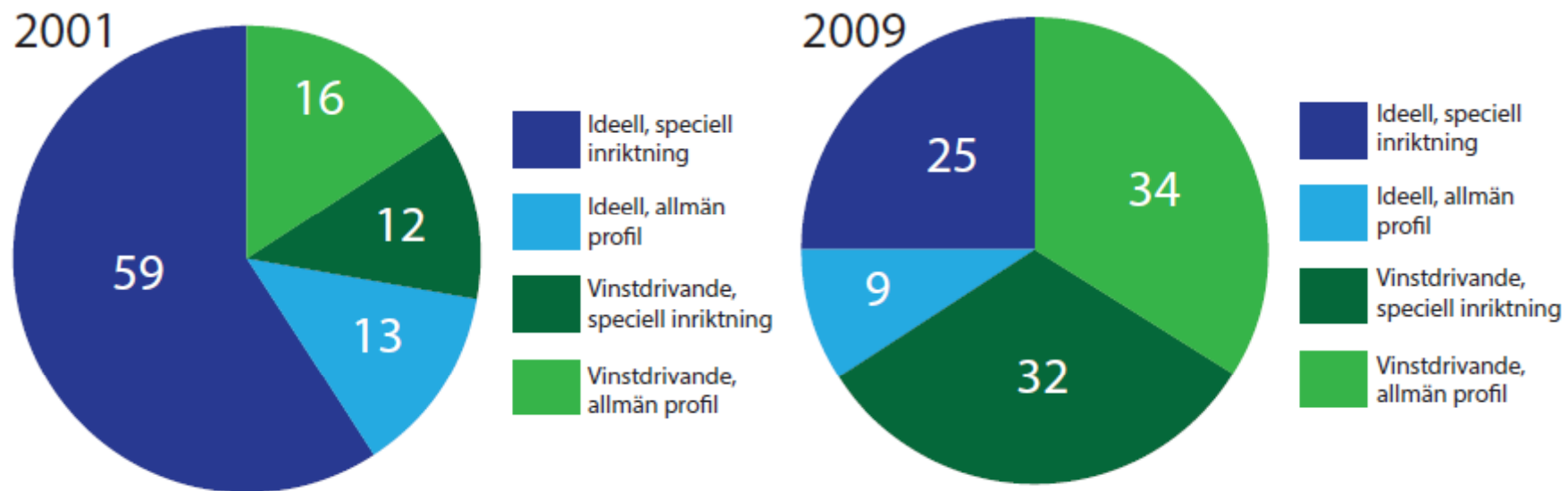
- Innan 1990-talsreformerna: mycket begränsade valmöjligheter, statligt styrd skola
- Kommunaliseringen 1989/1991: finansieringen av skolan decentraliserades till kommunen
- Friskolereformen och det fria skolvalet 1992
- Valmöjligheterna varierar även idag mycket mellan kommuner

Friskolereformen och framväxten av friskolor

- Ny typ av skolor: friskolor
- Finansieringen av friskolor via skolpengen gör att resurserna till de kommunala skolorna i hemkommunen påverkas av de val eleverna gör
- Friskolor får inte välja elever och inte ta ut avgifter
- Inga restriktioner vad gäller ägandestruktur: typiske ägaren gått från ideell organisation till "vinstdrivande" företag
- Allmän undervisningsprofil allt vanligare



Figur 1. Andelen elever i årskurs 9 i privat- och friskolor 1988–2009.



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

Vilka effekter kan vi förvänta oss på utbildningsresultaten?

1. Friskolor presterar bättre eller sämre än kommunala skolor
2. Ekonomiska incitament för kommunala skolor att bli bättre, pressen ökar med antalet elever som väljer friskolor
3. Möjlighet till utveckling av undervisningsmetoder och ekonomisk organisation vilket kan påverka kommunala skolor
4. Påverkan på skolsegregationen? Kan ha negativ eller positiv påverkan på elevresultaten (matchning, kamrateffekter)
5. Konkurrens via andra saker än förbättrade elevprestationer (t ex genom att sätta för höga betyg)

Att studera skolkonkurrens

- Småskaliga skolpengsexperiment: ignorerar externa effekter och har därför delvis begränsat värde (om alla skolor förbättras underskattas effekten)
- Storskaliga experiment mycket ovanliga
- Vi behöver t ex reformer som genererar variation mellan regioner och över tid för att skatta den totala effekten

Hur utvärdera friskolereformen?

- Friskolereformen infördes i hela Sverige vilket försvårar utvärdering
- Men friskolesektorn utvecklades mycket olika i olika kommuner
 - mer än hälften av Sveriges kommuner saknar friskola 2009
 - Av de kommuner som har friskola så är variationen också stor (huvuddelen av variationen mellan 0–20 procent)
- Vi använder denna variation för att skatta effekter av andelen friskoleelever på genomsnittligt utbildningsutfall

Exempel på utvärderingsproblem

- Friskoleetablering beror på familjers efterfrågan på friskoleplatser och på var friskolor tror dom kan få bäst "avkastning"
- Tog tid för friskolor att etableras
- Flera andra reformer under denna tid
- Avsaknad av centralt rättade tester

Tidigare svenska studier

- Sandström & Bergström (2005)
- Ahlin (2003)
- Björklund, Clark, Edin, Fredriksson och Krueger (2005)
- Vad tillför vår studie jämfört dessa svenska studier
 - Mixade resultat i studierna ovan. Ingen definitiv studie existerar.
 - Låg andel friskoleelever i dessa studier
 - Vi ser på långsiktiga utfall
 - Förbättrade mått
 - Vi kan se på utvecklingen i kommunerna innan friskolereformen

Vår studie

- Data på i princip alla individer som lämnar åk 9
- Vi kan följa elever från åk 9 till det att de fortsätter till gymnasium och universitet
- Vi relaterar förändringen i genomsnittliga utbildningsresultat mot förändringen i andelen friskolelever mellan kommuner
- Både friskole- och kommunala skolelever inkluderas
- Vi kontrollerar för förändringen i olika kommunegenskaper (genomsnittlig inkomst och utbildning för föräldrarna, andel invandrare, studentpopulationens storlek)

Resultat

- En ökning av friskoleandelen med 10 procentenheter genererar
 - 3–4 procent högre betyg/testresultat i åk 9 och gymnasiet
 - 2 procentenheter högre sannolikhet att välja studieförberedande program
 - 2 procentenheter högre sannolikhet för universitetsstudier
 - Nästan 1 månads längre total utbildningstid vid 24 års ålder
 - Resultaten för de kort- och långsiktiga utfallen motsvarar 0.04-0.05 S.D.
 - Motsvarar ungefär den positiva effekten av att minska en skolklass från 24 till 23 elever (Fredriksson, Öckert och Oosterbeek, 2012)

Är våra resultat robusta?

- Representerar förändringen i våra utfallsmått verkliga förändringar i kunskap?
- Kan vi kontrollera för alla relevanta faktorer som förklarar variationen mellan kommuner i friskoleetablering?

Betygsinflation

Är inflaterade betyg vanligare i kommuner med stor friskoleetablering?

- Liknande resultat när vi ser på betyg och testresultat
- Vi får positiva effekter också för utfall mätta efter att elever lämnat grundskolan
- Liknande resultat när vi ser på ämnen som inte är förankrade i nationella prov

”Testresultatinflation”

Är inflaterade nationella provresultat vanligare i kommuner med stor friskoleetablering?

- I en rapport till Skolinspektionen (Tyrefors Hinnerich och Vlachos, 2012) lät man rätta om nationella prov och fann visst stöd för att friskolor rättar mer generöst
- Stor variation mellan ämnen
- Ej generösare rättning av prov i matematik och engelska

Fler känslighetsanalyser

- Skillnader mellan kommuner vid tiden för friskolereformens införande
- Val mellan kommunala skolor och decentraliseringen av skolfinansieringen
- Spridningseffekter över kommungränser, lärarrörlighet
- Alternativa mått på friskoleetablering (t ex andelen friskolor)
- Resultaten mycket robusta

Är de skattade effekterna stabila över tiden?

- Nej
- De positiva statistiskt signifikanta effekterna visar sig först 8–10 år efter reformen. Varför?
 - Oprecisa skattningar på grund av liten variation i friskoleandelen första decenniet
 - Tar tid för skolor att "svara" på ändrade förhållanden
 - Elever behöver gå flera årskurser för att uppnå förbättrade resultat
- Egentligen inte konstigt att det tar tid att hitta positiva effekter, men utvärderingsmässigt problematiskt då det blir svårare att kontrollera för andra faktorer

Positiva effekter för elever i friskolor eller för elever både i kommunala och friskolor

- Varför hittar vi positiva effekter av andelen friskoleelever?
- Beror det på att friskoleelever presterar bättre än elever i kommunala skolor eller på externa effekter mellan sektorer?
- Våra positiva effekter verkar framför allt drivas av positiva externa effekter
 - Positiva effekter om begränsar oss till elever i kommunala skolor
 - Små effekter för en representativ elev av att gå i friskola (jämfört kommunal skola)

Skolproduktivitet?

- Har utbildningsresultaten per spenderad krona också ökat mer i kommuner med högre friskoleetablering?
- Om resultaten förbättras till priset av högre kostnader (t ex på grund av att kommunala skolor sällan läggs ned) så måste hänsyn tas till detta vid policybeslut.
- Vi skattar därför också förändringen i kommunens totala skolutgifter mot förändringen i friskoleandelen mellan kommuner
- Vi hittar inget stöd för att skolutgifter per elev har ökat mer i kommuner med en högre friskoleandel

Friskolornas inriktning och huvudman

- Olika typer av friskolor kan ge olika effekt
- Vinstdrivande friskolor vanligare under senare år
- Friskolor med generell profil vanligare under senare år
- Vi hittar inga skillnader i resultat beroende på vilken typ av friskolor som varit vanligast
 - Vinstdrivande eller icke-vinstdrivande profil, generell eller special profil

Slutsatser

- Andelen friskoleelever har positiva effekter på alla utbildningsutfall
- Resultat robusta med avseende på rik mängd kontrollvariabler som fångar skillnader mellan kommuner innan och efter friskolereformens genomförande
- Resultat inte drivna av betygsinflation
- Effekter statistiskt signifikanta för senare år (2000-talet) men inte tidigare.
- Effektstorlekarna icke-triviala men heller inte speciellt stora
- Vi bör kunna utesluta etablerandet av en friskolesektor som förklaring till varför svenska elevers testresultat sjunkit sedan mitten av 1990-talet

Avslutande diskussion

Hur bör skolvalssystemet utformas för bästa möjliga positiva effekter på skolproduktivitet?

- Utforma systemet så att skolor konkurrerar med att ge bra undervisning
- Det finns teoretiskt stöd för att det svenska systemet, där skolor inte kan välja elever och inte ut skolavgifter, är bättre än andra skolvalssystem.
- Även om vi inte finner att betygsinflation förklarar våra resultat så är kan det bli problematiskt att skolor kan konkurrera med inflaterade betyg

Dagens system med friskolor har konsekvenser för skolsystemet på nationell nivå

- Kan antagning till gymnasiet fortsatt styras av betyg eller kräver ett skolvalsystem centralt rättade examensprov?
- Rimligt att förvänta sig en ökad spridning i skolkvaliteten: Skolinspektioner allt viktigare
- Om följderna är ökad skolsegregation så kräver detta åtgärder, tex differentierad skolpeng beroende på elevens egenskaper
- Måste våga stänga dåliga skolor, och därför underlätta elevers skolbyten
- Kommunalisering vs förstatligande: Ju mer direkt ekonomiskt press på offentliga skolor, desto starkare incitament för dessa att bli bättre