

Långsiktiga effekter av utökade valmöjligheter till gymnasieskolan

– från närhetsprincip till betygsprincip

RIR 2018:28



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-498-8

RIR 2018:28

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Långsiktiga effekter av utökade valmöjligheter till gymnasieskolan

– från närhetsprincip till betygsprincip

Riksrevisionen har granskat långsiktiga effekter av utökade valmöjligheter till gymnasieskolan. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Sund har varit föredragande. Tillförordnad enhetschef Sofia Sandgren Massih har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Krister Sund

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Skolverket

LÅNGSIKTIGA EFFEKTER AV UTÖKADE VALMÖJLIGHETER TILL GYMNASIESKOLAN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Motiv till granskning	8
1.3 Frågeställningar och avgränsningar	9
1.4 Bedömningsgrunder	9
1.5 Metod	10
2 Tidigare studier	13
3 Reformer för ökade valmöjligheter	15
3.1 Reformernas utgångspunkter och syfte	15
4 Deskriptiv statistik och resultat	17
4.1 Deskriptiv statistik	17
4.2 Generella effekter på inkomster, arbetslöshet och eftergymnasiala studier	19
4.3 Varierar effekten beroende på elevernas bakgrund?	19
5 Avslutning	22
5.1 Riksrevisionens iakttagelser	23
Referenslista	24
Bilaga 1. Data och metod	26
Bilaga 2. Tabeller	29
Bilaga 3. Känslighetsanalys	32

LÅNGSIKTIGA EFFEKTER AV UTÖKADE VALMÖJLIGHETER TILL GYMNASIESKOLAN

Sammanfattning

Skolsystemet i Sverige har under de senaste decennierna genomgått en rad genomgripande förändringar med flera reformer som har gett elever större möjligheter att välja utbildning och skola. I dag kan behöriga elever fritt söka gymnasieskola och utbildning, i princip i hela landet. En del forskning tyder på att denna möjlighet kan ha haft negativa effekter på likvärdigheten, medan annan forskning visar att valmöjligheten har haft positiva effekter på elevernas måluppfyllelse.

Syftet med den här granskningen är att undersöka om det finns något bestående samband mellan dessa utökade valmöjligheter och elevernas senare framgång på arbetsmarknaden och deras utbildningskarriärer. Granskningen undersöker även om de utökade valmöjligheterna har haft olika effekter beroende på elevernas bakgrund, något som kan påverka likvärdigheten i gymnasieskolan.

Granskningens resultat

De övergripande resultaten visar inte att de utökade valmöjligheterna har påverkat elevernas sannolikhet för att ha en inkomst, ha varit arbetslösa eller ha genomgått högre studier 10 år efter avslutat gymnasium. Granskningen finner dock generella effekter på inkomster. De elever som har haft utökade valmöjligheter har något högre lön än jämförbara elever. Riksrevisionen gör därför bedömningen att regeringens intentioner – att reformerna ska leda till bättre studieresultat och ökad motivation – förefaller vara uppfyllda till viss del. Bättre studieresultat och ökad motivation kan förväntas ge effekter på individernas arbetsmarknads- och utbildningskarriärer, vilket också de högre inkomsterna indikerar.

Granskningens resultat visar även effekter som kan inverka positivt på likvärdigheten i gymnasieskolan. Möjligheten att välja kommunal gymnasieskola verkar minska betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå på inkomster och övergång till högre studier. Elever som har föräldrar med låg utbildningsnivå och som har kunnat välja kommunal gymnasieskola har högre inkomster och har i högre utsträckning fullföljt eftergymnasiala studier än jämförbara elever som inte har haft samma möjlighet.

Samtidigt finns det effekter som kan inverka negativt på likvärdigheten. Möjligheten att välja kommunal gymnasieskola har påverkat elevernas utfall olika beroende på om eleven har utländsk bakgrund eller inte. Valmöjligheten har inte haft några effekter på utbildningskarriärer för elever med utländsk bakgrund, samtidigt som den har positiva effekter för elever som är födda i Sverige och vars föräldrar också är födda i Sverige. Detta kan betyda att likvärdigheten minskar i

detta avseende, att skillnaden i övergång till högre studier ökar mellan elever som är födda utomlands och de som är födda i Sverige.

De ökade skillnaderna kan vara resultatet av ett informationsövertag hos elever som vistats i landet längre än de som inte är födda här. Elever som är födda i Sverige har bättre kunskaper om systemet och vilka valmöjligheter som finns och kan därför göra mer informerade val.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen lämnar med utgångspunkt från denna granskning inte några rekommendationer. Vi vill dock särskilt fästa uppmärksamheten på att de positiva effekter som de utökade möjligheterna att välja gymnasieskola inte förefaller ha kommit alla elever tillgodo. För att motverka en negativ utveckling av gymnasieskolans likvärdighet är det därför viktigt att fortsätta arbetet med att säkerställa att alla skolor har hög kvalitet men även säkerställa att alla elever får det stöd och den information de behöver för att göra bästa möjliga val av gymnasieskola utifrån sina förutsättningar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Skolsystemet i Sverige har under de senaste decennierna genomgått en rad genomgripande förändringar. Friskolereformen¹ år 1992 och den därpå följande reformen *Valfrihet i skolan*² år 1994 gav enskilda aktörer möjlighet att etablera både grund- och gymnasieskolor på den svenska skolmarknaden. I och med friskolereformen fick fristående skolor vars etablering godkännts rätt till bidrag från elevernas hemkommuner, och så småningom avskaffades möjligheten för dessa skolor att ta ut avgifter från eleverna.

Fristående skolor har alltid tillämpat ett så kallat riksintag, vilket innebär att elever från hela landet kan söka till dem. I takt med att antalet fristående skolor ökade fick fler elever möjlighet att söka skolor utanför sitt närområde, vilket tidigare inte hade varit möjligt på grund av närhetsprincipen. Eftersom de flesta större kommuner tillämpade denna princip innebar friskolereformen en konkurrensfördel för de enskilda huvudmännen gentemot de kommunala. Delvis till följd av detta valde Stockholms kommun att ta bort närhetsprincipen år 2000, vilket gav eleverna möjlighet att fritt söka till alla kommunala gymnasieskolor i kommunen. Denna möjlighet utvidgades geografiskt när kommunerna i Stockholms län bildade ett gemensamt samverkansområde år 2008. Inom det gäller samma princip som inom Stockholms stad, det vill säga att eleverna fritt kan söka vilken gymnasieskola de vill. Liknande samverkansområden finns numer över hela landet, och enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillämpas närhetsprincipen inte inom någon kommun eller något samverkansområde längre.³

Sedan höstterminen 2008 är det dessutom möjligt för elever att söka en gymnasieutbildning på annan ort, även om utbildningen finns i hemkommunen eller samverkansområdet. Detta beskrivs i propositionen *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.*⁴ Eleverna tas då emot som andrahandsökande, det vill säga i mån av plats.

Förändringarna mot större valfrihet tog sin början på 90-talet och motiverades på flera sätt. I propositionen *om valfrihet och fristående skolor* uttryckte regeringen att fler utbildningsvägar och en ökad konkurrens mellan skolor förväntades ge ökad

¹ Prop. 1991/92:95 *om valfrihet och fristående skolor*, bet. 1991/92: UbU22, rskr 1991/92:346.

² Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*, bet. 1992/93: UbU17, rskr 1992/93:406.

³ Svar via e-post från SKL på frågor från Riksrevisionen, 2017-11-20.

⁴ Prop. 2006/07:71 *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.*, bet. 2006/07: UbU15, rskr 2006/07:163.

mångfald och höja kvaliteten inom hela skolväsendet.⁵ I den därpå följande propositionen *Valfrihet i skolan*⁶, togs ytterligare steg för att öka valfriheten i skolan. Reformen motiverades med liknade argument, nämligen att konkurrens skulle bidra till högre kvalitet inom skolväsendet. Snarlika argument framfördes även i samband med propositionen *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.*⁷ Införande av frisökning var även ett sätt att minska de fristående skolornas konkurrensfördel eftersom de var öppna att söka för alla elever oavsett hemort. Ett annat argument var att frisökning skulle öka elevernas motivation och resultat. Att ge eleverna möjlighet att få läsa det program de ville, på den gymnasieskola de önskade, förutsattes vara positivt både för elevens motivation och för studieresultaten.

Sammantaget har de beskrivna förändringarna lett till såväl direkta som indirekta reformer på nationell och lokal nivå. De har gett elever större möjligheter att själva välja mellan program och skolor, både inom och utanför kommunen eller samverkansområdet.

1.2 Motiv till granskning

Valfrihetsreformerna avsåg höja kvaliteten och kunskapsresultaten i skolan. Samtidigt som valmöjligheterna för Sveriges elever har ökat har dock studieresultaten och likvärdigheten i svensk skola försämrats.⁸ I PISA⁹ 2000 presterade svenska elever över OECD-genomsnittet och Sverige var ett av de länder som hade högst likvärdighet.¹⁰ Resultaten har dock sjunkit och likvärdigheten ligger bara på en genomsnittlig nivå i OECD. För gymnasieskolan är utvecklingen liknande, där Sverige i TIMMS advanced¹¹ låg på en lägre nivå 2015 jämfört med 1995.¹²

De kommunala huvudmännen avgör själva hur de vill fördela eleverna i sina gymnasieskolor, det vill säga om de tillämpar närhetsprincipen eller ej.

⁵ Prop. 1991/92:95.

⁶ Prop. 1992/93:230.

⁷ Prop. 2006/07:71.

⁸ Skolverket, PISA 2015, 2016.

⁹ Programme for International Student Assessment. PISA är en internationell undersökning som undersöker 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.

¹⁰ OECD har ett flertal indikatorer för likvärdighet. Bland annat visar OECD (2016) att avståndet mellan de högst respektive lägst presterande eleverna har ökat sedan 2006 men även skillnaderna i prestationer mellan de eleverna med hög respektive låg socioekonomisk status. Samma mönster syns även mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund, det vill säga att skillnaderna i prestationer har ökat.

¹¹ Trends in International Mathematics and Science Study. TIMMS advanced är en internationell jämförande studie som undersöker gymnasieelevers kunskaper i matematik och fysik.

¹² Skolverket, TIMSS Advanced 2015, 2016.

Det är drygt femton år sedan de första kommunerna började tillämpa betygsprincipen och ge sina elever möjlighet att välja gymnasieprogram och skola, där det är möjligt. I exempelvis Stockholm innebär betygsprincipen att en elev söker ett program på en specifik gymnasieskola med betyg som enda urvalskriterium, huruvida eleven bor nära gymnasieskolan eller ej spelar ingen roll.

Det är därför, enligt Riksrevisionens bedömning, motiverat att undersöka om de fördelar som riksdag och regering velat uppnå med hjälp av ökad valfrihet har förverkligats. Det görs genom att jämföra de elever som var bland de första att kunna dra fördel av den ökade valfriheten med elever som inte haft samma möjlighet men i övrigt haft liknande förutsättningar.

1.3 Frågeställningar och avgränsningar

Granskningen syftar till att undersöka om de reformer som genomfördes för att öka elevernas valfrihet i gymnasievalet har haft några effekter på elevernas efterföljande utbildningskarriärer och utfall på arbetsmarknaden. Granskningen ska också undersöka om reformernas eventuella effekter varierar med elevernas familjebakgrund, vilket ger en indikation på om reformerna har påverkat likvärdigheten.

Granskningens frågor är:

- Har de utökade möjligheterna att välja kommunal gymnasieskola haft några långsiktiga effekter på individernas utbildningsval, arbetslöshet och inkomster?
- Har de utökade möjligheterna att välja kommunal gymnasieskola haft olika konsekvenser för de observerade utfallen beroende på elevens bakgrund?

Riksrevisionen undersöker inte vilken effekt den utökade valmöjligheten har haft på sorteringen av eleverna, utan kommer undersöka om de utökade valmöjligheterna har haft några långsiktiga effekter. Urvalet består av de elever som gick direkt till gymnasieskolan och slutförde den på tre år med avgångsår 1996–2005. Endast elever i Stockholms län, och kommunerna Malmö, Göteborg, Västerås och Uppsala, ingår. I urvalet ingår både fristående och kommunala huvudmän. Däremot ingår inte elever som läste individuella programmet eftersom dessa elever undantogs möjligheten att välja gymnasieskola.

1.4 Bedömningsgrunder

Regeringens proposition 2006/07:71 *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.* ger ungdomar utökade möjligheter att söka ett nationellt program. Reformen avsågs leda till ökad motivation och bättre studieresultatet, men förväntades även öka kvaliteten på gymnasieutbildningar genom ökad konkurrens. Riksrevisionen anser att detta även bör ha haft effekter på elevernas

framtida inkomster och utbildningskarriärer. Regeringen skriver bland annat så här:

”Det är viktigt att ge ungdomar goda möjligheter att både välja utbildning och skola. Att få gå den utbildning på den skola man önskar ökar motivationen och kan därför bidra till bättre studieresultat.”¹³

Utbildningsutskottet tillstyrkte propositionen i dess helhet.¹⁴ Ökad motivation och bättre studieresultat kan förväntas få positiva effekter på elevernas högsta uppnådda utbildningsnivå och arbetsmarknadsutfall. Riksrevisionens bedömning är att reformerna har uppnått sina syften om det kan visas att de lett till högre uppnådd utbildningsnivå och förbättrat arbetsmarknadsutfall i form av högre inkomster och mindre arbetslöshet.

Den andra granskningsfrågans bedömningsgrund tar sin utgångspunkt i skollagen¹⁵:

4 § I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. [...] En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

9 § Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig [...] oavsett var i landet den anordnas.

Reformerna kan ha minskat effekterna av boendesegregationen och därmed verkat utjämnande på elevernas karriärmöjligheter, och således kan de ha bidragit till att öka likvärdigheten i gymnasieskolan. Reformerna kan även ha bidragit till ökad sortering av elever och därmed ha haft motsatt effekt och snarare påverkat likvärdigheten negativt. Det är alltså möjligt att de utökade möjligheterna att välja kommunal gymnasieskola har påverkat elevernas utbildningsnivå och arbetsmarknadsutfall negativt utifrån var de bor eller vilken familjebakgrund de har, det vill säga sådant som eleverna själva svårigen kan påverka. I så fall bedömer Riksrevisionen att regeringens intentioner inte har uppfyllts.

1.5 Metod

Granskningen är baserad på kvantitativa metoder.¹⁶ För att besvara granskningsfrågorna vore det bäst om det funnits ett inslag av slumpmässighet eller annan begränsning vid implementeringen av reformerna, exempelvis om skolor eller huvudmän slumpats att vid olika tidpunkter införa utökade valmöjligheter. Då hade vi kunnat jämföra liknande skolor eller huvudmän som

¹³ Prop. 2006/07:71.

¹⁴ Utbildningsutskottets betänkande 2006/07: UbU15.

¹⁵ 1 kap. skollagen SFS 2010:800.

¹⁶ En utförligare beskrivning av data och metod finns i bilaga 1.

hade, respektive inte hade, implementerat dessa reformer. Nu måste ett annat angreppssätt användas och därför utnyttjas det faktum att eleverna i Stockholm, Malmö och Göteborgs kommun fick större möjlighet att välja kommunal gymnasieskola och utbildning flera år innan många andra kommuner genomförde samma reformer. Det ger en experimentliknande situation som gör det möjligt att jämföra liknande elever som vid samma tidpunkt har haft, respektive inte har haft, möjligheten att välja kommunal gymnasieskola. Denna experimentliknande situation har använts tidigare av Söderström och Uusitalo.¹⁷ Riksrevisionen använder således den variation som uppstått av kommunala initiativ för att kunna uttala sig om eventuella effekter av regeringens reformer.

Stockholms kommun ändrade placeringsförfarandet till de kommunala gymnasieskolorna från och med höstterminen 2000 och frångick därmed den tidigare närhetsprincipen till förmån för ett betygsintag, den så kallade betygsprincipen. Fram till och med 1999 blev en elev i Stockholms kommun placerad i den kommunala gymnasieskola som låg närmast elevens bostad. Eleven sökte endast ett program. Antagningsenheten samlade in alla ansökningar och rangordnade dem efter betyg. Om det var fler sökande än det fanns platser på ett program blev de med bäst betyg antagna. Den som blivit antagen till ett program blev sedan fördelad till en skola av antagningsenheten, utifrån sin bostadsadress.

Sedan hösten 2000 söker i stället en elev i Stockholm till ett program i en specifik gymnasieskola, med betyg som enda urvalskriterium. Om inte elevens förstahandsval blir tillgodosett finns ett andrahandsval, ett tredjehandsval och så vidare. Andrahandsvalet kan vara samma program i en annan gymnasieskola, alternativt ett annat program i samma gymnasieskola. Förändringen innebar således att en elev kan söka till en annan gymnasieskola än den som eleven tidigare blev placerad i, även om det program som eleven sökte redan fanns i närområdet. Inledningsvis gällde betygsprincipen alltså bara alla skolor i Stockholms kommun och inte kringliggande kommuner. För yrkesprogrammen utvidgades sökområdet 2008 till ett gemensamt område för hela länet, och sedan 2011 gäller det alla nationella program.

Granskningen inkluderar även Malmö och Göteborg, som gjort liknande förändringar.¹⁸ Uppsala och Västerås kommer att användas som jämförelsekommuner, utöver samtliga kommuner i Stockholms län som vid tillfället inte hade infört betygsprincipen.¹⁹

¹⁷ Söderström, M. och Uusitalo, R. *School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform*. The Scandinavian Journal of Economics. vol. 112 no. 1. (2010). De använde dock inte Malmö och Göteborg i sin studie.

¹⁸ Malmö 1998 och Göteborg 2002.

¹⁹ Flera kommuner utanför Stockholms län har kontaktats men det var endast Västerås och Uppsala som hade tillämpat närhetsprincipen fullt ut för hela perioden.

De förändringar som gjordes i Stockholm, Göteborg och Malmö liknar till stor del den senare reformen *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan m.m.* Den viktigaste skillnaden är att eleverna behandlades som andrahandsökande i frisökningsreformen medan de i experimentområdena antogs som förstahandsökande. Att en elev behandlas som andrahandsökande innebär att den tas in i mån av plats, efter att alla förstahandsökande placerats ut. Riksrevisionen finner det därför rimligt att granskningens resultat även kan generaliseras till att gälla reformen *Frisökning*.

De kvantitativa analyserna har kompletterats med dokumentstudier samt intervjuer med handläggare på antagningsenheter i Stockholm, Malmö och Göteborg. Dokumentstudierna har gett kunskap om de olika reformernas utformning och intentioner. Genom intervjuerna med handläggarna på de olika antagningsenheterna har information inhämtats om när de utökade valmöjligheterna infördes i de olika kommunerna.

Granskningen har genomförts av projektledaren Krister Sund. En referensperson har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Mickael Lindahl, professor i nationalekonomi Göteborgs Universitet

Professor Jonas Vlachos vid nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet har även läst och kommenterat. Ett seminarium har hållits vid Linnéuniversitet och seminariedeltagare har gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Tidigare studier

I detta kapitel presenteras delar av den forskning som finns på området och dess resultat. Större delen av forskningen om skolvalet i Sverige rör grundskolan. I den kommunala grundskolan används visserligen närhetsprincipen, men mycket av resultaten och erfarenheterna från denna forskning bör även gälla för gymnasieskolan.

Enligt flera beror den minskade likvärdigheten i skolan till stor del på en ökad skolsegregation eller sortering av elever, det vill säga att elever med liknande bakgrund tenderar att gå på samma skolor i större utsträckning än tidigare.^{20 21 22} Denna sortering beror troligtvis till stor del på en ökad boendesegregation.

Elevernas utökade möjligheter att välja skola kan även den ha bidragit till segregation, men i form av en sortering av elever utifrån deras förmågor – en så kallad ”brain drain” av högpresterande elever från mindre till mer populära skolor. Detta leder till att elever med liknande förmågor, utifrån deras betyg, hamnar i samma skolor, vilket studierna ovan ger viss evidens för. Böhlmark och Holmlund²³ ser även indikationer på att begåvade lärare, det vill säga lärare med högre gymnasiebetyg, väljer att arbeta på skolor där eleverna har bättre förutsättningar. Ökad sortering av både elever och lärare kan därför leda till ökade kvalitetsskillnader skolor emellan, det vill säga att både bättre lärare och högpresterande elever klustras i samma skolor. Det finns också forskning som visar att kamrateffekter spelar roll, alltså att gruppens eller klassens egenskaper har betydelse för den enskilda elevens prestationer.^{24 25 26 27}

²⁰ Böhlmark, A. och Holmlund, H. *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* SNS-forskningsrapport, 2011.

²¹ Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25. Uppsala: IFAU. 2014.

²² Östh, J., Andersson, E. och Malmberg, B. *School choice and increasing performance differences: A counterfactual approach*. *Urban studies*. Vol. 50 no. 2 (2013): 407–425.

²³ Böhlmark, A. och Holmlund, H. 2011.

²⁴ Sund, K. *Estimating peer effects in Swedish high school using school, teacher, and student fixed effects*. *Economics of Education Review*, vol. 28 (2009): 329–336.

²⁵ Sass, T.R. och Burke, M.A. *Classroom Peer Effects and Student Achievement*. 2006.

²⁶ Hanushek, E.A., Kain, J.F., Markman, L.M. och Rivkin, S.G., 2003. *Does Peer Ability Affect Achievement?* *Journal of Applied Econometrics*. vol. 18 (2003): 527–544.

²⁷ Hoxby, C. *Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation*. NBER Working Paper No. W7867. 2000.

Edmark m.fl.²⁸ och Wondratschek m.fl.²⁹ och även i viss mån Böhlmark och Lindahl³⁰ har undersökt de långsiktiga effekterna av friskolereformen med avseende på grundskolan. Gemensamt för dessa studier är att de hittar positiva effekter på elevernas långsiktiga utfall när det gäller högre utbildning, anställning eller kriminalitet, även om de är små i Edmark m.fl.³¹ och Wondratschek m.fl.³². Eftersom närhetsprincipen i stor utsträckning fortfarande tillämpas i grundskolan har valfrihetsreformerna troligtvis inte haft samma genomslag som i gymnasieskolan.

En studie som analyserar effekterna av det förändrade valförfarandet på gymnasieskolan är Söderströms och Uusitalos.³³ De studerar hur segregationen har påverkats av det förändrade antagningsförfarandet i Stockholms kommun som infördes år 2000. Deras resultat visar att elever i större utsträckning sorterar sig utifrån prestation, mätt med betyg, jämfört med innan reformen infördes. Detta talar för en "brain drain" till följd av reformen, åtminstone vad gäller elever.

Sammantaget ger dessa studier evidens för både positiva och negativa effekter av valfrihetsreformerna. Den utökade valfriheten i gymnasieskolan kan således ha haft flera och eventuellt motverkande effekter.

²⁸ Edmark, K., Frölich, M. och Wondratschek, V. *Sweden's school choice reform and equality of opportunity*. IFAU Working paper 2014:16, 2014.

²⁹ Wondratschek, V., Edmark, K. och Frölich, M. *The short- and long-term effects of school choice on student outcomes: evidence from a school choice reform in Sweden*. IFAU Working paper 2013:20. 2013.

³⁰ Böhlmark, A och Lindahl, M. *Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform*. IZA DP No. 6683.

³¹ Edmark, K., Frölich, M. och Wondratschek, V. 2014.

³² Wondratschek, V., Edmark, K. och Frölich, M. 2013.

³³ Söderström, M. och Uusitalo, R. 2010.

3 Reformerna för ökade valmöjligheter

I detta kapitel beskrivs kort regeringens utgångspunkter och syfte med de båda propositionerna *Valfrihet i skolan* och *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan m.m.*

3.1 Reformernas utgångspunkter och syfte

Utgångspunkten för propositionen *Valfrihet i skolan*³⁴ är enligt regeringen ett behov av ökad variation i pedagogik och utbildningsvägar som uppstått på grund av växande kunskapskrav, vilket lättare skulle kunna tillgodoses med pedagogisk förnyelse och kreativitet. Detta uppnås genom att låta skolor fungera efter sina egna idéer eftersom ett uniformt system inte klarar av att erbjuda den flexibilitet som är nödvändig för att möta framtidens krav. Det var därför nödvändigt att bryta det offentliga skolmonopolet, enligt regeringen.

Syftet var att ge förutsättningar för en större mångfald och möjlighet för elever och föräldrar att i större utsträckning än tidigare välja skola. Den ökande konkurrensen förväntades även leda till högre kvalitet och produktivitet i skolan.

Regeringen ville också åstadkomma ett ökat engagemang i skolan från elever och föräldrar, och för att föräldrar ska kunna ta ett större ansvar för sina barns skolgång är det en förutsättning att det finns valmöjligheter och inflytande. Reformen skulle bidra till att föräldrar mer aktivt tar ställning i frågan om vilken skola deras barn ska få sin utbildning i. Regeringen poängterar att en ökad variation inte står i motsats till det krav på likvärdighet som finns inom skolan, utan att ett varierat utbud kan vara nödvändigt för att kunna anpassa verksamheten till de förändrade kunskapskraven. Vidare så skulle förslagen i propositionen underlätta en mångfald av utbildningsvägar inom gymnasieskolan.

Utgångspunkter och syften för propositionen *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan m.m.*³⁵ liknade de tidigare reformernas. Regeringen menade att gymnasieskolan behövde utvecklas och utbildningens kvalitet behövde bli bättre eftersom det finns elever som inte når målen och därmed inte får de kunskaper som behövs för att kunna delta fullt ut i samhället.

För att förbättra måluppfyllelsen menade regeringen att det var viktigt att ge föräldrar och elever ytterligare möjlighet att välja utbildning efter behov. Att få välja utbildning och gymnasieskola skulle ge ökad motivation och därmed bättre studieresultat. Enligt regeringen skulle frisökning även kunna öka huvudmännens samarbete kring gymnasieskolan och på så sätt ge ett större utbildningsutbud i en

³⁴ Prop. 1992/93:230.

³⁵ Prop. 2006/07:71.

region. Frisökning skulle även kunna verka utjämnande genom att minska skillnader i valbarhet mellan fristående och kommunala skolor.

Sammantaget skulle en utökad valfrihet bland annat leda till ökad produktivitet och kvalitet i skolan samt ökad motivation hos eleverna, vilket i sin tur ska påverka elevernas måluppfyllelse positivt. Riksrevisionen menar att detta även bör ha effekter på elevernas framtida inkomster och utbildningskarriärer.

4 Deskriptiv statistik och resultat

I detta kapitel redovisas deskriptiv statistik och resultaten från analyserna av effekterna av att ha haft utökade möjligheter att välja kommunal gymnasieskola. Resultaten presenteras i termer av att ha en inkomst tio år efter avslutad gymnasieutbildning, nivån på dessa årsinkomster³⁶, arbetslöshet³⁷ och högsta uppnådda utbildningsnivå. Den senare variabeln mäts i termer av sannolikheten att eleverna har en eftergymnasial examen tio år efter avslutad gymnasieskola. Med eftergymnasial examen menas alla examina från universitet eller högskolor. Därefter analyseras om de utökade valmöjligheterna har haft olika påverkan beroende på föräldrarnas utbildningsnivå och beroende på om eleven har utländsk bakgrund eller inte. Syftet med detta är att undersöka om reformerna har haft någon påverkan på likvärdigheten, det vill säga om de utökade valmöjligheterna haft effekter som samvarierar med elevens bakgrund.

4.1 Deskriptiv statistik

I tabell 1 nedan redovisas deskriptiv statistik uppdelad på om eleverna bott i en kommun som infört utökade valmöjligheter eller inte. I kolumnen Utökade valmöjligheter finns alltså statistik om de elever i studien som tidigt fick utökade möjligheter att välja kommunal gymnasieskola och program. I kolumnen Jämförelsegrupp finns statistik om elever från de kommunerna i urvalet där sådana möjligheter inte fanns under den aktuella tidsperioden.

Tabellen visar att grupperna är fullt jämförbara, även om det finns några observerbara avvikelser grupperna emellan: I jämförelsegruppen ser vi högre inkomster och en lägre andel elever som är födda utomlands. Skillnaderna är dock inte signifikanta.

³⁶ Kontant bruttolön. Av metodologiska skäl använder vi logaritmerad inkomst, och därför omfattar analysen endast de individer som har en inkomst som är skild från noll. Individer med nollinkomst faller alltså bort. Sannolikheten att ha en inkomst skattas därmed för alla individer.

³⁷ Sannolikheten att varit arbetslös efter avslutad gymnasieskola. Detta är en dummyvariabel som antar värdet ett om individen har minst en arbetslös dag under den 10-årsperiod som observeras efter avslutad gymnasieskola. I andra definitioner har gränsen för att klassas som arbetslös varit 10, 30 respektive 300 dagar utan att det påverkar slutsatserna.

Tabell 1 Deskriptiv statistik, standardavvikelser inom parentes.

Variabel	Utökade valmöjligheter	Jämförelsegrupp
Andel som har en inkomst	0,90 (0,30)	0,92 (0,27)
Årsarbetsinkomst (1996 års priser), hundratals kronor	2 378,5 (1 712,6)	2 500 (1 661,4)
Andel som varit arbetslös någon gång efter avslutad gymnasieskola	0,61	0,58
Andel med eftergymnasial utbildning	0,62	0,57
Andel män	0,48	0,50
Föräldrars utbildningsnivå, andel elever		
Förgymnasial 9 år	0,07 (0,25)	0,07 (0,25)
Gymnasial utbildning	0,36 (0,48)	0,40 (0,49)
Eftergymnasial utbildning	0,53 (0,50)	0,50 (0,50)
Forskarutbildning	0,05 (0,21)	0,04 (0,20)
Andel elever som är		
Utrikes födda	0,11 (0,32)	0,09 (0,28)
Inrikes födda med en eller två utrikes födda föräldrar	0,21 (0,41)	0,21 (0,41)
Inrikes födda med två inrikes födda föräldrar	0,68 (0,47)	0,70 (0,46)
Antal	94 132	101 821

Signifikans

I resultattablerna nedan markeras signifikanta resultat med en, två eller tre asterisker (*, **, ***) beroende på signifikansnivå. En asterisk indikerar att resultatet är signifikant på 10-procentsnivå, den svagare signifikansnivån, medan två asterisker indikerar signifikans på 5-procentsnivån och tre att resultaten är signifikanta på 1-procentsnivån, alltså den starkare signifikansnivån. Om resultaten inte är signifikanta sätts ingen asterisk ut. Signifikansnivån är justerad med wild cluster bootstrap³⁸ och rapporteras efter koefficienten.

³⁸ Det finns en pågående diskussion om differences-in-differences-studier som har få behandlade kluster och hur detta kan hanteras (se exempelvis Cameron och Miller 2015). Wild cluster bootstrap är en metod för att korrigera standardfelen i de fall urvalet består av få behandlade kluster.

4.2 Generella effekter på inkomster, arbetslöshet och eftergymnasiala studier

Tabell 2 visar effekter av den utökade valfriheten genom att jämföra dem som haft respektive inte haft möjlighet att välja kommunal gymnasieskola. I andra och tredje kolumnen redovisas effekter på sannolikheten att ha en inkomst 10 år efter avslutad gymnasieutbildning och effekten på inkomsten. I de två sista kolumnerna redovisas effekten på sannolikheten att ha varit registrerad som arbetslös under 10-årsperioden efter avslutad gymnasieutbildning, samt effekten på övergång till högre studier.

Exempelvis visar resultatet i inkomstkolumnen att elever som kunnat välja gymnasieskola och program har 2 procent högre lön 10 år efter avslutad gymnasium än elever som inte har kunnat välja, vilket således är en positiv effekt av reformerna.

De utökade valmöjligheterna verkar inte ha haft någon genomsnittlig effekt på sannolikheten att ha en inkomst, vara arbetslös eller gå vidare till högre studier.³⁹ Modellen för dessa resultat finns i bilaga 1, ekvation 1.⁴⁰

Tabell 2 Effekter av att ha haft utökade möjligheter att välja till gymnasiet

Variabler	Ha inkomst	Inkomst	Ha varit arbetslös	Högre studier
Utökat val	0,002	0,02*	-0,004	0,014
Antal observationer	195 953	178 740	195 953	195 950

Notera: Standardfelen är klustrade på kommun. Justerad signifikansnivå med wild cluster bootstrap rapporteras efter koefficienten.

Sammantaget förefaller de utökade valmöjligheterna endast ha svagt signifikanta effekter på inkomster. Resultaten uppvisar positiva effekter av reformerna eftersom inkomsterna är högre för de som haft utökade valmöjligheter inför gymnasiet.

4.3 Varierar effekten beroende på elevernas bakgrund?

Analyserna ovan ger endast evidens för att reformen har haft effekter på inkomster. Det kan dock vara så att eventuella effekter varierar beroende på elevernas bakgrund. Detta skulle i sin tur kunna döljas i de generella analyserna om det är så att effekterna går i olika riktningar, det vill säga att de är positiva för några och negativa för andra, vilket sammantaget gör att de tar ut varandra. Därför görs även analyser av eventuella effekter nedbrutet på föräldrars utbildningsnivå och utländsk bakgrund, var för sig.

³⁹ Fullständiga resultattabeller redovisas i bilaga 2.

⁴⁰ Se bilaga 1.

4.3.1 Föräldrars utbildningsnivå

Modellen utvidgas med en interaktion⁴¹ för att kunna analysera om reformerna har haft olika effekter beroende på elevernas bakgrund när det gäller föräldrars utbildningsnivå.

Resultaten i tabell 3 nedan redovisar även här effekten av att ha haft utökade möjligheter i valet till gymnasieskolan. Skillnaden från analysen ovan är att jämförelserna gäller elever vars föräldrar har samma utbildningsnivå. När det gäller elever vars föräldrar har en utbildningsnivå motsvarande förgymnasial utbildning är det exempelvis 7 procentenheter fler elever som går vidare till eftergymnasial utbildning bland de som har haft utökade valmöjligheter (andelen elever ökar från 35 procent till 42 procent). Dessa elever har också högre inkomster. Frånvaron av signifikanta resultat i grupperna av elever vars föräldrar har högre utbildning beror troligtvis på att dessa elever redan har relativt starka incitament och goda förutsättningar för att studera vidare och berörs därför inte lika mycket av reformerna.

Resultaten ger ingen evidens för effekter på sannolikheten att ha en inkomst tio år efter avslutad gymnasieskola. Vad gäller arbetslöshet ger analyserna endast signifikanta effekter för de elever vars föräldrar har motsvarande forskarutbildning. Dessa elever är arbetslösa i mindre utsträckning om de har haft utökade valmöjligheter medan övriga elevers arbetslöshet förefaller oförändrad.

Tabell 3 Effekter av att ha haft utökade möjligheter att välja till gymnasiet

Effekt av utökat val utifrån föräldrars utbildningsnivå	Ha inkomst	Inkomst	Ha varit arbetslös	Högre studier
Förgymnasial utbildning	0,004	0,04**	0,02	0,07**
Gymnasial utbildning	0,002	0,02	0,005	0,03
Eftergymnasial utbildning	0,001	0,01	-0,01	0,001
Forskarutbildning	0,005	0,05	-0,03***	-0,02
Antal observationer	195 953	178 740	195 953	195 950

Notera: Standardfelen är klustrade på kommun. Signifikansnivån är justerad med wild cluster bootstrap.

Sammanfattningsvis visar analysen inga effekter på sannolikheten för att ha en inkomst. Vad gäller inkomstnivå, arbetslöshet och övergång till högre studier visar resultaten att det finns effekter av de utökade valmöjligheterna för vissa undergrupper.

Effekterna på inkomster och utbildningsnivå torde påverka likvärdigheten positivt då det minskar skillnader i inkomster och övergång till högre studier mellan

⁴¹ Se ekvation 2 i bilaga 1.

elever vars föräldrar har olika utbildningsnivå, medan effekterna på arbetslöshet snarare ger minskad likvärdighet.

4.3.2 Utländsk bakgrund

I detta avsnitt analyseras om utökade valmöjligheter har haft olika effekter beroende på om eleverna har utländsk bakgrund eller inte.

Resultaten i tabellerna nedan redovisar även här effekten av att ha haft utökade möjligheter i valet till gymnasieskolan jämfört med de elever som inte har haft denna möjlighet. Här jämförs elever med samma bakgrund när det gäller huruvida eleverna är födda i Sverige och om deras föräldrar är födda i Sverige eller inte.

Tabell 4 Effekt på inkomster, tio år efter avslutad gymnasieskola, av att ha haft utökade valmöjligheter till gymnasiet

Effekt av utökad val utifrån utländsk bakgrund	Ha inkomst	Inkomst	Ha varit arbetslös	Högre studier
Utrikes född	0,008	0,06	-0,001	-0,02
Inrikes född med en eller två utrikes födda föräldrar	-0,005	0,002	-0,004	0,02
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	0,003	0,01	-0,006	0,02**
Antal observationer	195 953	178 740	195 953	195 950

Notera: Standardfelen är klustrade på kommun. Signifikansnivån är justerad med wild cluster bootstrap.

Sammantaget verkar möjligheten att välja kommunal gymnasieskola inte ha några effekter på vare sig sannolikheten att ha en inkomst, inkomstnivån eller förekomsten av arbetslöshet när utländsk bakgrund beaktas.

Dock visar resultaten i sista kolumnen i tabell 4 att elever som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar, går vidare till eftergymnasial utbildning i högre utsträckning om de har haft utökade valmöjligheter. Bland dem är det ungefär 2 procentenheter fler elever som genomgått en eftergymnasial utbildning än bland dem som inte haft utökade valmöjligheter. För elever med utländsk bakgrund finns inga signifikanta effekter, vilket är intressant eftersom det förefaller som att de utökade valmöjligheterna har gynnat elever som är födda i Sverige, med båda föräldrarna födda i Sverige, jämfört med de elever som har utländsk bakgrund.

Möjligheten att välja kommunal gymnasieskola verkar således inte ha haft samma enskilt utjämnande effekt på övergången till högre studier när utländsk bakgrund beaktas i analysen. I de tidigare analyserna gynnades elever vars familjebakgrund präglas av en låg utbildningsnivå medan detta inte förefaller gälla för utländsk bakgrund. Här gynnas inte elever som är födda utomlands, en grupp som historiskt har haft det svårare i skolan, jämfört med elever som är födda i Sverige.

5 Avslutning

De övergripande resultaten ger inga evidens för att de utökade valmöjligheterna har påverkat individernas sannolikhet för att ha en inkomst, ha varit arbetslösa eller ha genomgått högre studier 10 år efter avslutat gymnasium. Granskningen finner dock generella effekter på inkomster. De elever som har haft utökade valmöjligheter har något högre lön än jämförbara elever. Riksrevisionen gör därför bedömningen att regeringens intentioner – att reformerna ska leda till bättre studieresultat och ökad motivation – förfaller vara uppfyllda till viss del i våra undersökta kommuner. Bättre studieresultat och ökad motivation kan förväntas ge effekter på individernas arbetsmarknads- och utbildningskarriärer, vilket också de högre inkomsterna indikerar.

Granskningens resultat visar även olika effekter som kan inverka positivt på likvärdigheten i gymnasieskolan. Möjligheten att välja kommunal gymnasieskola verkar minska betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå på inkomster och övergång till högre studier. Elever som har föräldrar med låg utbildningsnivå och som har kunnat välja kommunal gymnasieskola har högre inkomster och har i högre utsträckning fullföljt eftergymnasiala studier, än jämförbara elever som inte har haft samma möjlighet.

Samtidigt finns det effekter som kan inverka negativt på likvärdigheten. Möjligheten att välja kommunal gymnasieskola har påverkat elevernas utfall olika beroende på om eleven har utländsk bakgrund eller inte. Valmöjligheten har inte haft några effekter på utbildningskarriärer för elever med utländsk bakgrund, samtidigt som den har positiva effekter för elever som är födda i Sverige och vars föräldrar också är födda i Sverige. Detta kan betyda att likvärdigheten minskar i detta avseende, att skillnaden i övergång till högre studier ökar mellan elever som är födda utomlands och de som är födda i Sverige.

De ökade skillnaderna kan vara resultatet av ett informationsövertag hos elever som vistats i landet längre än de som inte är födda här. Elever som är födda i Sverige har bättre kunskaper om systemet och vilka valmöjligheter som finns, och de kan därför göra mer informerade val.

Det finns vidare en direkt effekt av graden av måluppfyllnad på så sätt att elever med för låga betyg inte kommer in på populära skolor och utbildningar. Skolverket har i en rapport visat att elevens socioekonomiska bakgrund har fått ökad betydelse för elevens betygsresultat.⁴² Även om granskningens resultat visar positiva effekter på vissa av utfallen står resultaten inte i motsättning till den

⁴² Skolverket. *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*. Rapport 467. Stockholm. 2018.

”brain drain” som Söderström och Uusitalo⁴³ fann evidens för. Förekomsten av sådana mekanismer kan öka kvalitetsskillnader skolorna emellan som samvarierar med betygsnivå. Det kan minska likvärdigheten eftersom de elever som bäst behöver skolor av hög kvalitet inte kommer in på dem.

De kommuner som studeras i denna granskning tillhör storstadsregioner där eleverna har goda förutsättningar att välja utbildning och gymnasieskola eftersom utbudet är stort. De positiva effekter som vi observerar ligger därför troligen i överkant i jämförelse med landet som helhet. Skolverket har också i en rapport⁴⁴ bekräftat att förutsättningarna för elevers skolval varierar beroende på var i landet de bor. Elever som inte bor i storstadsregioner har inte samma valmöjligheter, och elever som bor i glesbygd har inte alltid några valmöjligheter överhuvudtaget.

5.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen lämnar med utgångspunkt från denna granskning inte några rekommendationer. Vi vill dock särskilt fästa uppmärksamheten på att de positiva effekter som de utökade möjligheterna att välja gymnasieskola inte förefaller ha kommit alla elever tillgodo. För att motverka en negativ utveckling av gymnasieskolans likvärdighet är det därför viktigt att fortsätta arbetet med att säkerställa att alla skolor har hög kvalitet men även säkerställa att alla elever får det stöd och den information de behöver för att göra bästa möjliga val av gymnasieskola utifrån sina förutsättningar.

⁴³ Söderström och Uusitalo. 2010.

⁴⁴ Skolverket. *Det svåra valet*. Rapport 394. Stockholm. 2013.

Referenslista

Artiklar

- Böhlmark, A. och Holmlund, H. *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* SNS-forskningsrapport, 2011.
- Böhlmark, A och Lindahl, M. *Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform.* IZA DP No. 6683. 2012.
- Cameron, A. och Miller, D. A Practitioner's Guide to Cluster-Robust Inference. *The Journal of Human Resources.* vol. 50 no. 2 (2015).
- Edmark, K., Frölich, M. och Wondratschek, V. *Sweden's school choice reform and equality of opportunity.* IFAU Working paper 2014:16, 2014.
- Hanushek, E.A., Kain, J.F., Markman, L.M. och Rivkin, S.G., 2003. Does Peer Ability Affect Achievement? *Journal of Applied Econometrics.* vol. 18 (2003): 527–544.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola.* Rapport 2014:25. Uppsala: IFAU. 2014.
- Hoxby, C. *Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation.* NBER Working Paper No. W7867. 2000.
- OECD. Country Note – Result from PISA 2015. 2016.
<https://www.oecd.org/sweden/PISA-2015-Sweden.pdf>
- Skolverket. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.* Rapport 374. Stockholm: Skolverket. 2012.
- Skolverket. *Det svåra valet.* Rapport 394. Stockholm: Skolverket. 2013.
- Skolverket. *PISA 2015.* Stockholm: Skolverket. 2016.
- Skolverket. *TIMSS Advanced 2015.* Skolverket. 2016.
- Skolverket. *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor.* Rapport 467. Stockholm: Skolverket. 2018.
- Sass, T.R. och Burke, M.A. *Classroom Peer Effects and Student Achievement.* 2006.
- Sund, K. Estimating peer effects in Swedish high school using school, teacher, and student fixed effects. *Economics of Education Review,* vol. 28 (2009): 329–336.
- Söderström, M. och Uusitalo, R. School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform. *The Scandinavian Journal of Economics.* vol. 112 no. 1. (2010).

Vlachos, J. *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor.* Uppdragsforskningsrapport: 2010:6. Konkurrensverket. 2010.

Wondratschek, V., Edmark, K. och Frölich, M. *The short- and long-term effects of school choice on student outcomes: evidence from a school choice reform in Sweden.* IFAU Working paper 2013:20. 2013.

Östh, J., Andersson, E. och Malmberg, B. School choice and increasing performance differences: A counterfactual approach. *Urban studies*. Vol. 50 no. 2 (2013): 407–425.

Författningar

Skollag (2010:800).

Riksdagstryck

Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor.

Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan.

Prop. 2006/07:71 Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.

Utbildningsutskottets betänkande 1991/92: UbU22.

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93: UbU17.

Utbildningsutskottets betänkande 2006/07: UbU15.

Riksdagsskrivelse 1991/92:346.

Riksdagsskrivelse 1992/93:406.

Riksdagsskrivelse 2006/07:163.

Övrigt

Svar via e-post från SKL på frågor från RiR, 2017-11-20.

Svar via e-post från Västerås kommun på frågor från RiR, 2017-10-23.

Svar via e-post från Uppsala kommun på frågor från RiR, 2017-10-24.

Minnesanteckningar intervju med handläggare på antagningsenheten i Stockholm kommun 2017-09-27.

Minnesanteckningar intervju med handläggare på antagningsenheten i Malmö kommun 2017-10-04.

Minnesanteckningar intervju med handläggare på antagningsenheten i Göteborg kommun 2017-10-12.

Bilaga 1. Data och metod

Data

Urvalet består av de elever som har gått ut en kommunal eller enskild gymnasieskola med avgångsåren 1996–2005. Urvalet begränsar sig även till de elever som gick direkt till gymnasieskolan efter avslutad grundskola för att få så jämförbara grupper som möjligt. Data är klustrat på kommun. Endast elever i Stockholms län och kommunerna Malmö, Göteborg, Västerås och Uppsala ingår. I urvalet ingår både fristående och kommunala huvudmän. Däremot ingår inte elever som läste individuella programmet eftersom dessa elever undantogs möjligheten att välja skola.

Data har levererats av Statistiska centralbyrån (SCB) via MONA⁴⁵-systemet och utgörs av uppgifter från registret avgångna från gymnasieskolan, grundskolans slutbetyg i åk 9 och LISA⁴⁶-registret. Uppgifterna rör vilka skolor som individen har gått i, vilket år och i vilken kommun, men även bakgrundsinformation såsom kön, föräldrars utbildningsnivå och eventuell utländsk bakgrund. Information om i vilken kommun eleven gick i gymnasieskolan och avgångsår används för att identifiera huruvida eleven hade utökade möjligheter att välja gymnasieutbildning. Utfallsvariablerna är sannolikheten att ha en inkomst tio år efter avslutad gymnasieskola, inkomstnivå⁴⁷, sannolikheten att ha varit arbetslös och sannolikheten att ha en avslutad högre utbildning under samma tioårsperiod. Endast inkomster från det tionde året efter avslutad gymnasieskola används, vilket kan bli missvisande om det finns systematiska skillnader mellan jämförelsegrupperna i övergång till högre studier vilket leder till sena inkomster. Därför görs även analyser med arbetslöshet som utfall för att fånga ytterligare en aspekt av arbetsmarknadsutfall.

För att analysera effekter på elevernas utbildningskarriärer skattas sannolikheten för att ha en eftergymnasial utbildning utifrån om eleven hade utökade valmöjligheter till gymnasieskolan eller inte. Detta gör att alla eftergymnasiala utbildningar likställs, och vi särskiljer inte de som exempelvis har en kandidatexamen och de som har en doktorsexamen. Det beror på att det kan finnas individer som vid den observerade tidpunkten exempelvis har en magisterexamen men som doktorerar.

⁴⁵ Microdata Online Access.

⁴⁶ Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier.

⁴⁷ Kontant bruttolön.

Metod

För att besvara frågorna i granskningen används kvantitativa metoder och den identifierande strategin liknar den som Söderström och Uusitalo (2010) använde. De utnyttjade det faktum att Stockholms kommun redan 2000 gav eleverna möjlighet att välja både program och kommunal gymnasieskola. År 2011 infördes möjligheten för alla elever i hela länet i ett gemensamt samverkansområde.

Granskningen inkluderar utöver Stockholm även Malmö och Göteborg som också införde utökade valmöjligheter före andra kommuner. Vidare inkluderas även Uppsala och Västerås som jämförelsekommuner, utöver kommunerna i Stockholms län som Söderström och Uusitalo (2010) använde.

Detta tillvägagångssätt innebär att vi kan jämföra liknande elever i olika kommuner som hade, respektive inte hade, möjligheten att välja kommunal gymnasieskola. På så vis kan vi skatta genomsnittseffekten av möjligheten att välja skola.

En så kallad differences-in-differences-ansats används. I modellen jämförs det långsiktiga utfallet i form av högsta uppnådda utbildningsnivå och arbetsmarknadsutfallet i form av inkomster⁴⁸ och arbetslöshet för individer som hade möjlighet att välja med de som inte hade möjlighet att välja skola. Detta skattas med följande ekvation:

$$Y_{imt} = \alpha + \delta T_{imt} + \beta' X_{imt} + \gamma YEAR_t + \tau_m + \rho TREND_t * \tau_m + \varepsilon_i \quad (1)$$

Y_{imt} är utfallet för individ i i kommun m vid tidpunkten t . T är en dummyvariabel som antar värdet ett (1) för elever i kommuner som infört möjligheten att välja skola och elever i skolor med enskild huvudman, och noll för övriga. X är en vektor med elevens individkaraktäristika såsom kön, föräldrars utbildningsnivå huruvida eleven har utländsk bakgrund. τ_m fångar kommunspecifika effekter och $YEAR$ är en årsummy. $TREND$ är en trendvariabel som tillsammans med variabeln kommunspecifika effekter fångar de kommunspecifika trenderna eftersom det kan finnas systematiska skillnader mellan kommunerna i exempelvis etablering av friskolor och andel med utländsk bakgrund, vilket i sin tur kan påverka hur sammansättningen på vårt urval varierar mellan kommuner. ε_i är feltermen.

Något ingångsvärde används inte, såsom exempelvis avgångsbetygen från grundskolan, vilket beror på att värdet är endogent, det vill säga betygsnivån samvarierar med reformerna på så sätt att betygen ökar när reformen införs.

⁴⁸ Kontant bruttolön (LoneInk), redovisas i hundratals kronor.

I och med reformerna blev betygen viktigare, vilket i sin tur gjorde att eleverna ansträngde sig mer (se Vlachos 2010).

Det går inte att urskilja vilka elever som har gjort ett aktivt val eftersom eleven kan ha aktivt valt den skola som hen också skulle ha gått i utan förändringen, och därför kan vi endast skatta effekten av *möjligheten* att välja kommunal gymnasieskola. Behandlingen är således elevens möjlighet att välja kommunal gymnasieskola jämfört med att inte ha detta val.

Effekten skattas även för olika delar av fördelningen, exempelvis för elever vars föräldrar har låg respektive hög utbildningsnivå och utifrån om eleven har utländsk bakgrund eller inte. Syftet är att undersöka om det finns så kallade icke-linjära effekter. Det kan vara så att det inte finns någon identifierbar genomsnittlig effekt av reformerna, vilket kan bero på att reformerna har olika effekt beroende på elevens skolprestationer. Reformerna kan alltså ha en effekt för elever med höga betyg och en annan för svagpresterande elever. Därför interageras föräldrars utbildningsnivå och eventuell utländsk bakgrund med dummyvariabeln T , enligt ekvation 2 nedan, där Z representerar antingen föräldrarnas utbildningsnivå eller utländsk bakgrund. Här används alltså utländsk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå som en proxy för förmåga.

$$Y_{imt} = \alpha + \delta T_{imt} * \theta Z_{imt} + \beta' X_{imt} + \gamma YEAR_t + \tau_m + \rho TREND_t * \tau_m + \varepsilon_i \quad (2)$$

Bilaga 2. Tabeller

Resultaten i tabellerna i denna bilaga är inte korrigerade med wild cluster bootstrap varför signifikansnivån kan skilja sig från tabellerna i rapporten.

Huvudresultat

Variabler	Ha inkomst	Inkomst	Ha varit arbetslös	Högre studier
Utökade valmöjligheter	0,0110 (0,0189)	0,0155** (0,00598)	-0,0123 (0,0197)	0,0403** (0,0192)
Föräldrars utbildningsnivå				
Gymnasial utbildning	0,0893*** (0,0125)	0,0200 (0,0187)	-0,0683*** (0,0142)	0,228*** (0,0202)
Eftergymnasial utbildning	0,0553*** (0,0168)	0,0380* (0,0209)	-0,279*** (0,0160)	0,960*** (0,0203)
Forskarutbildning	-0,0135 (0,0198)	0,0458* (0,0226)	-0,535*** (0,0254)	1,557*** (0,0440)
Inrikes född med en eller två utrikes födda föräldrar	0,122*** (0,0121)	0,0212 (0,0134)	-0,240*** (0,0203)	0,0319* (0,0185)
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	0,351*** (0,0186)	0,100*** (0,0122)	-0,438*** (0,0315)	0,0232 (0,0307)
Man	0,0268*** (0,00769)	0,380*** (0,0180)	-0,0702*** (0,00920)	-0,341*** (0,0178)
Antal	195 953	178 740	195 953	195 950

Not. *** $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ * $p < 0,1$.

Föräldrars utbildningsnivå

Variabler	Ha inkomst	Inkomst	Ha varit arbetslös	Högre studier
Föräldrarnas utbildningsnivå				
Gymnasial utbildning	0,0902*** (0,0131)	0,0233 (0,0186)	-0,0621*** (0,0146)	0,237*** (0,0199)
Eftergymnasial utbildning	0,0575*** (0,0156)	0,0425* (0,0218)	-0,267*** (0,0158)	0,972*** (0,0210)
Forskarutbildning	-0,0149 (0,0222)	0,0433* (0,0252)	-0,513*** (0,0261)	1,575*** (0,0473)
Utökade valmöjligheter # Förgymnasial utbildning	0,0205 (0,0255)	0,0430** (0,0203)	0,0617 (0,0383)	0,182*** (0,0417)
Utökade valmöjligheter # Gymnasial utbildning	0,105*** (0,0267)	0,0399* (0,0234)	-0,0487** (0,0207)	0,317*** (0,0362)
Utökade valmöjligheter # Eftergymnasial utbildning	0,0637*** (0,0211)	0,0513*** (0,0169)	-0,295*** (0,0242)	0,976*** (0,0180)
Utökade valmöjligheter # Forskarutbildning	0,0130 (0,0286)	0,0971*** (0,0143)	-0,600*** (0,0494)	1,493*** (0,0423)
Inrikes född med en eller två utrikes födda föräldrar	0,122*** (0,0121)	0,0214 (0,0134)	-0,240*** (0,0204)	0,0269 (0,0180)
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	0,351*** (0,0186)	0,101*** (0,0122)	-0,438*** (0,0316)	0,0160 (0,0287)
Man	0,0268*** (0,00769)	0,380*** (0,0180)	-0,0702*** (0,00921)	-0,341*** (0,0182)
Antal	195 953	178 740	195 953	195 950

Not. *** $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ * $p < 0,1$.

Utländsk bakgrund

Variabler	Ha inkomst	Inkomst	Ha varit arbetslös	Högre studier
Föräldrarnas utbildningsnivå				
Gymnasial utbildning	0,0894*** (0,0124)	0,0198 (0,0185)	-0,0684*** (0,0142)	0,228*** (0,0204)
Eftergymnasial utbildning	0,0553*** (0,0168)	0,0379* (0,0208)	-0,279*** (0,0160)	0,961*** (0,0203)
Forskarutbildning	-0,0137 (0,0197)	0,0456* (0,0225)	-0,535*** (0,0254)	1,558*** (0,0440)
Inrikes född med en eller två utrikes födda föräldrar	0,134*** (0,0154)	0,0322*** (0,0106)	-0,236*** (0,0184)	0,00952 (0,0160)
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	0,354*** (0,0236)	0,110*** (0,00791)	-0,434*** (0,0338)	0,00461 (0,0332)
Utökade valmöjligheter # Utrikes född	0,0360 (0,0382)	0,0618 (0,0469)	0,00541 (0,0472)	-0,0488 (0,0376)
Utökade valmöjligheter # Inrikes född med en eller två utrikes födda föräldrar	0,106*** (0,0253)	0,0347*** (0,00962)	-0,248*** (0,0361)	0,0806** (0,0408)
Utökade valmöjligheter # Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	0,375*** (0,0352)	0,121*** (0,0123)	-0,449*** (0,0464)	0,0522 (0,0376)
Man	0,0269*** (0,00776)	0,380*** (0,0180)	-0,0702*** (0,00920)	-0,341*** (0,0178)
Antal	195 953	178 740	195 953	195 950

Not. *** $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ * $p < 0,1$.

Bilaga 3. Känslighetsanalys

Differences-in-differences-metoden vilar på antagandet om parallella trender. Med detta menas att trenden i de utfallsvariabler vi studerar inte ska skilja sig åt mellan grupperna före förändringen, i detta fall arbetsinkomster, arbetslöshet och utbildningsnivå. Det är därför viktigt att kontrollera att antagandet om parallella trender är uppfyllt. Om det inte skulle vara uppfyllt kan det i vissa fall hanteras med att man tillåter individspecifika trender, i detta fall kommunspecifika, men på bekostnad av förlorad variation.

Graferna visar utvecklingen för de olika utfallsvariablerna. Av dessa framgår inga tydliga effekter varför modellen även har utvidgats med en placebodummy. Detta för att se att eventuella effekter faktiskt infaller när det är tänkt och inte vid en tidigare tidpunkt, vilket skulle kunna ifrågasätta den identifierande strategin.

Placebodummen visade sig inte heller vara signifikant, vilket indikerar att det inte finns någon placeboeffekt. Resultaten redovisas i tabell 3.1–3.3.

Sammantaget bedöms antagandet om parallella trender vara uppfyllt, men eftersom variationen tillåter att även inkludera kommunspecifika trender i modellen används detta för att ytterligare stärka att antagandet är uppfyllt (se ekvation 1).

Diagram 1 Andel som hade en inkomst det tionde året efter avslutad gymnasieskola

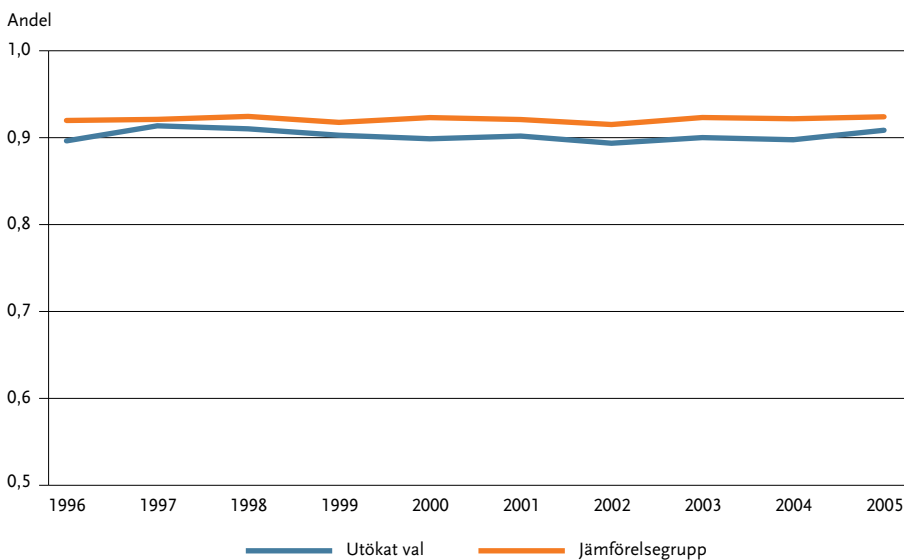


Diagram 2 Arbetsinkomst i hundratals kronor det tionde året efter avslutad gymnasieskola, ej deflaterat

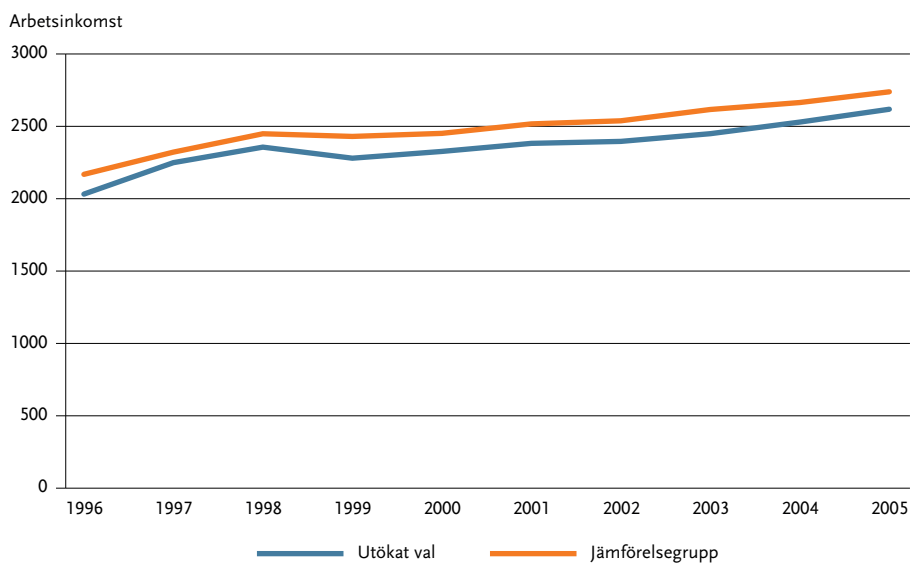


Diagram 3 Andel som varit arbetslös någon gång efter avslutad gymnasieskola

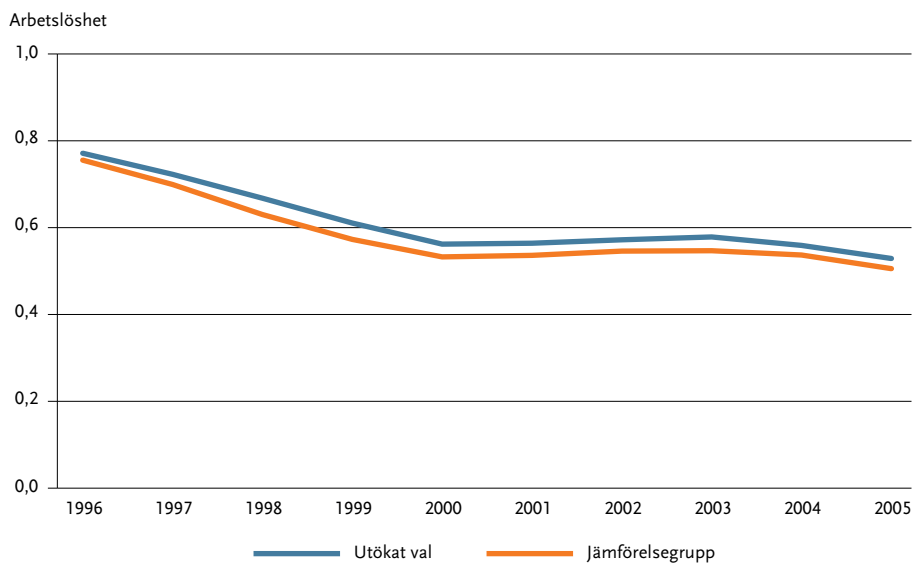
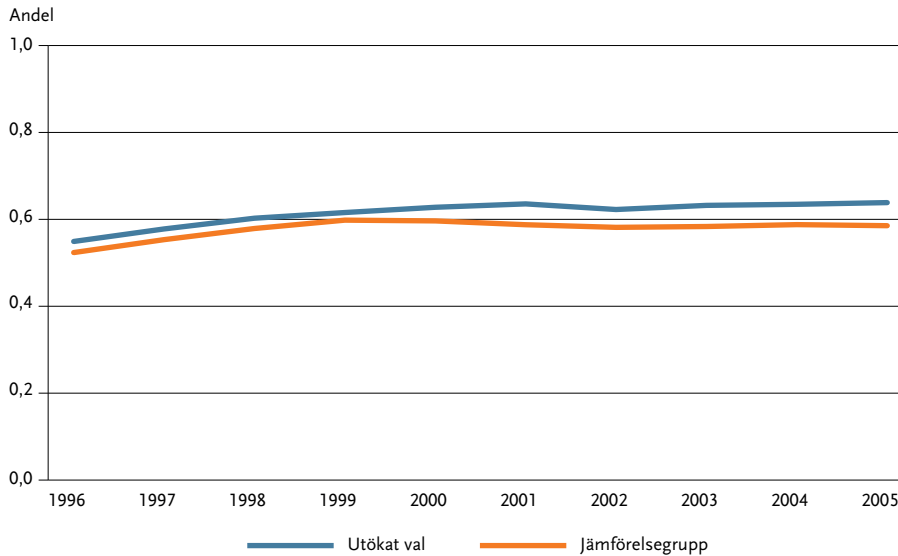


Diagram 4 Andel med eftergymnasial utbildning tio år efter avslutad gymnasieskola

Arbetsinkomst

Tabell 3.1. Koefficientestimat, OLS, av effekten på arbetsinkomsten (logaritmerad inkomst) det tionde året efter avslutad gymnasieskola. Kolumn 1: kommun- och årsfixa effekter. Kolumn 2: kommun- och årsfixa effekter och placebodummy. Kolumn 3: kommun- och årsfixa effekter och kommunspezifika trender. Alla specifikationer har även kontroller för individkaraktäristika.

	(1)	(2)	(3)
Behandling	0,01	0,01	0,02*
Placebo behandling		0,02	

Notera: Standardfelen är klustrade på kommunnivå och korrigerade med wild cluster bootstrap.

Arbetslöshet

Tabell 3.2. Koefficientestimat, probitskattning av sannolikheten för att ha varit arbetslös någon dag under den tioårsperiod som följde efter avslutad gymnasieskola. Kolumn 1: kommun- och årsfixa effekter. Kolumn 2: kommun- och årsfixa effekter och placebodummy. Kolumn 3: kommun- och årsfixa effekter och kommunspezifika trender. Alla specifikationer har även kontroller för individkaraktäristika

	(1)	(2)	(3)
Behandling	-0,001	-0,001	-0,01
Placebo behandling		0,01	

Notera: Standardfelen är klustrade på kommunnivå och korrigerade med wild cluster bootstrap.

Högre studier

Tabell 3.3. Koefficientestimat, probitskattning av sannolikheten för att tio år efter avslutad gymnasieskola ha en eftergymnasial utbildning. Kolumn 1: kommun- och årsfixa effekter. Kolumn 2: kommun- och årsfixa effekter och placebodummy. Kolumn 3: kommun- och årsfixa effekter och kommunspezifika trender. Alla specifikationer har även kontroller för individkaraktäristika.

	(1)	(2)	(3)
Behandling	0,03**	0,04	0,04
Placebo behandling		0,02	

Notera: Standardfelen är klustrade på kommunnivå och korrigerade med wild cluster bootstrap.

Skolsystemet i Sverige har under de senaste decennierna genomgått en rad genomgripande förändringar. Flera reformer har införts som bland annat har gett elever större möjligheter att välja utbildning och gymnasieskola. Under samma period har resultaten i svenskt skola sjunkit i de internationella undersökningarna. Det finns tecken på att de ökade valmöjligheterna kan ha haft negativa effekter för elevernas måluppfyllelse men det finns även evidens på det motsatta, dvs att valmöjligheterna har haft positiva effekter.

Riksrevisionens granskning visar att de utökade valmöjligheterna har haft en övergripande positiv effekt på inkomsterna. Tydligast är effekten för elever med föräldrar med låg utbildningsnivå. Förutom effekter på inkomster ökade även andelen av dessa elever som senare tog högskoleexamen. Det finns dock grupper som inte verkar ha påverkats av de utökade valmöjligheterna. Till exempel har övergången till höge studier för barn födda utomlands eller med föräldrar födda utomlands inte påverkats på samma sätt som för andra grupper.

Med anledning av olikheterna i utfallet är det viktigt att fortsätta arbetet med att säkerställa att alla skolor har hög kvalitet, samt att alla elever får det stöd och den information de behöver för att göra bästa möjliga val av gymnasieskola utifrån sina förutsättningar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-498-8

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE