

Høringsnotat

## Fritt skolevalg?

En gjennomgang av relevant forskning<sup>1</sup>

Astrid Marie Jorde Sandsør

**Fritt skolevalg kan motiveres ved at det er forskjeller mellom både skoler og elever og at elevene selv er de beste til å vurdere hvor de vil passe inn. En beslektet motivasjon er at det kan være positivt for ressursvake områder at elever som bor der kan skal kunne velge bort lokalskolen, som særlig i internasjonal sammenheng også er ressurs svak. En siste motivasjon er at fritt skolevalg fører til konkurranse blant skoler og elever som kan føre til økt skolekvalitet og bedre elevprestasjoner. Motargumentene er at fritt skolevalg gjør at noen står friere til å velge enn andre og at dette kan ha uheldige konsekvenser for elever, skoler og nærmiljø. Når man skal vurdere effekten av fritt skolevalg er det aktuelt å se på hvordan det påvirker prestasjoner og gjennomføring, grad av segregering og andre mulige utfall.**

I Norge har det skjedd flere endringer i graden av fritt skolevalg i ulike fylker. For eksempel innførte Oslo fritt, karakterbasert inntak i 1997, endret til 50 % regionbasert og 50 % karakterbasert i 2005 og tilbake til karakterbasert i 2009, og et utvalg har nylig levert sin utredning av alternative ordninger for inntak til skoler i Oslo (Inntaksutvalget, 2020). Hordaland gikk fra tilnærmet nærskole inntak til fritt, karakterbasert inntak i 2005. Trondheim og omegn begrenset fritt, karakterbasert inntak til fritt innenfor en 6km radius i 2004. Noen av disse endingene har blitt evaluert på måte som gjør det mulig å si noe om effekt (se «Metoder for å finne kausal sammenheng, Sandsør & Kirkebøen (2015, s. 71-72)). Det er disse studiene jeg først og fremst omtaler her, og jeg ser på hvordan fritt skolevalg påvirker elevprestasjoner, gjennomføring og skolesegregering. Jeg omtaler også noe relatert internasjonal litteratur og diskuterer andre mulige effekter.

### Effekter på prestasjoner og gjennomføring

*Norge.* Haraldsvik (2014) studerer effekter av reformen i Hordaland i 2005, som endret opptaket til videregående fra nærskoleprinsippet til karakterbasert

opptak, ved å sammenligne med andre fylker uten tilsvarende endringer. Hun finner at endringen fører til endring i elevsammensetning på videregående og at endringen fører til bedre resultater i grunnskolen, både for eksamens- og standpunktskarakterer (5 % av et standardavvik). Økte valgmuligheter fører til økt betydning av grunnskolerresultater. Effekten er størst i Bergen og blant søkere til studiespesialisering, altså der hvor valgmulighetene økte mest.

Haraldsvik (2014) studerer også reformen i Trondheim i 2004 som gikk fra fritt skolevalg til fritt skolevalg innen 6 km fra bosted, altså en innskrenkning. Effekten på grunnskolerresultater er negativ men ikke statistisk signifikant, samtidig som det tyder på at noen elevgrupper ble negativt påvirket av å ha reduserte valgmuligheter, som er i tråd med resultatene fra Hordaland.

Andersland (2017) studerer effekter av tilsvarende reform som Haraldsvik (2014) men tar utgangspunkt i Bergen og sammenligner med andre byer over tid. Studien fokuserer på medeleveffekter (peer group effects) på videregående. Han finner at reformen førte til endring i studentsammensetningen, der særlig høyt presterende elever fikk flere høyt presterende medel-

ever. Reformen viser tendenser til positive effekter for utfallsmål på videregående, særlig for høytpreserende elever men også for andre elevgrupper. Samtidig er det vanskelig å trekke tydelige konklusjoner, siden det kan skyldes endringer i medelever men også at elevgrunnlaget ble bedre, slik studien til Haraldvik (2014) viser. I tillegg kan flere av utfallsmålene kan være direkte påvirket av elevgruppen (f.eks. kan standpunktskarakterer påvirkes av elevsammensetning ved at skalaen endrer seg).

Fidjeland (2017) undersøker også effekten av reformen i Hordaland, og finner tegn til at reformen økte frafall i videregående, særlig for gutter. Samtidig har studien bare data på fylkesnivå som gjør resultatene svært usikre.

Brugård (2013) finner at norske elever som har større grad av skolevalg (ved at de både har flere skoler i nærheten og har et opptakssystem som ikke begrenser valg til de nærmeste skolene) har bedre skoleresultatutvikling (6,5 % av et standardavvik) og i større grad fullfører videregående (2 prosentpoengs økning) og høyere sannsynlighet for å starte i høyere utdanning (4 prosentpoengs økning). Det er hovedsakelig guttene som påvirkes av fritt skolevalg.

*Internasjonalt.* Lavy (2010, 2015) studerer innføring av fritt skolevalg i deler av Tel Aviv (Israel), og finner at dette øker fullføring av videregående med 3-6 prosentpoeng, i tillegg til å bedre skoleprestasjoner, skolemiljø og også resultater i høyere utdanning og arbeidsmarked. Deming et al. (2014) bruker et lotteri-design til å studere effekten av fritt skolevalg i et fylke i USA og finner tegn til en positiv effekt på prestasjoner og fullføring av videregående, særlig blant jentene. En relatert litteratur ser på hvordan private skoler påvirker elever i offentlige skoler. Figlio & Hart (2014) finner at skoler resultatene øker blant elever på offentlige skoler når konkurranse fra private skoler øker. Böhlmark & Lindahl (2008) studerer effekten av Sveriges friskolereform i 1992 som åpnet for private skoler, og finner små positive effekter på utdanningsutfall på kort sikt men ikke på lengre sikt.

Flere studier ser på effekten av valg av private skoler, gjennom «voucher» ordninger eller ved å komme inn på «charter schools». Effektene er blandet men flere studier tyder på at elever som får en «voucher» eller vinner loddrekning, typisk elever fra lavinntektsfamilier, oppnår bedre resultater (omtalt nærmere i Sandsør & Kirkebøen, 2015). Effektene knyttet til denne forskningen er vanskelig å overføre direkte, ettersom tilbudet av privatskoler i Norge er svært begrenset. En tolkning av noen av effektene kan imidler-

tid være at en del elever med svak bakgrunn har nytte av å komme inn på andre skoler enn sine lokale skoler.

## Segregering mellom skoler

*Norge.* Når det gjelder effekter på segregering er resultatene tydeligere. Fritt skolevalg fører til sterkere segregering mellom skoler og større likhet innad i hver skole. Både Haraldsvik (2014) og Andersland (2017) viser at elevsammensetning endret seg som følge av reformen i Hordaland i 2005 – ved sentrumsskolene utkonkurreres sentrumselever med lavere karaktergrunnlag. Lødding & Helland (2007) studerer reformen i Oslo i 2005 som endret opptakssystemet fra 100 % karakterbasert til 50 % karakterbasert og 50 % regionbasert, og finner at endringen førte til noe økt spredning blant de med svakere karakterer, men førte ikke til særlige endringer i sosial og etnisk segregering.

*Internasjonalt.* Studier fra andre land viser tilsvarende effekter. Soderstrøm & Uusitalo (2005) studerer endringen i 2000 i Stockholm fra nærskoleopptak til karakterbasert opptak og finner at segregering etter karakterer, familiebakgrunn og innvandrerbakgrunn økte. Böhlmark, Holmlund & Lindahl (2015) finner at Sveriges friskolereform i 1992 økte segregering etter etnisitet og familiebakgrunn. Allen (2006) simulerer et nærskoleopptak i England og finner at dette gir redusert segregering etter evne og sosial bakgrunn sammenlignet med et dagens friere opptak.

## Andre effekter

*Motivasjon.* Hopland & Nyhus (2016) studerer effekten av fritt skolevalg på elevers motivasjon, målt med spørsmålet «Er du interessert i å lære på skolen» fra elevundersøkelsen på 10. trinn. De studerer endringer i svaret i forbindelse med reformen i Oslo i 2009 som endret opptakssystemet fra 50 % karakterbasert og 50 % regionbasert til 100 % karakterbasert, og finner at gutters motivasjon var uendret mens jenters motivasjon ble redusert. De finner lignende resultater når de ser på reformen fra Hordaland i 2005.

*Bosetning.* Foreldre bryr seg om skolekvalitet og bosetningsmønstre påvirkes av opptaksmuligheter. Friere skolevalg kan redusere bostedssegregering ved at det har ikke lenger noe å si hvor du bor. Fiva & Kirkebøen (2011) viser at informasjon om skolekvalitet førte til kortsiktig sjokk i boligpriser. Machin & Salvanes (2010) undersøker endringen i Oslo i 1997 fra nærskole til fritt skolevalg og finner at sammenhengen mellom skolekvalitet og boligpriser reduseres som føl-

ge av innføring av fritt skolevalg. Bjerre-Nielsen & Gandil (2020) studerer endringer i skolegrenser og finner at ressurssterke familier søker seg vekk fra uønskede skoler. Dette funnet understreker at ressurssterke familier ofte ønske og kan velge seg bort.

*Avstand.* En annen effekt er reisetid. Falch, Lujala & Strøm (2013) finner at kortere reisetid fører til redusert frafall i videregående, spesielt blant elever med svakere karakterer, og innføring av fritt skolevalg kan føre til at denne gruppen får lengre reisevei dersom de blir utkonkurrert fra nærskolen. I Finnmark er det en negativ sammenheng mellom å være borteboer og fullføring (Wiborg o& Rønning, 2005), som også tyder på at økt avstand kan påvirke elever negativt.

*Lærermobilitet.* Fritt skolevalg kan også påvirke lærermobilitet. Feng, Figlio & Sass (2018) studerer lærermobilitet i Florida og finner at signaler om dårlig skolekvalitet fører til at de beste lærerne slutter. Dersom fritt skolevalg fører til økt segregering, kan det være at attraktive skoler tiltrekker seg både gode elever og gode lærere, mens mindre attraktive skoler mister gode lærere.

*Desentralisering.* Det er en litteratur som viser at desentraliserte beslutninger kan gi bedre elevresultater.

Litteraturen ser ikke spesifikt på fritt skolevalg, men studerer effekten av å flytte skoleansvar fra sentrale til lokale myndigheter. Galiani, Gertler & Schargrotsky (2008) studerer en slik endring i Argentina finner at dette førte til økte elevprestasjoner. Salinas & Solé-Ollé (2018) studerer en tilsvarende endring i Spania og finner at dette reduserte frafall. Falch & Fischer (2010) bruker et internasjonalt panel og finner at desentralisering av offentlige utgifter fører til bedre skolerresultater. Det handler om at lokale myndigheter muligens vet best hva som passer for deres elever og en sentral regulering kan begrense denne muligheten.

## Oppsummert

Friere skolevalg fører sannsynligvis til bedre elevprestasjoner, eller i alle fall ikke til at elevprestasjoner reduseres. Samtidig fører friere skolevalg til økt segregering både etter evne, sosial bakgrunn og etnisitet, som kan være uheldig for elever, skoler og nærmiljø. Slik segregering kan motvirkes ved å ha fritt skolevalg men påvirke hvem som blir valgt, for eksempel ved å bestemme inntaksområder eller ved å innføre ekstra-poeng eller kvoter for noen grupper.

## Referanseliste

- Andersland, L. (2017). «Peer Effects from a School Choice Reform,» Working Papers in Economics 9/17, University of Bergen, Department of Economics.
- Allen, R. (2006). Allocating Students to Their Nearest Secondary School: The Consequences for Social and Ability Stratification. *Urban Studies* 44 (4), 751-770.
- Bjerre-Nielsen, A., & Gandil, M. H. (2020). Attendance Boundary Policies and the Limits to Combating School Segregation. Working paper.
- Brugård, K.H. (2013). *Does School Choice Improve Student Performance?* Working paper no. 7/2013. Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2008). Does school privatization improve educational achievement? Evidence from Sweden's Voucher Reform. IZA Discussion Paper 3691.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M. (2015). School choice and segregation: evidence from Sweden. Working paper 2015: 8, IFAU Institute for Evaluation of Labour Market and Educational Policy.
- Falch, T., & Fischer, J. A. (2012). Public sector decentralization and school performance: International evidence. *Economics Letters*, 114(3), 276-279.
- Falch, T., Lujala, P., & Strøm, B. (2013). Geographical constraints and educational attainment. *Regional Science and Urban Economics*, 43(1), 164-176.
- Feng, L., Figlio, D., & Sass, T. (2018). School accountability and teacher mobility. *Journal of Urban Economics*, 103, 1-17.
- Fidjeland, A. L. (2017). *Competing with grades - The effect of school choice on high school dropout rates.* Institutt for økonomi. Universitetet i Bergen.
- Figlio, D., & Hart, C. (2014). Competitive effects of means-tested school vouchers. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(1), 133-56.
- Fiva, J. H., & Kirkebøen, L. J. (2011). Information shocks and the dynamics of the housing market. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113(3), 525-552.
- Galiani, S., Gertler, P., & Schargrotsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of public economics*, 92(10-11), 2106-2120.
- Haraldsvik, M. (2014). Does Performance-Based Admission Incentivize Students? Arbeidsnotat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Hopland, A. O & Nyhus, O.H. (2016). Gender Differences in Competitiveness: Evidence from Educational Admission Reforms. *BE J. Econ. Anal. Policy* 2016; 16(1): 409-436. DOI 10.1515/bejeap-2015-0008.
- Inntaksutvalget (2020). Rapport om alternative modeller for inntak til videregående skole i Oslo. Oslo: Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap.

- Lavy, V. (2010). Effects of free choice among public schools. *The Review of Economic Studies*, 77(3), 1164-1191.
- Lavy, V. (2015). Long Run Effects of Free School Choice: College Attainment, Employment, Earnings, and Social Outcomes at Adulthood: National Bureau of Economic Research.
- Lødding, B. & Helland, H. (2007). *Alle får, men hvem får hva? Evaluering av Oslo kommunes inntaksordning til videregående opplæring i studieretning for allmennfag/utdanningsprogram for studiespesialisering*. Oslo: NIFU Step. Rapport 21/2007.
- Machin, S., & Salvanes, K. G. (2016). Valuing school quality via a school choice reform. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(1), 3-24.
- Reiling, R. B., K. V. Salvanes & A. M. J. Sandsør (2020). Tverrfaglig samarbeid – da NAV flyttet inn i videregående skoler. Mimeo.
- Sandsør, A. M. J.; Kirkebøen, L. J. (2015). Effektstudier av tiltak mot videregående frafall: Verdt et (systematisk) forsøk!, fra Lillejord, S.; Halvorsrud, K.; Ruud, E.; Morgan, K.; Frey, T.; Fischer-Griffiths, P.; Eikeland, O. J.; Hauge, T. E. ; Homme, A. D.; Manger, T., Frafall i videregående opplæring, en systematisk kunnskapsoversikt (sider 71-80).
- Salinas, P., & Solé-Ollé, A. (2018). Partial fiscal decentralization reforms and educational outcomes: A difference-in-differences analysis for Spain. *Journal of Urban Economics*, 107, 31-46.
- Salvanes, K. V., R. B. Reiling and A. M. J. Sandsør (2018): Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne. *Søkelys på arbeidslivet*, 1-2-2018, 23-42.
- Sandsør, A. M. J. (2020): Jack-of-all-subjects? The association between individual grade variance and educational attainment. *Economics of Education Review*, 75.
- Söderström, M. & Uusitalo, R. (2005). Vad innebar införandet av fritt skolval i Stockholm för segregeringen i skolan? Rapport 2005:2, IFAU Institutet for arbeidsmarknadspolitisk utvärdering.
- Wiborg, A., & Rønning, W. (2005). Frafall, bortvalg, avbrudd eller skoleslutt? Frafall innen videregående skole i Nordland skoleåret 2004. NF-arbeidsnotat nr. 1013/05.
1. Dette dokumentet er et høringsnotat som ble utarbeidet i forbindelse med en komitéhøring i utdannings- og forskningskomiteen vedrørende Dokument 8:39 S (2019-2020) Representantforslag om å bevare fylkenes mulighet til selv å bestemme opptaksmodeller for videregående skole der Sandsør ble invitert til å delta. Sandsør har skrevet om effektstudier av tiltak mot videregående frafall (Sandsør & Kirkebøen, 2015), og har forsket på frafall i videregående (Sandsør 2020, Salvanes, Reiling & Sandsør, 2018; Reiling, Salvanes & Sandsør, 2020). Teksten baserer seg på Sandsør & Kirkebøen (2015) men omtaler også flere studier, blant annet fra en nyere litteraturgjennomgang i rapporten fra Inntaksutvalget (2020).

# NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

NIFU tilbyr handlings- og beslutningsorientert forskning til offentlig og privat sektor. Forskningen omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Instituttet har i tillegg nasjonalt ansvar for produksjon, analyse og formidling av statistikk og indikatorer for det norske FoU- og innovasjonssystemet.

## NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo  
www.nifu.no | post@nifu.no