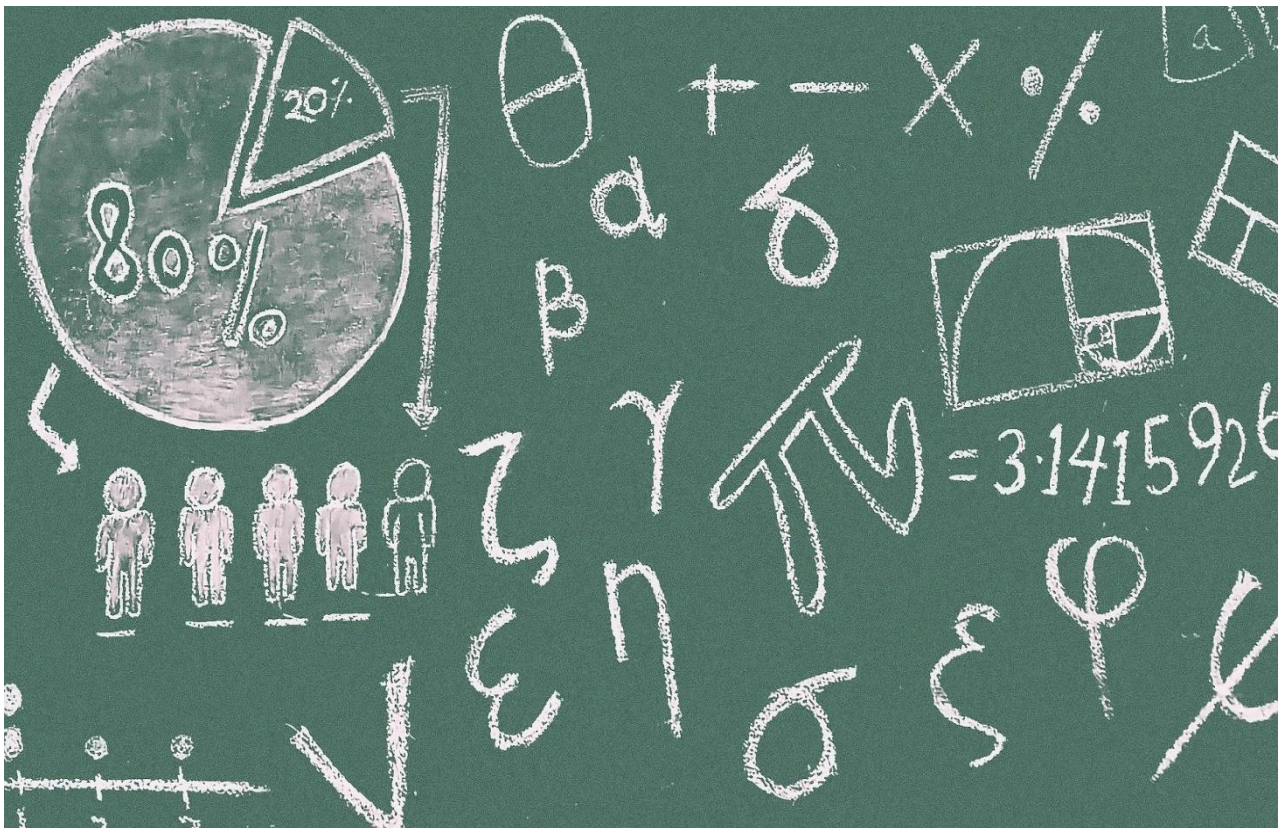


Inntaksutvalget

Rapport om alternative modeller for inntak til videregående skole i Oslo



Inntaksutvalget ble oppnevnt av byråden for oppvekst og kunnskap i Oslo i desember 2018 for å vurdere ulike inntaksmodeller til videregående opplæring i Oslo.

Utvalget avgir med dette sin rapport til byråden for oppvekst og kunnskap.

Oslo, 4. mars 2020

Berit Lødding
Leder

Bengt Andersen
Ayoub Bouzakraft
Linn Siri Jensen
Else Birgitte Roscher-Nielsen
Terje Vilno

Aage Berge
Mink Chan
Melinda Jørgensen
Nina Solli

Erlend des Bouvrie
Cathrine Sveaas Huglen
Jan Ljøner
Edvard Botterli Udnæs

Øyvind Bjerkestrand
Sekretariatsleder

Monica Kastet

Zeshan Shakar

Kari Wennemo

Innhold

1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid.....	9
1.1	Sammendrag.....	9
1.2	Mandatet	12
1.2.1	Formål.....	12
1.2.2	Bakgrunn.....	12
1.2.3	Utvalgets oppdrag	13
1.3	Rammer og organisering.....	13
1.4	Utvalgets sammensetning.....	13
1.5	Utvalgets forståelse av mandatet	14
1.5.1	Forholdet mellom statlig og lokal inntaksforskrift.....	14
1.5.2	Inntaksordning utover dimensjonering og søkning	14
1.5.3	Kjerneoppgaver i utvalgsarbeidet.....	15
1.6	Kunnskapsgrunnlaget og utvalgets arbeid	15
1.7	Rapportens innhold	16
1.8	Andre utredninger og prosesser med relevans for Inntaksutvalgets arbeid	17
2	Dagens inntaksordning.....	19
2.1	Lover og forskrift nasjonalt og lokalt	19
2.2	Dagens inntaksordning i Oslo kommune	20
2.3	Skiftende ordninger i Oslo over tid	22
2.3.1	Fra «fylkesvist» til «skolevist» inntak skoleåret 2014-15	22
2.4	Poengberegning.....	23
2.4.1	Poengberegning til Vg1.....	23
2.4.2	Poengberegning til Vg2 og Vg3.....	24
2.5	Oppsummering	24
3	Søkere, elever, elevfordeling og resultater på skolene	25
3.1	Antall elever og fordeling mellom utdanningsprogram og skoler i dagens ordning.....	25
3.1.1	Elevtall i videregående skoler i Oslo	26
3.2	Antall søkere og søkermønstre	30
3.2.1	Nedre poenggrense for inntak til Vg1	30
3.2.2	Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for søkere til ordinære Vg1	30
3.3	Gjennomføring av videregående opplæring	32
3.3.1	Gjennomført og bestått etter fem år.....	32
3.3.2	Gjennomføring per skole	32
3.3.3	Grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring	33
3.3.4	Eksamenskarakterer	39

3.4	Skolebidragsindikatorer	40
3.5	Oppsummering	41
4	Eksempler på inntaksmodeller andre steder.....	43
4.1	Oppsummering fra OECD.....	43
4.2	USA.....	44
4.3	England	46
4.3.1	Tower Hamlets, London.....	46
4.4	Sverige.....	47
4.5	Danmark.....	48
4.6	Finland	50
4.7	Eksempel fra Flandern (Belgia)	51
4.8	Nederland	51
4.9	Leipzig, Tyskland	52
4.10	Eksempler fra Norge	52
4.10.1	Viken.....	53
4.10.2	Hordaland.....	53
4.10.3	Trøndelag	53
4.11	Oppsummering	54
5	Hva sier forskningslitteraturen om virkninger av ulike inntaksordninger?	55
5.1	Forskning om inntaksordninger	55
5.2	Begreper og kontekster for studier av inntaksordninger.....	55
5.3	Sammenhenger: årsakssammenhenger, effekter og sammenfall	56
5.4	Segregering som resultat av valgbaserte inntaksordninger	57
5.4.1	Kunnskapsoversikter påviser sammenheng mellom valgfrihet og segregering	57
5.4.2	Studier av forsøk på å dempe sosioøkonomisk segregering	60
5.4.3	Alternative ordninger gir ikke nødvendigvis bedre resultater	61
5.4.4	Preferanseforskjeller bidrar til segregeringen	63
5.4.5	Oppsummering om segregering	64
5.5	Prestasjonsutvikling som resultat av valgbaserte inntaksordninger.....	64
5.5.1	Prestasjonsforbedring, men ikke alltid økt gjennomføring med karakterkonkurranse.....	64
5.5.2	Sprikende funn om prestasjonsutvikling i utenlandske studier.....	67
5.5.3	Oppsummering om prestasjonsutvikling og gjennomføring	69
5.6	Medeleveeffekter	69
5.6.1	Et usikkert kunnskapsgrunnlag	70
5.6.2	Flinke jenter påvirker positivt	70
5.6.3	Motstridende konklusjoner om betydningen av å ha flinke medelever	71

5.6.4	Positiv påvirkning fra elever med innvandrerbakgrunn	73
5.6.5	Oppsummering om medeleveeffekter	74
5.7	Konklusjoner	75
6	Levekårsforskjeller og utsatte ungdommer	77
6.1	Avgrensning	77
6.2	Oslo – et segregert bylandskap	77
6.2.1	Utdanning og nabolagseffekter i den segregerte byen	78
6.3	Erfaringer fra arbeid med utsatte ungdommer	80
6.3.1	Oslo ungdoms egenrapportering om helse og problematferd	80
6.3.2	Oppfølgingstjenesten	81
6.3.3	NAV-veiledere i skole	82
6.3.4	Andre tjenester og instanser for utsatt ungdom	83
6.4	Samtale med oppfølgingstjenesten	83
6.4.1	Oppgaven og målgruppen	83
6.4.2	Behov for et større spekter av tiltak og tilbud	84
6.4.3	Inntaksordningen	84
6.5	Oppsummering	85
7	Elevers og rådgiveres stemmer	87
7.1	Gruppeintervjuer med elever	87
7.2	Oppsummering av spørreundersøkelse til alle elevene i 10. klasse i Oslo.	92
7.2.1	Deltakelse og svarprosent	93
7.2.2	Hvilket karaktersnitt tror du at du får?	94
7.2.3	Hvilken bydel bor du i?	95
7.2.4	Hvilken skole satte du øverst på ønskelista da du søkte i VIGO?	96
7.2.5	Tror du at du kommer inn på den skolen?	97
7.2.6	Hvilken skole vil du helst gå på til høsten?	97
7.2.7	Hvorfor valgte du denne skolen?	99
7.2.8	Hva var viktigst for deg da du søkte videregående skole?	100
7.2.9	Hvilke offentlige skoler i Oslo kan du tenke deg å gå på?	101
7.2.10	Hva er grunnen til at du ikke vil gå på skolene?	102
7.2.11	Hvem var viktigst for deg å snakke med da du valgte videregående skole?	102
7.2.12	Inntaksordningen til videregående skoler i Oslo er rettferdig. Hvor enig er du i dette utsagnet?	103
7.2.13	Hva er viktig for deg?	104
7.2.14	Elevundersøkelse fra 2015	105
7.2.15	Oppsummering	106
7.3	Rådgiverstemmen	107

7.3.1	Deltakelse	107
7.3.2	Syn på inntaksordninger	107
7.3.3	Oppsummering	109
8	Analysen av fem simulerte modeller og en sjette modell	111
8.1	Valg av modeller	112
8.1.1	Modell 1: Karakterer	114
8.1.2	Modell 2: Loddtrekning	114
8.1.3	Modell 3: Kvotering av søkere med svake karakterer	114
8.1.4	Modell 4: Rangering etter ønskenummer	115
8.1.5	Modell 5: Loddtrekning kombinert med karakterinntak	115
8.2	Resultatene av simuleringene	115
8.2.1	Andelen søkere som får oppfylt sitt førsteønske	116
8.2.2	Andelen som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt seg til	117
8.2.3	En mer mangfoldig elevsammensetning	118
8.3	Modell 6 Progresjonsmodellen	118
8.4	Oppsummering	121
9	Utvalgets vurderinger	123
9.1	Oppsummering av kunnskapsgrunnlaget i tråd med mandatet	123
9.1.1	At flest mulig skal fullføre og bestå opplæringen	123
9.1.2	En mer mangfoldig elevsammensetning ved alle de videregående skolene	125
9.1.3	Reduksjon av forskjeller mellom skolene	126
9.1.4	Mindre press hos ungdom for å komme inn på de mest søkte skolene	128
9.1.5	At flest mulig skal komme inn på en ønsket skole	129
9.2	Vurdering av konsekvenser av ulike modeller	129
9.2.1	Progresjonsmodellen	131
9.2.2	Karaktermodellen	133
9.2.3	Loddmodellen	134
9.2.4	Lodd og karakterer	134
9.2.5	Kvotemodellen	135
9.2.6	Førsteønskemodellen	135
9.2.7	Konklusjon	136
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	137
10.1	Økonomiske konsekvenser	137
10.2	Administrative konsekvenser	138
	Referanser	139
	Vedlegg:	146

1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Sammendrag

Oslo har hatt karakterbasert inntak til videregående opplæring gjennom flere perioder, og sist fra og med høsten 2009. Disse har vært avløst av ulike regioninndelinger. I desember 2018 nedsatte byråden for oppvekst og kunnskap i Oslo et utvalg som fikk i oppgave å vurdere ulike inntaksmodeller til videregående opplæring i Oslo og anbefale en modell. Dette kapitlet omtaler mandatet, redegjør for utvalgets tolkninger av dette og hvordan utvalget har løst oppgavene.

Ensartet søkning

Nesten tre av fire elever i Oslo velger studieforberedende utdanningsprogram i videregående opplæring. Dette er betydelig flere enn i resten av landet. Til de mest populære videregående skolene i Oslo er det mer enn to søkere per plass, mens på andre skoler kommer alle søkerne inn. Dette er mest fremtredende innenfor studiespesialisering, men også på noen yrkesfag, for eksempel på elektrofag.

Forskjeller i hvor populære de videregående skolene i Oslo er kom også frem i utvalgets spørreundersøkelse til 10. trinnselever våren 2019. Skolenes rykte synes nokså avgjørende når elever begrunner sine valg. Å få plass på høyest prioriterte utdanningsprogram er viktig for flere enn å få plass på ønsket skole, men flertallet vektlegger begge deler. Foreldre, venner og rådgivere er viktige samtalepartnere for elevene, men foreldres og rådgivers anbefaling var sjelden grunnen til det konkrete valget av skole. For dette spørsmålet synes venner og medelever mer avgjørende.

Rådgiverne er delt i spørsmålet om hvordan dagens inntakssystem fungerer. Et flertall av dem som svarte på utvalgets spørreundersøkelse til rådgivere, ønsker en alternativ inntaksmodell til fritt skolevalg.

Inntaksordningen oppfattes som rettferdig, særlig blant høytpresterende elever

Flertall av elevene mener at dagens inntaksordning er rettferdig. De elevene som forventer å få høye karaktersnitt, er oftere enig i dette enn de som forventer lavere snitt. At en kan velge mellom alle skoler er viktig for nesten halvparten av elevene som svarte på Inntaksutvalgets spørreundersøkelse til elever. Oppslutningen om dagens inntaksordning er klart sterkere enn i 2007. Den gang ble samme spørsmål stilt til samme målgruppe om inntaksordningen som gjaldt den gang, og som vektla regiontilhørighet i tillegg til karakterer. Flertallet av elevene mener det skal lønne seg å jobbe hardt, og enda flere mener det er viktig at alle har like muligheter for å komme inn på skolene.

Grunnskolepoeng har stor betydning for gjennomføring

Det er store forskjeller mellom de videregående skolene i elevprestasjoner og i hvor stor grad elevene gjennomfører og består videregående opplæring. Utvalget har sett at det er en sterk sammenheng mellom grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring. Det er en vesentlig høyere andel av elevene som fullfører og består på de studieforberedende utdanningsprogrammene enn på de yrkesfaglige

programmene, men forskjellen mellom de to retningene forsvinner når en sammenligner elever med samme antall grunnskolepoeng. Det er også sterk sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og elevers grunnskolepoeng og deres gjennomføring av videregående opplæring etter fem år.

Sosioøkonomiske forskjeller

Det er betydelige levekårsforskjeller i Oslo. Barn og unges fremtidsmuligheter påvirkes av nabolaget de vokser opp i. Samtidig er omfang og konsekvenser av segregering langt mer markant i mye større byer i verden. Utvalget konstaterer at det er få politisk akseptable virkemidler for å redusere bostedssegregeringen.

Blant organisasjoner og tjenester som arbeider med utsatte unge, har utvalget særlig lagt vekt på Oppfølgingstjenesten og NAV i skole. Fra begge hold blir det pekt på at det finnes ungdom som ikke er klare for videregående opplæring på grunn av manglende faglige forutsetninger. En del av disse ungdommene har i tillegg andre utfordringer, som uegnede og ustabile boforhold, psykiske problemer og motivasjons- og konsentrasjonsproblemer. Dette er ungdom som har behov for andre tilbud som er kvalifiserende og kompetansegivende, anerkjente og ikke minst søkbare.

Retten til videregående opplæring er lovfestet på nasjonalt nivå i Norge, hvor alle ungdommer som har fullført grunnskolen, etter søknad har rett til tre års heltids videregående opplæring. Utvalget merker seg erfaring for at ikke alle ungdommer med rett, er forberedt på de faglige kravene de møter i videregående opplæring. Krav om beståttkarakterer eller en grense for karaktersnitt fra ungdomsskolen for inntak til videregående, finnes blant annet i Sverige, Danmark og Finland. At ungdom skal være

faglig forberedt er også bygget inn i utdanningssystemene i disse landene på den måten at det finnes tilbud til de som ikke oppfyller opptakskravene.

Forskningen viser økt segregering ved frihet i valg av skole

Økt valgfrihet i søkning til skoler har gjort seg gjeldende i et flertall av medlemslandene i OECD de siste årene. OECD uttrykker bekymring for at økt valgfrihet kan føre til sterkere sosioøkonomisk og etnisk segregering mellom skoler. Dette mener OECD er spesielt bekymringsfullt hvis det ikke tas hensyn til eksisterende sosioøkonomiske forskjeller i utformingen av inntaksmodell.

Sosioøkonomisk og etnisk segregering er et gjennomgående funn i forskningen om frihet i skolevalg. Flere studier tar til orde for å utforme tiltak som kan dempe denne virkningen, samtidig som avvikling av valgorienterte inntaksordninger ikke vurderes som et aktuelt alternativ.

Varierende resultater om prestasjonsutvikling

Norske studier viser positive effekter av fritt skolevalg på elevprestasjoner, men konkurransesituasjonen synes å påvirke gutter og jenter ulikt. Den internasjonale litteraturen er ikke entydig om hvorvidt valgfrihetsprinsippet styrker elevresultater. Kjennetegn ved skolen som velges fremfor nærskolen, kan være en viktigere forklaring enn inntaksordningen på positiv prestasjonsutvikling blant elever. Det finnes ulike svar, også i Norge, på om karakterkonkurranse styrker gjennomføringen.

Motstridende konklusjoner preger også feltet om betydningen av egenskaper ved medelever for elevers prestasjonsutvikling og gjennomføring av videregående opplæ-

ring. Flere studier finner imidlertid at det har negativ effekt på slik utvikling å gå i en prestasjonssvak klasse.

Kvoter, tilfeldighet eller balansering som alternative prinsipper

Både kvoter for elevene med de svakeste skoleresultatene og loddtrekning for inntak blir brukt ved oversøking andre steder i verden. Der det brukes kvoter, er det gjerne søkeres bostedsområder som legges til grunn i kvoteringen og ikke bare testresultater eller karakterer. I London har noen bydeler utviklet et banding-system for sikre mangfold både med hensyn til ferdigheter og sosial bakgrunn på ungdomsskolene. Loddtrekning oppfattes som en rettfærdig og transparent måte å fordele elever til oversøkte skoler. Utvalget har også merket seg at det noen steder er innført en modell der elever over et visst karaktersnitt kan delta i loddtrekning om plassene på oversøkte skoler.

Kontrollerte valgmodeller, som de datastyrte matchingsmodellene, kan brukes for å balansere hensynet til valgfrihet mot målet om sosioøkonomisk og etnisk mangfold ved skolene. Modeller som vektlegger førsteønsket eller tar hensyn til prioriteringsrekkefølgen av skoler i søknadene, kan åpne for manipulering. Utvalget mener det er viktig å unngå modeller som leder til strategisk søking. Med mer sofistikerte modeller, som deferred acceptance-mekanismen, har ingen søkere lenger noe å vinne på å føre opp annet enn deres reelle skoleønsker.

Simulerte modeller gir ingen fullgode løsninger

Utvalget har fått simulert fem modeller. Analysene av simuleringene viste både fordele og ulemper ved alle modellene. Karakterbasert inntak gir lavest andel videresøkte

elever til skoler de ikke har satt opp i søknaden, men det er også modellen som gir den sterkeste segregeringen, og som i minst grad innfrir førsteønskene. Ingen av de andre modellene utpeker seg som det beste alternativet. Loddmodellen er den som i størst grad demper segregeringen, men gir også høye andeler videresøkte. Kvotemodellene gir relativt lave nivåer av segregering, men samtidig relativt lave andeler med innfridd førsteønske.

Analysen av simuleringene identifiserte ikke en modell som løser utfordringene med den prestasjonsmessige, sosioøkonomiske og etniske segregering assosiert med karakterbasert inntak, uten at det oppstår andre problemer som uforutsigbarhet eller risiko for tap av motivasjon blant elevene.

Elever som er intervjuet, har uttrykt at både lodd og kvoter kan tenkes å dempe innsatsen til elevene i ungdomsskolen. Endring av søkeratferd vil kunne inntreffe med endring av modell, men hvordan og i hvilket omfang er vanskelig for utvalget å forutsi. Et annet forhold som ikke kan simuleres, er muligheten for at elever, spesielt fra ressurssterke miljøer, foretrekker private alternativer som resultat av endret inntaksordning.

Progresjonsmodellen gir noen lovende utsikter

Progresjonsmodellen ble lansert av Stoltenbergutvalget med vekt på at den stimulerer til innsats i alle prestasjonssjikt og er mer sensitiv til skoleønsker blant de svakt presterende enn karakterbasert inntak er. Det var ikke mulig å simulere denne modellen innenfor rammene av utvalgets arbeid. Et kritisk moment i progresjonsmodellen er innplassering av elever i karaktergrupper på 8. trinn. Dersom nasjonale prøver skulle ha

avgjørende betydning for innplasseringen, erkjente utvalget at modellen vil være sårbar for elevers manipulering. Med sterkere vekt på læreres vurderinger, eventuelt også mappevurdering, ser utvalget at denne faren er redusert. Progresjonsmodellen gir grunn til å forvente dempet betydning av foreldres utdanningsnivå for søkernes konkurranse-dyktighet i kampen om skoleplasser. Med innplassering i ti karaktergrupper på 8. trinn, gis det bedre vilkår for en mer jevnbyrdig konkurranse om plassene på skolene.

To retninger for det videre arbeidet

Utvalget peker ut to retninger for det videre arbeidet med utvikling av inntaksmodell.

Den ene retningen peker mot å styrke insentiv blant alle elevene, ikke minst de utsatte, gjennom vektlegging av innsats og progresjon fremfor karakterer. Med unntak av ett medlem går hele utvalget inn for at det utvikles en slik progresjonsmodell.

Den andre retningen er kontrollert karakterbasert inntak hvor det legges inn mer sofistikerte måter å tilgodese utsatte elever på enn vi har kunnet gjøre med kvotemodellene. Et flertall i utvalget anbefaler at det utvikles en modifisert karaktermodell som demper segregeringen.

Utvalget vil fremheve at spørsmålet om hvilken inntaksmodell som er den beste, nødvendigvis utløser spørsmål om hvem som skal få velge skole først. Svarene på dette spørsmålet kan ikke oppdages gjennom forskning eller simulering av modeller. Utvalget mener det bare er gjennom eksplisitte politiske prioriteringer en kan tilby løsninger og svar på dilemmaet.

1.2 Mandatet¹

1.2.1 Formål

Utvalget skal vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring i Oslo. Utvalget skal anbefale en modell som bidrar til å realisere byrådets mål om at flere elever og læringer skal fullføre og bestå videregående opplæring og være godt forberedt til høyere utdanning. Samtidig skal modellen ivareta størst mulig grad av valgfrihet for elevene.

1.2.2 Bakgrunn

Oslo har byomfattende inntak til videregående skole, basert på karakterer. Det innebærer at hele byen er ett inntaksområde, der søkerne fordeles på utdanningsprogram og skoler etter konkurranse på grunnlag av karakterer. Hovedtrekkene i dagens ordning ble vedtatt av bystyret i 2008, etter at Oslo i flere perioder også har prøvd ut ulike former for geografiske inntakssystemer.

Kombinasjonen stykkprisfinansiering - der 95 % av tildeling til skolene følger fast elevsats pr. utdanningsprogram - og karakterbasert inntak er uheldig, ved at den rammer hardt på enkelte skoler. Noen skoler får ressurskrevende elever, uten at tilstrekkelige ressurser følger med. Dette fører til store klasser med mange elever med svært lavt karaktersnitt, ofte med store sosiale problemer, som har stort behov for tilrettelegging. Over tid er det skapt en polarisering mellom videregående skoler, der populære skoler i sentrum og indre by er blitt sterkere søkt og har elever med svært høyt inntakssnitt, mens en del skoler i ytre by har elever med langt lavere inntakssnitt.

¹ All tekst i dette avsnittet er ordrett gjengitt fra mandatet som byråd for oppvekst og kultur Inga Marte Torkildsen overleverte utvalget den 29. januar 2019.

1.2.3 Utvalgets oppdrag

Utvalget skal vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring i Oslo. Dette innebærer vurdering av dagens modell med karakterbasert inntak og alternative modeller. Modellene bør vurderes utfra elevenes valgfrihet og at de bidrar til:

- At flest mulig skal fullføre og bestå opplæringen
- En mer mangfoldig elevsammensetning ved alle de videregående skolene når det gjelder karakterer, levekår og kjønn
- Reduksjon av forskjeller mellom skolenes elevsammensetning med hensyn på sosioøkonomiske forhold
- Mindre press hos ungdom om å komme inn på de mest søkte skolene
- At flest mulig skal komme inn på en ønsket skole

Utvalget skal:

- Gjennomgå relevante systematiske kunnskapsoversikter, samt annen relevant nasjonal og internasjonal forskning om inntak til videregående opplæring (Upper Secondary School)
- Utvikle et felles kunnskapsgrunnlag om utfordringene, herunder en vurdering av årsaksforholdene
- Innhente og vektlegge erfaringskunnskap fra bydelstjenester og organisasjoner som jobber opp mot sårbare ungdommer/elever
- På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget utrede og anbefale alternative modeller til dagens inntaksordning innenfor rammen av lov og statlig forskrift, herunder vurdere konsekvenser av modellene
- På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget gjennomføre beregninger som viser sannsynlige resultater av de ulike modellene med hensyn på fordeling av elever på skolene, eksempelvis ved kjøring av datasimuleringer.

- Bidra til åpen debatt og stimulere til innspill gjennom utredningsarbeidet

Utvalget skal angi hvilke regelendringer som må til for å oppnå de ønskede endringene i elev-sammensetningen ved skolene. Utvalget bes se hen til andre pågående prosesser, herunder endringer i ressursfordelingsmodell for videregående skoler og arbeidet med skolebehovsplanen.

Utvalget skal fortløpende orientere offentligheten om utvalgets arbeid og stimulere til bidrag fra elever, foresatte og ansatte i Oslo skolen gjennom eksempelvis innspillmøter, fagseminar og møter/samtaler.

1.3 Rammer og organisering²

En utredning med vurdering av modeller og anbefalinger skal avgis til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap innen 4. mars 2020.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Minst ett alternativ skal holdes innenfor uendrede økonomiske rammer.

1.4 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av følgende personer (i parentes er angitt arbeidssted, eventuelt organisasjon som har foreslått personen):

- Berit Lødding, leder (Forsker 2. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU)
- Bengt Andersen (Forsker 1, OsloMet)
- Aage Berge (Avdelingsleder dokumentasjon og elevkontor, Kuben videregående skole)
- Erlend des Bouvrie (Styremedlem, Oslo kommunale foreldreutvalg)
- Ayoub Bouzakraft (Elev, Nestleder, Elevorganisasjonen i Oslo)

² Teksten som følger, er identisk med to avsnitt i mandatet.

- Mink Chan (Fylkesstyremedlem i Skolenes landsforbund og lærer ved Kuben videregående skole)
- Cathrine Sveaas Huglen (Medlem i sentralstyre i lektorlaget, Rådgiver, karriereveileder, fagkoordinator, Ullern videregående skole)
- Linn Siri Jensen (Medlem i skolelederforbundet, Rektor, Nydalen videregående skole,)
- Melinda Jørgensen (Elev- og lærlingombud Oslo)
- Edwin Leuven (Professor, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo)
- Jan Ljøner (Ambulerende rektor. Tidligere rektor på blant annet Hellerud videregående skole og Lofsrud ungdomsskole)
- Else Birgitte Roscher-Nielsen (Ambulerende rektor. Tidligere rektor, Bjørnholt videregående skole)
- Nina Solli (Regiondirektør, Næringslivets Hovedorganisasjon Oslo og Viken, samt leder av Yrkesopplæringsnemnda i Oslo)
- Edvard Botterli Udnæs (Elev, Fylkesleder, Elevorganisasjonen i Oslo)
- Terje Vilno (Medlem i sentralstyret i Utdanningsforbundet, lærer, Hellerud videregående skole)

Edwin Leuven trakk seg fra utvalget i mars 2019. Som vikar for Nina Solli, har Aina Bredesen og etter hvert Morten Nygård Bakke møtt fra NHO Oslo og Viken.

Utvalgets sekretariat har ligget i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap. Sekretariatet har vært ledet av spesialrådgiver Øyvind Bjerkestrand. Spesialrådgiver Monica Kastet, spesialrådgiver Zeshan Shakar og Kari Wennemo, Inntaksleder, Avdeling for elevforvaltning og planlegging i Utdanningsetaten har også vært del av sekretariatet.

1.5 Utvalgets forståelse av mandatet

1.5.1 Forholdet mellom statlig og lokal inntaksforskrift

Fordeling av søkere til utdanningsprogram fremgår av forskrift til opplæringsloven, § 6-20 vedrørende Vg1 og § 6-33 for Vg2 og Vg3. Disse paragrafene slår fast at dersom det melder seg flere søkere til et utdanningsprogram enn fylkeskommunen har avsatt plasser, skal elevplassene fordeles etter poengsum beregnet på grunnlag av karakterer. Søkere med høyere poengsum blir tatt inn før søkere med lavere poengsum.

Fylkeskommunene bestemmer hvordan elever fordeles mellom skolene som har de aktuelle utdanningsprogrammene og programområdene. Dette fremgår av § 6-2 i forskrift til opplæringsloven. Fylkeskommunen kan også avgjøre hvor mange skoler søkere kan føre opp for hvert utdanningsprogram. Videre avgjør fylkeskommunen hvordan inntaket skal gjennomføres, så fremt det er i overensstemmelse med den statlige forskriften. Å foreslå endring av statlig inntaksforskrift faller utenfor utvalgets mandat. Samtidig avgrenser lov og nasjonal forskrift handlingsrommet for hvilke regelendringer utvalget kan foreslå.

Regjeringen foreslo i august 2019 endringer i den nasjonale inntaksforskriften slik at karakterbasert inntak til videregående skoler blir gjeldende i hele landet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.10.

1.5.2 Inntaksordning utover dimensjonering og søkning

Utvalget skal se på inntak til videregående opplæring i Oslo, ikke bare inntak til studie-spesialisering eller andre utdanningsprogram hvor det gjerne er konkurranse om plassene. Den lokale inntaksforskriften angir

prinsippene for hva som skal tillegges vekt ved fordeling av skoleplasser når det er konkurranse om disse. Samtidig vil både dimensjonering og søkning kunne virke inn på resultater av ulike inntaksregimer.

Resultatet av et inntak vil være påvirket av Oslo kommunes dimensjonering av elevplasser innenfor utdanningsprogrammene og på de enkelte skolene. Vi oppfatter at dimensjonering, det vil si etablering, utvidelse, innskrenking eller nedlegging av skoler og skoleplasser, er beslutninger som utvalget kan gi innspill til, dersom dette i kombinasjon med endringer i selve inntaksordningen kan gi større mulighet for at de oppsatte mål for utvalgets arbeid kan nås.

Mønstre i søkningen, det vil si over- og undersøkning til de forskjellige skolene, vil også i stor grad påvirke resultatet av et inntak, som antall som ikke får oppfylt førsteønsket om utdanningsprogram og skole og antall videresøkte elever til skoler som søkere ikke har søkt. Søkning kan muligens påvirkes på sikt, men den kan ikke simuleres slik en kan simulere resultater av ulike fordelingsprinsipper på en gitt søkermasse.

De to siste kulepunktene gjengitt i 1.1.3 Utvalgets oppdrag, om mindre press for å komme inn på de mest søkte skolene, og at flest mulig skal komme inn på en ønsket skole, kan tenkes imøtekommet gjennom en raus dimensjonering. Også endring i søker-mønstre kan tenkes å lette konkurransen, dersom søkningen blir mer sammenfallende med fordelingen av elevplasser på skolene. Vi drøfter hvordan ulike inntaksmodeller kan tenkes å påvirke søkningen, men utvalget vil verken kunne påvirke eller simulere søkningen innenfor arbeidets tidsramme.

1.5.3 Kjerneoppgaver i utvalgsarbeidet

Vi oppfatter at kjerneoppgavene i mandatet er å vurdere hvordan ulike inntaksordninger

kan bidra til at flest mulig fullfører og består videregående opplæring, og hvordan ulike ordninger kan bidra til en mer mangfoldig elevsammensetning ved skolene etter kjennetegn ved søkerne og elevene som karakterer, levekår, kjønn samt hvordan ordninger kan bidra til reduksjon i sosioøkonomiske forskjeller mellom skolene med hensyn til elevsammensetning. Også andel minoritetspråklige elever eller elever med innvandrerbakgrunn kan være et relevant kjennetegn. Dette betyr at utvalget oppfatter de tre første kulepunktene under utvalgets oppdrag som sentrale i mandatet.

Første kulepunkt, at inntaksordninger skal vurderes ut fra et mål om at flest mulig gjennomfører videregående opplæring, tilsier at vi utforsker litteratur om sammenhengen mellom inntaksordning og gjennomføring versus frafall eller manglende bestått.

1.6 Kunnskapsgrunnlaget og utvalgets arbeid

Kunnskapsgrunnlaget for utvalgets vurderinger omfatter

1. gjennomgang av relevante systematiske kunnskapsoversikter og nasjonal og internasjonal forskning om inntak til videregående opplæring, og
2. systematisert erfaringskunnskap fra bydelstjenester og organisasjoner som jobber opp mot sårbare ungdommer og elever
3. vurderinger av utfordringer og årsaksforhold

Kunnskapsgrunnlaget skal være utgangspunktet for utvalgets utredninger og anbefalinger av alternative modeller til dagens inntaksordning. Disse skal også bygge på beregninger som viser sannsynlige resulta-

ter av ulike modeller med hensyn til fordeling av elever på skolene. Datasimuleringer av inntak etter alternative inntaksordninger kan danne grunnlag for beregningene.

Utvalget skal angi hvilke regelendringer som må til for å oppnå de ønskede endringene i elevsammensetningen ved skolene. Dette skal ledsages av redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene som fremmes. Innstillingen skal avgis til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap innen 4. mars 2020.

Utvalget har hatt åtte møter. Møtene har vært halvdagsmøter. Til noen av utvalgsmøtene har vi invitert forskere og resurspersoner til å innlede om aktuelle tema. Deler av utvalget og sekretariatsleder hadde møte med Utdanningsforbundet den 3.9.2019 og Lektorlaget den 4.9.2019. Modellene har også vært presentert for og drøftet med lærere på Bjørnholt videregående skole og hos Skolenes landsforbund. Modellene for simulering ble presentert i Aftenposten 12.8.2019 og de ble også omtalt i andre aviser, hvilket bidro til en politisk debatt i valgkampen forut for kommunevalget 2019. Utvalgsleder skrev en kronikk i Aftenposten 28. august for å forklare utvalgets arbeid og understreke at det ikke var fattet noen beslutning.

Utvalgsleder presenterte modellene på årskonferanse på Senter for profesjonsstudier, OsloMet den 5.12.2019. Den 14.1.2020 ble det arrangert frokostseminar på NIFU med innspill fra forskere og diskusjon av presenterte modeller.

Utvalget har hatt en hjemmeside på Oslo kommune sine sider (<https://www.oslo.kommune.no/skole-og-utdanning/inntaksutvalget/#gref>) med informasjon om utvalgets sammensetning og arbeid.

Utvalget har hatt en postkasse (Inntaksutvalget@byr.oslo.kommune.no) der vi har oppfordret til innspill. Utvalget har kun mottatt tre innspill til denne postkassen.

1.7 Rapportens innhold

Nedenfor gir vi en kort orientering om innholdet i de enkelte kapitlene i denne rapporten.

I kapittel 2 gjennomgås dagens inntaksordning og gjeldende lov og forskrifter med vekt på forskjellen mellom nasjonal og lokal forskrift. Dagens inntaksordning beskrives i tillegg til tidligere inntaksordninger i Oslo.

Kapittel 3 skisserer fordelingen av elever på utdanningsprogram og skoler over de siste årene. Søkere, søkermonstre, grunnskolepoeng og gjennomføring kartlegges, før vi ser grunnskolepoeng i sammenheng med foreldres utdanningsnivå og innvandrerstatus. Til slutt trekker vi inn beregnede skolebidrag for hver av de videregående skolene i Oslo de siste to årene.

Kapittel 4 tar for seg inntaksordninger i andre land, byer og regioner med vekt på å få frem forskjeller fra ordningen i Oslo. Målet er å gi en beskrivelse av hvordan og i noen grad hvorfor modellene er utformet, heller enn å referere forskningen om hvordan de virker.

Virkninger av modeller er tema i kapittel 5, hvor vi særlig konsentrerer oss om hva forskningen viser om hvordan valgorientering i modeller for inntak påvirker utfallene segregering samt prestasjonsutvikling og gjennomføring. Forskning på medeleveeffekter tematiseres til slutt.

Kapittel 6 handler om sosiodemografiske forskjeller i Oslo og om erfaring fra arbeid med utsatte og sårbare ungdommer.

Kapittel 7 er først viet elevers synspunkter og refererer fra gruppeintervjuer på

utvalgte skoler og fra en spørreundersøkelse til 10.trinneelevener våren 2019, etter at de hadde søkt opptak til videregående opplæring. Rådgiveres synspunkter på dagens inntaksordning gjennomgås, dessuten hvilke behov rådgiverne mener en inntaksordning bør ivareta.

I kapittel 8 gjennomgår vi de fem modellene som utvalget har fått simulert med vekt på resultatene av analysene som ble gjennomført av forskere ved Senter for profesjonsstudier. En sjette modell, progresjonsmodellen, anbefalt utredet videre av Stoltenberg-utvalget (NOU 2019:3), gjennomgås i detalj.

I kapittel 9 vurderer utvalget i hvilken grad hensynene som utvalget er bedt om å legge til grunn, imøtekommes i de simulerte modellene, progresjonsmodellen og med grunnlag i forskningslitteraturen. Deretter vurderes hver av de seks modellene etter tur, og utvalget gir sine anbefalinger.

Kapittel 10 gir en kort gjennomgang av økonomiske konsekvenser av anbefalingene.

1.8 Andre utredninger og prosesser med relevans for Inntaksutvalgets arbeid

Prosesser og pågående arbeid med relevans for Inntaksutvalget er:

- Ny ressursfordelingsmodell for videregående skole i Oslo - Byrådssak 218 av 22.08.2019
- Fritt skolevalg - høring om forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. (se omtale i kapittel 4.10)
- SOU 2017: 35 Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. Kommissionen lämnar i detta betänkande konkreta förslag till, lägger grunden till eller uttalar stöd för fortsatta processer inom ett antal utvecklingsområden. Sammantaget innebär förslagen en samlad strategi för

ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet.

Regjeringsoppnevnte utvalg med oppgaver som har relevans for Inntaksutvalget, er:

- NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring, ble overlevert kunnskaps- og integreringsministeren 10. desember 2018. Utvalget beskriver styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring.
- NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. 4. februar 2019. Utvalget har samlet kunnskap om hvorfor kjønnforskjeller i skolen oppstår, og foreslår tiltak for å motvirke uheldige kjønnforskjeller i skoleprestasjoner.
- NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. Opplæringslovutvalget har sett på regelverket for grunnskolen og videregående opplæring. Utvalget ble nedsatt 22. september 2017 og leverte forslag til et nytt regelverk til Kunnskapsdepartementet 13. desember 2019.
- NOU 2019: 25 Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring. Hovedinnstillingen ble levert 17. desember 2019. Rapporten inneholder forslag til endringer i struktur, organisering og fagsammensetning i fremtidens videregående opplæring.

2 Dagens inntaksordning

I dette kapitlet tar vi for oss aktuelle inntaksforskrifter og endringer i Oslos inntaksordning over tid. Vi går nøye gjennom hvilke regler og prinsipper som ligger til grunn for dagens inntaksordning i Oslo. Først beskriver vi det vesentlige skillet mellom hva som er bestemt på nasjonalt nivå sammenlignet med hva Oslo kommune, i likhet med øvrige fylkeskommuner, ifølge gjeldende forskrift kan bestemme lokalt.

Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring i Norge. Retten til videregående opplæring er regulert i opplæringsloven. Loven sier at alle som har fullført grunnskolen har rett til videregående opplæring. Ungdomsretten gjelder ut det skoleåret som begynner det året eleven fyller 24 år. Det er ingen karakterkrav for å ha ungdomsrett til videregående opplæring og inntaksgrunnlag til Videregående trinn 1 (Vg1). Ungdom som har fullført grunnskolen, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad, rett til videregående opplæring for voksne fra og med det året de fyller 25 år.

Utvalget vil konsentrere seg om ungdom med rett til videregående opplæring og vil ikke se nærmere på tilbud til voksne med rett i denne rapporten.

2.1 Lover og forskrift nasjonalt og lokalt

Opplæringslovens § 3-1 sier at: "Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsva-

rande opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids videregående opplæring. Dette gjeld òg dei som har fullført videregående opplæring i eit anna land, men som ikkje får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Noreg. I fag der læreplanen føreset lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommen rett til opplæring i samsvar med den opplæringstida som er fastsett i læreplanen. Ungdom som har fylt 15 år, søker sjølv om inntak til den videregående opplæringa."

Ungdomsretten innebærer rett til et av tre alternative utdanningsprogram på Vg1 (opplæringsloven § 3-1 sjette ledd). Alle søkere med lovfestet rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 må derfor føre opp tre alternative utdanningsprogram på Vg1 i prioritert rekkefølge. Dette er et av kravene til søknaden ifølge forskrift til opplæringsloven. Rekkefølgen ved inntak til Vg1 følger av lovens forskrift § 6-14 Rekkjefølge ved inntak til Vg1. Etter fullført Vg1 har søkeren rett til plass på et Vg2-programområde innenfor utdanningsprogrammet. Etter fullført Vg2 har søkeren rett til plass på et Vg3-programområde/lærefag innen utdanningsprogrammet. Inntak til Vg2 og Vg3 forutsetter likevel at søkeren fyller vilkårene for inntak til Vg2 og Vg3, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28. Opplæringsretten innebærer ikke rett til plass på en bestemt skole.

Reglene for inntak til utdanningsprogram i videregående opplæring følger bestemmelsene i kapittel 6 i forskrift til opp-

læringsloven. Denne forskriften fastslår blant annet at dersom det er flere søkere enn elevplasser til et utdanningsprogram på Vg1, skal elevplassene fordeles etter gjennomsnittlige grunnskolepoeng slik at de med høyere poengsum går foran de med lavere poengsum, jf. § 6-20 Rangering av søkjarar (Vg1). Ved inntak til programområder på Vg2 og Vg3 skal plassene fordeles etter karakterpoeng fra henholdsvis Vg1 og Vg2, jf. 6-33 Rangering av søkjarar (Vg2 og Vg3).

Når flere søkere står likt i konkurransen om den eller de siste plassene, blir rekkefølgen mellom dem avgjort ved loddtrekning.

Vilkårene for inntak til Vg2 er at søkeren har bestått i alle fag som er fastsatt i læreplanverket for utdanningsprogrammet på Vg1, også de fagene der det ikke skal settes standpunktkarakter. Vilkårene for inntak til Vg3 er at søkeren har bestått i alle fagene i læreplanverket for programområdet på Vg2 og utdanningsprogrammet til Vg1, også de fagene der det ikke settes standpunktkarakter. Det er imidlertid en rekke unntak, den viktigste i § 6-37 Inntak på individuelt grunnlag som fulltidselev for søkjarar som ikkje har bestått i alle fag:

«Søkjarar som ikkje oppfyller vilkåra for inntak til Vg2 eller Vg3 etter § 6-28 første ledd, fordi han eller ho ikkje har bestått eit eller fleire fag, kan likevel takast inn som fulltidselev til neste nivå om fylkeskommunen etter ei heilskapleg vurdering finn at det er forsvarleg. Fylkeskommunen må vurdere om det, gjennom den heilskaplege vurderinga, er dokumentert at søkjaren har den kompetansen som etter læreplanverket er nødvendig for å følgje opplæringa på neste nivå. I vurderinga av om det er forsvarleg skal det vurderast om søkjaren samla sett har faglege føresetnader til å følgje opplæringa på dette nivået.»

2.2 Dagens inntaksordning i Oslo kommune

Dette avsnittet beskriver hvordan inntaket til videregående skole er organisert basert på statlig lov og forskrift og lokal forskrift for Oslo. Fylkeskommunene kan selv bestemme inntaket til skolene når elevene er fordelt etter karakterer på sine respektive valg av utdanningsprogram. Lokal forskrift må være forenlig med statlig forskrift §§ 6-20, 6-33 Rangering av søkjarar. Det er bare denne lokale forskriften utvalget er bedt om å vurdere.

Av statlig forskrift § 6-2 Lokal forskrift om inntak fremgår det at fylkeskommunen skal fastsette lokal inntaksforskrift som bl.a. regulerer hvordan inntaket skal gjennomføres og hva slags inntaksområder som skal gjelde, dvs. hvordan søkerne på de ulike utdanningsprogrammene skal fordeles på skoler.

Fylkeskommunen skal først ta inn søkere til Vg1 som oppfyller vilkårene for inntak med fortrinnsrett. Innholdet i fortrinnsretten er regulert i punktene under. Søkere med fortrinnsrett skal tas inn etter denne rekkefølgen. Søkere som har:

- a) rett til ett særskilt utdanningsprogram, jf. § 6-15 Fortrinnsrett til eit særskilt utdanningsprogram og § 6-16 Krav til den sakkunlige vurderinga
- b) rett til spesialundervisning, og som har sterkt nedsett funksjonsevne og behov for omfattende tilrettelegging, jf. § 6-17 Fortrinnsrett for søkjarar med sterkt nedsett funksjonsevne
- c) rett til opplæring i og på tegnspråk etter opplæringslova § 3-9, og som ønsker opplæring med tolk på en ordinær videregående skole, jf. § 6-18

d) vedtak om utvida tid på Vg1, jf. § 6-19
Fortrinnsrett for søkjarar med vedtak om utvida tid.

Etter at søkere med fortrinnsrett er tatt inn, skal søkere som konkurrerer etter poeng, jf. § 6-20 og § 6-21, tas inn. Fylkeskommunen må i tillegg sikre at andre søkere med rett til videregående opplæring blir tatt inn, og at deres rett til videregående opplæring etter § 3-1 blir oppfylt. For å sikre dette må fylkeskommunen behandle individuelt de søkerne som:

a) har rett til spesialundervisning, og som mangler vurdering med karakter i halvparten av fagene, jf. § 6-22

b) har hatt rett til særskilt språkopplæring i grunnskolen etter opplæringsloven § 2-8, og som mangler vurdering med karakter i minst halvparten av fagene, jf. § 6-23

c) har vitnemål med ikke sammenlignbare tall- eller bokstavgrunnlag, eller som har realkompetansevurdering i mer enn halvparten av grunnskolefagene, jf. § 6-24

d) av særlige grunner må behandles individuelt, jf. § 6-25

e) mangler vurdering med karakter i mer enn halvparten av fagene, jf. § 6-26

f) ønsker å være deltidselev, jf. § 6-27.

Oslo har et byomfattende inntak til videregående skoler basert på konkurranse på grunnlag av karakterpoeng fra grunnskolen. Dette har ofte blitt beskrevet som «fritt skolevalg» og innebærer at hele byen er ett inntaksområde. De søkerne som har de høyeste grunnskolepoengene går foran de med lave-

re dersom det er flere søkere enn skoleplasser ved skolene.

Utdanningsetaten i Oslo har tatt sikte på at alle søkere med ungdomsrett skal ha et skoletilbud senest per andre inntaksrunde. Dette har man fått til hvert år siden 2007. For nesten alle utdanningsprogram/programområder skjer inntaket etter karakterpoeng. Det er egne regler for enkelte programområder. Til Vg1 musikk, dans og drama skjer inntaket etter ferdighetsprøver i tillegg til karakterer. Til Vg1 studiespesialisering med toppidrett er inntaket også basert på ferdighet og karakterer.

På studieforberedende utdanningsprogram har skolens egne elever fortrinn til inntak til Vg2 og Vg3. På yrkesfagene har ikke elevene som går på skolen i Vg1, fortrinn til å komme inn på Vg2 på samme skole, men må konkurrere seg inn på Vg2 med elever på samme utdanningsprogram fra de andre skolene. Bakgrunnen for at det er fortrinn for skolens egne elever ved inntak til studieforberedende Vg2 og Vg3 er at de studieforberedende utdanningsprogrammene er store og lokalisert på de fleste skoler, at de har en enkel struktur med få programområder på Vg2 og Vg3, og at de har programfag/valgfrie programfag som kan strekke seg over flere år. Det er en mye mer finmasket struktur på yrkesfag enn på studieforberedende utdanningsprogram, med mange forskjellige programområder på Vg2 og Vg3. Hvert programområde finnes bare på enkelte skoler og kan derfor vanskelig være gjenstand for annet enn karakterbasert inntak (i hvert fall nå med skolevist inntak som i Oslo), for ikke å komme i konflikt med statlig forskrift § 6-33, som fastslår at inntak til programområde på Vg2 og Vg3 skal skje etter karakterpoeng.

2.3 Skiftende ordninger i Oslo over tid

Siden 2008 har det vært flertall for byomfattende inntak basert på grunnskolepoeng i Oslo bystyre. Tidligere har Oslo i flere perioder hatt ulike former for geografiske inntakssystemer. Det eneste utdanningsprogrammet med skiftende inntaksordning gjennom tidene er Vg1 studiespesialisering. Karakterbasert inntak har helt siden innføringen av Reform 94, og også før det, vært normalordningen i de aller fleste utdanningsprogrammene og programområdene.

I Oslo har det over lang tid vært en høyere andel elever som velger studieforbereende utdanningsprogram enn i resten av landet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3, hvor vi også tar for oss forskjeller i grunnskolepoeng og andeler som fullfører i de ulike utdanningsprogrammene. Ulike inntaksordninger i Oslo til det som nå heter Vg1 studiespesialisering har avløst hverandre over tid:

- 1982-83 – 1986-87: Geografisk basert inntak
- 1987-88: Kombinasjonsmodell (poeng/geografi 50/50)
- 1988-89 – 1991-92: Rent karakterinntak
- 1992-93 – 1996-97: Delvis regionbasert inntak.

Seks regioner og fortrinn for søkere fra egen region, i kombinasjon med at halvparten av plassene ved enkelte skoler i sentrum ble fordelt etter konkurranse på grunnlag av karakterer.

- 1997-98 – 2004-05: Rent karakterinntak
- 2005-06 – 2008-09: Delvis regionbasert inntak.

Fire regioner og fortrinn for søkere fra egen region til inntil halvparten av plassene ved den enkelte skole. Innbyrdes

karakterkonkurranse til regionkvoten hvis flere søkere med regionfortrinn enn plasser på regionkvoten. Resterende plasser fylt opp etter byomfattende karakterkonkurranse.

- Fra 2009-10 og fortsatt: Rent karakterinntak
- Fra 2014-15: Innføring av skolevist inntak til erstatning for fylkesvist inntak

På oppdrag fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap har noen av ordningene vært evaluert. Fafo evaluerte den delvis regionbaserte inntaksordningen som gjaldt for inntaket til grunnkurs i allmenne og økonomisk/administrative fag høsten 1994 (Hagen 1995). NIFU evaluerte den delvis regionbaserte ordningen som gjaldt fra 2005 for opptak til studieretning for allmennfag/utdanningsprogram for studiespesialisering (Lødding & Helland 2007). I tillegg finnes fagfellelvurderte studier av inntaksordningen til videregående skoler i Oslo (bl.a. Hansen 2005, 2017 og Haugen 2019) og flere masteroppgaver om ulike perioder i den politiske debatten (bl.a. Huglen 2009; Guneriussen 2012) og om segregering og fullføring gjennom ulike inntaksordninger i perioden 2001–2012 (Andresen 2014).

2.3.1 Fra «fylkesvist» til «skolevist» inntak skoleåret 2014-15

«Fylkesvist inntak» ble praktisert i Oslo til og med inntaket til skoleåret 2013-14. I fylkesvist inntak ble elevene først fordelt på utdanningsprogram jf. statlig forskrift. I neste trinn ble søkerne vurdert på tilhørende skoleønsker. Søkerne kunne den gangen sette opp inntil tre skoler for hvert utdanningsprogram. De søkerne som hadde høy nok poengsum til å komme inn på et utdanningsprogram, men for lav poengsum til å komme inn på sine tilhørende skoleønsker, ble vide-

resøkt til andre skoler med samme utdanningsprogram. Å bli videresøkt betyr å få plass på et ønsket utdanningsprogram, men på en annen skole enn de skoleønskene søkeren har satt opp.

Oslo bystyre vedtok 23.10.2013 å endre den lokale inntaksforskriften for Oslo og fra skoleåret 2014-15 ble fylkesvist inntak erstattet av skolevist inntak. Samtidig ble det vedtatt å øke antall tillatte skoleønsker fra tre til seks per utdanningsprogram/programområde. Ikke alle søkere benytter seg fullt ut av denne muligheten. Forskjellen mellom gammel og ny inntaksordning dreier seg om når i prosessen «videresøking» inntreffer.

I fylkesvist inntak vurderes aldri søkerne for inntak på lavere prioriterte utdanningsprogram hvis de har kommet inn på et høyere prioritert utdanningsprogram, selv om søkeren ikke fikk oppfylt noen av sine skoleønsker til dette utdanningsprogrammet.

I skolevist inntak blir søkerne først vurdert for sitt førstevalg av utdanningsprogram med tilhørende skoleønsker, så på sitt andrevalg av utdanningsprogram med tilhørende skoleønsker, også videre. Dersom søkeren ikke klarer å konkurrere seg inn på noen av sine valgte utdanningsprogram på de ønskede skolene, blir søkerne vurdert for inntak til skoler med ledig plass innen de valgte utdanningsprogram. Søkerne vil bli vurdert på alle sine faktiske ønsker, også på lavere prioriterte utdanningsprogram, før de eventuelt får plass på en skole søkeren ikke har ført opp.

Fylkesvist inntak vektlegger valg av utdanningsprogram mer enn valg av skole, når det ikke lar seg gjøre å oppfylle begge deler, mens skolevist inntak vektlegger valg av skole sterkere.

Så lenge plassering på skoler skjer etter karakterer (nåværende inntaksordning), kan

man praktisere "skolevist" inntak, siden karakterer også skal ligge til grunn for plassering på utdanningsprogram, i henhold til den nasjonale forskriften til opplæringsloven. I nåværende inntaksordning er altså rangeringsprinsippet for plassering på skoler (som vedtas av det enkelte fylke) det samme som rangeringsprinsippet for plassering på utdanningsprogram (nasjonal forskrift). Plassering på skoler etter karakterer er derfor forenlig både med fylkesvist inntak og skolevist inntak. Plassering på skoler etter andre prinsipper enn karakterer, er forenlig med fylkesvist inntak. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at det er mulig å kombinere skolevist inntak med plassering på skole etter andre rangeringsprinsipper enn karakterer, siden nasjonal forskrift om plassering på utdanningsprogram etter karakterer da ikke vil være fulgt.

2.4 Poengberegning

2.4.1 Poengberegning til Vg1

I dagens inntaksmodell med byomfattende inntak til videregående skoler basert på karakterkonkurranse, rangeres søkerne etter grunnskolepoeng, også for plassering på skole. Hovedregelen for poengberegningen er at avsluttende karakterer i alle fag fra grunnskolen skal legges til grunn.

Hver tallkarakter får tilsvarende poengverdi. Dersom elevene ikke har vurderingsgrunnlag i et fag, skal faget likevel telle med i beregningen med poengverdien null. Norsk hovedmål, norsk sidemål og norsk muntlig blir regnet som tre separate karakterer. På samme måte regnes engelsk muntlig og skriftlig som to separate karakterer. Karakterene i standpunkt og til eksamen blir også regnet som separate karakterer. Valgfag skal telle med én karakter (ved flere enn ett valgfag, brukes gjennomsnittet av valgfagskarakterene). Poengsummen er summen av

alle tallkarakterene delt på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med to desimaler, multipliseres med 10.

2.4.2 Poengberegning til Vg2 og Vg3

Inntak til Vg2 og Vg3 skjer på grunnlag av karakterer fra foregående nivå. Poengberegningen av karakterer fra Vg1 og Vg2 følger samme prinsipp som poengberegningen av grunnskolevitnemål. Poengsummen beregnes ved å multiplisere gjennomsnittet med 10.

2.5 Oppsummering

Oslo kommunes regler for inntak til videregående skoler, det vil si hvordan søkerne plasseres på skoler, er den ordningen som utvalget er bedt om å vurdere. Inntak til utdanningsprogram er fastsatt i nasjonal for-

skrift og skal skje etter karakterer. Ordningen for inntak til skoler i Oslo til det som nå heter studiespesialisering på Vg1, har variert over tid, mens inntaket til skoler innenfor de øvrige utdanningsprogrammene på Vg1 hele tiden har vært karakterbasert, unntatt for Vg1 musikk, dans og drama, som har vært basert både på karakterer og ferdighetsvurdering. I de tilfellene hvor det ikke er mulig å oppfylle både søkers ønske om utdanningsprogram og skole, var det tidligere utdanningsprogram som ble tillagt størst vekt, ved at søkeren først ble plassert på utdanningsprogram, og deretter på en skole som tilbyr utdanningsprogrammet, mens det er skole som har vært tillagt størst vekt fra og med inntaket til skoleåret 2014-15.

3 Søkere, elever, elevfordeling og resultater på skolene

I dette kapitlet gir vi først en oversikt over hvordan elever i videregående opplæring fordeler seg mellom utdanningsprogram og skoler i Oslo, før vi ser nærmere søker-mønstre. Andeler som gjennomfører opplæringen på de ulike utdanningsprogrammene og de ulike skolene, og utviklingen i og fordelingen av grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng i Oslo over tid sammenlignes med tilsvarende i landet som helhet, og vi undersøker hvordan grunnskolepoeng henger sammen med foreldres utdanningsnivå. Til slutt tar vi for oss skolebidragsindikatorer, altså skolenes evne til å løfte elevene.

Hensikten med kapitlet er å belyse viktige forhold som påvirker fordelingen av elevene på de videregående skolene og gjennomføring av opplæringen. Dette er viktig å ha med seg når en skal drøfte ulike inntaksordninger. Som vi skrev i kapittel 1 fremgår det av mandatet for utvalgets arbeid at inntaksordningen som utvalget anbefaler blant annet skal bidra til at flest mulig elever fullfører og består videregående opplæring.

3.1 Antall elever og fordeling mellom utdanningsprogram og skoler i dagens ordning

Videregående opplæring består av 13 forskjellige utdanningsprogram, fem studieforbereende og åtte yrkesfaglige. På Videregående trinn 1 (Vg1) velger søkerne utdanningsprogram, og på Vg2 og Vg3 velger sø-

kerne programområde innenfor utdanningsprogrammet.³

Hovedmodellen for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er: Vg1 og Vg2 i skole og to års læretid i bedrift eller virksomhet. Det er også noen av yrkesfagene som har et treårig skoleløp.

De åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammene er:

Bygg- og anleggsteknikk (BA)	Naturbruk (NA) (kun privatskole i Oslo)
Design og håndverk /medieproduksjon (DH)	Restaurant- og matfag (RM)
Elektrofag (EL)	Service og samferdsel (SA)
Helse- og oppvekstfag (HO)	Teknikk og industriell produksjon (TP)

De studieforbereende utdanningsprogrammene har tre års opplæring i skole; Vg1, Vg2, Vg3, og disse utdanningsprogrammene er:

Studiespesialisering (ST)	Kunst, design og arkitektur (KD)
Musikk, dans og drama (MD)	Medier og kommunikasjon (ME)
Idrettsfag (ID)	

³ Med reformen "Fagfornyelsen" vil det komme visse struktur- endringer for yrkesfagene. Disse innføres på Vg1 fra 2020/21, på Vg2 fra 2021/22 og på Vg3 fra 2022/23.

3.1.1 Elevtall i videregående skoler i Oslo

Antall elever i de offentlige videregående skolene i Oslo har vokst jevnt i perioden 2014-15 til 2018-19 fra i overkant av 15.000 til nesten 16.500. Dette er en økning på 8,2 prosent. Antallet offentlige skoler har vært relativt stabilt i perioden, mens antallet lærere har økt med 13 prosent.

Tabell 3.1. Antall elever, skoler, og lærere i offentlige videregående skoler i Oslo 2014-18.

	Antall elever	Antall skoler	Antall lærere
2014-15	15 198	20	1 857
2015-16	15 673	21	2 053
2016-17	16 108	22	2 058
2017-18	16 185	23	2 101
2018-19	16 451	23	2 109

Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten. Utdanningsetaten.

Elever i private videregående skoler

Tallet på elever fra Oslo med ungdomsrett ved de private videregående skolene i Oslo og Akershus har gått noe ned fra 1 665 i 2014 til 1 460 i 2019, eller fra nesten 10 prosent av elevene til i overkant av 8 prosent. For å regne ut prosenten, har vi summert antall Osloelevener ved kommunale videregående skoler i Oslo og Osloelevener ved private videregående skoler i Oslo og Akershus, og beregnet hvilken prosentandel privatskoleelevene utgjør av dette.

Tabell 3.2. Antall elever fra Oslo med ungdomsrett ved private skoler i Oslo og Akershus 2014-19.

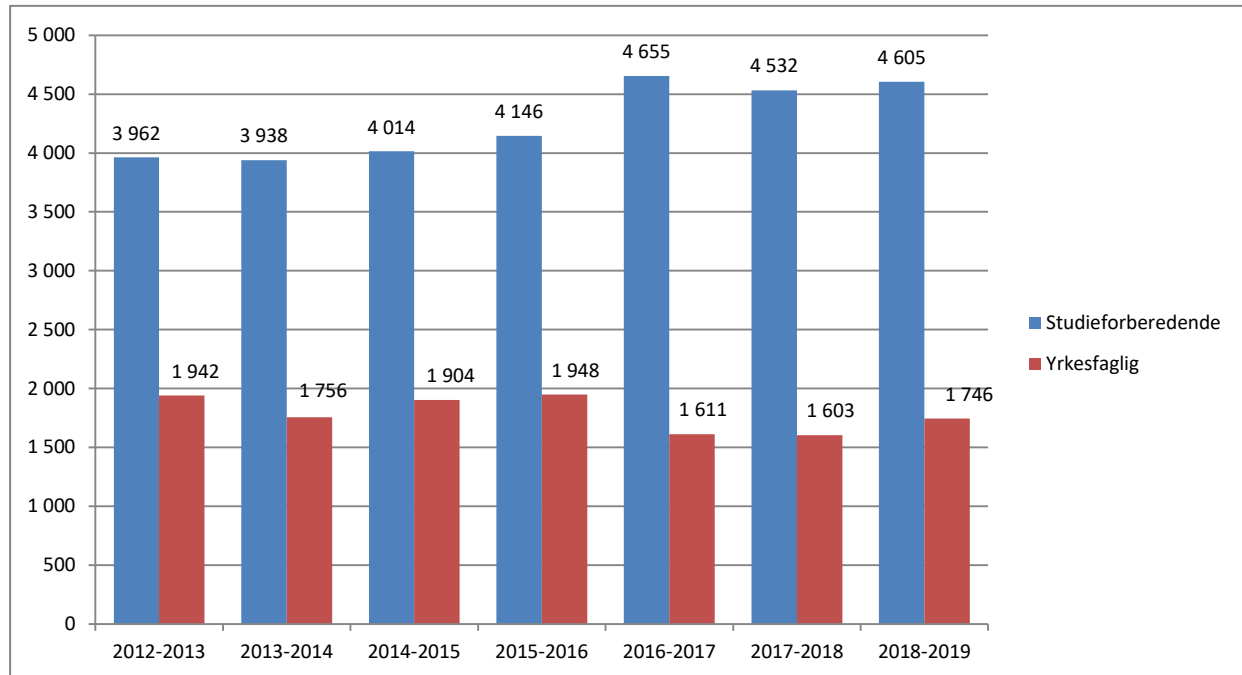
	Antall elever	Prosentandel
2014-15	1.665	9,8
2015-16	1.473	8,6
2016-17	1.502	8,5
2017-18	1.496	8,5
2018-19	1.503	8,4
2019-20	1.460	8,1

Kilde: Utdanningsetaten

Fordeling på utdanningsprogram

I fortsettelsen forholder vi oss bare til de offentlige skolene i Oslo og deres elever. Oslo har tradisjonelt hatt en større andel elever som går på studieforberedende utdanningsprogram sammenlignet med resten av landet. Nesten tre av fire elever i Oslo startet i et studieforberedende utdanningsprogram (72,5 prosent) skoleåret 2018-19. Det samme gjaldt halvparten av elevene i landet som helhet (49,9 prosent). Dette har holdt seg relativt stabilt i Oslo de siste årene. Den svake nedgang i andelen som velger yrkesfag stoppet i 2016 og har økt fra 25,7 prosent til 27,5 prosent i 2018.

Figur 3.1. Antall elever i Vg1 studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram i offentlige skoler i Oslo. 2012-13 – 2018-19.



Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten.no

Figur 3.1 viser utviklingen i antall elever på utdanningsprogram for studieforberedende og yrkesfag de siste sju år. Befolkningsprognoser viser at vi kan forvente en fortsatt økning i antall elever i videregående opplæring i Oslo de kommende år.

Utviklingen i elevtallet på de ulike utdanningsprogrammene er ulik. Noen har hatt en sterkere økning enn andre, og noen viser en tilbakegang. Utdanningsprogram for design og håndverk viser en økning i elevtallet fra 2012 til 2018 på nesten 40 prosent, mens utdanningsprogram for bygg- og an-

leggsteknikk og teknikk og industriell produksjon har gått tilbake med rundt 10 prosent. Utdanningsprogram for studiespesialisering, som har flest elever, har økt med ni prosent i perioden fra 9 400 til 10 300. Tabell 3.3 viser andelen elever på hvert utdanningsprogram. Helse- og oppvekstfag er det yrkesfaget med flest elever med nesten 10 prosent av alle elevene på Vg1. Studiespesialisering er utdanningsprogrammet med flest elever. Nesten 60 prosent av alle elevene på Vg1 i Oslo går her.

Tabell 3.3. Andelen elever på Vg1 per utdanningsprogram. 2012-13 – 2018-19 og relativ endring i perioden.

	2012-2013	2018-2019	Relativ endring 2012 - 2018
Alle utdanningsprogram	5 904	6 351	7,6 %
Alle utdanningsprogram	100 %	100 %	7,6 %
Bygg- og anleggsteknikk	3,6 %	2,8 %	-0,8 %
Design og håndverk	2,5 %	3,0 %	0,6 %
Elektrofag	4,7 %	5,3 %	0,6 %
Helse- og oppvekstfag	7,9 %	9,7 %	1,8 %
Idrettsfag	3,7 %	3,0 %	-0,7 %
Kunst, design og arkitektur	*	2,0 %	*
Medier og kommunikasjon	*	4,2 %	*
Medier og kommunikasjon (gammel ordning)	7,0 %	*	*
Musikk, dans og drama	4,1 %	4,0 %	-0,2 %
Restaurant- og matfag	1,3 %	1,3 %	0,0 %
Service og samferdsel	3,2 %	3,0 %	-0,2 %
Studiespesialisering	58,2 %	59,3 %	1,1 %
Studiespesialisering med formgivning	1,1 %	*	*
Teknikk og industriell produksjon	2,7 %	2,4 %	-0,3 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten.no

Skoleåret 2019-20 er det 23 offentlige videregående skoler i Oslo. 21 av disse tilbyr studiespesialisering og 13 tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram. Flertallet av skolene

tilbyr begge retninger. Tabell 3.4 viser antall elever på de videregående skolene i Oslo og utviklingen de siste fem årene.

Tabell 3.4. Antall elever på de videregående skolene i Oslo 2014-15 – 2018-19.

	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	Relativ endring 2014 - 2018
Bjerke	730	752	731	721	711	-2,6 %
Bjørnholt	860	752	653	563	530	-38,4 %
Blindern	848	749	729	713	705	-16,9 %
Edvard Munch	*	541	798	977	1 017	*
Elvebakken	1 212	1 244	1 346	1 430	1 451	19,7 %
Etterstad	499	566	558	518	519	4,0 %
Foss	694	677	678	647	689	-0,7 %
Fyrstikkalleen	537	590	569	566	583	8,6 %
Hartvig Nissens	674	683	667	678	676	0,3 %
Hellerud	609	569	586	567	624	2,5 %
Hersleb	399	481	596	563	567	42,1 %
Holtet	267	282	263	265	282	5,6 %
Kongshavn	556	545	507	515	527	-5,2 %
Kuben	1 052	1 088	1 181	1 208	1 237	17,6 %
Lambertseter	840	846	868	871	868	3,3 %
Nydalen	927	939	957	937	943	1,7 %
Oslo handelsgymnasium	947	923	889	893	887	-6,3 %
Oslo katedralskole	605	615	606	615	618	2,1 %
Persbråten	493	517	489	487	488	-1,0 %
Stovner	652	734	706	688	610	-6,4 %
Ullern	618	740	835	869	877	41,9 %
Ulsrud	608	619	655	523	473	-22,2 %
Valle Hovin	*	*	*	152	324	*

Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten.no

Elvebakken, Kuben og Edvard Munch har over tusen elever. Holtet og Valle Hovin er skoler med lavest elevtall. Valle Hovin startet opp skoleåret 2017-18 og forventer en økning når alle trinn er implementert i tilbudet ved skolen. Holtet skole er planlagt lagt ned før skolestart i 2022. Elevtallet på skolene har endret seg i perioden. Dette har sammenheng med nyetableringer (Valle Hovin, Edvard Munch), og utvidelse av tilbudet

ved eksisterende skoler (Hersleb)). For noen skoler er det store økninger eller reduksjoner i elevtallet, mens for andre skoler er det relativt stabilt. Ullern har hatt en økning i elevtallet på nesten 42 prosent siden 2014, mens Bjørnholt har hatt en reduksjon på nesten 40 prosent.

3.2 Antall søkere og søkermønstre

Rapporten *Melding om inntak og formidling til videregående opplæring i Oslo, skoleåret 2019/2020*⁴, viser omfanget og fordelingen av søkerne til videregående opplæring i Oslo og hvordan de fordeler seg på skoler og utdanningsprogram.

3.2.1 Nedre poenggrense for inntak til Vg1

Siden innføringen av Reform 94 har alle elever med rett til videregående opplæring kommet inn på et av tre valg av utdanningsprogram på Vg1 som loven krever. Siste inntaksmelding til skoleåret 2019-20 viser at det er store forskjeller mellom skolene når det gjelder antall søkere. Noen skoler har dobbelt så mange søkere som plasser, mens andre har veldig få primærsøkere.

Det er forskjellige poenggrenser for inntak til de ulike utdanningsprogrammene ved de ulike skolene. Poenggrensene for inntak avhenger av forholdet mellom antall søkere og antall plasser og kan variere fra år til år. Nedre poenggrense for inntak er poengsummen til den sist inntatte søkeren (den med lavest poengsum), og viser hvilken inntakspoengsum søkeren måtte ha for å komme inn akkurat det året på det aktuelle utdanningsprogrammet på hver skole. Tabell A 3.5 i vedlegget viser at det er store forskjeller i nedre poenggrense for inntak til Vg1. På studiespesialisering på Elvebakken og Nydalen kom bare elever med 50 poeng eller mer inn, mens på Hersleb, Persbråten, Stovner, Bjørnholt og Ulsrud er det ingen nedre poenggrense, da alle som hadde søkt på skolen, kom inn.

Det er stor variasjon i de nedre inntaksgrensene også på yrkesfaglige utdanningsprogram. På utdanningsprogram for helse-

og oppvekstfag kom søkere med lave grunnskolepoeng inn på Ulsrud og Stovner. Nedre poenggrense varierer fra 22,8 på Holtet til 39,4 grunnskolepoeng på Nydalen. På utdanningsprogram for elektrofag varierer poenggrensene fra 26,5 på Bjørnholt til 39,4 på Elvebakken. Tabell A3.5 viser resultatene for nedre inntaksgrense for alle utdanningsprogrammene og alle skolene.

3.2.2 Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for søkere til ordinære Vg1

Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for elevene som er tatt inn på Vg1 varierer også mellom skolene. Skoleåret 2019-20 var gjennomsnittlig inntakspoengsum for de inntatte til studiespesialisering på Nydalen, Oslo Katedralskole, Foss, Lambertseter, Elvebakken, Edvard Munch og Ullern 50 poeng eller mer. Elevene på Bjørnholt, Ulsrud, Stovner og Hersleb hadde et gjennomsnitt på under 35 poeng. På utdanningsprogrammet bygg- og anleggsteknikk varierer gjennomsnittlig grunnskolepoeng fra 21,5 poeng på Stovner til 39,1 på Kuben. Tabell A 3.6 viser gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for alle utdanningsprogram for alle skoler som tilbyr utdanningsprogrammet.

Søkere til de videregående skolene i Oslo

Det er et misforhold mellom antall plasser og antall søkere på de videregående skolene i Oslo. Tabell 3.5 viser antall søkere (1., 2. og 3. ønske) og antall inntatte på de 21 skolene som tilbyr utdanningsprogram for studiespesialisering, fra simuleringen som utvalget har bestilt. 11 av skolene har flere søkere enn plasser, mens 10 har flere plasser enn søkere. Det er betydelig forskjell mellom skoler som Elvebakken og Fyrstikkalleen, som begge har mer enn dobbelt så mange primærsøkere som plasser, og skoler

⁴ Utdanningsetaten (2019)

som Ulsrud, Hersleb, Stovner, Persbråten, Nissen og Bjørnholt som har kun 0,3 eller færre primærseekere per plass.

Tabell 3.5. Antall seekere med første-, andre- og tredjeønske om skole og antall plasser på skoler i Oslo (studiespesialisering). 2018-19.

Skole	Antall seekere (%)			Antall inntatt	Antall plasser*	Antall primærseekere per plass
	1.ønske	2.ønske	3.ønske			
Elvebakken	434 (12,3)	433 (12,7)	316 (9,8)	195	195	2,2
Fyrstikkalleen	283 (8,0)	267 (7,8)	245 (7,6)	131	131	2,2
Nydalen	296 (8,4)	268 (7,9)	249 (7,7)	157	157	1,9
Valle Hovin	227 (6,4)	157 (4,6)	156 (4,8)	136	136	1,7
Lambertseter	333 (9,4)	234 (6,9)	168 (5,2)	236	236	1,4
Ullern	254 (7,2)	218 (6,4)	143 (4,4)	187	187	1,4
Edvard Munch	176 (5,0)	225 (6,6)	240 (7,4)	132	132	1,3
Oslo Katedralskole	233 (6,6)	157 (4,6)	179 (5,5)	186	186	1,3
Bjerke	159 (4,5)	151 (4,4)	143 (4,4)	138	138	1,2
Foss	192 (5,4)	251 (7,4)	252 (7,8)	166	166	1,2
Kuben	154 (4,4)	240 (7,1)	200 (6,2)	134	134	1,1
Blindern	189 (5,4)	250 (7,3)	272 (8,4)	234	234	0,8
Oslo Handelsgym	233 (6,6)	198 (5,8)	145 (4,5)	322	322	0,7
Hellerud	58 (1,6)	38 (1,1)	56 (1,7)	127	127	0,5
Kongshavn	67 (1,9)	80 (2,3)	91 (2,8)	186	186	0,4
Bjørnholt	48 (1,4)	23 (0,7)	18 (0,6)	126	140	0,3
Nissen	58 (1,6)	83 (2,4)	145 (4,5)	174	174	0,3
Persbråten	47 (1,3)	48 (1,4)	94 (2,9)	148	148	0,3
Stovner	43 (1,2)	30 (0,9)	37 (1,1)	137	137	0,3
Hersleb	27 (0,8)	21 (0,6)	46 (1,4)	140	140	0,2
Ulsrud	17 (0,5)	31 (0,9)	39 (1,2)	136	139	0,1
Total				3528	3545	

*antall plasser for ordinære seekere med ungdomsrett. Tallene er basert på dataene som omfatter alle ordinære seekere med ungdomsrett for skoleåret 2018-19 som ble tatt inn på studiespesialisering Vg1.

Kilde: Serediak og Helland (2020), side 25

3.3 Gjennomføring av videregående opplæring

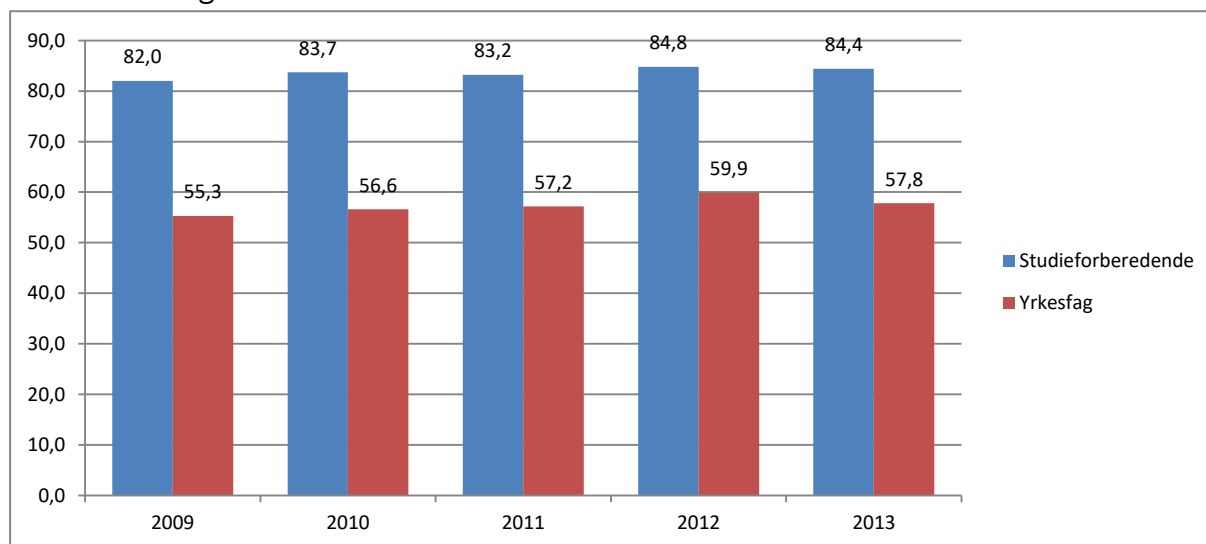
I mandatet er utvalget bedt om å vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring i Oslo. Disse skal vurderes med tanke på at flest mulig skal fullføre og bestå opplæringen.

3.3.1 Gjennomført og bestått etter fem år

Det er stor forskjell på andelen elever som fullfører og består på de ulike utdannings-

programmene. Figur 3.2 viser at andelen som fullfører og består videregående opplæring i løpet av fem år har økt med drøyt to prosentpoeng for elevene som startet i videregående i 2013 sammenlignet med de som startet i 2009. Økningen i perioden er om lag like stor på yrkesfag som på studieforberedende utdanningsprogram. Det er fortsatt mer enn 26 prosentpoeng høyere andel av elevene som fullfører på studieforberedende program enn på yrkesfaglige.

Figur 3.2. Andel fullført og bestått studieforberedende og yrkesfag etter fem år. Elever som startet i videregående 2009-2013.



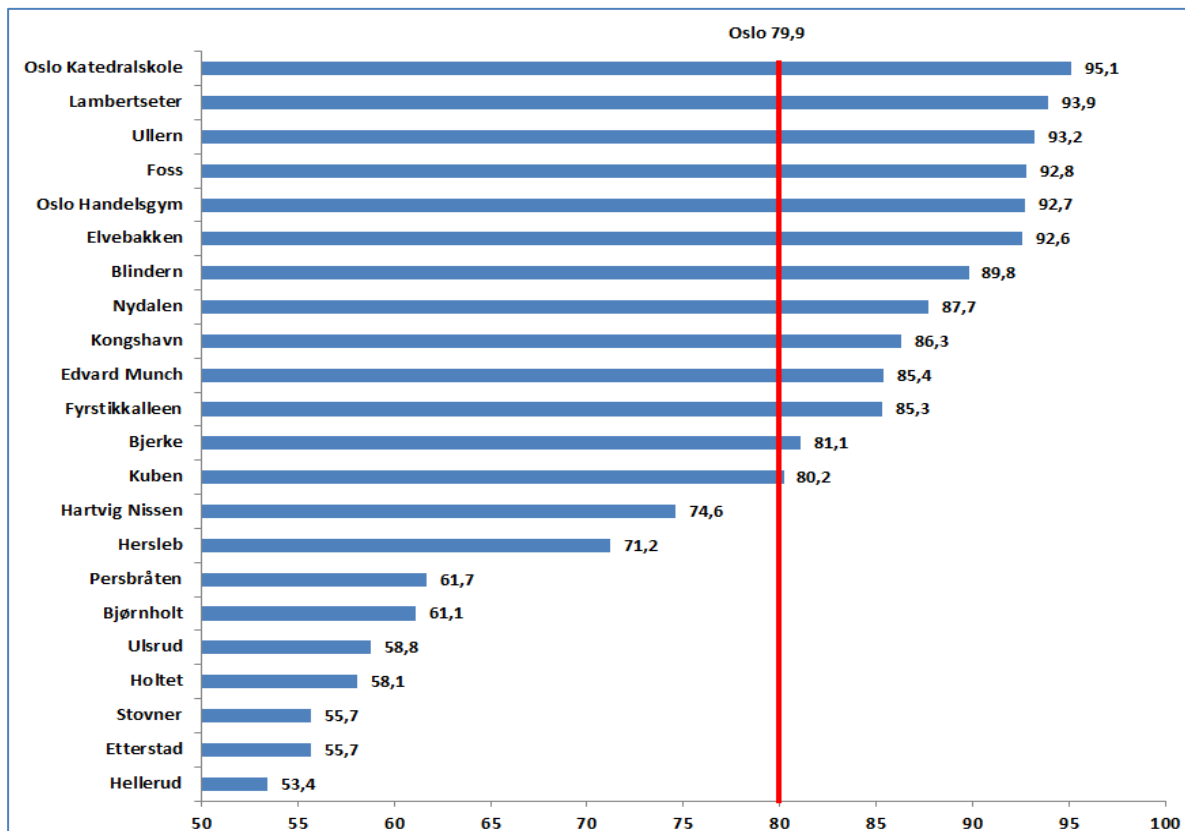
Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten.no

3.3.2 Gjennomføring per skole

En annen indikator for gjennomføring av videregående er hvor stor andel av elevene som fullfører og består fagene sine per skoleår. Dette er særlig en aktuell indikator når vi vil undersøke gjennomføring på skolenivå, ettersom flere yrkesfagelever må bytte skole i løpet av opplæringen.

Andelen fullført og bestått per skoleår på de videregående skolene varierer mye mellom skolene. På seks skoler er det over 90 prosent av elevene som fullfører og består, mens ved fem skoler er fullføringsprosenten under 60 prosent.

Figur 3.3. Andel fullført og bestått for alle utdanningsprogram (inkludert spesialgrupper) sett under ett ettårsindikatoren 2017.



Kilde: Utdanningsetaten

3.3.3 Grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring

Elevene i Oslo har i gjennomsnitt høyere grunnskolepoeng enn i resten av landet og har også de høyeste gjennomsnittlige grunnskolepoengene sammenlignet med andre fylkeskommuner.⁵ Siden 2009 har det vært en jevn økning i gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng i Oslo. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng i Oslo har aldri vært høyere enn i 2019, med 43,3 poeng.⁶ Samtidig er andelen elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene, og som derfor ikke får grunnskolepoeng, økt de senere år fra 4,2

prosent i 2015 til 5,5 prosent i 2019 på landsbasis. I samme periode har denne andelen i Oslo økt fra 4,5 til 6,8 prosent.⁷

Det er relativt stor forskjell i gjennomsnittlige grunnskolepoeng mellom gutter og jenter. Jentene oppnår i snitt flere grunnskolepoeng enn guttene i alle fylker. Forskjellen på landsbasis er 44,3 poeng for jentene og 39,7 poeng for guttene. I Oslo har jentene i gjennomsnitt 45,3 poeng og guttene har 41,3.

⁵ Samtidig var andelen med kort eller lang høyere utdanning 51,6 prosent i Oslo og 34,1 prosent i hele landet, beregnet for befolkningen over 16 år i 2018.

(<https://www.ssb.no/statbank/table/08921/tableViewLayout1/>), lesedato 17.11.2019.

⁶ SSB/Skoleporten

⁷ Kilde SSB Statistikkbanken.

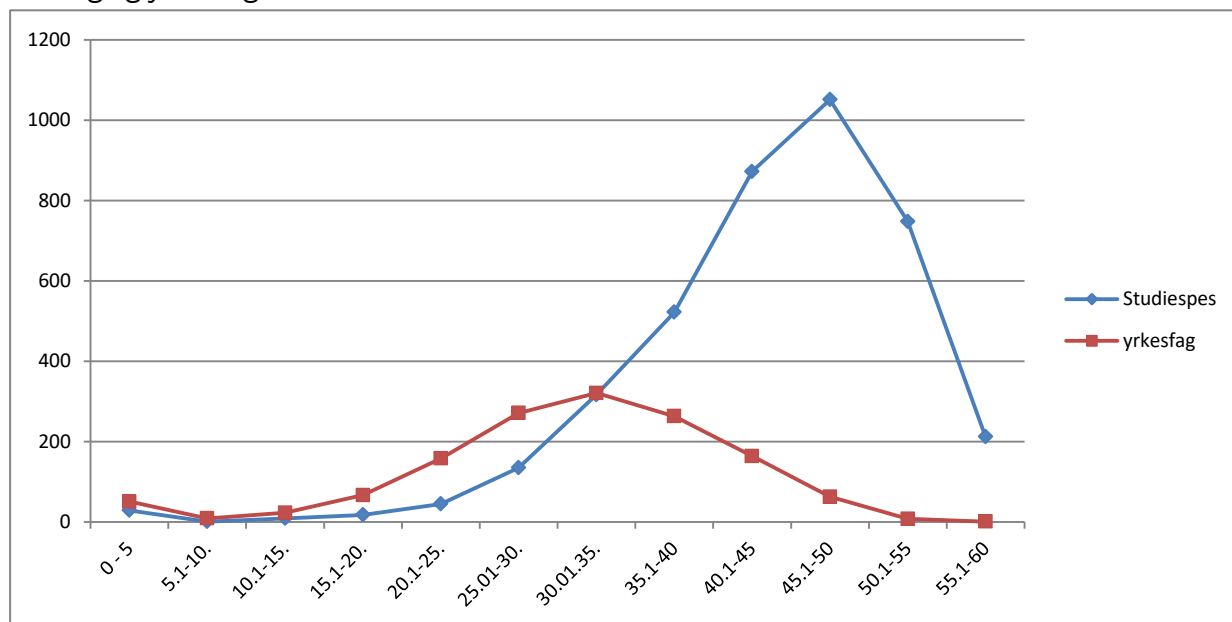
Tabell 3.6. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng i Oslo og i Norge. 2009-2019.

År	Grunnskolepoeng Oslo	Grunnskolepoeng Oslo. Jenter	Grunnskolepoeng Oslo. Gutter	Grunnskolepoeng hele landet
2009	40,5	42,1	38,8	39,5
2010	40,8	42,6	39,1	39,9
2011	40,4	42,1	38,9	39,9
2012	40,7	42,2	39,3	40,0
2013	40,8	42,6	39,1	40,1
2014	41,2	43,0	39,5	40,4
2015	41,1	43,0	39,3	40,8
2016	41,4	43,0	39,9	41,2
2017	41,9	43,8	39,9	41,4
2018	42,1	44,0	40,3	41,8
2019	43,3	45,3	41,3	41,9

Kilde: SSB

Det er også store forskjeller på gjennomsnittlig grunnskolepoeng elevene har med seg på de ulike utdanningsprogrammene. Figur 3.4 viser at det er en klar overvekt av

elever på yrkesfag på de lavere karakterintervallene, mens fra 35 grunnskolepoeng og oppover er det mange flere elever på studiespesialisering enn på yrkesfag.

Figur 3.4. Antall elever på hvert intervall av grunnskolepoeng for elever fordelt på studiespesialisering og yrkesfag.⁸

Kilde: Utdanningsetaten

⁸ Tallene er fra elevtelling 1. oktober 2017

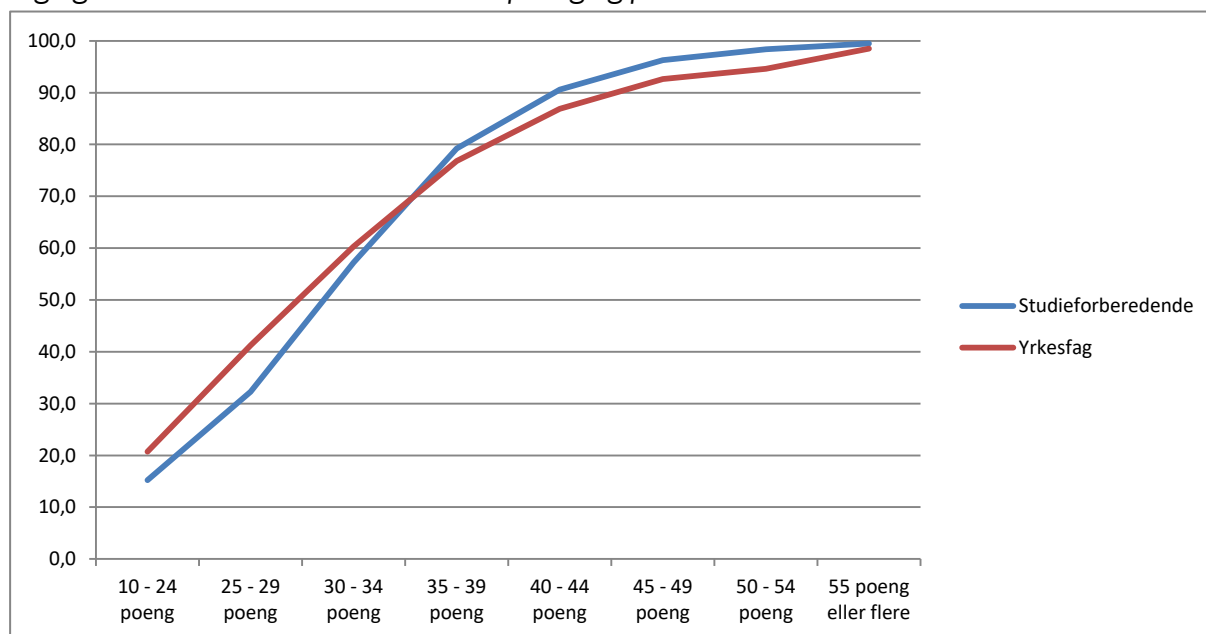
Det er kun inkludert ordinære Vg1-tilbud (ikke egne tilbud for minoritetsspråklige, fortrinn eller OT-tilbud) STUSP12-5- (IB MYP5) og STUSP10--- (Komprimert løp) er ikke inkludert siden disse har egne inntakskrav. Elever søkt inn på ordinære tilbud gjennom min språk- og fortrinnsinntaket er inkludert.

Grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring

Det er en svært tydelig sammenheng mellom elevenes grunnskolepoeng og deres gjennomføring av videregående opplæring.

Sannsynligheten for at en elev gjennomfører videregående opplæring øker jo flere grunnskolepoeng eleven har.

Figur 3.5. Gjennomføring i videregående opplæring etter grunnskolepoeng (2013-kullet). Yrkesfag og studieforberedende. Grunnskolepoeng og prosent.



Kilde: Utdanningsetaten

Vi har vist at det er store forskjeller i gjennomføring mellom elever på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram (se figur 3.2). Dette henger sammen med elevenes karakterer fra grunnskolen. Gitt like karakterer fra grunnskolen vil imidlertid gjennomføringen være omtrent lik for elever på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram, som vist i figur 3.5. For elever med 35 grunnskolepoeng vil om lag 70 prosent fullføre og bestå videregående opplæring i løpet av fem år både på studieforberedende og på yrkesfaglige utdanningsprogram. Som vist i figur 3.3.3 er grunnskolekarakterene til de som velger yrkesfag, er generelt lavere enn hos de som

velger studieforberedende. Derfor blir også gjennomføringsraten lavere på yrkesfag enn på studieforberedende.

Grunnskolepoeng og foreldrenes utdanningsbakgrunn

Det er også en sterk sammenheng mellom hvor mange grunnskolepoeng elevene oppnår og hvilket utdanningsnivå deres foreldre har. I Oslo viser tabell 3.7 at gjennomsnittlig grunnskolepoeng for elever med foreldre som har grunnskole eller ingen fullført utdanning er 37,2 poeng. Elever med foreldre som har lang universitets- og høyskoleutdanning har et snitt på 47,8 poeng.

Tabell 3.7. Grunnskolepoeng for elever i Oslo fordelt etter foreldrenes utdanningsnivå, 2019.

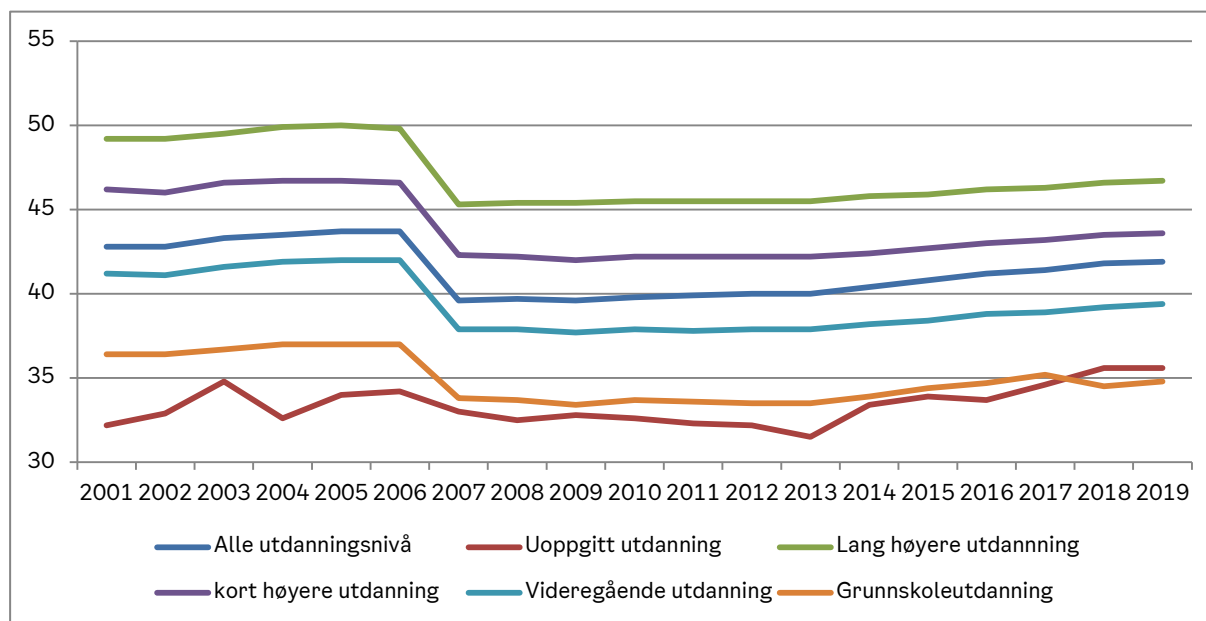
Foreldres utdanningsnivå	Alle utdanningsnivå	43,3
	Grunnskole eller ingen fullført utdanning	37,2
	Videregående skole-nivå eller påbygging videregående	40,4
	Universitets- og høyskolenivå, 4 år eller mindre	44,4
	Universitets- og høyskolenivå, mer enn 4 år	47,8
	Uoppgitt	35,7

Kilde: SSB

Figur 3.6 illustrerer utviklingen i gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for elever i Oslo fra 2001 til 2019 fordelt etter foreldrenes utdanningsnivå. Figuren viser at det har vært en tilnærmet lik utvikling uavhengig av foreldrenes utdanningsnivå.

Nivået er nærmest parallellforskjøvet oppover i diagrammet, der barn av foreldre med lang høyere utdanning har høyere grunnskolepoeng enn barn av foreldre med grunnskole eller ingen fullført utdanning. De tre kurvene viser en økende trend siden 2007. Fallet fra 2006 til 2007 skyldes endringer i beregningen av grunnskolepoeng. Før 2007 ble grunnskolepoengene beregnet ved å summere karakterene i de daværende elleve tellende fagene, slik at maksimal poengsum var 66. Fra og med inntaket til 2007/2008 beregnes grunnskolepoengene ved å multiplisere karaktergjennomsnittet med 10, slik at maksimal poengsum er 60.

Figur 3.6. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng for elever i Oslo etter foreldrenes utdanningsnivå. 2001-2019.



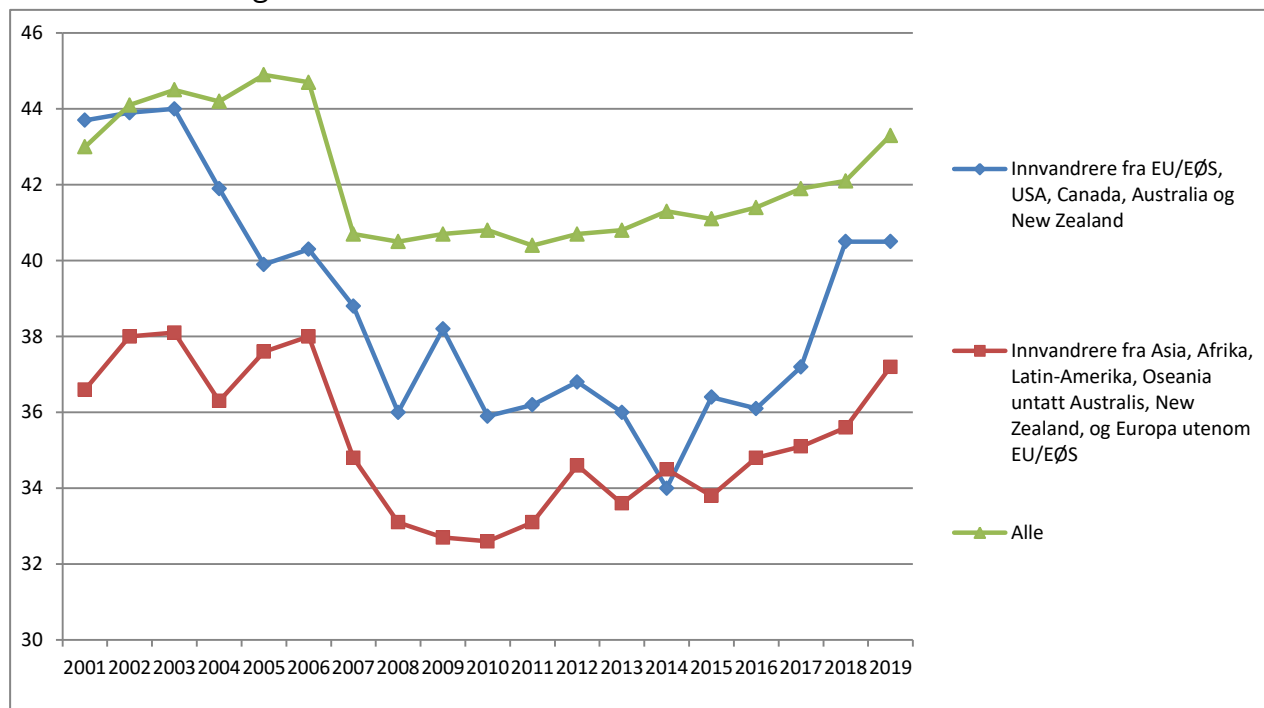
Kilde: SSB

Grunnskolepoeng blant elever som har innvandret

Utvalget har vært opptatt av å se på grunnskolepoengene til elever med innvandrerbakgrunn. Figur 3.7 viser grunnskolepoeng for elever fra to ulike innvandringsgrupper, delt etter opprinnelses områder.⁹ De som har innvandret fra EU, USA, Canada, Australia og New Zealand har gjennomgående høyere grunnskolepoeng enn elever som har innvandret fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Utvalget registrerer den positive utviklingen for begge gruppene de siste fem årene.

⁹ Antall elever er lavt, spesielt de som har innvandret fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand

Figur 3.7. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng i perioden 2001-2019 for elever i Oslo som har innvandret fra ulike regioner.



Kilde: SSB

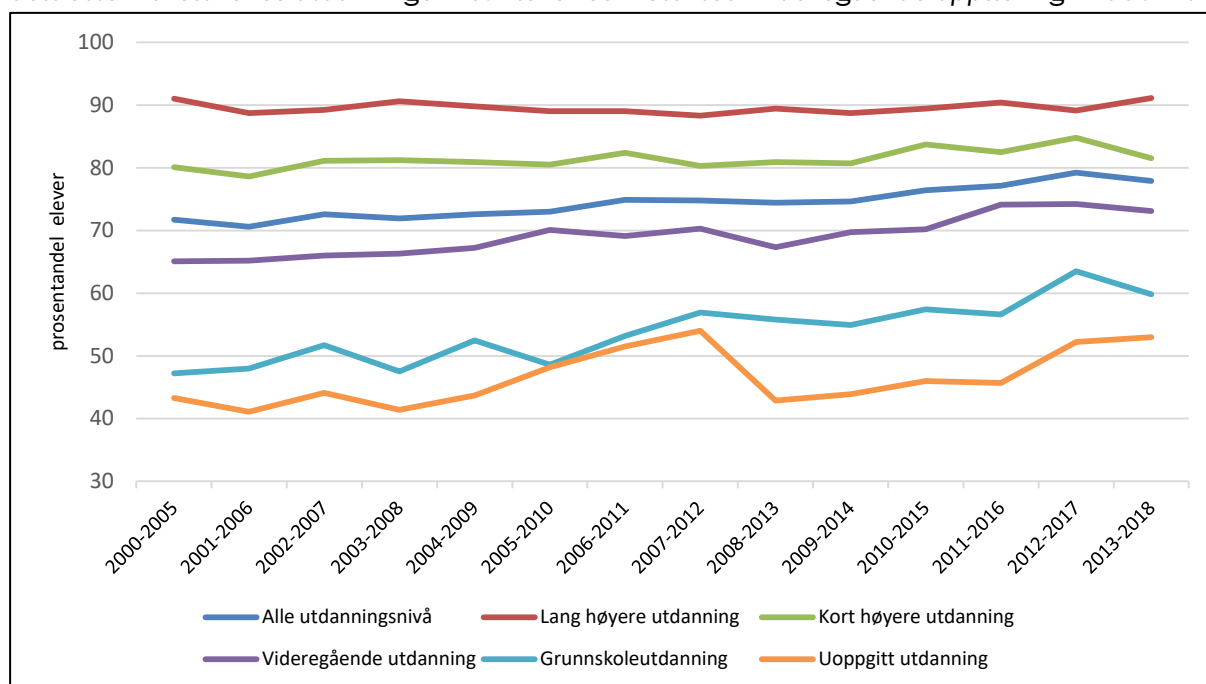
Figuren viser endring over tid uavhengig av foreldres utdanningsnivå. Differensiert etter foreldrenes utdanningsnivå følger antall grunnskolepoeng samme mønster som vist i figur 3.6, gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng øker med foreldrenes utdanningsnivå uavhengig av etnisk opprinnelse.

Gjennomføring av videregående opplæring og foreldrenes utdanningsbakgrunn

Figur 3.8 viser at foreldrenes utdanningsnivå har mye å si for om elevene fullfører og be-

står videregående opplæring eller ikke. Om lag ni av 10 elever av foreldre med lang høyere utdanning fullfører videregående opplæring innen fem år. Tilsvarende tall for elever av foreldre med grunnskoleutdanning er om lag 60 prosent. Denne andelen har imidlertid økt med over 10 prosentpoeng siden 2000. For elever av foreldre med de andre utdanningsnivåene er tallene mer stabile, med en svak økende tendens siden 2000.

Figur 3.8. Andelen elever som har fullført og bestått videregående opplæring etter fem år fordelt etter foreldrenes utdanningsnivå. Elever som startet i videregående opplæring i 2000-2013.



Kilde: SSB

3.3.4 Eksamenskarakterer

Tabell 3.8 gjengir resultatene på eksamen i norsk hovedmål for Oslo og for hele landet. Det er ikke så store forskjeller i resultatene over tid. Nasjonalt er resultatene stabile mellom 3,4 og 3,5. I Oslo ligger resultatene marginalt høyere, mellom 3,5 og 3,6.

Igjen kan vi se at det er relativt stor forskjell på eksamenskarakterene i norsk hovedmål for elever med foreldre med kun grunnskole eller ingen utdanning og elever med foreldre med lang høyere utdanning. Forskjellen er omtrent 1 karakter høyere for elever med høyt utdannede foreldre.

Tabell 3.8 Gjennomsnittlig eksamenskarakter i norsk hovedmål (alle nivå)

År	Alle utdanningsnivå	Grunnskole eller ingen fullført utdanning	Universitets- og høyskolenivå, mer enn 4 år
2008	3,4	2,9	3,9
2009	3,4	3	3,9
2010	3,5	2,9	4
2011	3,5	3	4
2012	3,4	2,9	4
2013	3,4	2,9	3,9
2014	3,4	2,8	4
2015	3,4	2,9	3,9
2016	3,5	2,9	4
2017	3,4	2,9	3,9
2018	3,5	3	4
2019	3,4	2,8	3,9

Kilde: Skoleporten/SSB

3.4 Skolebidragsindikatorer

Utdanningsdirektoratet la i desember 2019 frem nye tall for skolebidragsindikatorer. Skolebidraget viser hvor mye skolen bidrar til å løfte elevenes karakterer og skolens bidrag til at elevene fullfører og består. Skolebidragsindikatoren tar utgangspunkt i elevenes tidligere prestasjoner og bakgrunn og sier noe om hvilke resultater en kan forvente at de får basert på dette. En elev/skole som får resultater som er høyere enn det en kunne forvente, vil ha et positivt skolebidrag.

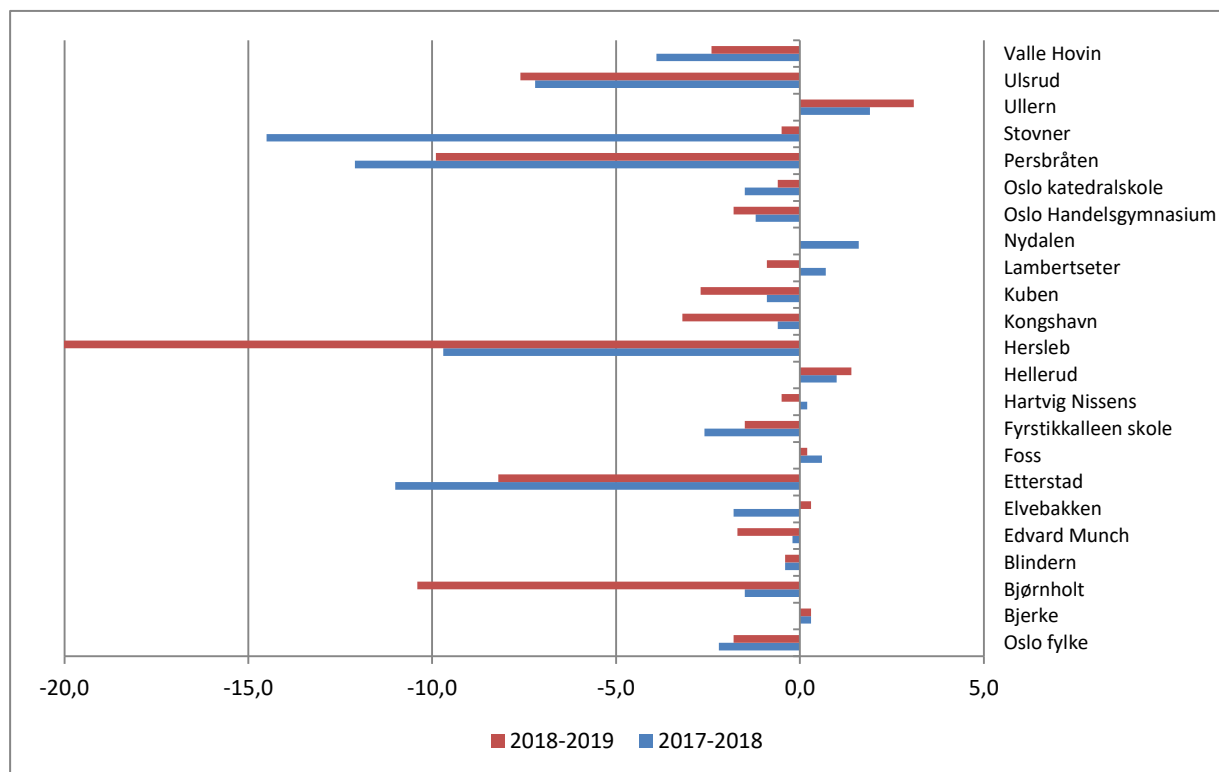
Osloskolen bidrar mer enn forventet når det gjelder karakterene til elevene for skoleåret 2018-19. Dette gjelder både for elever på studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Når det gjelder

skolebidraget for fullført og bestått viser imidlertid resultatene at Osloskolen bidrar mindre enn forventet for elever på både studieforbereende og på yrkesfaglige utdanningsprogram.

Figur 3.9 viser skolebidraget for gjennomføring for skolene med studieforbereende utdanningsprogram. Vi ser at de aller fleste videregående skolene bidrar mindre enn forventet. Kun fem skoler hadde positive skolebidrag for gjennomføring skoleåret 2018-19.

For skolene med yrkesfaglige utdanningsprogram er det tre skoler som bidrar mer enn forventet i forhold til elevenes gjennomføring skoleåret 2018-19. Det er ni skoler som har positivt skolebidrag for karakterer.

Figur 3.9. Skolebidrag for skoler med studieforbereende utdanningsprogram (gjennomføring). Skoleår 2017-18 – 2018-19

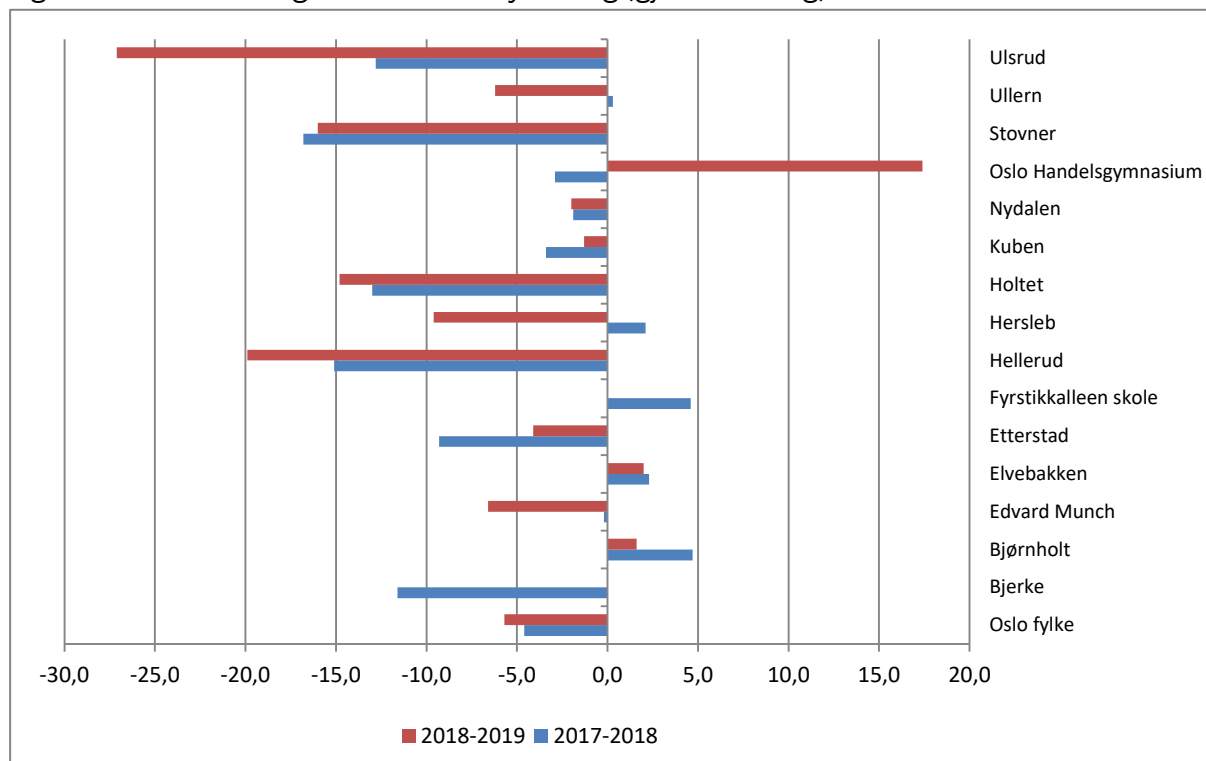


Kilde: Skoleporten

Det er vanskelig å finne noe mønster sammenlignet med resultater fra tidligere år, og utvalget vil understreke at Utdanningsdirektoratet har lagt vekt på at beregningen av skolebidragsindikatorene ikke er direkte sammenlignbare med tidligere beregninger som er gjort av Senter for økonomisk

forskning og NIFU. Det er også verdt å poengtere at skolebidragsindikatorene ikke gir noen forklaring på hvorfor bidraget er som det er. De må sees i sammenheng med lokalt kunnskapsgrunnlag og annen tilgjengelig informasjon om skolens tilstand, slik som læringsresultater og læringsmiljø.

Figur 3.10. Skolebidrag for skoler med yrkesfag (gjennomføring). Skoleår 2016-17 – 2018-19.



Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten

Skolebidragsindikatorene for karakterer er vist i figur A3.11 og A.3.12 i vedlegget.

3.5 Oppsummering

Nesten tre av fire elever i Oslo velger studieforberedende programmer på videregående opplæring. Det er betydelig høyere enn i resten av landet og høyere enn alle andre fylker i Norge. Det er veldig stor konkurranse om å komme inn på noen av skolene, mens på andre skoler kommer alle søkerne inn. Dette er mest fremtredende på studiespe-

sialisering, men også på noen yrkesfag, for eksempel på elektrofag.

Det er store forskjeller mellom de videregående skolene i elevprestasjoner og i hvor stor grad elevene gjennomfører og består videregående opplæring. Vi har sett at det er sterk sammenheng mellom grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring. Gjennomføring i studieforberedende versus yrkesfaglige programmer varierer ikke når en sammenligner elever med samme antall grunnskolepoeng. Det er også

sterk sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og elevers grunnskolepoeng og deres gjennomføring av videregående opplæring etter fem år.

Analyser av skolebidragsindikatorene som er utviklet av utdanningsdirektoratet viser få entydige funn på skolenivå, hverken for karakterer eller for gjennomføring og bestått.

4 Eksempler på inntaksmodeller andre steder

Hovedformålet i mandatet til utvalget er «å vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring i Oslo». Som det fremgår av kapittel 2, har grunnskolepoeng, i perioder i kombinasjon med geografi (regioninndeling), vært kriteriene for inntak til allmennfaglig studieretning og etter hvert studiespesialiserende utdanningsprogram. I dette kapitlet ønsker vi å undersøke et større tilfang av kriterier og prinsipper for inntak. Utvalget oppsummerer i det følgende kort om inntaksmodeller i OECD-land. Vi beskriver matchingmodeller i USA, før vi beveger oss til land og byer i Norden og Europa og deretter til inntaksmodeller i andre fylkeskommuner i Norge. Noen modeller er velkjente og har hatt stor innflytelse internasjonalt, men vi velger likevel å organisere fremstillingen med utgangspunkt i steder. Det har vært vanskelig å finne detaljerte opplysninger om inntakssystemene. Derfor understreker utvalget at dette ikke er noen fullstendig eller systematisk gjennomgang, men eksempler som samlet viser både likheter og forskjeller i utforming av inntaksmodeller.

I kapittel 5 undersøker vi hva forskningen sier om sammenhengen mellom inntaksordning og ulike resultater som grad av segregering og prestasjonsutvikling blant elever. Slike utfall tematiseres derfor i liten grad i dette kapitlet. Som vi også poengterer i kapittel 5, er ikke bare inntaksordningene, men også utdanningssystemene ulike. Ikke minst varierer det når i forløpet av skolegangen differensiering og spesialisering i ulike løp tar til. Dette innebærer samtidig at fleksibilitet i valg mellom (offentlige) skoler kan være et spørsmål på

tidligere trinn og for yngre elever enn i overgangen til videregående opplæring. Dette gjør det vanskelig å sammenligne inntaksmodellene direkte.

Vi skal se at det i noen land stilles krav om beståttkarakterer fra ungdomsskolen før elever har adgang til videregående opplæring, til forskjell fra Norge hvor alle elever med fullført grunnskole har lovfestet rett til slik opplæring. Andre steder kan inntaksprøver avgjøre hvem som kommer inn på populære skoler. For øvrig preges feltet av forskjeller i begrepsbruk og varierende definisjoner utover forskjeller mellom utdanningssystemer.¹⁰ Utvalget har ikke noe autoritativt oversiktsverk til rådighet om inntakssystemer og hvordan de virker, i vårt arbeid med oppgavene.

4.1 Oppsummering fra OECD

Prinsippet om valgfrihet fremfor tildeling av skole har fått stort gjennomslag i mange land. Over de siste tiårene har over to tredeler av medlemslandene i OECD økt foreldrenes frihet til å velge blant offentlige skoler. Et flertall av disse landene kombinerer et nærhetsprinsipp med et valgprinsipp i inntak til offentlige skoler. Valgfriheten er imidlertid ofte begrenset på ulike måter, blant annet gjennom bruk av opptakskriterier.¹¹

Selv om valgfriheten har økt i mange OECD-land, finnes det lokale forskjeller. Sverige har lovfestet fritt skolevalg i grunnskolen og videregående skole.¹² I Finland er det fritt skolevalg i hele landet. I

¹⁰ Betts 2011

¹¹ OECD 2012, side 64.

¹² Valfrihet i Skolan. Regjeringens proposisjon 1992/93: 230.

noen land, for eksempel i Tyskland og Nederland er det tidlig differensiering mellom retning (teoretisk versus yrkesfaglig). I Tyskland og Østerrike velger elevene retning når de er 10 år gamle, i Nederland og Belgia når de er 12 år.¹³

Segregering som utfall av karakterbasert inntak er et spørsmål vi ser nærmere på i kapittel 5, men vi vil her kort referere OECDs omtale av argumentasjonen om valgfrihet. Organisasjonen peker på at de som forsvarer frihet til å velge skole, ofte hevder at introduksjon av markedsmekanismer i utdanning gir like muligheter for tilgang til utdanning av høy kvalitet. Ifølge dette resonnementet vil utvidelse av valgmulighetene gi alle tilgang til å velge de beste skolene, også de mindre privilegerte og de som går på skoler med svake resultater. På denne måten kan prinsippet om valgfrihet understøtte effektivitet, anspore til innovasjon og styrke kvalitet generelt sett. OECD tilføyer at disse antakelsene ikke er evidensbaserte, ettersom valg i kombinasjon med markedsmekanismer kan øke segregering og ulikhet, særlig dersom inntaksmodeller basert på valgfrihet ikke tar hensyn til sosial ulikhet. Bostedssegregering og forskjeller i utdanningsnivå og dermed forutsetninger for å forstå og anvende informasjon om valgalternativer kan forverre sosial ulikhet, påpeker OECD.¹⁴

4.2 USA

Såkalt kontrollert skolevalg (*controlled school choice*, også kjent som *flexible enrolment plans*) er særlig kjent fra USA og har etter hvert spredt seg til europeiske land, som Frankrike, Nederland, Spania og noen kommuner i Sverige. OECD (2012) anbefaler at man vurderer slike modeller

når man vil unngå at de minst privilegerte elevene presses ut av oversøkte skoler. Modellene forutsetter at inntaket administreres av en sentral, uavhengig instans. Dette reduserer også faren for såkalt *cream skimming*, det vil si at skoler tar inn de mest attraktive elevene, hvilket lettere kan skje når skolene selv administrerer inntaket.¹⁵ Det finnes flere typer mekanismer. En grunnleggende tanke i utviklingen av slike modeller er at et sentralisert opptakssystem alltid har en algoritme, enten en erkjenner dette eller ikke. Forskingen viser at det ikke er likegyldig hvilken dette er. Boston og *deferred acceptance* er blant mekanismene som ofte sammenlignes.

Boston-mekanismen sikrer ikke mot strategisk søkeratferd, og det oppstår dermed et skille mellom sofistikerte og ærlige søkere (Pathak & Sönmez 2008). De sofistikerte søkerne drar fordeler av å forstå algoritmiske detaljer. Et inntaksregime som muliggjør strategisk søkning, vil favorisere søkere som har tid, ressurser og kunnskaper til å gjøre de nødvendige undersøkelsene (Pathak 2016). Det vil oppfattes som urettferdig, og systemet vil være ineffektivt i et velferdsperspektiv.

Den såkalte *deferred acceptance*-mekanismen (DA), vurderes som sikker mot manipulering. Et viktig kjennetegn ved denne mekanismen ligger i begrepet *deferred* (utsatt). Søkere kobles midlertidig til skoler inntil man har sikret at alle søkerne er plassert på optimal måte, det vil si at ingen søker går foran en annen søker som etter de gjeldende kriteriene har høyere prioritet. Dette betyr ikke at hver søker får en serie av tilbud som de skal akseptere eller forkaste fortløpende, eller at de får beskjed om at de likevel ikke får plassen de tidligere er lovet. Det er algoritmen som

¹³ OECD 2012: side 57.

¹⁴ OECD 2012: side 64-65

¹⁵ OECD 2012, side 70.

sikrer at tilbud er i overensstemmelse med den prioriteringsrekkefølgen som er vedtatt og som strukturerer køen. Det kjøres så mange runder som nødvendig for å komme frem til et stabilt resultat. I denne modellen vil ingen tjene på å føre opp andre skoler enn de som er deres faktiske preferanser. Den sikrer også en stabil fordeling ved å forebygge såkalt berettiget misunnelse (*justified envy*) som oppstår når en søker til en skole fortrenses av en annen søker som, etter de gjeldende kriteriene, har lavere prioritet.¹⁶

Pathak (2016) gir flere historiske eksempler på omlegging fra Bostonmekanismen til DA, og bemerker at endringen ikke alltid har vært drevet frem av eksperter på matchingsmekanismer, men av administrativt ansvarlige og etter protester fra foreldre og lærere. Poenggiving som følger søkerens prioritering av de forskjellige skolene er ett eksempel på et slikt system som frarådes av teoretikere fordi de ikke er strategisikre og av praktikere fordi de blir unødig kompliserte og på den måten ineffektive.¹⁷ Eksempelene viser at tilliten til en modell svekkes når den oppfattes som unødig kompleks og åpner for manipulering. Prioritering av søkere etter hvordan de har rangert skoler, spesielt med hovedvekt på høyest prioriterte skole, utgjør et system som kalles førsteprioritet først (*first preference first system*). Bostonmodellen er kanskje det mest berømte eksemplet på et slikt system, fremholder Pathak. Han peker på at det ble innført forbud mot slike førsteprioritets-systemer i England i 2007, og dette ble opprettholdt i 2010.

¹⁶ For beskrivelse av de to hovedtypene av matchingsmodeller og deres ulike styrker og svakheter, se de Haan et al. 2015. Disse og flere modeller gjennomgås også av Agarwal & Somaini (2019) og Pathak (2016).

¹⁷ Pathak 2016, side 19–20.

Chicago gjennomførte overgang fra Boston til DA i 2009. Det nye inntakssystemet basert på affirmative action har vært forstått som en modell til etterfølgelse for andre byer. Modellen i Chicago viser at eliteskoler kan være eksklusive samtidig som de er inklusive.¹⁸ Med det tidligere systemet, som var en variant av Bostonmodellen, var inntaket ikke koordinert mellom skolene, men en kvote basert på etnisitet var på plass. Med innføringen av DA ble denne kvoteordningen endret til en sosioøkonomisk indeks (Ellison & Pathak 2015). Søkerne grupperes etter bostedsområdets sosioøkonomiske kjennetegn: medianinntekt, utdanningsbakgrunn, andel enslige forsørgere, andel villaer og andel ikke-engelsktalende i befolkningen. I tillegg gjennomfører elevene en opptaksprøve som bestemmer deres sjanse til å komme inn på en populær skole.¹⁹ I Chicago blir alle elever med potensiale for å komme inn på disse skolene orientert om de avgjørende testene, mens mange akademisk begavede elever i andre byer ikke engang vet om slike skoletester.²⁰ Reformen i Chicago ga jevnere sosioøkonomisk fordeling (Pathak 2016).²¹

Generelt peker Trumberg (2015) på at hensikten med matchingsmodellene er å skape balanse mellom ulike hensyn. Disse kan være nærhet til skolen, skolens kapasitet, valgfrihet samt etnisk og sosioøkonomisk blanding på skolen (som i Chicago), samtidig som modellen skal sikre at en søker ikke fortrenses av søkere med lavere

¹⁸ <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-04-10/elite-high-school-admissions-can-be-rigorous-and-fair>

¹⁹ Trumberg 2015.

²⁰ <https://www.nytimes.com/2017/05/05/nyregion/school-choice-new-york-city-high-school-admissions.html>. Lesedato 9.1.2020.

²¹ En fersk studie av effekt på testskår blant utsatte elever ved de selektive skolene, viser imidlertid at det går dårligere med dem enn med sammenlignbare elever ved andre skoler (Angrist, Pathak & Zárate 2019).

prioritet. Modellene kombinerer altså hensyn til valgfrihet med mekanismer som øker mangfold på skolene. Hvor effektive modellene er, avhenger av «hvor godt de matcher foreldres preferanser for kvalitetsskoler med konsistent bruk av kriterier som fungerer til fordel for mindre privilegerte elever». ²² Målet er et tillitsvekkende og forståelig system som gir mulighet for å styre valgene mot en ønskelig sosioøkonomisk og/eller etnisk blanding på skolene. ²³

Loddtrekning brukes ofte i sammenheng med ulike matchingsmodeller. Dette gjøres for å danne ventelistene, og en forsøker fortsatt å sikre søkeres optimale plassering ut fra deres ønsker. Hensikten med loddtrekningen er ikke å skape sosioøkonomisk mangfold på skolene, men det brukes dersom alle andre variabler i matchingsmodellen ender likt ²⁴. Dette kan kanskje best sammenlignes med hvordan loddtrekning brukes i dagens inntak til utdanningsprogram i Norge. ²⁵

4.3 England

Vi skal ikke gi et uttømmende bilde av inntakssystemer i England, men minner om det nasjonale forbudet mot *first preference first systems*, omtalt ovenfor. Derimot skal vi konsentrere oss om et inntaksprinsipp som praktiseres i noen bydeler i London.

4.3.1 Tower Hamlets, London

I Øst-London ligger bydelen Tower Hamlets, hvor det praktiseres såkalt banding for inntak til ungdomsskolene, det vil si når elevene er 11 år. Tower Hamlets er en av tre bydeler i London som har benyttet banding siden begynnelsen av 70-tallet. En

viktig forutsetning for ordningen er at skoler er oversøkte. Banding er et virkemiddel for å sikre at hele spekteret av elever med ulike ferdigheter reflekteres i inntaket til den enkelte skolen. Noden, West og Hind (2014) ser ivaretagelse av et variert ferdighetsspekter som det grunnleggende i ordningen, men peker også på at på grunn av sammenhengen mellom utdanningsresultater og sosioøkonomisk status, blir ordningen ofte presentert og forstått som en mekanisme som kan sikre et mer sosialt mangfoldig inntak.

Oslo er 16 ganger større enn Tower Hamlets i areal mens befolkningen bare er dobbelt så stor. Reiseavstandene er med andre ord betydelig mindre i Tower Hamlets enn i Oslo. ²⁶ Oslo har også oversøkte skoler, enkelte sterkt oversøkte, mens andre har langt færre søkere enn plasser. ²⁷ Ordningen med banding angår inntak til skoler, ikke fordeling mellom utdanningsprogrammer eller programområder.

Slik Tower Hamlets selv presenterer ordningen, bidrar den til å redusere segregering og sette skolene i stand til å gjennomføre enhetlige inntak som reflekterer et større mangfold både av ferdigheter og med hensyn til sosial bakgrunn blant elevene enn en ellers ville ha oppnådd. ²⁸ Majoriteten av skolene i bydelen anvender *banding*, og skolelederne er da forpliktet til å bruke *banding* ved inntaket for at det skal være rettferdig og tilgjengelig. Skolene må også gjøre kjent hvilke kriterier de legger til grunn når det oppstår konkurranse om plassene.

²² OECD 2012: side 68.

²³ Trumberg (2015) og SOU 2017:35 har mange referanser til forskning på matchingsmodeller.

²⁴ Kesten & Ünver 2015, referert i SOU 2017: 35, side 288.

²⁵ Se kapittel 2.

²⁶ Utvalget takker rektor David Dunlop ved Ulsrud videregående skole, for god hjelp med forståelse av og informasjon om denne inntaksordningen.

²⁷ Se kapittel 3 og Serediak & Helland (2020).

²⁸ <https://www.towerhamlets.gov.uk/Documents/Education-and-skills/Admissions-and-exclusions/FAQ-on-Pupil-Ability-Banding.pdf>

Alle elever gjennomgår ferdighetstester (lesing og regning) ved slutten av femte klasse. Resultatene sendes lokale myndigheter som fastsetter elevenes mestringsnivå ved å dele dem inn i fire like store grupper basert på deres testskårer.²⁹ En elev som ikke har gjennomført testen, får sitt mestringsnivå fastsatt ved hjelp av lærers vurdering. Å inngå i et høyt mestringsnivå øker ikke sjansene for å bli tatt inn på den foretrukne skolen. Tvert imot er systemet utviklet for å sikre at en skole får et balansert inntak når den er oversøkt. Systemet er altså designet for at det skal være rettferdig for alle elever, uavhengig av deres ferdigheter. Ved starten på det sjette skoleåret blir foreldre informert om barnets mestringsnivå, og i god tid før søkning. Når en skole er oversøkt, vil antallet barn som får tilbud om plass innenfor hvert mestringsnivå, være proporsjonal med størrelsen på mestringsnivået lokalt.

Noden et al. (2014) beskriver to måter å beregne volumet på mestringsnivåene for inntaket, etter gjennomgang av hvordan ordningen er og har vært praktisert på forskjellig vis i England. Den første kalles lokal eller områdebasert *banding*. Antallet plasser på den enkelte skolen innenfor hvert mestringsnivå er proporsjonal med antallet elever i hvert mestringsnivå i det aktuelle geografiske området. En annen fremgangsmåte, som i større grad tar hensyn til søkerens ønsker, kalles proporsjonal (noen ganger også rettferdig) *banding*. Denne tar utgangspunkt i søkerne til den enkelte skole. Disse blir testet og plasserte i mestringsnivåer. Så blir plasser tilbudt proporsjonalt med antall innenfor mestringsnivåene blant søkerne. Det finnes eksempler på at skoler selv arrangerer slike tester. No-

den et al. (2014) refererer ikke til elevers mulige manipulering av systemet, men de refererer argumenter for å redusere antall tester en elev må gjennomgå i forbindelse med overgang til neste skoletrinn, og hvordan dette kan sikres ved hjelp av samarbeid mellom skolene.

De oversøkte skolene gjør som nevnt kjent på forhånd hvilke kriterier som gjelder ved konkurranse. Det kan for eksempel være avstanden mellom bolig og skole som avgjør hvem som kommer inn. I utgangspunktet behandles hvert mestringsnivå for seg. Dette kan resultere i at en søker i det høyeste mestringsnivået og med relativt lang reisevei får plass, mens en søker i nest høyeste mestringsnivå som har kortere reisevei, blir avvist.

Gjennomgangen til Noden et al. (2014) viser at det finnes betydelig variasjon og lokale tilpasninger til *banding*. Hvor effektiv ordningen er, mener de er avhengig av skolars popularitet og tilbudet av skoleplasser. De mener *banding* ikke er et universalmiddel for administrasjon av inntak, men at det kan bidra til å skape mer balanserte inntak enn en hadde klart uten ordningen.

4.4 Sverige

Da fritt skolevalg blant offentlige skoler ble innført og friskoler etablert i Sverige fra 1992, fikk foresatte og elever større valgfrihet. Foresatte kan velge mellom en friskole eller en kommunal skole for sitt barn. Hvis det ikke er plass til alle som søker en gitt friskole, må utvelgelsen gjøres på en måte som er godkjent av skoletilsynet. Eksempler på vanlige utvelgelseskriterier er registreringstid (køtid), søskenpreferanse og geografisk nærhet. OECD har i sin rapport om Sverige anbefalt at rangeringssystemet til populære private skoler erstattes av loddtrekning, eller av at elever fra so-

²⁹ I andre områder kan det være flere mestringsnivåer i *banding*ordningen.

sioøkonomisk vanskeligstilte hjem får fortrinnsrett til en del av plassene.³⁰

For å starte i et nasjonalt program i «gymnasieskolan» i Sverige kreves det at elevene har fullført årskurs 9 i grunnskolen eller tilsvarende. I 2011 ble opptakskravene for å komme inn på videregående skole skjerpet. Tidligere var det slik at for å være kvalifisert for videregående, måtte elevene ha bestått i tre fag (matematikk, engelsk og svensk eller svensk som andrespråk). Nå må elever som velger et yrkesfag, ha bestått i svensk, engelsk og matematikk og i minst fem andre fag fra grunnskolen. For de som søker et høyskoleforberedende program kreves det beståttkarakterer i svensk, engelsk, matematikk og i minst ni andre fag fra grunnskolen. Hvilke fag som må være bestått, varierer mellom programområdene.³¹

Elevenes poeng beregnes ut fra deres 16 beste karakterer fra grunnskolen.³² For noen utdanningsprogram, for eksempel estetiske program og IB kan elevene få poeng etter ferdighetsprøver. Summen av poengene fra grunnskolen, eventuelt med ferdighetsprøve, bestemmer om elevene kommer inn.³³

De som ikke er kvalifiserte til å søke videregående opplæring, får tilbud om et introduksjonsprogram for å forberede seg til inntak på et nasjonalt gymnasieprogram eller som en forberedelse og veiledning til arbeidslivet.

Göteborgsregionen (GR)³⁴ er en samarbeidsorganisasjon for 13 kommuner. Siden 2002 har det vært et åpent marked for elevene i GR, det vil si de kan velge fritt mellom alle skoler i de 13 nærliggende kommunene. Regionen mener de har et unikt tilbud av utdanninger som gjør at ingen behøver å søke seg ut av regionen for å få det tilbudet de ønsker. Elevene med de beste karakterene fra grunnskolen kommer inn først på tilbud med flere søkere enn plasser. Alle søkere konkurrerer om plassene på samme vilkår.

I 2018 fikk 89 prosent fikk sitt førstevalg av program i Göteborg. 76 prosent fikk oppfylt sitt førstevalg av utdanningsprogram og skole.

I Stockholm er de kommunale videregående skolene åpne for alle uansett hvor man bor. Kommunen tar først imot søkerne fra hjemkommunen og eventuelle søkere fra kommuner de har avtale med. I Stockholms län har samtlige kommuner og Håbo kommune inngått en avtale om inntak til de kommunale skolene i disse kommunene.³⁵

I 2016 fikk 67 prosent av elevene i Stockholm oppfylt sitt førsteønske av både program og skole. Blant disse var det 78 prosent som kom inn på et høyskoleforberedende program og 22 prosent på et yrkesprogram.

4.5 Danmark

Inntakskravene som er fastsatt for videregående opplæring i Danmark er også ulike mellom studieforberedende og yrkesfaglig utdanning. For å bli tatt inn til studieforbe-

³⁰ Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. OECD 2015

³¹ <https://www.gymnasium.se/om-gymnasiet/gymnasiebehorighet-4264>

³² <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/antagning-till-gymnasieskolan>

³³ Før rangeringen gjøres bokstavkarakterene om til siffer. A=20 poeng, B=17,5 poeng, C=15 poeng, D=12,5 poeng og E=10 poeng. Det er summen av søkernes 16 beste karakterer som beregnes.

³⁴ www.goteborgsregionen.se

³⁵ <https://www.gyantagningen.se/download/18.5bf691e2155b07b1e31991bd/1467895946581/Slutantagningen%20Gymnasieskolan%20och%20Gymnasies%20C3%A4rskolan%20i%20Stockholms%20l%C3%A4n%202016.pdf>

redende utdanninger, må elevene ha gjennomført obligatorisk eksamen på grunnskolen, oppnådd minst et gjennomsnitt på 5,0 på de avsluttende standpunktarakterene i 9. eller 10. klasse³⁶ og gjennomført to til fire år med 2. fremmedspråk. For å vurderes til yrkesfag må elevene ha bestått folkeskolens avgangseksamen, oppnådd et gjennomsnitt på minst 2,0 av karakterene i dansk (skriftlig og muntlig) ved folkeskolens 9. eller 10. klasseprøver og minst 2,0 i gjennomsnitt av karakterene i matematikk enten ved 9. klasseprøven (skriftlig) eller ved 10. klasseprøvene (skriftlig og muntlig).

Hver region i Danmark har et eller flere fordelingsutvalg, som fordeler søkere til studieforbereende utdanninger innenfor et bestemt geografisk område. Det er i alt 17 fordelingsutvalg i Danmark. Fordelingsutvalgene består av rektorene fra de videregående skolene i fordelingsutvalgets område samt to politikere fra regionsrådet. Fordelingsutvalgene tar alle beslutninger om fordeling av de opptaksberettigede søkerne til den treårige utdanningen til STX (allmenn studenteksamen) og den toårige HF-utdanningen. Sistnevnte kvalifiserer for såkalt yrkesakademi- og profesjonsbachelorutdanninger i høyere utdanning.³⁷

Elevene som oppfyller adgangskravene og søker i direkte forlengelse av 9. eller 10. klasse, er garantert en plass på et gymnasium. Hvis skolene får flere søkere med skolen som førsteprioritet enn de har plasser, er det fordelingsutvalget som avgjør hvilke skoler søkerne skal fordeles på. Fordelingsutvalgene bruker avstand som hovedkriterium for fordeling av søkere mel-

lom skolene. Søkerne med kortest avstand mellom bolig og den søkte skolen, blir tatt inn, andre søkere forsøkes plassert på deres 2.-5. prioritet. De elevene som ikke får plass på skoler de har søkt, tas inn til en skole med ledige plasser, forutsatt at skolen ligger innenfor maks 60 minutter reisevei.

Et erkjent problem med ordningen i Danmark er tiltagende etnisk segregering. Undervisningsministeriet nedsatte en ekspertgruppe tidlig i 2019 for å analysere situasjonen og vurdere modeller og prinsipper for inntak.³⁸ EVA, Danmarks evalueringsinstitutt (2018) har gjennomgått utviklingen fra 2009 til 2017 og mener den skjevne elevfordelingen ser ut til å ha en selvforsterkende effekt, blant annet med en tydelig tendens til at elever med dansk bakgrunn bevisst søker seg vekk fra gymnasier med mange elever med utenlandsk bakgrunn. EVA peker på at det kan virke uforståelig at man overlater fordelingen av elevene til gymnasiene selv, i stedet for til en instans som kan ta samfunnsmessige hensyn. De viser at 95 prosent av de som søker STX kommer inn på skolen som er deres høyeste prioritet. De oversøkte skolene har hatt et driv mot å opprette flere plasser, men fra 1.2.2018 er det lagt til rette for å sette kapasitetstak uten plikt til å høre institusjonene på forhånd. Det ble også gitt dispensasjon til å fastsette lokale elevfordelingsregler i Østre Midt-Jylland, inkludert Århus.

Aarhusmodellen³⁹ bygger på enighet mellom rektorene i det aktuelle fordelingsutvalget om at det er viktig at elevsammensetningen avspeiler befolkningen. Følgelig

³⁶ Siden 2007 har Danmark hatt en 7-trinsskala, hvor høyeste karakter er 12 og laveste beståttkarakterer er 2. (<https://www.ug.dk/uddannelser/artikleromuddannelser/karakterskala-7-trinsskalaen>)

³⁷ <https://www.ug.dk/uddannelser/gymnasialeuddannelser/hf-eksamen-hf>

³⁸ <https://www.stil.dk/aktuelt/uvvm/2019/jan/190128-ny-ekspertgruppe-skal-komme-med-bud-paa-modeller-for-elevfordeling>

³⁹ Fremstillingen er basert på en artikkel publisert av EVA: <https://www.eva.dk/ungdomsuddannelse/aarhus-kamp-mod-skaeve-elevfordeling>

søker de å fordele elever i utsatte boligområder mellom skolene. Utsatte boområder er definert ved minst 1000 innbyggere og at minst 40 prosent av innbyggerne mellom 18 og 64 år står utenfor arbeidsmarkedet. 10 slike områder er identifisert i Århus. Når det samlede antall søkere fra disse områdene er avklart, fastsettes den maksimale andelen av plassene disse søkerne skal ha på skolene. Hvis en skole har flere søkere fra de utpekte boområdene enn den fastsatte andelen, kan skolen be om at overskytende søkere tas inn på andre skoler, og de får i stedet et tilsvarende antall søkere fra andre boområder. I tillegg brukes mer alminnelige regler, og det kriteriet som flytter flest elever, er avstanden mellom skole og bolig. Dessuten søker fordelingsutvalget å vektlegge søkerens ønsker i størst mulig grad.

Initiativet vurderes gjennomgående positivt, ifølge EVA. Lederen for det aktuelle fordelingsutvalget hevder det gir god mening at ungdom som vokser opp i områder hvor mange voksne er uten utdanning og jobb, har en annen tilgang til skoler. En rektor mener at når de utdanner nesten halvparten av ungdomsårsklassene, har de også et ansvar for at ungdom møter hverandre i skolen, og at de som flyttes, ikke føler seg helt alene på de nye skolene: «Det er viktig at de unge både går i klasse med noen, der ligner dem selv, som de kan spejle seg i, og med noen der ikke gjør, som kan utfordre deres verdensbillede. Det er det den såkalte klassekammerateffekt handler om.»⁴⁰ I forkant av skoleåret 2019/2020 er lærere, elever og politikere alle positive til modellen, ifølge samme rektor.

For inntak til grunnskoler viser Bjerre-Nielsen og Gandil (2018) at tiltak for å redusere sosial segregering gjennom å trekke

grenser for inntaksområder på nye måter, imøtegår av foreldre som velger bort den tildelte skolen gjennom flytting, innskriving i andre offentlige eller private skoler. Det er særlig familier i toppen av den sosioøkonomiske fordelingen som driver frem en slik lekkasje. Forskerne viser at det finnes grenser for i hvilken grad medelevgrupper kan justeres eller manipuleres, så lenge det finnes alternativer utenfor den offentlige skolen.

4.6 Finland

Alle som har fullført grunnskolen er kvalifisert for allmenn videregående opplæring i Finland. Opptak til den videregående skolen er basert på gjennomsnittlig karakterpoeng for de teoretiske fagene i grunnskolen. Grunnskolene bruker en 10-poengsskala der karakteren 4 eller lavere er ikke bestått. Inngangs- og evneprøver kan også brukes, og elever kan tildeles poeng for hobbyer og andre relevante aktiviteter. For yrkesfaglige programmer kan også arbeidserfaring telle med.⁴¹

I Helsinki gjøres opptaket til videregående opplæring på bakgrunn av gjennomsnittspoengene fra 12 obligatoriske fag. Det laveste gjennomsnittspoeng som er grunnlag for inntak er 7. Skolene kan også bruke opptaks- eller egnethetsprøver. Poengene som søkerne oppnår i disse testene, kan ikke være mer enn halvparten av maksimumspoengene. De videregående skolene tar inn elever i henhold til deres karaktergjennomsnitt og de kan selv bestemme et minimumskrav på forhånd for karaktergjennomsnitt for inntak. I noen skoler vektlegges ett eller flere studiefag. Ved beregning av gjennomsnittet kan de videregående skolene da være spesielt oppmerksomme på rangeringene i disse fagene.

⁴⁰ Samme kilde som angitt ovenfor.

⁴¹ Studyinfo.fi

Hvis flere søkere har samme karaktergjennomsnitt, bestemmes inntaket. i henhold til søknadsforespørsel eller gjennomsnittet beregnet på nevnte rangeringer og rangeringer innen gymnastikk, håndverk, hjemmeøkonomi, musikk og billedkunst. Hvis flere søkere fortsatt har samme gjennomsnitt etter å ha tatt hensyn til de nevnte fagene, blir elevene plassert i tilfeldig rekkefølge.

4.7 Eksempel fra Flandern (Belgia)

Skoleopplæringen i Flandern er obligatorisk for alle i alderen seks til 18 år. Grunnskolen og «secondary education» (ungdomsskole og videregående opplæring) er seks år hver. Elevene velger mellom to retninger (teoretisk og praktisk) når de begynner i ungdomsskolen. Etter to år i ungdomsskolen velger elevene igjen mellom fire retninger; generell opplæring, teknisk opplæring, kunstutdanning og fagopplæring.

Det flamske utdanningssystemet er et av de mest desentraliserte innenfor OECD. Både offentlige og private skoler har stor autonomi. Dette har ført til stor konkurranse mellom skolene i urbane strøk. OECD påpeker at forskjellene mellom skolene i Flandern på PISA-testene er blant de største i OECD-området. I de senere år har valgfriheten (av skole) blitt mer regulert for å dempe den negative innvirkningen på sosioøkonomisk mangfold på skoler i noen byområder.⁴² Forsøk på å sikre like muligheter for utdanning ble pilotert i 2003 og så justert de påfølgende årene. Et dekret fra 2011 gir prioritet til visse boområder ved oversøkte skoler til både vanskeligstilte og favoriserte elever, i forhold til den sosio-

økonomiske sammensetningen i hver skolekrets.

I Flandern kan alle søke på alle skoler så lenge de har fullført grunnskolen. Fordelingen av elevene på skolene gjøres etter en "terskel", dvs at det ikke rangeres mellom søkerens karakterer, men alle som har karakterer høyere enn en gitt verdi er med i konkurransen om en plass ved skolene. Der skolene har flere søkere enn plasser, blir søkerne plukket ut etter loddtrekning. Dette blir gjort under strenge juridiske regler og overvåking.

4.8 Nederland

Elevene i Nederland velger retning og type utdanning allerede når de er 12 år. De kan velge mellom tre retninger: forberedende yrkesfaglig opplæring - fire års i varighet; generell videregående utdanning - varighet på fem år; universitetsforberedende utdanning - seks år.

Nederland har en lang tradisjon med valg (fremfor tildeling) av skole. I 2005 innførte Amsterdam et sentralisert inntakssystem. I første runde kan elevene velge en skole som tilbyr en linje som matcher deres akademiske nivå. Elever som består en standardtest kan ikke bli avvist av skolene – noe som vanskeliggjør fordelingen av elevene i byen. Elevene kan sette opp en prioriteringsliste med skoler de ønsker å gå på. Hvis skolene mottar flere søknader enn den har tilgjengelige plasser, vil elevene bli valgt ved et lotteri. Elevene vil ha forrang på de åtte skolene som er nærmest hjemmet. Hvert år er noen skoler oversøkt og gjennomfører loddtrekning for å fordele de tilgjengelige plassene. Noen skoler har oversøking på noen linjer, men ikke for alle. I slike tilfeller blir det gjennomført et uavhengig lotteri for hver av linjene. Skolene kan bruke noen regler for å prioritere ele-

⁴² OECD (2015b)

ver, for eksempel søskenprioritering, barn av ansatte og i noen tilfeller elever fra en grunnskole med et likt spesialprogram (Montessori kan gi prioritet til Montessori-elever etc.). Disse reglene for prioriteringer må være kjent for alle før søknadsfristen.⁴³ I en studie i perioden 2007-2010 fant forskerne⁴⁴ at ca. fem prosent av elevene ikke kom inn på ønsket skole fordi de tapte i lotteriet. Undersøkelsen legger vekt på at den skolen søkerne setter opp på førsteplass, ikke nødvendigvis er den skolen de ønsker å gå på – at det kan være strategiske valg.

Hvis elevene ikke får et tilbud på skolen som er øverst på søkerlista, vil systemet sjekke om det er tilgjengelige plasser på de neste valgene.

4.9 Leipzig, Tyskland

På grunnskolen har byen et nærskoleprinsipp med inndeling i skoledistrikter. Allerede i femte trinn velger elevene en av to retninger - Gymnasien (studieforberedende retning i trinn 5 til 12) som er teoretisk og forbereder til universitet og høyskole og Oberschulen (trinn 5 til 10) som leder til fagopplæring.

Karakterene fra 4. trinn er avgjørende for hvor elevene kommer inn. Normalt velger de fleste elevene den nærmeste skolen, selv om det er fritt valg av skole og søkerne kan sette opp tre skoleønsker. Alle skolene har ulike inntakskriterier og det er opp til rektor å velge kriterier for sin skole. Ved siden av søskenprioritet og til en viss grad avstand til hjemmet, er lotteri en vanlig fremgangsmåte. Lotteri er sett på som en rettferdig metode ikke minst med tanke på

klageadgang - metoden er lett å forstå og lett å etterprøve.

4.10 Eksempler fra Norge

Kapittel 5 tar for seg virkninger av ulike inntakssystemer, og der vil forskning på ulike modeller i norske fylkeskommuner fått større plass enn i dette underkapitlet. Som nevnt i kapittel 2 følger reglene for inntak til videregående opplæring bestemmelsene i kapittel 6 i forskrift til opplæringsloven. Denne fastslår at dersom det er flere søkere enn elevplasser til et utdanningsprogram på Vg1, skal elevplassene fordeles etter gjennomsnittlige grunskolepoeng slik at de med høyere poengsum går foran de med lavere poengsum.

Fylkeskommunene kan i dag selv bestemme hvordan de vil gjennomføre inntaket til sine videregående skoler etter at elevene har blitt plassert på utdanningsprogram.

Ifølge Utdanningsdirektoratet var det i 2019 ni fylker som praktiserte fritt skolevalg i hele fylket, fem som hadde fritt skolevalg innenfor fastsatte inntaksområder, og fire som hadde inntak etter et nærskoleprinsipp. Utdanningsdirektoratet har sendt på høring et forslag om endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 om innføring av fritt skolevalg. Høringen gjelder forslag for inntak til Vg1. Direktoratet presenterer to alternative modeller:

Alternativ 1: Fylkeskommunene skal innføre fritt skolevalg i hele fylket eller fritt skolevalg innenfor fastsatte inntaksområder i fylket.

Alternativ 2: Fylkeskommunene skal innføre fritt skolevalg i fylket, og kan bare fastsette inntaksområder dersom det kan begrunnes i store avstander eller trafikale forhold.

⁴³ Oosterbeek et al. (2019)

⁴⁴ Ruijs og Oosterbeek (2019)

Høringsfristen var 31. desember. Det kom inn 120 høringssvar, hvorav 82 avviser begge de to alternativene.⁴⁵ Departementet tar sikte på at en eventuell endring vil tre i kraft i 2021.

4.10.1 Viken

Viken har sendt på høring et forslag til forskrift om inntak til videregående skoler og formidling til læreplass. Høringsfristen var 15. september. Forskriften skal vedtas av Viken fylkesting i desember 2019. Viken foreslår i høringen en tekst til lokal inntaksforskrift med fritt skolevalg og at fylket er delt inn i geografiske inntaksområder. Søkere har forrang i det inntaksområdet hvor de er folkeregistrert per 1. mars søknadsåret. Dersom et utdanningsprogram/programområde ikke tilbys i et inntaksområde, kan søkere fra området søke dette i hele fylket.

Videre foreslås det at fem prosent av plassene ved alle ordinære utdanningsprogram ved alle skoler på Vg1-nivå disponeres av fylkeskommunen etter andre inntaksrunde, for å sikre at flest mulig søkere skal få oppfylt retten til ett av tre utdanningsprogram uten at reiseveien mellom hjem og skole blir urimelig lang. Etter andre inntak kan søkere til Vg1 om nødvendig videresøkes til skoler de ikke har søkt.

4.10.2 Hordaland

I Hordaland fylkeskommune er det kapasitetsstyrt fritt skolevalg. Dette innebærer at søkerne står fritt til å søke på skoler i hele Hordaland uavhengig av bosted. Inntaket blir gjort på bakgrunn av grunnskolepoeng. Dersom søkerne ikke har nok poeng til å komme inn på noen av sine ønskede sko-

ler, vil de få tilbud om plass på andre skoler.

Elever som får urimelig lang reisetid, har rett til inntak på nærskolen etter skjønnsmessig vurdering. For å få rett til slik vurdering må eleven ha ført opp nærskolen som sitt førstevalg. Eksempel på urimelig lang reisevei er der søkere må flytte på hybel, eller der reiseveien er mer enn 60 minutter om eleven ikke får plass på nærmeste skole. Søkerne kan sette opp inntil seks skoler på hvert utdanningsprogram.

4.10.3 Trøndelag

Trøndelag fylkeskommune har et inntak basert på nærskoleprinsippet/geografisk styrt inntak. Utenfor Trondheim defineres skolekrets ut fra kommunetilørighet. Søkere kan sette opp til sammen fire skoleønsker per utdanningsprogram.

De fylkeskommunale videregående skolene i Trondheim og Melhus/Gauldal vgs. har en egen inntaksordning. Det vil si at alle som søker for eksempel studiespesialisering i Trondheim kan komme inn på andre skoler dersom de ikke kommer inn på ønsket skole. Det samme gjelder for søkere til utdanningsprogram/programområder som tilbys både ved Melhus vgs. og Gauldal vgs.

I Trondheim kan søkere sette opp to skoleønsker per utdanningsprogram.⁴⁶ I Trondheim defineres nærskolen innenfor 6 kilometer fra søkers bostedsadresse såfremt tilbudet finnes der. For å beregne nærskole i Trondheim benyttes en avstandsberegner. Nærskole beregnes ut fra den adressen der søker er folkeregistrert per 1. mars 2019. Søkere til idrettsfag vil bare bli forsøkt tatt inn på den skolen/de skolene søker har på søknaden. Søkere fra

⁴⁵ Utdanningsnytt.no 4.1.2020.
<https://www.utdanningsnytt.no/fritt-skolevalg-utdanningspolitikk-videregaende/fritt-skolevalg-moter-motstand-i-horingssvar/225736>

⁴⁶ Prinsippene for tilbudsstruktur i Trøndelag:
<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/TRFKINTERIM/Meetings/Details/201640?agendaItemId=200579>

internasjonale skoler i Trondheim vil få nærscole til Vg1 studiespesialisering ved Trondheim Katedralskole.

4.11 Oppsummering

Økt valgfrihet i søkning til skoler preger et flertall av medlemslandene i OECD over de siste tiårene. Samtidig uttrykker OECD bekymring for at sterkere sosioøkonomisk og etnisk segregering mellom skoler kan følge i kjølvannet av valgfrihet, særlig dersom en ikke tar hensyn til eksisterende sosiale forskjeller i utformingen av inntaksmodell.

Både kvoter for de mindre privilegerte elevene og loddtrekning for inntak på oversøkte skoler er kjente inntaksprinsipper fra andre steder i verden. I eksemplene på bruk av kvoter, her beskrevet fra Chicago og Flandern, er det søkeres bostedsområder som legges til grunn i kvoteringen, ikke bare deres testresultater eller karakterer. I Århus i Danmark foregår det utprøving av et kvoteprinsipp basert på bosted for å få jevnere fordeling på skolene mellom majoritets- og minoritetselever. I noen bydeler i London er *banding*-systemet utviklet for å få en jevnere fordeling mellom skoler med hensyn til elevprestasjoner.

Loddtrekning har ikke nødvendigvis utjevning som hensikt, men oppfattes som en etterrettelig, rettferdig og transparent fremgangsmåte for inntak til oversøkte skoler, slik vi har sett blant annet fra Leipzig. Det er ellers interessant at en i Flandern har funnet det hensiktsmessig å la alle søkere med et visst karakternivå delta i loddtrekning om plassene på oversøkte skoler.

Krav om beståttkarakterer eller en grense for karaktersnitt fra ungdomsskolen

for inntak til videregående, finner vi i Sverige, Danmark og Finland, med visse forskjeller mellom teoretisk og yrkesorienterte retninger. At ungdom skal være faglig forberedt er også bygget inn i utdanningssystemet på den måten at det finnes tilbud til de som ikke oppfyller opptakskravene. Finland eksemplifiserer hvordan andre forhold enn karakterer og bosted kan vektlegges, når kriterier som hobbyer og arbeidserfaring teller med for inntak til noen fagområder.

Kontrollerte valgmodeller, som de datastyrt matchingsmodellene, kan brukes for å balansere hensynet til valgfrihet mot målet om sosioøkonomisk og etnisk mangfold ved skolene. Modeller som vektlegger førsteønsket eller tar hensyn til prioriteringsrekkefølgen av skoler i søknadene, er kjent som åpne for manipulering. Resultatet av slik strategisk søkning kan være at de minst privilegerte elevene likevel er de som taper. Med mer sofistikerte modeller, som *deferred acceptance*-mekanismen, har ingen søkere lenger noe å vinne på å føre opp annet enn deres reelle skoleønsker.

I internasjonal sammenligning er inntakskriterier i Norge relativt begrensede, med karakterer, bosted eller en kombinasjon av disse som de gjeldende. Fylkes-sammenslåing, eksemplifisert ved Viken, skaper debatt om homogenisering eller differensiering av inntaksordning. Hordaland og Trøndelag fremstår som ytterpunkter, med vekt på henholdsvis karakterbasert og bostedsbasert inntak. I neste kapittel skal vi se at nettopp denne forskjellen har muliggjort effektstudier av karakterbasert inntak.

5 Hva sier forskningslitteraturen om virkninger av ulike inntaksordninger?

5.1 Forskning om inntaksordninger

I dette kapitlet gjennomgår vi systematiske kunnskapsoversikter og annen relevant nasjonal og internasjonal forskning om inntak til videregående opplæring, i samsvar med utvalgets mandat. I mandatet ligger det en forutsetning om at det er det videregående nivået som er interessant. Med tanke på den betydelige variasjonen i utdanningssystemer internasjonalt, mener vi det er nødvendig å også inkludere forskning på inntaksordninger til ungdomstrinnet.

Kapitlet er organisert om tre vesentlige temaer i spørsmål om hvordan ulike inntaksordninger virker. For det første to typer utfall av valgfrihet: i) segregering og ii) prestasjonsutvikling og gjennomføring. Grad av segregering utløser også spørsmål om iii) medeleveeffekter, det vil si betydningen av hvem eleven går sammen med for skolefaglig utvikling og gjennomføring av utdanningen. Disse tre temaene er forbundet med hverandre, men utgjør også hver for seg nokså omfattende forskningsfelt som vi ikke kan oppsummere på uttømmende måte.

Alle de tre temaene er relevante for tre punkter i mandatet som spesifiserer hensyn som utvalget bes legge til grunn i vurderingene av modell (se kapittel 1). Segregering (i) er et gjennomgående tema i litteraturen om valgfrihet i inntaksordninger. Mandatet sier at inntaksordninger skal vurderes utfra om de bidrar til større heterogenitet i skolene og mindre forskjeller mel-

lom skolene med hensyn til sosioøkonomiske forhold. Når vi undersøker sammenhenger mellom inntaksordning på den ene siden og på den andre siden prestasjonsutvikling og gjennomføring (ii), er det i tråd med mandatet som sier at de modellene utvalget drøfter, skal vurderes ut fra om de bidrar til at flest mulig gjennomfører og består opplæringen. Hvordan elevsammensetningen virker inn på utvikling av ferdigheter og forløp av utdanningen (iii) er også relevant for de samme tre punktene i mandatet.

Før vi omtaler de tre utfallene etter tur, er det nødvendig å forklare begrepsvalg og skissere ulike forskningsmetoder for å klargjøre hva som menes med virkninger av en inntaksordning.

5.2 Begreper og kontekster for studier av inntaksordninger

Som en oversettelse av *school choice policies* velger vi å skrive «valgorientert inntakssystem» eller «vektlegging av valgfrihet». Vi vil unngå begrepet «fritt skolevalg» fordi det i en norsk kontekst assosieres med karakterbasert inntak. I de internasjonale studiene fremgår det at inntaksrekkefølgen ikke alltid ordnes etter karakterer.

Når *school choice* tematiseres i litteraturen, handler det ofte om åpning for å komme inn på en privat skole som alternativ til nærskolen. Denne kan for eksempel være en offentlig skole med lite ressurser i et fattig nabolag. Siden et alternativ til nærskolen kan kreve egenbetaling, blir sli-

ke skoler vanskelig tilgjengelige for familier med lav inntekt. Effekter av ordning med stipend eller subsidier (*vouchers*) til elever for at de skal kunne gå på subsidierte privatskoler (*charter schools*) er et omfattende forskningstema. Sandsør og Kirkebøen (2015) antyder at den direkte overføringsverdien av ordninger med *vouchers* eller *charter schools* til norske forhold kan være vanskelig, fordi tilfanget av private skoler i Norge er svært begrenset.

Når virkninger av ulike inntaksordninger utforskes og diskuteres i andre land, kan det som nevnt være ordninger for inntak til ungdomstrinnet som diskuteres. Dette tilsier at vi kan gå glipp av viktige resultater og diskusjoner om valgfrihetsprinsipper i inntakssystemer og hvordan disse virker, dersom vi avgrenser oppmerksomheten til videregående opplæring. Samtidig synes tidlig nivåddifferensiering å øke effekten av familiebakgrunn på elevenes resultater Betts (2011). I internasjonal målestokk er det norske skolesystemet preget av sen differensiering, hvilket tilsier en relativt dempet betydning av familiebakgrunn for elevenes resultater.

5.3 Sammenhenger: årsakssammenhenger, effekter og sammenfall

Ulike metoder for å finne kausale sammenhenger (årsakssammenhenger) i spørsmål om forebygging av frafall i videregående opplæring er gjennomgått av Sandsør og Kirkebøen (2015). Som det ideelle eksperimentet beskriver de den situasjonen at en og samme elev befinner seg både innenfor og utenfor et tiltak, slik at forskjellen i hva som skjer med eleven i de to situasjonene, utgjør tiltakets effekt. Ettersom dette ikke lar seg gjøre (eleven kan ikke samtidig både være og ikke være påvirket av et tiltak), går

ulike forskningsmetoder i samfunnsøkonomi ut på å komme så nær dette eksperimentet som mulig for å måle effekten av tiltaket. Vi skal her bare omtale to av de fem metodene for å finne kausal sammenheng som disse forskerne beskriver.

Randomisert kontrollstudie forutsetter tilfeldig fordeling av for eksempel skoler eller elever til en tiltaksgruppe og en sammenligningsgruppe. Metoden har vært brukt for å undersøke effekter av *voucher*-program når plassene har vært fordelt ved hjelp av loddtrekning i en situasjon med oversøking, altså at antall søkere var høyere enn antallet plasser (Wolf et al. 2013). Med oversøking kan en gå ut fra at gruppene som får og ikke får stipend (*voucher*), er like med hensyn til at de har søkt, og tilfeldig trekning sikrer at det ikke er systematiske forskjeller mellom de to gruppene. Gjennom dette søker en å isolere effekten av tiltaket, det vil si stipendprogrammet. Det er viktig å være klar over at det ikke er virkninger av loddtrekningen i seg selv en ønsker å undersøke i disse studiene. Loddtrekningen garanterer bare for at de gruppene som sammenlignes (de som får og de som ikke får den ønskede skoleplassen) er sammenlignbare, slik at en kan si noe om effekten av å få innfridd skoleønsket.

Forskjell-i-forskjeller er en metode som sammenligner forskjeller mellom grupper på ett tidspunkt med forskjeller mellom dem på et senere tidspunkt, etter at det aktuelle tiltaket er innført for noen av dem. Haraldsvik (2014) brukte denne tilnærmingen for å undersøke effekten av innføringen av karakterbasert inntak i Hordaland. Hun sammenlignet resultater i Hordaland og i fylker uten karakterbasert inntak (første forskjell) før og etter (andre forskjell) innføringen av ordningen. Slike metoder er egnet for å undersøke effekten av

en inntaksordning på elevers prestasjonsutvikling, gjennomføring av videregående opplæring og eventuelt overgang til høyere utdanning.

I studier av segregering, er det gjerne endring over tid som undersøkes særlig ved hjelp av segregeringsindekser. Slike analyser er ikke nødvendigvis like stringente som de samfunnsøkonomiske analysene med hensyn til årsaksforhold, men er kvalitetsvurdert ut fra andre relevante faglige premisser. I analyser hvor flere variabler inngår i en modell for å undersøke et (eller flere) utfall, er det for eksempel ganske vanlig å omtale sammenhenger, assosiasjoner eller forbindelser (i vårt tilfelle mellom inntaksordning og utfall). Dette betyr at årsaksforhold ikke er klarlagt, men gjerne drøftes i tolkninger av resultatene.

5.4 Segregering som resultat av valgbaserte inntaksordninger

En rekke studier finner at økt valgfrihet forsterker segregeringen mellom skoler. Vi gjennomgår først kunnskapsoppsummeringer og dernest enkeltstudier. Studiene skisserer ofte argumentasjonen for og imot valgfrihet som sammenholdes med resultatene.

På tvers av variasjonen i inntakssystemer kan en skille mellom to typer av valgfrihet i inntaksordninger. Et *opt out*-system gir mulighet for å velge en annen skole enn nærskolen. *Open enrolment* gir mulighet for å velge blant et større tilfang av skoler, men begrenset av kapasitet, avstander eller lignende (Wilson & Bridge 2019). Den sistnevnte er forenlig med det Burgess (2016) kaller en systemisk markedsregulering for fordeling av skoleplasser.

5.4.1 Kunnskapsoversikter påviser sammenheng mellom valgfrihet og segregering

Wilson og Bridge (2019) har foretatt en tverrfaglig systematisk gjennomgang av internasjonal litteratur for blant annet å belyse hvordan valgbaserte inntakssystemer virker på fordelingen av elever på skoler etter kjennetegn ved elevene, særlig sosioøkonomisk status og etnisitet. Gjennomgangen baserer seg på 64 kvantitative studier. Avgrensningen av valgbaserte inntakssystemer er i denne rapporten nokså vid:

Choice-based admissions policies are those which seek to provide families with a degree of discretion in the selection of the school their children will attend. This includes policies that give families at least two options, with parents able to express a preference regarding which school they would like their children to attend. (Wilson & Bridge 2019, side 7).

En av hovedkonklusjonene fra deres litteraturgjennomgang er at større frihet i valg av skoler er forbundet med sterkere segregering av elever mellom skoler.⁴⁷ Dette gjelder på tvers av valgmekanismer (*opt out* eller *open enrolment*), i ulike nasjonale og geografiske kontekster og på tvers av varigheten av ordningen. Funnet er konsistent på tvers av byer og deres lokale kontekster, størrelse på distrikter, antallet skoler, grad av konkurranse og byenes sosiodemografiske karakteristika. Sosioøkonomisk segregering mellom skoler er enda sterkere der hvor skoler selv bestemmer inntaket i forhold til områder hvor inntaket admini-

⁴⁷ Metoder som er brukt i studiene som finner sterkere segregering mellom skoler under valgbaserte inntaksordninger, inkluderer sammenligning med situasjonen før innføringen av ordningen, sammenligning med områder som ikke har vært inkludert i ordningen og sammenligning med grad av boligsegregering.

streres av en overordnet instans. Forfatterne understreker at deres gjennomgang ikke kan peke på hvilke tiltak for å møte oversøkning som er mer eller mindre segregerende.

En annen hovedkonklusjon er at årsakene til sterkere segregering mellom skoler er å finne i den lokale konteksten. Årsakene fremstår som en kombinasjon av flere, ikke gjensidig utelukkende faktorer, blant annet hvordan ordningen er utformet, begrensninger på valg, mangelfull informasjon og historiske føringer for bosetningsmønstre. Dette gjør identifisering av enkeltfaktorer ekstremt vanskelig og årsaksforhold i konvensjonell forstand vanskelig å bekrefte. Ulik blanding av faktorer fører til de samme observerte resultatene (Wilson & Bridge 2019, side 19). Videre peker de på at skolene blir mer homogene, for eksempel at enkelte skoler får et økt tilfang av elever fra middelklassen. På tvers av land finner de at i valgbaserte inntakssystemer er de mest utsatte elevene overrepresentert på skoler med svake resultater.

Større frihet i valg av skoler medfører sterkere sosioøkonomisk og etnisk segregering av elever mellom skoler.

Hvis målet er å styrke integrering av elever med ulik sosioøkonomisk status eller etnisitet, er styrking av frihet i valg av skole ikke et egnet virkemiddel.

Wilson og Bridges (2019)

For politikktutforming er konklusjonene Wilson og Bridges trekker fra litteraturgjennomgangen at valgfrihet med hensyn til skole ikke er et egnet instrument for integrering, at enhver valgbasert inntaksordning må ta hensyn til lokal variasjon og at

inntaket bør administreres på et overordnet nivå og ikke av skolene selv.

Nihad Bunar (2010) hevder at til tross for et stadig voksende tilfang av forskning om systemer for valg av skole, får en ikke et klarere bilde av resultatene – om de er i samsvar med hva politikken lover eller tvert imot om ulikheter i elevers muligheter har økt. Han velger å undersøke litteraturen ved å sortere underliggende teoretiske antakelser i tre hovedposisjoner: den markedsorienterte posisjonen, den markeds-skeptiske posisjonen og den markedsambivalente posisjonen.

De markedsorienterte studiene legger til grunn at konkurranse driver frem skoleutvikling blant annet ved å tvinge skoler til å være åpne om egne resultater og pedagogisk utvikling. Når barn fra utsatte byområder kan få tilgang til bedre skoler, vil dette fremme sosial utjevning og sosial rettferdighet. Utstyrt med stipender kan elevene bevege seg på tvers av byen. Dermed kan sosial og etnisk bostedssegregering løses opp og sosial inkludering stimuleres. Caroline Hoxby som er en mye referert bidragsyter i denne tradisjonen, mener at en ikke finner åpenbare uintenderte negative konsekvenser av veldesignede stipendprogram i USA (Hoxby 2003). På spørsmål om elevers prestasjoner styrkes og om skoler responderer positivt på konkurranse svarer Hoxby bekreftende, mens hun svarer benektende på spørsmål om skoler driver såkalt *cream-skimming*.

Skeptikerne mener markedsmekanismer ikke kan erstatte demokrati. Ball (2003) og Reay (2004) er blant de som spør hvem som tjener på ordningen med frihet i valg av skole, og finner at svaret er de med penger, nettverk, informasjon og tid til å gjøre gode valg. Forskjeller i familiers ressurser forsterkes gjennom markedslogik-

ken, når sosialt og prestasjonsmessig sterke elever velger bort sine nærskoler i utsatte områder. Dette forverrer vilkårene for skoler og elever som mest av alt trenger drahjelp. At skoler er blitt mer konforme i sin profil oppfattes som et resultat av at de alle har lært hvilke akademiske produkter som selger i markedet. Markedsskeptikerne finner altså at større frihet i valg av skole forsterker segregering, selv om de også fremholder at denne i hovedsak er drevet frem av arbeidsledighet, boligsegregering og diskriminering.

De ambivalente (f. eks. Plank & Sykes 2003) oppfatter skolevalg som noe det er meningsløst å kjempe imot, også fordi så ulike foreldregrupper støtter politikken. I stedet for en paralyserende debatt for eller imot valgfrihet, må en skifte fokus til en mer fruktbar diskusjon om hvordan valgfrihet kan reguleres for å styrke sosial rettferdighet. Brighouse (2000) er en sterk tilhenger av politikken, men under den forutsetningen at den kombineres med bredere tiltak for å redusere sosiale forskjeller i samfunnet etter sosioøkonomisk status og etnisitet.

Valgfrihet må følges opp av tiltak for å håndtere uintenderte konsekvenser som segregering, diskriminering og forverring av vilkårene for skoler som kommer dårlig ut.

(Brighouse 2000; Musset 2012).

Argumenter for og imot større frihet i valg av skole er Mussets (2012) inngang til feltet. Hun peker på at forkjemperne for større valgfrihet hevder at velstående foreldre alltid har kunnet velge skole for sine barn, enten ved å velge private skoletilbud eller fordi de har økonomiske ressurser til å velge et attraktivt boligområde. Ved å utvide

valgfriheten slik at også lavinntektsfamilier og familier med minoritetsbakgrunn inkluderes, vil dette gi større rettferdighet. Forkjemperne antar at et friere skolevalg kan stimulere til kvalitetsforbedring i skolen og styrke effektivitet og innovasjon.

Kritikere hevder på sin side at frihet til å velge skole kan forsterke sosial urettferdighet gjennom å øke sorteringen mellom skoler basert på elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, etnisitet eller faglige forutsetninger, dessuten at kvalitetsforskjeller mellom skoler blir større. Ordningen tjener til fordel for de som allerede har et godt utgangspunkt i kraft av hvilke foreldre de har. Videre mener kritikerne at større frihet i valg av skole reduserer skolens unike potensiale for å bygge samhold, når ordningen fører til segregering av elever med ulike kjennetegn mellom forskjellige skoler.

Forskjeller i ulike sosioøkonomiske samfunnssjikt når det gjelder foreldres preferanser for skoler med gode resultater blir også kommentert, likeledes flukten blant hvite og høyt utdannede foreldre fra nabolag med skoler som har svake resultater. Dette innebærer at segregeringen også foregår uavhengig av valgorienterte inntaksordninger. Likevel oppsummerer Musset 13 studier som viser at økt valgfrihet er assosiert med økt segregering og polarisering mellom skoler. Teoretisk skulle økt valgfrihet for skoleopptak gi underprivilegerte økt tilgang til gode skoler. I praksis viser det seg at økt valgfrihet kan føre til økt segregering, etnisk, sosioøkonomisk og prestasjonsmessig, på en slik måte at de mest utsatte kommer dårligst ut. Med tanke på politikkutforming hevder Musset at valgfrihet bør ledsages av strategier for effektiv støtte til skoler som ikke har tilfredsstillende resultater, for å begrense segregeringsproblemet.

Lignende slutninger tekkes av Scott (2005) i en antologi om valgfrihet i inntakssystemer i USA. Hun mener debatten om fordeler ved valgfrihet vil fortsette, men hevder at det krever en særlig sterk ideologisk overbevisning dersom en vil argumentere for at reformene for økt valgfrihet samlet sett har hjulpet offentlige skoler til å bli mer mangfoldige. Det er lite sannsynlig at oppslutningen om valgfrihet vil avta, og det er behov for undersøkelser av hvordan en kan styrke mangfold under valgorienterte inntaksordninger. Når mangfold fremstår som motpolen til kvalitet, er dette et utslag av at debatten er polarisert, mener Scott, som peker på at en kan forestille seg et offentlig utdanningssystem som tilbyr skolegang av høy kvalitet og med et stort tilfang av alternativer, samtidig som det bevarer og bekrefter viktigheten av mangfold for sosialt samhold.

Kunnskapsoversiktene vi har funnet, er ganske entydige i konklusjonen om at økt frihet til å velge skole, innebærer større prestasjonsmessig, sosioøkonomisk og etniske segregering mellom skoler. Samtidig synes det uaktuelt å frata elever og familier valgfriheten. Dermed aktualiseres tiltak for å dempe segregeringen.

5.4.2 Studier av forsøk på å dempe sosioøkonomisk segregering

En betydelig endringsdynamikk for de tidligere homogene nordiske utdanningssystemene, har fulgt i kjølvannet av politikken for større frihet i valg av skole, med større forskjeller i elevprestasjoner mellom skoler, påpeker Varjo, Lundström og Kalalahti (2018). Dette er deres utgangspunkt for å undersøke forskjeller mellom Sverige og Finland når det gjelder forståelser og tolkninger av lover og handlingsrom blant ansatte hos lokale skolemyndigheter. En lik-

het på tvers av landene er oppfatningen av at det er problematisk at skolene blir for homogene samtidig som forskjeller mellom skoler vokser. Dette bryter med prinsippet om like muligheter. I Sverige synes det å ha oppstått et kontrollunderskudd med et økt antall friskoler som lokale myndigheter ikke kan styre med hensyn til segregering. Autoriseringen av de lokale myndighetene er sterkere i Finland. Til tross for dette har enkelte skoler i Helsinki svært dårlige resultater. Større forskjeller i PISA-resultater mellom skoler har etter hvert fått offentlig oppmerksomhet. Studien undersøker endringer som følger av en transformasjon av velferdsstaten mot større markedstilpasning i levering av offentlige tjenester. Den viser at nasjonal lovgiving gir ulikt handlingsrom for lokal styring av utdanningstilbud og demping av segregering.

Söderström og Uusitalo (2005) har undersøkt hvordan frihet til å velge skole i Stockholm påvirket segregeringen til videregående skoler etter endringen i inntaksordning i 2000 fra nærhetsprinsipp til karakterprinsipp. Motivet for denne endringen var å gi høyt presterende elever fra hele Stockholm adgang til de beste skolene, altså å dempe betydningen av den eksisterende bostedssegregeringen for fordelingen av skoleplasser. Studien viste at karakterbasert inntak øker segregeringen. Den viste imidlertid at den karakterbaserte konkurransen også økte segregeringen mellom skoler etter sosioøkonomisk bakgrunn og etnisitet. Disse endringene var store og statistisk pålitelige. Resultatene står i kontrast til den uttalte hensikten med ordningen om å dempe betydningen av bostedssegregeringen.

Böhlmark, Holmlund og Lindahl (2015) undersøker utvikling av skolesegregering i grunnskolen med tanke på tre forhold: den

relative betydningen av bostedssegregering, foreldres skolevalg og lokaliseringen av friskoler. Datamaterialet omfatter hele Sverige, og undersøkelsen gjelder endringer etter innføring av en universell stipend-reform fra 1992, hvilket også førte til økning i antall friskoler. De finner at bostedssegregering er den sterkeste faktoren som påvirker segregering mellom skoler, og at dette også gjorde seg gjeldende før innføringen av det universelle stipendprogrammet. I kommuner hvor skolevalg er blitt mer dominerende, har segregeringen økt mellom innvandrere og innfødte og mellom elever med høyt versus lavt utdannede foreldre, sammenlignet med kommuner hvor valgfriheten er begrenset. De finner altså at større valgfrihet, realisert ved hjelp av stipendordningen, forsterker segregeringen. Lokaliseringen av friskolene kan ikke påvises å ha bidratt til segregeringen.

Ut fra prinsippet om like muligheter kan prestasjonsmessig segregering mellom skoler oppleves som problematisk, særlig når denne følges av sosioøkonomisk og etnisk segregering. Selv når frihet til å velge skole var ment å virke utjevnende, tyder empiriske studier på at økt valgfrihet forsterker segregeringen.

Se: Varjo et al. (2018) og Söderström & Uusitalo (2005)

Evalueringen av Oslos blandingsmodell med fire regioner, iverksatt fra og med høsten 2005, viste at når halvparten av plassene på skolene ble tildelt ut fra bosted (avgivende ungdomsskole) og halvparten basert på byomfattende karakterbasert inntak, ble den sosiale og den etniske skolesegregeringen ikke vesentlig redusert sammenlig-

net med forutgående ordning med rent karakterbasert inntak (Lødding & Helland 2007). Den eksisterende sosioøkonomiske bostedssegregering, kombinert med videreføring av konkurranse på grunnlag av karakterer, fremstår som en viktig forklaring på dette.

Enkeltstudiene eksemplifiserer at valgfrihet basert på karakterkonkurranse eller annet, ikke er et egnet virkemiddel for å redusere segregering.

5.4.3 Alternative ordninger gir ikke nødvendigvis bedre resultater

Vi skal ta for oss ulike prinsipper som lotteri, kvoter og nærhet til skole med spørsmål om dette er tiltak som ser ut til å redusere segregering.

Først kan det nevnes av bruk av lotteri for å fordele skoleplasser ikke alltid har til hensikt å bidra til sosial utjevning. Dette forstår Stasz og van Stolk (2007) som en årsak til at de ikke finner studier som rapporterer på en slik sammenheng. I USA var loddtrekning en del av et mer omfattende skolevalg-program som også involverte styrking av et mangfold av tilbydere med støtte fra offentlige midler (*voucher-* og *charter-*ordninger). I Sverige ble tilfeldig tildeling av skoleplasser i oversøkte skoler brukt i noen kommuner, men virkningene av dette loddtrekningsprinsippet har ikke vært evaluert. I New Zealand var en slik ordning rettet mot å hindre overbelastning og administrere inntaket på rettferdig og etterrettelig vis. Stasz og van Stolk (2007) konstaterer at det finnes en rekke ulike begrunnelser for innføring av lotteri i de ulike kontekstene, men at selve utføringen av ordningen ikke alltid er i overensstemmelse med begrunnelsen for den.

Oosterbeck, Sovago og van der Klaauw (2019) undersøker hvordan ulike politiske

tiltak rettet mot å redusere segregering, ville ha virket inn på elevsammensetningen i ungdomsskolen samt kjennetegn ved elevene som ville ha henholdsvis vunnet eller tapt med *affirmative action*. Settingen er Amsterdam, en by med sosioøkonomisk bostedssegregering og hvor cirka 50 prosent av befolkningen er første, andre eller tredje generasjon innvandrere fra ikke vestlige land. Det er i ungdomsskolen ved 12 års alder inndeling i ulike spesialiseringer for videre utdanningsløp tar til. Byen har få private skoler. Det finnes mange skoler i kort avstand fra hverandre i en tett befolkning slik at elever har et stort tilfang av skoler de kan velge mellom.

I studien deles *affirmative action* i to typer: kvoter og reservasjoner. Kvoter betyr at et bestemt antall plasser bare kan tildeles en bestemt type søkere (for eksempel elever fra lavinntektsfamilier eller minoriteter). Dette beskriver de som en aggressiv måte å bekjempe segregering på, som i praksis trolig vil resultere i tomme plasser og søkere uten plasser. En mildere form er reservasjoner, hvilket går ut på at svakerestilte elever prioriteres til plasser på en skole så lenge de ikke overstiger en fastsatt andel av elevene ved skolen.

Studien viser at *affirmative action* i form av kvoter det alternativet som i størst grad reduserer segregering, mens reservasjon virker på langt nær like kraftig. Andre som vinner er omtrent like blant majoritets elever og elever med ikke-vestlig bakgrunn, mens andelen som taper, er mye høyere blant majoritets elever sammenlignet med minoritets elever. Dette gjelder grovt sett både for kvotebasert og reservasjonsbasert ordning. Konklusjonen er at en slik politikk er en lite attraktiv intervensjon fordi den innebærer tap av velferd. Det betyr at en gruppe (her majoritets elever)

taper uten at andre (minoritets elever) kommer vesentlig bedre ut. Verken kvote- eller reservasjonsordningen reduserer segregeringen i yrkesfaglige utdanningsområder. De får størst utslag for de to mest akademiske utdanningsområdene.

Når ordninger for å imøtekomme mindre privilegerte ungdommer gir relativt liten bedring for disse, samtidig som ordningen fører til store tap for andre grupper, betyr det tap av velferd. Dette er lite attraktivt og vanskelig å forsvare.

Oosterbeck, Sovago og van der Klaauw
(2019)

Allen (2006) simulerer fordeling av skoleplasser på ungdomstrinnet i England ved hjelp av postnumre og ut fra nærskoleprinsipp. Hun finner at denne kontrafaktiske fordelingen gir svakere segregering med hensyn til sosiale og prestasjonsmessige kjennetegn ved elevene, enn den faktiske fordelingen av skoleplasser. Forskjellen mellom bostedssegregering og skolesegregering er størst i urbane områder og i områder med mange elever i allmennfaglige skoler (*grammar schools*). Der hvor elever fordeler seg på skoler ut fra annet enn et nærskoleprinsipp, tenderer dette til å øke segregeringen etter ferdigheter og sosial bakgrunn, sammenlignet med den underliggende boligsegregeringen. Dette er motsatt av forventningene til hvordan økt valgfrihet var ment å virke, det vil si at lavinntektsfamilier skulle få tilgang til mer populære skoler i boområder de ikke har økonomiske forutsetninger for å flytte inn i. Forfatteren antyder at hvis inntakspolitikken skulle endres til et strengt nærskoleprinsipp, ville det trolig føre til reallokering i boligmarkedet, ettersom foreldre ville

ønske å bosette seg slik at de fikk tilgang til attraktive skoler. Studier fra USA og Storbritannia viser at gode skoler driver frem stigende boligpriser i skolenes nabolag.

Ressurssterke familier responderer sterkere på elevsammensetning, og forsøk på å endre grenser mellom skolekretser bidrar i liten grad til desegregering, konstatere Bjerre-Nielsen og Gandil (2018) på grunnlag av en studie av inntak til grunnskoler i Danmark. De fremhever at det vil være begrenset hvor langt en kan komme ved å manipulere elevsammensetningen når det også finnes private tilbud utenfor det offentlige skolesystemet.

Selv om et nærhetsprinsipp, eventuelt med endring av inntaksgrenser kan gi sosioøkonomisk desegregering, vil velstående familier kunne unnsnippe påtvungne løsninger, ved å flytte eller velge private skoler.

5.4.4 Preferanseforskjeller bidrar til segregeringen

Oosterbeck et al. (2019) tar også for seg søkermønstre og finner at mindre privilegerte elever ikke er så opptatt av at medelevene er høytpresterende sammenlignet med hva de mer privilegerte elevene er. I tillegg fremstår de mindre privilegerte elevene som relativt lite motivert for å reise for å komme til en god skole. Hvorvidt dette skriver seg fra forskjeller i preferanser eller i forskjeller i informasjon, kan ikke forfatterne avgjøre.

Marianne Nordli Hansen (2005) er også opptatt av søkermønstre. Hun viser at ulikhetene i rekruttering til ulike retninger i videregående opplæring er svært store og stabile over tid. Hun løfter dessuten frem noen mønstre: Vestkantungdom ønsker å gå på vestkantenskoler, det gjør også østkantungdom med høyt utdannede foreldre.

Sistnevnte vil fortrenge vestkantungdom med lave karakterer, som i stedet for å begynne på tilbudt østkantskole, begynner i privat skole. Hun understreker at dersom ordningen med karakterbasert inntak skulle avløses av et bostedsbasert inntakssystem, ville dette først og fremst ramme elever med høyt utdannede foreldre bosatt på østkanten. Trolig ville det skape misnøye blant disse, men det ville også kunne bidra til at østkantskolene i mindre grad fikk et B-stempel.

Hansen (2017) peker på at jo større vekt det legges på konkurranse om gode skoleresultater, desto større betydning har foreldres kunnskaper og ressurser. Med sterkere betoning av foreldres ansvar, valgfrihet og rettigheter (også kalt *parentocracy*), blir barnas utdanning et resultat av foreldrenes ønsker, involvering og økonomi, heller en barnas evner (Hansen 2017, side 261). Skolesegregeringen etter klasse og etter om elevene bor øst eller vest i Oslo er minst i de høyeste karakter-sjiktene. Disse elevene møtes relativt ofte på sentrumsskoler med høye karakterkrav. Samtidig er valgene av skole blant elever med lave karakternivå mer forskjellige. Elever med svake prestasjoner som har ulik klassebakgrunn, møtes i liten grad på de samme skolene. Hansen mener inntak til videregående skoler basert på bosted ikke er et egnet virkemiddel for å motvirke sosial ulikhet, gitt den høye segregeringen i grunnskolen hvor skolekrets i all hovedsak bestemmer inntaket. Hun peker dessuten på at utjevningstiltak ikke kan begrenses til skolepolitikken.

Forskjeller etter sosioøkonomiske skillelinjer i valg av utdanningsprogram og skoler er blant annet dokumentert fra Oslo og Amsterdam. Dette reiser spørsmålet om

elever fra ulike typer hjemmemiljø faktisk konkurrerer om de samme skoleplassene.

5.4.5 Oppsummering om segregering

Et gjennomgående funn i studiene vi har omtalt, er at valgorienterte inntaksordninger gir sterkere segregering mellom skoler og større likhet innad i hver skole. Flere studier tyder på at valgfrihet gir økt sosioøkonomisk segregering mellom skolene, selv om motivet for større valgfrihet har vært sosial utjevning og like vilkår i tilgang til gode skoler. At skolene blir mer mangfoldige ved hjelp av økt valgfrihet, kan ikke underbygges empirisk.

Selv om sosioøkonomisk segregering er et veletablert funn i litteraturen om valgfrihet, synes det uaktuelt å avvike selve valgfrihetsprinsippet. Det viktige spørsmålet er heller hvordan segregeringen kan dempes. En simulering av tiltak for *affirmative action* på søkerdata fra Amsterdam indikerte relativt liten fordel for de en ønsker å imøtekomme med slike ordninger, samtidig som andre ville tape betydelig. Ordningene fremstod følgelig som lite attraktive og vanskelig å forsvare. Selv om en simulering av nærskoleprinsipp på inntaksdata fra England viste demping av sosioøkonomisk segregering, ble det også antatt at ressurssterke familier ville velge å flytte for å styrke egen posisjon dersom en innførte en slik ordning.

Forskjeller i preferanser synes også å bidra til segregering, viser blant annet studier fra Oslo, hvor det særlig bemerkes at elever med dårlige skolerresultater ikke møtes på de samme skolene, fordi elever med velstående foreldre velger private skoler fremfor lite søkte skoler hvor alle kommer inn. For Oslo er det også utledet at karakterbasert sammenlignet med bo-

stedsbasert inntak gjør ulike grupper til vinnere og tapere.

I flere studier blir det kommentert at mindre privilegerte elever ikke synes å være opptatt av at medelevene er høyt-presterende eller av å komme inn på skoler med gode resultater. Dette kan skyldes mangel på informasjon eller tid til å nyttiggjøre seg informasjon. Dessuten kan kanskje valg av studieforberedende utdanningsprogram ved en av de skolene det er vanskeligst å komme inn på, innebære større sosiale omkostninger for ungdom fra hjem med begrensede ressurser, sammenlignet med hva det er for mer privilegerte ungdommer.

5.5 Prestasjonsutvikling som resultat av valgbaserte inntaksordninger

Vi beveger oss til det andre utfallsmålet i gjennomgangen av litteratur om virkninger av ulike inntaksordninger, det vil si prestasjonsutvikling og gjennomføring. Vi skal se at resultatene er sprikende, spesielt hvis vi legger internasjonal forskning til grunn.

5.5.1 Prestasjonsforbedring, men ikke alltid økt gjennomføring med karakterkonkurranse

Spørsmålet om hvorvidt overgang til karakterbasert inntak i norske fylkeskommuner fører til prestasjonsutvikling hos elever, er undersøkt av samfunnsøkonomer i noen få, relativt mye refererte studier. Dette er studier som stiller høye metodiske krav, og hvor det er avgjørende å identifisere en årsakssammenheng mellom inntaksordning og utfall.

Karakterbasert inntak hadde positiv effekt på elevprestasjoner blant gutter og på gjennomføring av videregående opplæring for begge kjønn.

Brugård (2013)

Karakterbasert inntak førte til større frafall i videregående opplæring

Fidjeland (2017)

Kaja Brugård (2013) finner signifikante positive effekter av større valgfrihet på elevprestasjoner og gjennomføring av videregående opplæring. Hun tar utgangspunkt i avgangselever fra grunnskolen i Norge i perioden 2002-2004 og sammenligner elever som hadde større grad av valg (ved at de både hadde flere skoler i nærheten av hjemstedet og formell adgang til å søke andre skoler enn nærskolene) med elever i fylker hvor skoleplass ble tildelt ut fra bosted. Den underliggende mekanismen som kan føre til bedre elevresultater, er at søkerens frihet til å velge, tvinger skolene til å forbedre seg når de konkurrerer med andre skoler om å tiltrekke seg elever.

Med adgang til å velge skole økte prestasjonene hos gutter når eksamenskarakterer i skriftlig norsk fra Vg3 ble sammenlignet med norskkarakteren fra avslutningen av ungdomsskolen. Det er ingen prestasjonsforbedring som effekt av karakterbasert inntak for jentenes del. Hun finner at gutter med norskkarakterer under gjennomsnittet fra ungdomsskolen var de som var mest positivt påvirket av inntaksreformen. Studien bekrefter andre studier som finner at gutter responderer sterkere på konkurransesituasjoner enn jenter gjør. Med hensyn til utfallet gjennomføring av videregående opplæring er det en viss posi-

tiv effekt for elevene i fylker med valgfrihet og ingen forskjell i effekt mellom gutter og jenter. For start i høyere utdanning innen fem år etter avsluttet grunnskole, var det en signifikant effekt for gutter i fylkene med valgfrihet, og denne var enda sterkere for jentene.

Hopland og Nyhus (2016) finner også at konkurransesituasjonene påvirker gutter og jenter ulikt. I deres studie er det indre motivasjon som er utfallsvariabelen, og dette er målt ved hjelp av spørsmålet i Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse: Hvor interessert er du i skolearbeid. Endring til rent karakterbasert inntak i Oslo i 2009 og i Hordaland i 2005 gir mulighet for å undersøke endring i motivasjon som resultat av økt konkurranse om skoleplasser. Resultatene av studien tyder på at økt konkurranse virker uheldig for jenters indre motivasjon, mens gutters motivasjon ser ut til å være upåvirket.

Med tanke på effekter av inntaksordning på gjennomføring av videregående opplæring, kan det nevnes at Fidjeland (2017) fant at frafall i videregående opplæring økte i forbindelse med overgangen til karakterbasert inntak i Hordaland. Han fant ikke signifikant forskjell mellom gutter og jenter.

Marianne Haraldsvik (2014) stiller spørsmålet om grunnskolekarakterene forbedres (uten å skille mellom kjønn eller prestasjonsnivå) etter innføring av karakterbasert inntak og konkluderer bekreftende. Hennes studie tar utgangspunkt i endring av inntaksordning i Hordaland fra høsten 2005, fra bostedsbasert til karakterbasert inntak. Effektene av karakterbasert inntak var tiltagende over tid. Hun finner effekt på eksamenskarakterer fra 10. trinn og på elevsammensetningen i studieforberedende program i videregående skoler

etter innføringen av karakterbasert inntak. For yrkesfag var det ingen endret elevsammensetning i videregående skoler og heller ikke endring i eksamenskarakterer fra ungdomsskolen, hvilket tyder på at endringen i inntaksordning ikke påvirket disse elevene. En test av utviklingen i Trondheim tjener som en kontroll. Her ble skolevalg innsnevret geografisk, det vil si at valgfriheten ble redusert, hvilket hadde særlig betydning for elever i ytre regioner. Haraldsvik finner at karakterene falt. Dermed styrkes konklusjonen om at konkurranse stimulerer til innsats og resulterer i bedre karakterer. Hun anfører at dette også kan føre til uønsket sortering av elever, noe som ligger utenfor fokus for studien.

Karakterbasert inntak førte til at elevene fikk bedre karakterer ved avslutningen av 10. trinn.

Haraldsvik (2014)

Leroy Andersland (2017) undersøker effekter av karakterbasert inntak på elevprestasjoner i videregående opplæring etter omlegging av inntakssystemet i Bergen i 2005, fra geografisk basert inntak til karakterbasert inntak. På samme måte som i Oslo har sentrumsskolene i Bergen lenge vært mer attraktive for søkerne enn skoler utenfor sentrum. Før endringen i Bergens inntakssystem i 2005, kom elever bosatt i sentrum inn på sentrumsskolene, men det ble også sørget for at alle skolene hadde like andeler elever i ulike prestasjonssjikt. Forfatteren nevner at dette systemet var arbeidskrevende for inntakskontoret. Etter inntaksreformen ble søkere fra sentrum med lave karaktersnitt fra ungdomsskolen foretrekket av høytpresterende søkere fra ytre regioner. Reformen førte til at variasjonen i

elevenes prestasjoner avtok internt på skolene, mens den økte mellom skolene.

Andersland finner at høytpresterende elevers eksamensresultater ble styrket i noen fag, og at resultatene blant lavtpresterende elever også ble styrket når resultater før og etter reformen sammenlignes. Han peker likevel på at denne sammenligningen er vanskelig. Elevene hadde ikke like sterke grunner til å arbeide for høye karaktersnitt før inntaksreformen. Haraldsviks studie (2014) viser som nevnt, at ungdomsskoleelevenes karakterer ble styrket etter innføringen av karakterbasert inntak i Hordaland. Dette kan kalles insentiveffekten ved inntaksreformen. Skolene ble også mer homogene prestasjonsmessig samtidig som det ble større forskjeller mellom skoler. Som kommentert i (NOU 2019: 3, side 136) innebærer dette at studien (Andersland 2017) ikke kan skille mellom insentiveffekten og effekten av mer homogene skoler.

Hvordan kan mer prestasjonsmessig homogene skoler gi bedre karakterutvikling? En mulig underliggende mekanisme som Andersland trekker frem i artikkelen, er at større homogenitet i klasserommet kan gjøre det lettere for lærere å tilpasse undervisningen til elevenes ferdighetsnivå. I tillegg kan høyt presterende elever ha en gunstig gjensidig påvirkning. For svakt- og middels presterende elever peker han også på at de kan tjene karaktermessig på å gå sammen med høytpresterende elever. Alt i alt vil det være et empirisk spørsmål hva som er den beste grupperingen av elever, poengterer han.

Prestasjonsforbedringen blant de svaktpresterende elevene som kommer frem i studien, gjaldt særlig standpunktkarakterene. Med mer homogene skoler også for svaktpresterende elever, er det tenkelig at en del av dem lettere oppnådde en

forbedring i standpunktkarakterer enn de ville ha gjort med større variasjon i prestasjonene blant medelevene. Andersland diskuterer ikke dette, men han konkluderer at de som tjente mest målt i eksamensresultater fra videregående på omlegging til karakterbasert inntak, var de høyt presterende elevene i sentrum. Disse fikk også en radikal endring i hvem medelevene var mht. skoleprestasjoner. Videre peker han på at det er utfordrende å forstå de underliggende mekanismene som forårsaket endring i prestasjoner i andre grupper.

Sandsør og Kirkebøen (2015) oppsummerer sin litteraturgjennomgang med at karakterbasert inntak synes å ha positive effekter på elevers prestasjoner. Det samme gjør NOU 2019: 3, som peker på at samtlige norske studier finner en positiv effekt av overgang til karakterbasert inntak på elevenes skolerresultater – både for faglig sterke og svake elever. Den tilføyer at det ikke er konsensus i litteraturen om karakterbasert inntak fører til redusert eller økt gjennomføring av videregående opplæring eller om det er ulik effekt for jenter og gutter.

I likhet med disse kan vi oppsummere at de norske studiene tyder på at elevene får bedre resultater med karakterbasert inntak sammenlignet med hva elever gjør under et opptakssystem basert på skolekretser. Studier viser imidlertid at konkurranse påvirker gutter og jenter ulikt. Gutter kan trigges av konkurranse samtidig som jenters karakterer synes upåvirket, dessuten synes jenter å tape indre motivasjon ved økt konkurranse, mens gutter i dette henseendet kan være upåvirket.

To av studiene viser prestasjonsforbedring for relativt svaktpresterende elever, men for en av dem kan det stilles spørsmål ved om forbedring av stand-

punktkarakterer i videregående er et godt nok utfallsmål når elevsammensetningen er blitt mer ensartet innad i skolene og prestasjonsforskjeller mellom skolene er økt. Mer forsiktig formulert antyder denne studien at de svaktpresterende elevene ikke taper på karakterbasert inntak. Den største prestasjonsutviklingen målt ved eksternt vurdere eksamensoppgaver, synes å være forbeholdt de høyt presterende elevene.

To studier viser prestasjonsforbedring blant elever med lave karakterer under karakterbasert inntak. Den største prestasjonsutviklingen under denne inntaksordningen målt ved eksamenskarakterer, viser seg for de høyt presterende elevene.

Brugård (2013), Andersland (2018)

5.5.2 Sprikende funn om prestasjonsutvikling i utenlandske studier

Sammenlignet med de norske studiene, viser utenlandske studier mer sprikende resultater. Bunar (2010) konstaterer at det ikke finnes entydige funn i retning av at elevers prestasjoner er økt med innføring av økt valgfrihet. Brugård (2013) refererer til blandede resultater i den internasjonale litteraturen: (Lavy 2009) undersøkte frafall, prestasjoner og atferdsmessige utfall av friere skolevalg (bussing i Tel Aviv) og fant positive resultater på alle utfallsmålene. Hsieh og Urquiolo (2006) fant ingen effekt av skolevalgsreform på utdanningsutbytte som testskår, repetisjonsrate eller varighet av utdanning i data fra Chile. En svensk studie av overgang fra bare offentlige til innslag av private grunnskoler fant liten effekt på prestasjoner og ingen effekt på utdanningsutbytte på lengre sikt (Böhlmark & Lindahl 2008).

Musset formulerer det slik: «Overordnet er det bare noen få studier som finner en forbindelse mellom økt valgfrihet og styrkede elevresultater, og når de gjør det, er effektene ganske små og ikke alltid statistisk signifikante, delvis på grunn av metodiske problemer» (Musset 2012, side 30, vår oversettelse). Overveiende tyder dessuten studiene på at forskjellige ordninger for økt valgfrihet ikke stimulerer til utvikling i de skolene som får økt konkurranse. Heller ikke elevenes prestasjoner synes å styrkes blant de som velger et alternativ til nærskolen. At økt valgfrihet påvirker elevens prestasjonsutvikling positivt, betegner hun som «*grand claim, modest evidence*» (ibid.: 25).

Det er også *opt-out* systemer (se 5.4.1) som danner konteksten for slike studier. Spørsmålet er da om det går bedre med de elevene som fikk plass på den skolen de søkte, sammenlignet med de som ikke fikk plass. Som nevnt vil anvendelsen av lotteri i fordeling av plassene garantere for at det ikke er systematiske forskjeller mellom de to gruppene som sammenlignes. Flere studier kan ikke påvise bedre prestasjoner blant vinnere sammenlignet med tapere i lotteriet (Musset 2012; Cullen, et al. 2006). Også Stasz og van Stolk (2007) rapporterer i sin kunnskaps gjennomgang om bruk av lotterisystemer at det finnes varierende konklusjoner om effekter på elevens prestasjoner.

Noen av studiene tyder likevel på at det er forskjeller i utvikling mellom ulike undergrupper, for eksempel avhengig av om foreldrene er opptatt av akademisk kvalitet og skolens resultater. Mens det kan påvises positive effekter for barn av akademisk orienterte foreldre å få gå på en alternativ skole til nærskolen, hadde barn av foreldre som ikke verdsatte akademisk *excellence*

like høyt, en negativ utvikling i forhold til sammenlignbare elever som ble værende på nærskolen (Hastings et al. 2006). En annen studie viste at barn i fattige nabolag i USA som ble værende på sine nærskoler, oppnådde høyere testskårer enn barn fra samme nabolag som gikk på mer velrenommererte skoler (Ozek 2009). Deming et al. (2014) finner derimot at elever fra vanskeligstilte nabolag som fikk tilgang til bedre skoler, i større grad startet i høyere utdanning og gjennomførte studiene, sammenlignet med de som tapte i loddtrekningen om plass på de attraktive skolene.

I gjennomgangen av stipendprogram refererer Musset til studier som viser økt tilfredshet blant foreldre, men uten at de kan påvise bedring i prestasjoner hos elevene. Andre studier viser blandede resultater på prestasjonsutvikling. Sandsør og Kirkebøen (2015) fremhever at noen av *charter*-skolene har store positive effekter. Disse praktiserer en pedagogisk modell som kalles *no excuses*. Modellen innebærer et akademisk fokus, vekt på høye forventninger, mer veiledning og hyppige tilbakemeldinger, at skolene rekrutterer og beholder gode lærere og at de har lengre skoledager. En slutning vi kan trekke av dette er at positiv prestasjonsutvikling i liten grad kan tilskrives økt valgfrihet i seg selv, men at skolene som lykkes, praktiserer en pedagogikk som støtter og styrker utsatte elever.

Frihet i valg av skole kan gi langsiktige positive effekter på utdanning, konstaterer Deming et al. (2014), men bare såfremt søkere får tilgang til skoler med høy kvalitet. Med langt større kvalitetsforskjeller mellom skoler i USA, er overføringsverdien av slike funn til norske forhold begrenset. Det er likevel verdt å merke seg at det er vanskelig å skille effekten av å få innfridd

sitt skoleønske fra betydningen av kvaliteter ved skolen.

Testskår, karakterer, gjennomføring av videregående nivå og overgang til og gjennomføring av høyere utdanning er utfallsvariabler som brukes for å undersøke om større valgfrihet med hensyn til skole, gir positive effekter for elevene. Resultatene er ikke entydige. Der hvor det går virkelig bra for elevene, er det gjerne kvaliteter ved skolen som synes å ha betydning mer enn valgfriheten eller innfrielse av skoleønske isolert sett.

5.5.3 Oppsummering om prestasjonsutvikling og gjennomføring

To norske studier har vist prestasjonsforbedring for både elever med sterkt og elever med svakere faglig utgangspunkt som følge av karakterbasert inntak. I den ene studien kan resultatet diskuteres for de svaktpresterende elevene, når forbedringen bare viser seg i standpunktkarakterer. Effekt av karakterbasert inntak på gjennomføring av videregående opplæring har vært påvist å virke positivt, men også negativt i ulike studier.

Det er også påvist forskjellig effekt for gutter og jenter av karakterbasert inntak. En studie fant bare positiv virkning for gutters prestasjonsutvikling, en annen studie fant svekket motivasjon blant jenter etter innføring av karakterkonkurranse om skoleplasser.

Den internasjonale litteraturen viser lite konsistente resultater om effekter av økt valgfrihet på prestasjonsutvikling og senere utdanningsforløp. I noen av studiene påvises positiv effekt av å få gå på ønsket skole. Det hadde vært interessant om innfridd skoleønske kan påvises å ha selvstendig effekt på videre utdanningsforløp. Det er imidlertid vanskelig å skille innfridd skole-

ønske fra kvaliteter ved den ønskede skolen. Der hvor utsatte eller svakt presterende elever lykkes, synes pedagogikken utviklet for målgruppen å ha vel så stor forklarende kraft som innfridd skoleønsket for de positive resultatene.

5.6 Medeleveeffekter

I dette delkapitlet skal vi belyse spørsmålet om betydningen av hvem medelevene er, for elevprestasjoner, utvikling av kognitive ferdigheter eller videre utdanningsløp. Egenskapene ved medelevene i de studiene vi tar for oss, er skolerelaterte ferdigheter, kjønn, minoritetsbakgrunn eller kombinasjoner av disse. Sammenligninger av delte (nivådifferensierte) versus enhetlige skolesystemer (*tracking*) utgjør en betydelig del av litteraturen om medeleveeffekter.

Vi skal se at studier viser forskjellige resultater, noe som også tilsier at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner. En annen betydelig vanskelighet er de metodiske utfordringene med å isolere medeleveeffekter fra andre påvirkninger. Når økonomene er på jakt etter årsakssammenhenger i studier av hvilken betydning medelever har for den enkelte elevs utvikling, kan det synes kunstig i sammenligning med observasjoner og intuitive slutninger om betydningen av skole- og læringsmiljø. I virkelige situasjoner vil det være vanskelig å skille betydningen av hvem klassekameratene er fra påvirkning fra lærere, fra læreplan, fra elevenes familiebakgrunn og andel foreldre med høyere utdanning og ikke minst fra selvseleksjon, det vil si at elevenes tilbøyelighet til å oppsøke situasjoner og mennesker som deler deres interesser og ambisjoner.

5.6.1 Et usikkert kunnskapsgrunnlag

Sacerdote (2014) har gjennomgått studier av medeleveeffekter, og betegner økningen i antallet slike studier som eksplosiv over de siste årene. Hvilke utfall som måles, varierer betydelig, det kan for eksempel være testskårer, karakterer, sosial atferd, karrierevalg, påbegynt eller gjennomført høyere utdanning. Naturlige eksperimenter (som reformer) og studier som bygger på tilfeldighetsprinsipper er mer egnet for å undersøke spørsmålet om betydningen av medelever enn observasjoner, ettersom selvseleksjon gjør det ekstremt vanskelig å isolere effekter av medelever. Når folk har omtrent de samme utfallene som deres venner, klassekamerater og kolleger, sier det lite om hvordan disse påvirker den enkeltes resultater, fremholder Sacerdote. Forskningen stiller med andre ord høye metodiske krav for å kunne undersøke betydningen av å gå sammen med ulike typer elever, som er spørsmålet en ønsker å belyse. Sacerdote finner et mønster på tvers av studiene som tilsier at sosiale utfall (kriminalitet, drikkeatferd) og karrierevalg, er lettere påvirket av medelever enn testskårer er.

Størrelsen og arten av medeleveeffekter er særdeles kontekstavhengig; medeleveeffekten på testskårer eller karakterer er klare og påviselige i noen tilfeller og fraværende i andre tilfeller.

Kunnskapsgrunnlaget om medeleveeffekter er ikke solid nok til å kunne utforme politikk rettet mot å styrke elevers læringsutbytte.

Sacerdote (2014)

Hvis vi oppfatter testskår som mål på kognitive ferdigheter, synes det altså som lit-

teraturen ikke gir entydige svar på hvorvidt slike ferdigheter påvirkes av medelever. Påvirkningen fra medelever er da gjerne sammenlignet med påvirkningen fra foreldre, foruten en hel rekke andre faktorer (se for eksempel Chiu 2015). Dette er også forenlig med oppsummeringen Kerr et al. (2016) gjør, om at det ikke kan trekkes entydige konklusjoner om hvorvidt nivådelingsregimer påvirker elevers testskår.

5.6.2 Flinke jenter påvirker positivt

En særlig grunn til at det er vanskelig å se policyimplikasjoner av medeleveeffektstudier, kan være at resultatene er asymmetriske, som når virkninger på henholdsvis jenter og gutter er forskjellige. Cools, Fernandez og Patacchini (2019) har undersøkt betydningen av å ha gutter versus jenter som høyt presterende medelever for henholdsvis gutter og jenter i samme klasse. Et tydelig funn var at tilstedeværelsen av høyt presterende gutter i klassen hadde vedvarende negativ innvirkning på jenters utdanningsforløp, spesielt for jenter i nedre halvdel av ferdighetsspekteret. Selv om de ikke kan fastslå om virkningen var indirekte (ved at lærerne ga de høytpresterende guttene mer oppmerksomhet) eller at disse guttene hadde direkte påvirkning på jentene, viste resultatene at jentenes selvtillit og aspirasjoner ble negativt påvirket tidlig i den undersøkte perioden, samt at jentene ble mer tilbøyelige til risikoatferd. Jenter i det nedre ferdighetsspekteret ble derimot positivt påvirket av å ha høytpresterende jenter som medelever. Påvirkningen fra faglig sterke jenter i klassen viste seg som en høyere tilbøyelighet til å gjennomføre en bachelorgrad for disse jentene i nedre del av ferdighetsfordelingen. Gutter var ikke påvirket av høytpresterende gutter, men de var positivt påvirket av høytpresterende

jenter i klassen, på den måten at dette reduserte gutters risikoatferd. Som allerede antydnet, er det umiddelbart vanskelig å se hvordan disse funnene kan stimulere til utdanningspolitiske anbefalinger.

Cools et al. (2019) refererer andre medelevstudier som også viser ulike resultater for gutter og jenter, særlig med hensyn til fagvalg. I den delen av litteraturen som ikke skiller etter kjønn, finner de at resultatene av medeleveffekter er blandede. Dette gjelder enten medelever hvis påvirkning undersøkes, er høyt presterende eller lavt presterende.

Lavy, Silva og Weinhardt (2012) har også funnet forskjellige virkninger for gutter og jenter av å ha fremragende medelever, uten at de eksepsjonelt flinke medelevenes kjønn er vektlagt. Jenter, og særlig de som befinner seg i nedre halvpart av ferdighetsfordelingen, tjener signifikant på å omgås flinke medelever. Gutter derimot er svakt negativt påvirket av å ha en stor andel fremragende medelever. Disse forskerne finner også betydelige og signifikante negative effekter av å ha prestasjonssvake medelever. Utfallsmålet i denne studien er skår på nasjonale prøver ved 14 års alder, som sammenlignes med testskår ved 11-års alder. Fire årskull ungdomsskoleelever i England utgjør datagrunnlaget. Innledningsvis oppsummerer forskerne den eksisterende litteraturen med å konstatere at spørsmålet om effekter av medelevers ferdigheter fortsatt er åpent; grunnlaget er mangelfullt for å trekke konklusjoner. De gjennomgår også flere betydelige metodiske utfordringer som hefter ved oppgaven å skulle påvise årsakssammenhenger mellom egenskaper ved medelever og elevprestasjoner eller andre utfallsmål. Til tross for den intuitive forståelsen av denne sammen-

hengen, er de metodiske problemene ikke løst, hevder Lavy og kollegene (side 371).

Brugård (2012) viser, i likhet med Sacerdote (2014) og Lavy et al. (2012), til blandede resultater i studier av medeleveffekter, dessuten til at påvisning av sammenhenger mellom prestasjoner og medelevers karakteristika ikke alltid kan forsvares som årsakssammenhenger. Selv undersøker Brugård effekten av jenteandelen på 10. trinn på skolen på senere gjennomføring og oppstart i høyere utdanning blant både gutter og jenter på grunnlag av norske registerdata. Hun finner at økt andel jenter ved avslutning av grunnskolen øker sannsynligheten for gjennomføring av videregående opplæring og sannsynligheten for å være i høyere utdanning fem år etter grunnskolen. Hun finner at både gutters og jenters utdanningsforløp styrkes av økt jenteandel på skolen. Det er særlig jenter med grunnskolepoeng i midtsjiktet som påvirkes positivt av å ha jenter som medelever, altså at jenteandelen er viktigst for elever som med knappst margin gjennomfører videregående opplæring og starter i høyere utdanning. Utover å antyde at gutter oftere enn jenter kan være såkalt «dårlige epler» (en elev som ødelegger for andre elever gjennom forstyrrende atferd), oppfordrer hun til mer forskning for å undersøke nærmere hvilke mekanismer som kan forklare resultatene.

5.6.3 Motstridende konklusjoner om betydningen av å ha flinke medelever

Grøgaard (2002) stiller spørsmålet om hva som gir best resultater – integrerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring? Grøgaard finner at integrering av prestasjonssvake elever i liten skala kan gi gunstige utfall, gitt at det føl-

ger ekstra undervisningsressurser med disse elevene. En økning i andelen elever med særskilte behov ser ikke ut til å redusere de øvrige elevenes prestasjonsnivå. Denne påvirkningen gir en liten, men statistisk pålitelig økning i andelen ordinære elever som presterer bedre enn gjennomsnittet til eksamen ved avslutningen av det andre året i videregående opplæring. Samtidig tjener de integrerte elevene ganske mye på å delta i den ordinære undervisningssituasjonen. Grøgaard finner også at det samlede prestasjonsnivået i klassen har vesentlig større betydning for den enkelte ordinære elevens prestasjonsnivå sammenlignet med virkningen av å ha en liten andel elever med særskilte behov integrert i klassen. Han viser dessuten at alle elevgrupper taper på å gå i en prestasjonssvak skoleklasse. Disse resultatene leder ham til å drøfte konsekvenser av henholdsvis områdebasert og karakterbasert inntak til videregående opplæring i en situasjon med sosioøkonomisk bostedssegregering. Mens man kan argumentere for at karakterbasert inntak i en slik setting vil være spesielt gunstig for prestasjonseliten i lavere sosiale lag, påpeker han, vil områdebasert rekruttering være spesielt gunstig for prestasjonssvake elever i høyere sosiale lag. Det er alltid viktige grupper som taper i de ulike modellene, konkluderer han, og understreker at en dermed er kommet over i et normativt, ideologisk felt som formes av politiske prioriteringer (side 102).

En mye omtalt randomisert studie fra Kenya viste at nivådeling av elever etter prestasjoner innenfor den samme skolen, var til fordel for alle elevene, også de som ble plassert sammen med lavtpresterende medelever (Duflo et al. 2008). En underliggende mekanisme som forfatterne argumenterer for, er at prestasjonsmessig ho-

mogene klasser gjør det enklere for læreren å tilpasse undervisningen til elevenes faglige forutsetninger. De antyder at de observerte forbedringene i elevprestasjoner kan skyldes at lærere endrer undervisningen, særlig ved at lærerne for de svakest presterende elevene skreddersyr undervisningen for målgruppen. Dermed er det vanskelig å påstå at resultatene bare skyldes egenskaper ved medelever isolert sett. Hovedresultatene, at alle elever tjener på prestasjonssegregering, er utfordret av resultater i andre studier. Kerr et al. (2013) stiller spørsmål ved om resultatene fra denne studien i Kenya kan generaliseres til økonomisk mer avanserte samfunn hvor elevpopulasjonen er mindre heterogen. De antyder at segregering mellom skoler med tilhørende forskjeller i læreres kvalifikasjoner og forskjellige læreplaner kan gi andre konklusjoner om betydningen av ferdighetsbestemt nivåddifferensiering. Kerr, Pekkarinen og Uusitalo (2013) fremholder at den riktignok veldesegnede (randomiserte) studien til Duflo et al. (2008) ikke gir noe endelig svar på spørsmålet om hva som er det beste for alle elevers læring: selektive eller enhetlige utdanningssystemer.

En reform som endret elevsammensetningen, var overgangen fra tidlig nivådeling ved 11 års alder til et enhetlig system frem til 16 års alder i Finland på midten av 70-tallet. Kerr et al. (2013) undersøkte hvilken virkning denne overgangen, fra ferdighetsbasert gruppering av elever i to hovedstrømmer til en enhetlig niårig skolegang, hadde på gutters testskårer ved rekruttering til militæret. Verken økonomisk teori eller empiriske studier gir entydige svar på hvordan en slik omlegging vil påvirke testskår, påpekte Kerr og kollegene. Selv fant de at gutter med foreldre som ikke hadde utdanning utover grunnskolen, skåret høye-

re på ulike tester etter reformen. Samtidig kunne det ikke påvises noen negativ effekt på testskårene blant gutter med høyere utdannede foreldre. Reformen reduserte med andre ord forskjellene i kognitive ferdigheter langs sosioøkonomiske linjer. Ettersom det ikke bare var elevsammensetningen som endret seg gjennom denne reformen, men også læreplanen på den måten at høyere akademiske krav ble gjeldende for alle elevene i det nye systemet, understreker forskerne at det ikke er mulig å skille medeleveeffekter fra læreplaneffekter.

Til tross for motstridende funn vedrørende nivådifferensiering, er konklusjonene mer entydige om at det har negative effekter for alle typer elever å gå i en prestasjonssvak klasse.

5.6.4 Positiv påvirkning fra elever med innvandrerbakgrunn

To norske studier har undersøkt betydningen av den etniske sammensetningen (andel elever med innvandrerbakgrunn) i videregående skoler på gjennomføring og resultatoppnåelse på grunnlag av norske data. Fekjær og Birkelund (2007) finner lite evidens for at innslaget av minoritetselever har negativ effekt på utdanningsresultatene blant elever i studieforbereidende videregående utdanninger i Oslo. Tvert imot finner de en liten positiv effekt av å gå på skole med mange minoritetselever, når det er kontrollert for den akademiske sammensetningen på skolen. Skolens akademiske sammensetning er definert ved andel elever som har minst en forelder med høyere utdanning. Her finner forfatterne store forskjeller mellom skoler som korrelerer med andel minoritetselever: Skoler med mange minoritetselever har færre elever med høyere utdannede foreldre. Forfatterne drøf-

ter resultatene med grunnlag i forskning som viser positive holdninger til utdanning blant norske minoritetselever, selv om prestasjonene i snitt ligger noe under prestasjonene til majoritetselevne. Samtidig understreker de at minoritetselevne er sterkere selektert enn majoritetselevne i studieforbereidende programmer, og at det synes å være en sterkere polarisering med hensyn til oppnådd utdanningsnivå blant minoritetsungdom. Som en policyimplikasjon oppfordrer de politikerne i Oslo til å utarbeide rekrutteringsregler for inntak til skolene, med utgangspunkt i de store forskjellene mellom de videregående skolene i byen når det gjelder andeler av elevene som har foreldre med høyere utdanning (side 320).

Hermansen og Birkelund (2015) bruker registerdata fra hele landet med forløpsdata for seks årskull av 10. trinnselever og undersøker den kausale påvirkningen av å ha medelever med innvandrerbakgrunn i ungdomsskolen på senere utdanningsutfall, som gjennomføring av videregående opplæring, for både majoritetselever og for minoritetselever. De finner at i årskull hvor den enkelte skolen har hatt høye innvandrerandeler, har elevene derfra større sjanser for å gjennomføre videregående opplæring før 20 års alder. Videre er effekten tre ganger sterkere blant elever med innvandrerbakgrunn enn blant majoritetselever, det vil si at elever med innvandrerbakgrunn tjener særlig mye på å gå sammen med andre elever med innvandrerbakgrunn. Mønstrene forklares ved minoritetselevens tiltro til utdanning som avgjørende for sosial mobilitet og høye utdanningsambisjoner, spesielt i noen innvandrergrupper (opprinnelse fra Asia og Øst-Europa synes å virke særlig sterkt), og at disse holdningene overføres sosialt til andre elever på samme skole.

Disse effektene omtales likevel som moderate, særlig sammenlignet med betydningen av foreldres utdanningsnivå. Forskerne oppfatter at forskjellene mellom skoler i elevenes utdanningsresultater over tid først og fremst reflekterer sorteringen mellom skoler etter elevers sosioøkonomiske status, og at andel minoritetselever har mindre betydning.

For å styrke gjennomføringen og redusere forskjeller mellom skolene, vil sosial utjevningsspolitikk trolig ha et større potensial enn tiltak for å redusere segregering mellom skoler.

Hermansen & Birkeland (2015)

Hvis en vil styrke gjennomføringen og redusere forskjeller mellom skolene, mener disse forskerne, vil politikk rettet mot å støtte barn med ufordelaktig familiebakgrunn, spesielt tiltak for å øke ferdigheter (humankapital) og arbeidsmarkedssituasjonen blant innvandrere, ha et større potensial enn tiltak som er mer snevert rettet mot å redusere segregering mellom skoler (side 639).

Hermansen og Birkeland oppsummerer andre, internasjonale studier av betydningen av å ha medelever med innvandrerbakgrunn ved å fremheve at resultatene divergerer. Deres egne resultater er forskjellige fra de som fremkommer i en annen norsk studie (Hardoy & Schøne 2013) hvor økt andel elever med innvandrerbakgrunn ble funnet å ha negativ effekt på gjennomføringen av videregående opplæring blant majoritetselever, uten at gjennomføringen blant minoritetselever ble undersøkt. Hermansen og Birkeland understreker hvor viktig det er å kontrollere for sortering av

elever til ulike skoler og forskjeller mellom skoler, det vil her si ungdomsskoler:

If immigrant-dense schools are located in residential areas with low housing prices, they are likely to serve students from low-performing and disadvantaged families. Failure to account for the complex processes allocating both native and immigrant students to different schools may thus lead researchers to conclude that immigrant peers harm the educational outcomes of their fellow students, although the underlying causal mechanisms might be quite different (ibid.: 639).

Fekjær og Birkeland (2007) og Hermansen og Birkeland (2015), som begge har analysert norske registerdata (for henholdsvis Oslo og hele landet) gir altså noe forskjellige anbefalinger til politikerne. Førstnevnte anbefaler endringer i inntaksregler til videregående opplæring, mens sistnevnte ser et større potensial i tiltak for sosial utjevning gjennom særlig bedring av vilkårene for de mest utsatte elevene.

5.6.5 Oppsummering om medelev-effekter

Uttrykkene *mixed results* og *inconclusive evidence* er gjennomgående betegnelser på status i kunnskapsfeltet om betydningen av å gå sammen med andre elever med ulike egenskaper for elevers utdanningsresultater. Strengt metodekrav for å unngå feil-estimering av effekter er også et dominerende tema i denne litteraturen, som vi knapt har nevnt i denne gjennomgangen.

Mer utvetydige er konklusjonene om at det virker negativt for alle elevgrupper å gå i en prestasjonssvak skoleklasse. En liten andel svaktpresterende, gitt tilstrekkelig ressurstilførsel, synes derimot å være gunstig for prestasjonsutviklingen både for

høytpresterende og den lille andelen svaktpresterende elever.

Betydningen av å ha høytpresterende eller endog fremragende medelever er mer tve-tydig. Det påvises forskjellig virkning for jenter og gutter. En studie viser at jenter påvirkes negativt av høytpresterende gutter som medelever, mens de påvirkes positivt av høytpresterende jenter. En oversiktsartikkel poengterer at en enda ikke har nådd et punkt hvor en med sikkerhet kan anvende kunnskap fra studier av medelev-effekter i implementering av tiltak for å bedre elevers læringsutbytte.

Til tross for forbeholdene om usikkerhet og sprikende resultater, er det interessant at noen studier finner fordeler for elever i laveste halvdel av ferdighetsfordelingen. Dette gjelder påvisningen av at en høy jenteandel i ungdomsskolen er til hjelp for både gutter og jenter som med liten margin fullfører videregående opplæring og starter i høyere utdanning. De som hadde størst utbytte av omlegging fra nivådifferensiert til enhetlig skolesystem til og med grunnskolen, var gutter med foreldre som ikke hadde utdanning utover grunnskolen (jenter inngikk ikke i studien).

To norske studier av betydningen av høy minoritetsandel på skolene finner langsiktig positive effekter, ikke minst blant minoritets elever. En annen norsk studie konkluderer motsatt. De metodiske utfordringene ved å skille de sosiale sorteringsmekanismene til ulike skoler fra kausale effekter av minoritetsspråklige medelever på utdanningsresultater, illustrerer noe av kompleksiteten i medeleveeffektstudier som kunnskapsfelt. Med litt ulike vektlegginger peker studiene på sosial utjevning som et viktig tiltaksområde.

5.7 Konklusjoner

Sosioøkonomisk og etnisk segregering er et gjennomgående funn i forskningen om frihet i skolevalg. Flere studier tar til orde for å utforme tiltak som kan dempe denne virkningen, samtidig som avvikling av valgorienterte inntaksordninger ikke vurderes som et aktuelt alternativ.

Norske studier viser positive effekter av fritt skolevalg på elevprestasjoner, men konkurransesituasjonen synes å påvirke gutter og jenter ulikt. Den internasjonale litteraturen er ikke entydig om hvorvidt valgfrihetsprinsippet styrker elevresultater. Kjennetegn ved skolen som velges fremfor nærskolen, kan være en viktigere forklaring enn inntaksordningen på positiv prestasjonsutvikling blant elever.

Motstridende konklusjoner preger også feltet om betydningen av egenskaper ved medelever for elevers prestasjonsutvikling og gjennomføring av videregående opplæring. Flere studier finner imidlertid at det har negativ effekt på slik utvikling å gå i en prestasjonssvak klasse.

6 Levekårsforskjeller og utsatte ungdommer

6.1 Avgrensning

Utvalgets mandat består blant annet i å vurdere inntaksordninger med tanke på å få til et større elevmangfold på den enkelte skolen og redusere sosioøkonomisk segregering mellom skolene. I delkapittel 6.2 tegner vi et bilde av sosiale forskjeller mellom bydeler i Oslo basert på forskning om levekår.

Ifølge mandatet skal Inntaksutvalget også innhente og vektlegge erfaringskunnskap fra bydelstjenester og organisasjoner som jobber opp mot sårbare ungdommer og elever, hvilket er tema i delkapittel 6.3.

En uttømmende beskrivelse av sårbare ungdommer i Oslo i aldersgruppen for videregående opplæring er ikke mulig innenfor våre rammer. Det vesentlige er å undersøke på hvilke måter inntaksordningen i Oslo påvirker utsatte og sårbare ungdommer.

6.2 Oslo – et segregert bylandskap

Byforskningen viser at flytteprosesser kan føre til at ulike sosiale kategorier (basert på alder, livsstilspreferanser, «etnisitet», og sosioøkonomi) bor atskilt. Internasjonalt er omfanget av og ikke minst konsekvensene av segregering langt mer markant og omfattende enn i Oslo, hvilket indikerer at gode løsninger fra storbyer i verden ikke nødvendigvis har stor overføringsverdi. Fra nærområdene til Norge finner studier av segregering at «nabolagstillit» eller tillit til ens naboer er svakere i boområder med stort etnisk mangfold. Den svenske majoritetsbefolkningen ser ut til å flytte bort,

eller unngå å flytte til, nabolag med mange etniske minoriteter.⁴⁸ I Norge er Oslo den byen der segregering er mest markant. Flere har vist at segregeringen i Oslo ikke synes å avta,⁴⁹ snarere tvert imot. Bildet av Oslo som en «delt by», i hovedsak delt mellom den utvidete vestkanten (inkludert Nordstrand) og østkanten fanger godt opp de sosiale ulikhetenes geografi.⁵⁰ Deler av indre øst kan i varierende grad sies å ha blitt gentrifisert, noe som også inkluderer transformasjonsområder som Bydel Gamle Oslos del av Fjordbyen.⁵¹ Denne middelklassifiseringen av nabolag tidligere kjent som steder for arbeiderklasse og etniske minoriteter, er likevel langt fra altomfattende – etniske minoriteter og arbeiderklasse er fortsatt sterkt representert.⁵²

Andersen og Ljunggren (2014) viser hvordan de ulike sosioøkonomiske klassene dominerer ulike deler av Oslo. Videre ser de en økning i segregeringen, mye fordi de mest velstående bor stadig mer atskilt fra resten.⁵³ Det må her understrekes at ungdom med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i kategorien arbeiderklasseungdom,⁵⁴ noe som bidrar til å «gi farge» til Oslos klassebaserte bostedssegregering.⁵⁵

Internasjonale studier viser at det er utfordrende for politikerne å «bryte opp» et segregert bylandskap.⁵⁶ Ulike europeiske

⁴⁸ Bråmås 2006, 2008

⁴⁹ se f.eks. Wessel 2017

⁵⁰ Andersen 2014, 2019, Ljunggren & Andersen 2017

⁵¹ Andersen, Brattbakk, & Dalseide 2017

⁵² Andersen 2014, Andersen, Brattbakk, & Dalseide 2017, Ljunggren & Andersen 2017

⁵³ Ljunggren & Andersen 2014

⁵⁴ Ljunggren & Andersen 2017, s. 76

⁵⁵ Andersen 2012, 2014, Andersen, Brattbakk, & Dalseide 2017

⁵⁶ Ireland 2008

land har fulgt ulike desegregeringsstrategier.⁵⁷ For Oslos del, har mange politikere til ulike tider advart mot bokonsentrasjoner og en segregert by, men politisk akseptable virkemidler kan synes få.⁵⁸ Den klassebaserte og etnisk baserte bostedssegregeringen i Oslo kan ses i sammenheng med kulturelle, materielle og sosiale fenomener. «De med mindre ressurser (...) er bosatt i andre områder enn de med mye ressurser».⁵⁹ Ljunggren med flere (2017) har gjennom en omfattende analyse dessuten vist hvordan godene og byrdene er ulikt fordelt i Oslo.

Selv om mange trives godt i sitt nabolag, er det mange som uttrykker en uro for situasjonen nå, eller de har tenkt at de kan flytte om situasjonen skulle endre seg. Dette gjelder særlig småbarnsforeldre som er opptatt av det sosiale miljøet barna vokser opp i.⁶⁰ I spørreundersøkelsen som uttrykte denne «uroen»,⁶¹ er det en del som sier at de er bekymret for at man ikke lærer nok på den lokale skolen, men vel så fremtredende er bekymringer knyttet til de sosiale og kulturelle dimensjonene av nabolag/skolehverdagen.⁶² En ikke lite utbredt følelse av sosialt/kulturelt utenforskap i eget nærmiljø er dokumentert fra flere østkantnabolag.

Selv om forskere synes å se få tegn til omfattende uro (som kan lede til opptøyer), er det altså en annen form for uro knyttet til de sosiale, kulturelle og demografiske dimensjonene ved nabolagene og skolene.⁶³ Skoleforskere har vist at det ikke «er noen indikasjon på at skolesegregeringen påvir-

ker skolerresultater»,⁶⁴ men på tross av Wessel og Nordviks antydning om at det er lite «rasjonelt» å unngå visse skoler basert på elevsammensetningen, kan det like fullt være sosialt og kulturelt «rasjonelt» for en del foresatte.

Gitt den dokumenterte bostedssegregeringen i hovedstaden og det faktum at elever i grunnskolen ofte vil gå på en nærskole, er det ikke overraskende at Hansen (2017) finner at «jo større økonomiske forskjeller mellom foreldrene, desto mindre sannsynlig er det at barna deres går på samme [grunn]skole». Videre observeres det at «segregeringen mellom majoritet og minoritet [såkalt etnisk segregering] var relativt stabil frem til årtusenskiftet, men at den siden øker. Dette belyses nærmere i kapittel 3.

Mange majoritetsfamilier har flyttet ut av Oslo og blant flyttegrunnene viser flere barnefamilier til nabolagets demografi og elevsammensetningen på skolene.⁶⁵ I en ny studie, viser Wessel og Nordvik (2019) at barnefamilier og de som er vordende foreldre (med majoritetsbakgrunn), oftere vil flytte ut av «etnisk blandete» nabolag enn andre.

Forskningen tegner et relativt entydig bilde. Det synes å være grenser for ønsket nabolags- og skolemangfold, særlig blant «innfødte» barnefamilier eller foresatte. Forskningen på nabolagseffekter gir grunn til å se litt nærmere på den romlige atskillelsen i Oslo.

6.2.1 Utdanning og nabolagseffekter i den segregerte byen

Å gå på skole, fullføre videregående og gjerne studere videre, er for mange en viktig forutsetning for å sikre seg en god inn-

⁵⁷ Phillips 2010

⁵⁸ Andersen 2014, Andersen & Røe 2017b, Andersen & Skrede 2017

⁵⁹ Ljunggren and Andersen 2017, s. 76

⁶⁰ Andersen 2014

⁶¹ f.eks. Andersen, Nygaard, et al. 2018

⁶² jamfør også Alexander 2013

⁶³ Andersen 2014, Andersen, Brattbakk, & Dalseide 2017, Andersen, Brattbakk, et al. 2018

⁶⁴ Fekjær & Birkelund, 2007

⁶⁵ Andersen 2014, se også Andersson, Brattbakk, & Vaattovaara 2017, Andersen, Røe, & Sæter 2015

tekt som voksen. Med andre ord er det å ha de rette, formelle kvalifikasjonene i stor grad avgjørende for en persons videre muligheter, særlig i yrkeslivet, men deretter også på for eksempel boligmarkedet, spesielt i et bysamfunn som Oslo.

Utdanningssituasjonen, kan også kobles til andre sosioøkonomiske og levekårsmessige forhold. For eksempel kan frafall i skolen ha både *personlige* følger og store *samfunnsøkonomiske* konsekvenser, ettersom de uten fullført videregående opplæring, på sikt står i fare for å bli trygdemottakere heller enn skatteyttere.

I vårt såkalte kunnskapssamfunn er utdanning en viktig nøkkel til arbeidsmarkedet. Mens nesten 50 prosent av jobbene i Norge på 1980-tallet ikke krevde mer enn grunnskole, gjaldt dette kun noe over 20 prosent av arbeidsplassene i 2010 og man antar at det i årene fremover vil være stadig færre jobber for de som ikke har gått videre på skole. Særlig gjelder dette for Oslo: «På landsbasis hadde i underkant av 20 prosent sysselsatte grunnskole som høyeste utdanning i 2014, mens andelen i Oslo var 13,5 prosent. I Norge hadde 36 prosent av de sysselsatte universitet- eller høyskoleutdanning. I Oslo er andelen over 50 prosent».⁶⁶ Uten formelle kvalifikasjoner vil en dermed stille svakere i den konkurransen som arbeidsmarkedet i praksis er.

Som nevnt vil en dermed også stille svakere i et boligmarked: Om en skal forstå hvorfor ulike klasser eller grupper i stor grad fordeler seg ulikt i Oslos bylandskap, kommer en ikke utenom å se hen til inntekt og annen økonomisk kapital.⁶⁷ Internasjonale og norske studier dokumenterer at barn og unges livssjanser og fremtidsmuligheter

påvirkes av nabolaget de vokser opp i,⁶⁸ både i positiv og negativ retning – såkalte «nabolageffekter».⁶⁹ Det er tydelig påvist at mens noen får drahjelp av oppvekststedet sitt, får andre redusert sine muligheter. Forskningen viser at det å bo i et område med mange naboer som har dårlige levekår, lav inntekt og utdanning kan redusere ens livssjanser. Selv om foreldrenes og familiens ressurser – oftest omtalt som sosial bakgrunn – har absolutt størst betydning for barn og unges livssjanser, viser forskningen at andre arenaer som skole og nabolag begge har signifikante eller klare effekter på barnas utvikling og sosiale mobilitet⁷⁰.

Studier av fullføring av videregående skole og eksamensresultater viser et tydelig mønster der positive nabolageffekter først og fremst gjør seg gjeldende i områder med konsentrert velstand.⁷¹ I Oslo viser flere studier av samtlige nabolag i hovedstaden at beboersammensetningen i unges oppvekstmiljø har betydning for deres framtidige utdanning, arbeidsdeltakelse, inntekt og klasseposisjon⁷². Studiene finner tydelige, men moderate effekter på barn og unges sosiale mobilitet. Konsentrasjon av grupper med dårlige skår på ulike levekårsvariabler – og særlig høy konsentrasjon av personer som står utenfor arbeidslivet – kan ha en negativ innvirkning på de unges mulighetsrom – inkludert deres skolekarriere.

Med andre ord kan det ofte være hensiktsmessig å tenke utenfor utdanningssektoren selv om en vil påvirke det som måles i skolen. Eller som Brattbakk og Wessel påpeker:

⁶⁸ f.eks. Brattbakk & Wessel 2012

⁶⁹ Brattbakk & Andersen 2017

⁷⁰ Brattbakk & Andersen 2017

⁷¹ Gordon & Monastiriotes, 2006, Kauppinen, 2007

⁷² Brattbakk 2014, Brattbakk & Wessel 2012, Toft & Ljunggren 2016

⁶⁶ Bratsberg, Raaum, & Røed 2007, s. 14

⁶⁷ Ljunggren 2017, Wessel 2000

*Bosted former oss som mennesker. Det betyr ikke at bostedet har større betydning enn sosiale kontekster som familie, skole eller vennenettverket, men at bostedet i likhet med disse spiller en rolle for livssjansene våre. Særlig for barn og unge*⁷³.

6.3 Erfaringer fra arbeid med utsatte ungdommer

Medlemmene av utvalget har foreslått relevante tjenester og organisasjoner for innhenting av erfaring fra arbeid med utsatte og sårbare ungdommer. Disse er blant annet OT (Oppfølgingstjenesten), SaLTO (Sammen lager vi et trygt Oslo), NAV i skole og UngArena. Vi skal ta for oss problemstillinger, formål og målgrupper som de relevante organisasjonene og tjenestene jobber mot, slik de selv presenterer disse. Vi skal også referere fra et møte der elev- og lærlingombudet og utvalgsleder intervjuet ansatte i oppfølgingstjenesten og kriminalitetsforebyggende team i en bydel med utstrakt erfaring med utsatt ungdom. Først gir vi en oversikt over oslounddoms egne svar på spørsmål om trivsel og utfordringer, basert på undersøkelsen Ung i Oslo 2018.

6.3.1 Oslounddoms egenrapportering om helse og problematferd

Ung i Oslo er en spørreundersøkelse til ungdom i alderen 13-19 år, som sist ble gjennomført i 2018 (Bakken 2018). Undersøkelsen stiller mange spørsmål, og svarene sammenlignes over tid, mellom bydeler og mellom Oslo og resten av landet. Vi konsentrerer oss her om noen av spørsmålene som er relatert til skole og om utfordringer knyttet til helse og problematferd.

Bakken (2018) bemerker at det til tross for nedgang fra 2015 til 2018 i rapportert tid brukt på lekser, har det ikke vært noen nedgang i andelen unge som forteller at de blir stresset av skolearbeidet. Nivået er særlig høyt blant jenter. Deres rapportering av psykiske plager, spesielt bekymringer, har tiltatt helt siden undersøkelsen ble igangsatt i 1996. I 2018 viser resultatene økt rapportering av psykiske helseplager også blant gutter.

Etter at ungdomskriminalitet og problematferd har vært avtagende over flere år, konstaterer Bakken at undersøkelsen fra 2018 viser en økning i andelen unge som begår kriminalitet eller som involverer seg i ulike former for problematferd. En mindre gruppe ungdom, kalt «gjengangere» står for en stor del av problematferden. Disse har ofte flere tilleggsproblemer som ustabile hjemmeliv, svak psykisk helse, dårlig skoletilpasning og rusproblemer. Fra 2015 til 2018 økte denne andelen blant guttene fra 5 til 9 prosent og blant jentene fra 2 til 3 prosent. Det har også vært en økning i cannabisbruk fra 2015 til 2018. Blant gutter har andelen økt fra 10 til 17 prosent og blant jenter fra 5 til 9 prosent. Politiets registre viser også en økning i barne- og ungdomskriminalitet for 2016 og 2017.

Bakken bemerker påfallende små forskjeller mellom oslounddom sett under ett og ungdom i resten av landet med hensyn til flere forhold. Oslounddom er like fornøyd med seg selv, med foreldrene og med skolen sin som ungdom andre steder. Det er heller ingen forskjeller med hensyn til å ha gode venner, hvor mye tid de bruker på lekser, på skjermaktiviteter eller organiserte fritidsaktiviteter. Større andeler av oslounddommene er orientert mot høyere utdanning, og noen flere ungdommer i Oslo

⁷³ Brattbakk & Wessel 2017, s. 358

tror de vil bli arbeidsledige, sammenlignet med ungdom i resten av landet.

Flere ungdommer i Oslo rapporterer om så vel fysiske som psykiske helseplager, og at de opplever press med hensyn til å være god på skolen, sammenlignet med ungdom andre steder. Likevel er det ingen forskjell i andeler som eksplisitt sier at de blir stresset av skolearbeidet. Cannabis- bruk, vold og problematferd er langt mer utbredt blant osloundgom enn blant ungdom ellers i landet.

Noen forskjeller gjør seg gjeldende når østlige og vestlige bydeler sammenlignes. Samtidig som ungdom i velstående ytre boområder er mest tilfreds med livet sitt, med foreldrene og med skolen de går på, er bruk av alkohol, cannabis og andre narkotiske stoffer markant høyere i Oslo vest. 9 av 10 ungdommer som vokser opp i de mest velstående bydelene, føler seg trygge ute om kvelden, noe som bare gjelder 7 av 10 i de minst velstående bydelene.

Bakken finner at sosioøkonomiske forhold er mer utslagsgivende for ungdoms trivsel og relasjoner enn hvorvidt de har innvandrerbakgrunn (definert ved at de har to utenlandsfødte foreldre) eller ikke. I forhold knyttet til skolen, finnes noen markante forskjeller. Unge med innvandrerbakgrunn bruker langt mer tid på lekser. Langt flere med utenlandsfødte foreldre tror de kommer til å ta høyere utdanning, sammenlignet med ungdom med norskfødte foreldre, når det er kontrollert for sosioøkonomisk status. Opplevelse av stress knyttet til skolearbeidet er likevel mindre utbredt blant ungdom med innvandrerbakgrunn, men andelen som tror de kommer til å bli arbeidsledige, er høyere blant dem enn blant dem uten innvandrerbakgrunn.

Undersøkelsen gjennomføres på skoler, og inkluderer ikke læringer eller ungdom

utenfor videregående opplæring. Den stiller ikke spørsmål om inntaksordning til videregående opplæring eller innfrielse av ønsker om utdanningsprogram eller skoler.

6.3.2 Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) skal sørge for at ungdommer mellom 15 og 21 år får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak. Tjenesten har ansvar for å følge opp ungdom med rett til videregående opplæring som står uten skoleplass, fordi de ikke har søkt eller ikke har tatt imot plass, eller fordi de har avbrutt opplæringen før tiden og heller ikke har arbeid. OT har egne skoletilbud i ulike utdanningsprogram for ungdom som trenger oppfølging for å gjennomføre mest mulig av utdanningsløpet. Tilbudene finnes ved de videregående skolene Kuben, Hellerud, Bjørnholt, Etterstad og Valle Hovin.

Høsten 2018 ble det innført nytt fagsystem for OT for å gi bedre muligheter for kommunikasjon og samarbeid.

OT i Oslo er organisert som førstelinjetjeneste på alle grunnskoler med ungdomstrinn og videregående skoler. I tillegg er det en eller flere OT-kontakter i hver bydel. Bydelene kan selv bestemme hvor OT-kontakten skal organiseres i tjenesteapparatet. Alle NAV-kontor har en ungdomskontakt. Samarbeidet er regulert av Oslostandard for samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring som involverer OT, bydelene og NAV Oslo.⁷⁴

Status for OT i Oslo:

- Lav andel ungdom i OTs målgruppe sammenlignet med andre fylker (5 prosent)

⁷⁴ <file:///C:/Users/py07/Downloads/oslostandard-for-samarbeid-om-gjennomforing-av-videregaende-opplaering.pdf>

- Fortsatt for mange ungdommer som det ikke oppnås kontakt med – 213 skoleåret 2017/2018 (tall fra juni 2018)

Skoleåret 2017/2018 var 870 ungdommer i OTs målgruppe. 472 ungdommer var i aktivitet ved slutten av skoleåret, 185 var under veiledning og oppfølging. 213 ungdommer ble det ikke oppnådd kontakt med, på tross av mange forsøk fra OT ved skolene og ungdomskontakter i bydelene.⁷⁵

6.3.3 NAV-veiledere i skole

Det statlige forsøket med NAV-veileder i videregående skole ble etablert i 2013 og ble avsluttet sommeren 2019. Forsøket var et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Formålet med forsøket var å forebygge frafall i videregående opplæring og integreere ungdom i arbeidslivet. Målgruppen har vært ungdom mellom 15 og 21 år som står i fare for å avbryte videregående opplæring, eller som står utenfor utdanning og arbeidsliv. Målet med forsøket var blant annet å:

- Få kunnskap om behov for og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen.
- Prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid.
- Få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole.

Ordningen med NAV-veiledere er etablert som et Oslo-tiltak ved fem videregående skoler fra høsten 2018. Fra høsten 2019 er en sjette skole kommet med. Ordningen bygger på det statlige tiltaket som ble

etablert i 2013. Det er to NAV-veiledere på Stovner og én på hver av skolene Etterstad, Bjørnholt, Ulrud, Hellerud og Persbråten. Ordningen sees i sammenheng med utviklingsarbeidet ved skoler som er en del av satsingen Utviklingsløyper i videregående skole.⁷⁶

Vi har gjennomgått oppsummeringer av skolenes og bydelenes årsrapporter fra 2018 slik de fremstår i et møtereferat fra erfaringsgruppen for de fem skolene med NAV-veiledere og deres tilhørende bydeler.

Et tema som går igjen i årsrapportene er at elever har kommet inn på videregående skoleløp som de ikke har faglige forutsetninger for å klare. Store kunnskapshull fra ungdomsskolen, ikke nok bakgrunnskunnskaper for å begynne på videregående opplæring, store mestringsproblemer og behov for hjelp, samt faglige utfordringer er problemer som nevnes eksplisitt fra alle de fem skolene. Fra en av dem poengteres det: «Ungdom som ikke har god nok bakgrunnskunnskap til å klare seg i videregående opplæring bør ikke starte i Vg 1. Dette er en systemsvikt.» Fra den samme skolen fremheves behov for alternative opplæringsarenaer og flere modeller for opplæring. Behov for flere ordinære skoleløp med tilrettelagt undervisning fremheves også. I en av rapportene heter det at det er «stort behov for å hindre utenforskap fra ung alder».

Et annet gjennomgangstema er elevers økonomiske problemer, som «behov for økonomisk rådgiving og bistand til å komme i kontakt med hjelpeapparatet». Problemer i boligsituasjonen og «manglende borteboerstipend» nevnes, dessuten at «uegnede og ustabile boforhold er vanlige problemsstillinger». Fra en av skolene heter det at

⁷⁵ Kilde: Utdanningsetaten

⁷⁶ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/utdanningsetaten/arsberetning-2018/?del=4-5#gref>

utfordringene som går igjen er ulik praktisering av bistand fra NAV for skoleelever, spesielt ved krav om studielån og deltidsjobb, sosialhjelp, yrkesrettet utdanning som tiltak og arbeidstrening». De største utfordringene som NAV-veilederen rapporterer om, er bolig, økonomi og jobb, står det i et av referatene.

Fra en av skolene fortelles det at i nesten alle sakene har elevene hatt et stort fravær når de har kommet i kontakt med NAV på skolen, og at årsakene til fraværet ofte er komplekse og kan omfatte psykisk helse, motivasjonsproblemer, faglige utfordringer, økonomi og boligsituasjon. I en annen rapport heter det: «Mange av elevene har store og sammensatte utfordringer som bidrar til fravær og konsentrasjonsutfordringer.»

I hver av rapportene oppgis flere titalls elever som NAV-veilederen ved den enkelte skole har vært i kontakt med i løpet av høsten 2018. Ofte er det en betydelig overvekt av gutter. Det fremheves at det er viktig å komme i kontakt med aktuelle ungdommer tidlig i skoleåret for å hjelpe elevene så tidlig som mulig.

6.3.4 Andre tjenester og instanser for utsatt ungdom

Ung Arena er et lavterskeltilbud til ungdom i alderen 12-25 år. Staben er fagpersoner (psykolog og helsepersonell), såkalt erfaringskonsulenter (unge voksne med erfaring fra egen ungdomstid som kan være relevant for ungdom i en vanskelig situasjon) og frivillige, i tillegg til NAV. Utgangspunktet er at ungdom inviteres til å stille spørsmål eller be om hjelp. Eventuell oppfølging er avhengig av hva ungdommen ønsker. Det finnes tre kontaktsentre i Oslo beliggende i sentrum, sør og vest. Behove-

ne er ikke alltid relatert til utdannings-situasjonen.

SalTO er Oslo kommunes og Oslo politidistrikts samarbeidsmodell for rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. I deres handlingsprogram for 2017–2020 er blant annet følgende målgrupper inkludert: barn og unge under 18 år som vokser opp i utsatte miljøer med rus og kriminalitet, personer som har vært utsatt for kriminalitet og barn og unge som står i fare for å bli rekruttert til ekstreme miljøer. Deres første av ti innsatsområder går ut på å sikre trygge og inkluderende skoler og motvirke fravær, frafall og utenforskap.⁷⁷ For samtlige enkelttiltak under dette innsatsområdet, oppgis Utdanningsetaten som ansvarlig for utføring, ofte med et tillegg om samarbeid med relevante etater og fagmiljøer. Vi viser til omtalen av resultater fra Ung i Oslo 2018 ovenfor, for en oversikt over andeler elever som har befatning med problematferd, rus, vold og kriminalitet.

6.4 Samtale med oppfølgingstjenesten

Utvalget har hatt samtale med oppfølgings-tjenesten/kriminalitetsforebyggende team som en av tilnærmingene for å innhente og vektlegge erfaringskunnskap fra bydelstjenester og organisasjoner som jobber opp mot sårbare ungdommer/elever.

6.4.1 Oppgaven og målgruppen

De fleste som får hjelp hos OT, er ungdom som har avbrutt utdanningen. Det er dette OT-kontorets erfaring at elever som har høyt fravær, velger å skrive seg ut av skolen før 1. november, slik at de ikke forbru-

⁷⁷ <http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2017/05/SaLTo-handlingsprogram-2017-2020.pdf>

ker av retten til tre års videregående opplæring. Fraværsgrensen ser ut til å ha hjulpet elever som ikke står i fare for å slutte, til å være mer på skolen. Samtidig passer den dårlig for ungdom som strever psykisk eller med kriminalitet. Det er særlig ungdom med slike utfordringer som mister motivasjonen når de ser at de ikke får karakterer.⁷⁸

OT har ansvar for ungdom som bor i bydelen, og disse er elever ved skoler også utenfor bydelen. Ifølge informantene uttrykker skolene at det er utfordrende å forholde seg til 15 bydeler, det vil si de bydelene der elevene bor. Tjenesten på sin side erfarer at det er viktig å komme inn i sakene før det er for sent å sette inn tiltak.

Teamet inngår i kriminalitetsforebyggende team, som består av ruskonsulent, psykolog, utekontakter og leder. De jobber med ungdom med risiko for å utvikle problematferd eller med tilknytning til rus og kriminalitet.

6.4.2 Behov for et større spekter av tiltak og tilbud

Teamet hjelper ungdom gjennom blant annet følgende tiltak:

- Betalt praksis ved deltidsjobb
- OT-tilbud på Vg1-nivå for dem som har sluttet i videregående
- Tiltak tilpasset den enkelte ungdoms behov

Teamet ser behov for flere tiltak:

- Flere midler til betalt arbeidspraksis for å opprettholde og utvide ordningen
- OT-tilbud som er søkbare, kompetanse-givende og anerkjente
- OT-tilbud på Vg2-nivå

- Praktiske opplæringstilbud som er yrkesrettet
- Flere utdanningstilbud tilrettelagt for ungdom med psykiske problemer

6.4.3 Inntaksordningen

Vi ønsket også synspunkter på inntaksordningen fra informantene vi intervjuet fra OT og kriminalitetsforebyggende team. De viste til flere eksempler på elever som slutter fordi de har kommet inn på et utdanningsprogram de ikke har faglige forutsetninger for å klare eller er interessert i. Retten til å komme inn på ett av tre utdanningsprogram er ikke tilstrekkelig for denne gruppen med utsatte elever, fremholdt de. Et 11. skoleår kan være en god mulighet for dem som ikke grep sjansen i 10. klasse. Her kan elevene bli bedre forberedt til videregående og forbedre karakterene sine fra grunnskolen. Dette er imidlertid et tilbud til noen få og ikke en løsning for alle, ifølge informantene.

Det kom frem at mange elever glemmer å takke ja til skoleplassen de har fått tilbud om. De som ikke følger med, skal få hjelp fra ungdomsskolen, men noen faller ut i denne fasen.

Informantene hevdet at dagens karakterbaserte inntak medfører at det utvikler seg såkalte A- og B-skoler. Skoler der alle kommer inn får utfordringer med atferd, hvilket har ringvirkninger for miljøet på skolen og dens renommé. Fra disse informantenes synspunkt er det heller ikke sunt med konkurranse der inntaksgrensen er over 5. OT er også i kontakt med elever som har vært utsatt for mye stress og press. Enkelte legger for stort press på seg selv og blir psykisk syke av dette.

Informantene uttrykte ønske om at Inntaksutvalget skal komme frem til en ordning hvor ikke bare karakterene skal telle.

⁷⁸ Fra og med skoleåret 2016-2017 får elever i videregående opplæring med mer enn 10 prosent udokumentert fravær i et fag, ikke karakter i faget. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/fravar/til-elever/>

De viste til at også geografi ble tillagt vekt tidligere. En slik ordning kunne kanskje ha endret inntaket i deres bydel, hvor de ser at det er stor forskjell i elevsammensetningen i ungdomsskolen sammenlignet med den videregående skolen. Resultatet er at lærerne ved den videregående skolen ender opp med å bruke mye tid og krefter på læringsmiljøet og på de elevene som krever mye, slik at undervisningen blir skadelidende.

Vi diskuterte også prinsipper i de modellene Inntaksutvalget har fått simulert, hvor vi aktivt ba om informantenes synspunkter. Om kvotering av de svakest presterende elevene til skoler de ønsker å gå på, mente informantene at det kan være viktig for elevene å vite hvor grensen går, og dette vil være mindre forutsigbart med en kvoteordning. I tillegg kan en risikere at elever som har problemer med å prestere, går inn for å få lave karakterer for å komme innenfor kvoten, selv om den vanlige eleven gjerne vil prestere. Om loddtrekningsmodellen mente de at den heller «ikke er en supergod løsning», blant annet fordi en risikerer at elever slutter å anstrenge seg på ungdomsskolen.

Videre påpekte informantene at det er viktig at systemet er forutsigbart for ungdommene. Karakterer gjenspeiler ikke nødvendigvis innsats. Man kunne hatt minimumskrav for snittkarakter for å komme inn på studiespesialisering, for å sikre at elever klarer å bestå. I dagens system mangler gode alternativer for dem som ikke er modne for mer skolegang etter 10. klasse. Det er også bemerkelsesverdig hvordan dagens system forutsetter at skoler konkurrerer seg imellom. Noen er vinnere og andre er tapere. For å tiltrekke seg søkere har skoler endog invitert inn artister og

holdt konserter for å få god omtale. Bør det være nødvendig? spurte informantene.

6.5 Oppsummering

Betydelige levekårsforskjeller eksisterer i Oslo og nedfeller seg geografisk slik at goder og byrder fordeler seg ulikt mellom øst og vest. Barn og unges livssjanser og fremtidsmuligheter påvirkes av nabolaget de vokser opp i, noen har drahjelp, andre får redusert sine livssjanser. Samtidig er omfang og konsekvenser av segregering langt mer markant i mye større byer i verden. Dette innebærer at tiltak og løsninger vanskelig kan overføres direkte. Dessuten er de politisk akseptable virkemidlene få, når en ønsker å bekjempe bostedssegregering.

Blant organisasjoner og tjenester som arbeider med utsatte unge, har vi særlig vektlagt OT og NAV i skole. Fra begge hold blir det pekt på at det finnes ungdom som ikke er klare for videregående opplæring på grunn av manglende faglige forutsetninger. Dette kan ledsages av andre utfordringer som uegnede og ustabile boforhold, psykiske problemer og motivasjons- og konsentrasjonsproblemer. OT-Bjørnholt erfarer at fraværsgrensen fører til at en del utsatte ungdommer skriver seg ut av skolen før telledato for ikke å bruke av retten til tre års videregående opplæring. For de som kommer inn i et ordinært Vg1 på et utdanningsprogram de ikke har faglige forutsetninger for å mestre, vil veien til et mer relevant tilbud, (i regi av OT), forutsette at de først erfarer et nederlag. Dette er ungdom som har behov for andre tilbud som er kvalifiserende og kompetansegivende, anerkjente og ikke minst søkbare.

7 Elevers og rådgiveres stemmer

Inntaksutvalget har vært opptatt av å få frem hva elevene mener om inntakssystemet i Oslo. Både elevene i ungdomsskolen som nylig har søkt om plass i videregående skole og elevene som har begynt i videregående skole har blitt hørt. En spørreundersøkelse blant rådgivere er også gjennomført, og denne refereres til slutt i kapitlet.

For å få fram meningene til ungdommer i Oslo om inntakssystemet har vi gjort følgende:

- Vi har besøkt klasser ved tre videregående skoler og hatt ideverksted med dem om inntak
- Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant alle 10. trinnselever i Oslo
- Vi har oppsummert tidligere undersøkelser om elevers synspunkter på inntakssystemet til videregående skoler i Oslo

Utvalget understreker at det er viktig å høre på ungdommene blant annet ut fra følgende grunner:

- Barnekonvensjonens Artikkel 12 – Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening
1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
 2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig

og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

- Gode ideer: Ungdom har gode ideer og kan hjelpe oss å tenke ut gode løsninger.
- Hvordan påvirker endringene ulike grupper? Ungdom vet best selv hvorfor de velger som de gjør. Det er viktig å snakke med ulike grupper ungdommer for å få vite mer om hvordan ulike inntakssystem kan påvirke dem.
- I mandatet til utvalget står det: Utvalget skal (...) - bidra til åpen debatt og stimulere til innspill gjennom utredningsarbeidet
- Utvalget skal fortløpende orientere offentligheten om utvalgets arbeid og stimulere til bidrag fra elever, foresatte og ansatte i Osloskolen gjennom eksempelvis innspillsmøter, fagseminar og møter/samtaler.

7.1 Gruppeintervjuer med elever

Elevombudet som medlem av utvalget, og sekretariatet besøkte tre videregående skoler i Oslo i perioden mai - juni 2019. Vi besøkte en skole som hadde lav nedre- og gjennomsnittlig poengsum for inntak, en med høy inntakspoengsum og en med gjennomsnittlig inntakspoengsum. Alle skolene tilbyr både studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfag. Vi besøkte tre Vg1-klasser og tre Vg3-klasser på utdanningsprogram for studiespesialisering. På

yrkesfag besøkte vi tre Vg1-klasser, en klasse i bygg og anleggsteknikk, en i helse- og oppvekstfag og en klasse i elektrofag. Elevrådene på alle de tre skolene er medlem av Elevorganisasjonen.

Det ble gjennomført det samme opplegget i alle klassene:

- Presentasjon av inntaksutvalgets mandat og dagens inntakssystem
- Diskusjon: Hva er et rettferdig inntak? Bør vi forandre på noe med dagens inntak? I så fall hva?
- Gruppearbeid: Elevene jobbet i grupper og laget forslag til «Oslos nye inntakssystem - Slik vil vi fordele elevene på skoler.»
- Gruppene presenterte sine forslag for klassen og klassen kommenterte fordelene og ulemper med de ulike forlagene.

Invitasjonsbrev til skolene og beskrivelse av opplegget ligger i Vedlegg A7-1.

Elevene kom med mange innspill til hvordan inntaket til videregående skoler i Oslo kan organiseres. I hver klasse kom det forslag som inntil da ikke var diskutert på møtene i Inntaksutvalget. Oppsummeringen av ideverkstedene er skrevet for å få fram ulike tanker, ideer og synspunkter, ikke å tallfeste hvor mange av elevene eller klassene som mente det ene eller andre⁷⁹. I oppsummeringen her er uttalelsene sortert etter tema og ikke etter skole- eller klasse-type. Sitatene nedenfor i kursiv er gjengitt med bakgrunn i stikkordsnotater fra workshopene.

Hva er et rettferdig inntak?

En del elever ga uttrykk for at det er rettferdig at alle får samme muligheter til å konkurrere om skoleplassene på bakgrunn

av karakterene fra ungdomsskolen. Disse var fornøyd med dagens ordning. *«Alle har like muligheter til å få gode karakterer – ved å jobbe.»*

Noen elever var bevisste på at god innsats ikke alltid gir seg utslag i gode karakterer: *«Det er mange elever som jobber hardt og har høy innsats, men som ikke får gode karakterer likevel». «Karakterer premierer hardt arbeid, men det er ofte de flinke som klarer å jobbe hardt og det kan forsterke forskjellene.»*

Det ble nevnt at karakterpresset hadde ført til stress: *«Det var stress i 10. klasse for å klare inntakskravet.»*

Er karakterene rettferdige?

Opplever elevene at grunnlaget for et karakterbasert inntak er rettferdig, nemlig karakterene?

Mange av elevene vi spurte, svarte nei på spørsmål om de synes karakterene på ungdomsskolen var satt på en rettferdig måte. De mente lærere hadde ulik praksis med å sette karakterer og at en firer på en skole ikke nødvendigvis vil tilsvare en firer i et annet klasserom eller på en annen skole.

Flere mente at ungdomsskolene ikke vurderer elevene likt. *«Vi elever har ulike forutsetninger. Og så er noen lærere snillere med karakterene enn andre og det kan være kjønnsdiskriminerende. På ungdomsskolen der jeg gikk, fikk jenter bedre karakterer enn gutter.»*

«Karakterene er ikke bare elevenes skyld,» sa en. Elevene mente at andre forhold som kjønn, dysleksi, lærevansker, foreldrenes utdanningsbakgrunn, vanskelige hjemmeforhold og andre problemer, påvirker karakterene.

⁷⁹ Når det refereres til mengder som mange, flere, en del, noen osv. er det en skjønnsmessig vurdering og ikke opptelling som ligger til grunn.

Er det riktig at orden og oppførsel ikke skal tas med i vurderingen av inntaket til videregående?

Noen elever mente at orden og oppførsel burde telle med ved inntaket til videregående skole og ikke holdes helt utenfor, slik det er i dag. Andre pekte på at disse karakterene ble satt på tilfeldige måter og ofte på en urettferdig måte i ungdomsskolen. «Man må vise at man kan oppføre seg – orden og oppførsel bør telle, men da må ordenskarakteren settes på en god måte og ikke så tilfeldig som det gjøres i dag.» Forslaget skapte livlige diskusjoner i flere av klassene vi besøkte. Det var mange ulike meninger om dette.

Hva med fravær og inntak?

Noen elever mente at fraværet i ungdomsskolen også burde vurderes og inkluderes i vurderingen av inntaket til videregående: «For inntaket bør det være tre kriterier: Karakterer, fravær og atferd.» Andre mente at fraværet kun burde trekke opp, ikke ned. «Lite fravær bør telle positivt, men mye fravær bør ikke telle negativt. De med lite fravær får et pluss ved inntaket.»

«Fravær har oftest en grunn,» sa en elev. «Skolen bør se mer på hvorfor det er fravær. Ofte er det et tegn på at ting er dårlig.»

Inntak på bakgrunn av karakterer i kombinasjon med intervju eller søknad

Flere elever i klassene vi besøkte foreslo at inntaket skulle baseres på intervju eller personlig skrevet søknad i tillegg til karakterer. Elever har ulike evner, holdninger og motivasjon som også bør spille inn i valg av skole. «Intervjuer kan være positivt i tillegg til karakterer for å vise frem interesse og for å kunne begrunne hvorfor elevene søker skolen.»

Elevene foreslo ulike varianter:

- Eleven møter til intervju eller ferdighetstest. En elev som skal inn på yrkesfag, må vise praktiske ferdigheter og en elev som skal inn på design og håndverk, må vise kunstneriske ferdigheter.
- Eleven skriver selv en søknad med begrunnelse for hvorfor en ønsker å søke den bestemte skolen.
- Eleven får et anbefalingsbrev av kontaktlærer i ungdomsskolen.
- Eleven presenterer seg selv i en valgfri lyd- eller bildefil, eventuelt gjennom et essay.

En gruppe formulerte det slik: «Høye karakterer bør prioriteres, men de som har karakterer nær grensen for inntak bør i tillegg intervjues ut fra visjoner og interesser for å kunne vise frem andre evner i tillegg til bare karakterene. Dermed vil en elev som normalt ville hatt for lavt snitt få mulighet til å få plassen på skolen likevel.»

Noen foreslo at forholdet mellom karakterer og motivasjonsbrevet kan vektes slik at eleven kommer best mulig ut. Hvis karakterene er bedre enn brevet, skal karakterene telle mest.

Andre pekte på at ikke alle har noen hjemme som kan hjelpe til med å skrive søknad. Da er det viktig at lærere hjelper til med dette slik at eleven ikke taper på det.

Noen elever la vekt på at enkelte ville tape på en intervjusituasjon: «Hvis vi skal ha intervju, vil de som har sosiale vansker tape på intervjusituasjonen. Det kan også være introverte elever som taper på dette.»

«Et motivasjonsbrev kan skape et ytterligere press i tillegg til karakterene. At det blir nok en ting å konsentrere seg om. Brevet kan ytterligere forsterke skillet mellom elever fra ressurssterke og ressurssvake familier. I USA har elevene et press på seg til å dokumentere gode prestasjonene i

sport og andre fritidsaktiviteter fordi dette teller med i inntaket til college. Dette skaper et ekstra press, ikke bare på skolen, men også på fritiden. Slik ønsker vi ikke å ha det i Oslo.»

Inntak på bakgrunn av karakterprogresjon

Noen mente at elever burde komme først i inntakskøen hvis de har forbedret karakterene sine mest på ungdomsskolen. Andre pekte på at noen kan ønske å prestere lavt i starten av ungdomsskolen for så å få en god progresjon. Andre mente at bruk av karakterprogresjon var urettferdig:

«Karakterutvikling kan være et kriterium, men samtidig kan det være vanskelig dersom noen har opplevd vanskelige situasjoner utenfor skolen som påvirker skoleresultatene.»

«Det er vanskelig å tenke seg at progresjon i ungdomsskolen skal ha noe å si. Hva med de som plutselig gjør det dårligere fordi de har problemer utenfor skolen?»

Loddtrekning

En inntaksmodell som baserer seg på loddtrekning fikk generelt liten støtte hos elevene vi snakket med. «Loddtrekning vil virke demotiverende. Ingen vil gjøre en innsats på skolen dersom det ikke betyr noe å gjøre det bra.»

En elev kom med forslag til å videreutvikle loddtrekningsmodellen. Han tenkte seg en modell der hver søkers lodd vektet med utgangspunkt i karakterpoengene fra grunnskolen. «Vi kan vekte loddene så en søker med 50 grunnskolepoeng får 50 lodd, en med 30 grunnskolepoeng får 30 lodd osv. Da vil motivasjonen for å få gode karakterer fortsatt være der, men karakterene betyr ikke alt.» Et annet forslag var at lodd og karakterer skulle telle 50 prosent hver.

Beholde dagens inntaksordning

Flere elever uttrykte at de var godt fornøyd med dagens inntaksordning. Enkelte elever pekte på at dagens inntaksordning gjør det mulig å komme til et nytt miljø på videregående skole. Noen med tilknytning til et kriminelt miljø, ville få en sjanse til å komme seg vekk fra dette miljøet når de begynte på videregående.

«Vi bør beholde dagens inntakssystem. Karakterer er bra, men det fører til at noen skoler får mange flinke elever og noen skoler får mange svake elever.»

«Selv om systemet fungerer bra på [skoler med høy inntaksgrense] er det ikke like rettferdig for andre skoler. Motivasjon smitter.»

Andre var skeptiske til dagens ordning og mente at «Det er ikke like muligheter så lenge noen står foran andre i køen».

Hvordan er det å gå i klasse med elever som har omtrent samme karaktersnitt?

I flere av gruppesamtalene ble det diskutert om det er bra eller mindre bra at elever med samme karakterer går i samme klasse og på samme skole. Det ble understreket at det også er forskjeller på nivået til elever selv om de har samme karakterer. «De som begynner i videregående har ulike forutsetninger fra ungdomsskolen – blitt undervist i ulike ting og har ulike styrker og svakheter, selv om de har omtrent samme karakterer.»

Det ble også diskutert rundt undervisningssituasjonen på skoler med for likt eller for ulikt nivå på elevene. «Det kan bli en vanskelig undervisningssituasjon for læreren hvis det er for stort sprik mellom elevene. Men alle skal jo ha samme eksamen.» «Elevene lærer mer av andre elever enn av lærerne, derfor er det viktig med noen flin-

ke elever på hver skole og ikke bare på noen skoler.»

Geografisk inntak

Enkelte elever tok til orde for nærskoleprinsippet og mente at det kunne føre til at faglig svake elever ble løftet av sterkere elever. «De som ønsker det bør få fordel av geografisk beliggenhet. De bør få komme inn på nærskolen hvis de vil det, men mange vil bort fra nærmiljøet, så dette kan ikke gjelde for alle.»

Andre mente at det tvert imot ville føre til en for homogen elevgruppe. «Geografiske områder løser ingenting i forhold til den delte byen.»

Noen mente at det skulle ha noe å si om skolen du søkte på var i nærheten og lett tilgjengelig. «Geografiske kriterier kan føre til mangfold av karakterer, men ikke sosialt.»

«Avstand til skolen spiller en viktig rolle. Vi bør ikke ha soner, men sørge for akseptabel reisevei. Flere elever ville sluttet på skolen hvis reiseveien ble for lang. Her kan man legge inn en reiseveisgaranti i inntaket.»

Et annet forslag var å sette et maksimalt tall på hvor mange elever skolen kunne ta inn fra nærmiljøet: «Det settes en grense på 50 prosent for hvor mange elever en skole kan ta inn fra nærmiljøet. Det vil si at minst 50 prosent av elevene vil komme fra andre deler av byen. Da blir det en god blanding av nye og gamle miljøer for de fleste elevene.»

«Bosted fører til lite variasjon ved at man fortsetter sammen med de samme elevene og ikke møter nye folk og miljøer. Hvis man vet man kommer inn på lokalskolen er det ingen vits i å jobbe, for alle kommer inn uten å velge selv.»

Kvoter

Når det gjelder muligheten for å fordele elever mellom skoler med en eller annen form for kvote kom det frem flere ulike forslag. Mange elever var opptatte av utfordringene ved at noen skoler bare får elever med svært gode karakterer fra grunnskolen, mens andre skoler får de som ikke kommer inn andre steder.

«Vi kan sette av kvoter på skolene der 10 til 20 plasser blir satt av til noen med andre inntakskriterier enn karakterer. Denne andelen kan være avhengig av hvilken linje de går på.»

«Vi kan innføre minimumskvoter av elever fra hver bydel slik at hver bydel har en kvote inn på hver enkelt skole. Dette vil bidra til at elevene blandes sammen mer enn i dag.»

«Vi kan innføre tre puljer av skoler basert på elevenes motivasjon. De mest motiverte på x antall skoler, de middels til y antall skoler og de minst motiverte kan velge mellom z antall skoler. Elevene blir plassert ut fra motivasjon heller enn karakterer (karakterene er anonyme) og fordeling skjer ut fra elevenes interesser og fokus. Eleven angir selv motivasjonsnivået sitt.»

«Vi kan innføre en tilfeldig fordeling av en kvote med elever med svake karakterer. En viss prosent av skoleplassene holdes av til dette, f. eks. 2 eller 10 prosent.»

Rådgivning

Noen mener at rådgivning på ungdomsskolen er viktig for å støtte elevene i å gjøre et riktig valg. Slik det er nå, velger for mange studieforberevende utdanningsprogram, mente noen elever. «Ungdomsskolene må bli bedre på rådgivning – flere rådgivere og mer kunnskap. Mange har fått feil råd.»

Inntak til Vg 2 yrkesfag

Noen av elevene på Vg1 yrkesfag opplevde at det var en ulempe at de må konkurrere seg inn på Vg2, selv om de ønsket å fortsette på samme skole. Elever på studieforbereidende har fortrinn til egen skole framfor elever fra andre skoler ved søknad til Vg2 og Vg3, mens elevene på yrkesfag ikke har samme mulighet til å fortsette på samme skole.

En elev på yrkesfag uttrykte det omtrent slik: *«Det er for mye stress å skulle komme inn på det en ønsker. Noe av stresset kommer fordi jeg må konkurrere meg inn på samme skole igjen i Vg2. Det fører til karakterpress i hele Vg1 også.»* Andre elever pekte på at det var viktig for dem å kunne søke seg til andre skoler og andre programområder i Vg2 slik at de kunne søke seg til programområder som skolen de gikk på i dag, ikke tilbyr.

Hvordan vet elevene hvilke skoler de vil gå på?

Elevene snakker med kjente for å få vite mest mulig om skolene de vurderer å søke på.

«Angående skolemiljø hører elevene mye fra andre elever. De mener media, og alle, stempler noen skoler som useriøse, med dårlig miljø, rus, skulk og kriminalitet. Men det er ikke så dårlig som media mener.» En annen svarte *«Det er lettere å bli useriøs her enn på andre skoler»*. Flere var enige om at for mange skoler snakkes for mye ned.

Å komme inn på ønsket utdanningsprogram
Det var noen elever som reflekterte over konkurransen i å komme inn på ønsket utdanningsprogram. *«Det viktigste er at alle kommer inn på det utdanningsprogrammet de ønsker. Hvis ikke stopper motivasjonen.»*

«Det mest alvorlige er for dem som ikke kommer inn på sitt utdanningsprogram. Skole er underordnet. Alle bør få komme inn på sitt førsteønske av utdanningsprogram.»

Oppsummering

En del av elevene vi snakket med, støttet et karakterbasert inntak fordi det gir elever mulighet til selv å gjøre noe med sjansene for å kunne velge skole. Likevel hadde elevene liten tillit til at karakterene blir satt på rettferdige måter. De var tydelige på at læreres preferanser og elevenes personlige forutsetninger kunne spille inn. Flere elever foreslo justeringer av dagens karakterbaserte inntak. På spørsmål om de kunne tenke seg loddtrekning, svarte mange negativt.

Elevene hadde en lang rekke kreative forslag til hvordan inntaket kunne endres. En del foreslo å legge til en personlig faktor i inntaket slik som skriftlig søknad, intervju og ferdighetstest. Noen mente de burde ha en fordel i inntaket hvis de var godt egnet for et gitt utdanningsprogram. Andre mente en personlig faktor ville gi nok en fordel til ressurssterke elever med et godt nettverk rundt seg.

7.2 Oppsummering av spørreundersøkelse til alle elevene i 10. klasse i Oslo.

For å få frem elevenes synspunkter på inntakssystemet i Oslo har utvalget utarbeidet en spørreundersøkelse som Utdanningsetaten sendte ut til alle 10. trinnselever i ordinære klasser på ordinære grunnskoler i Oslo. Elever i alfabetiseringsklasser, mot-taksklasser for minoritetsspråklige elever og elever i byomfattende spesialklasser og spesialskoler ble ikke forespurt om deltakelse. Alle skolene som mottok undersøkelsen, ble bedt om å legge til rette for gjen-

nomføringen. Vi anslo at det ville ta fem minutter å svare på spørsmålene. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 6. mai til 21. juni 2019.

Dette kapitlet presenterer elevenes svar på undersøkelsen. Underkapitlene gjengir svarene på hvert av spørsmålene som ble stilt. Elevenes svar på spørsmålet om hvilken skole de gikk på våren 2019, bruker vi i vurderingen av hvor godt materialet gjenspeiler fjorårets avgangskull fra grunnskolen i Oslo. Informasjonen som ble sendt til elevene, foresatte og skolene for å forklare bakgrunnen for undersøkelsen, finnes i vedlegg A7-2, A7-3 og A7-4.

7.2.1 Deltakelse og svarprosent

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 49 skoler med i overkant av 5.700 elever.⁸⁰ Totalt fikk vi svar fra 2.138 elever. Det gir en svarprosent på 37,4 prosent. Av i alt 49 inviterte skoler var det 35, eller litt over 71 prosent av skolene som svarte. 15 skoler svarte ikke.⁸¹ Hvis vi bare forholder oss til skoler som faktisk deltok, er responsraten for elevene 55,3 prosent. Spørreundersøkelsen ble avviklet i perioden for muntlig og skriftlig eksamen i grunnskolen. Dette er trolig noe av grunnen til at enkelte skoler ikke besvarte undersøkelsen.

Vi har ikke bakgrunnsopplysninger for respondentene, men gjennomsnittlig grunnskolepoeng samlet for de skolene som har deltatt, er ganske lik den vi kan beregne for de skolene som ikke har deltatt (42,8 og 42,7) med grunnlag i opplysninger om grunnskolepoeng fra de enkelte skolene

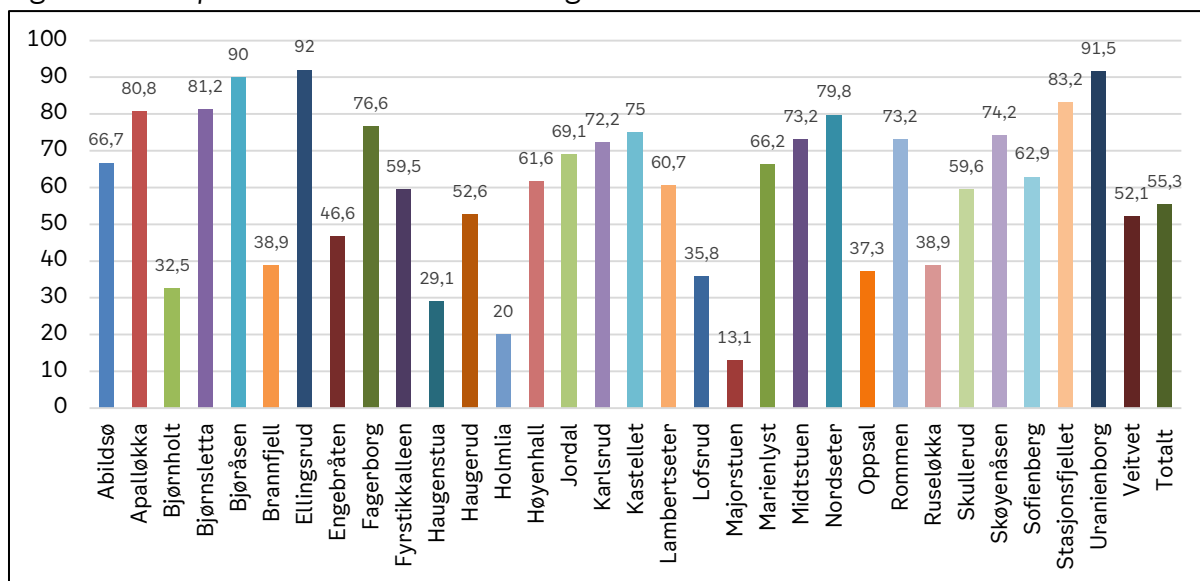
i Skoleporten.⁸² Dette indikerer at det ikke er store forskjeller i elevresultater mellom deltakende skoler og skoler som ikke deltok. Figur 7.1 gjengir svarprosent per deltakende skole.

⁸⁰ Beregnet fra tall i Skoleporten.

⁸¹ Årvoll, Øraker, Tokerud, Sagene, Nordberg, Morellbakken, Manglerud, Linderud, Hovseter, Hauketo, Groruddalen, Grans-tangen, Frydenberg, Bøler og Bjølsen deltok ikke. Ris og Linde-berg hadde bare tre respondenter hver, og disse er ikke fremstilt i 7.1, men inngår i beregningen av svarprosent totalt for deltaken-de skoler.

⁸² Gjennomsnittlig grunnskolepoeng for Oslo kommune på samme tidspunkt er 43,3 beregnet på individnivå ifølge Skole-porten.

Figur 7.1: Svarprosent for de deltagende ungdomsskolene.



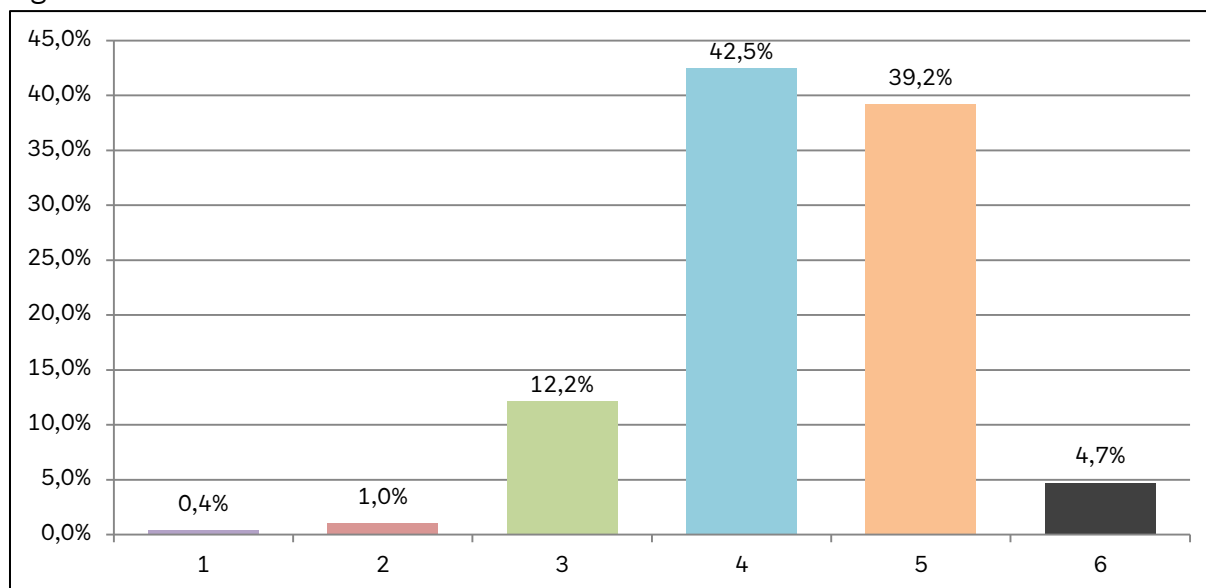
Vi ser svært varierende deltagelse fra de ulike skolene. Det finnes store forskjeller mellom avgiverskolene etter indikatorer for sosial bakgrunn. Dette dokumenteres av Serediak og Helland (2020, side 19). Sammenholdt med dokumentasjonen de gir, ser vi ikke noen klar systematikk i svarprosent fra de deltagende skolene. Vi kan også vurdere elevenes svar på spørsmål om forventet karakter og om hvilken videregående skole de hadde søkt, som utdypes nedenfor. Vi ser at det er betydelige forskjeller i responsrate etter bydel, men heller ikke disse forskjellene fremstår som systematiske. Ut fra disse mulighetene vi har for å

undersøke skjevheter i materialet, mener vi det gjenspeiler ordinære elever i ordinære klasser i 10. trinn våren 2019 på en akseptabel måte. Kanskje kunne en høyere svarprosent ha gitt litt andre resultater, men vi velger å gjengi fordelinger i materialet slik de er, uten vektning.

7.2.2 Hvilket karaktersnitt tror du at du får?

Over 80 prosent av respondentene tror de får et karaktersnitt på 4 eller 5. Omlag 12 prosent tror de får 3, mens det er svært få respondenter som tror de får 1, 2 eller 6 i karaktersnitt.

Figur 7.2. Hvilket karaktersnitt tror du at du får?



Elevenes grunnskolepoeng ved avslutningen av 10. trinn vil være deres karaktersnitt ganget med 10.⁸³ Forventet snitt angitt i hele tall gir et mye grovere anslag enn grunnskolepoeng for den enkelte eleven, men når vi lar hvert svar telle en gang, oppsummerer svarene og deler på antallet elever som har besvart spørsmålet, blir dette gjennomsnittet 4,33. Dette er identisk med gjennomsnittlig grunnskolepoeng i Oslo våren 2019 som var 43,3 ifølge opplysninger i Skoleporten for dette kullet i Oslo.⁸⁴

denter og antallet ungdommer i det aktuelle årskullet i hver bydel.

7.2.3 Hvilken bydel bor du i?

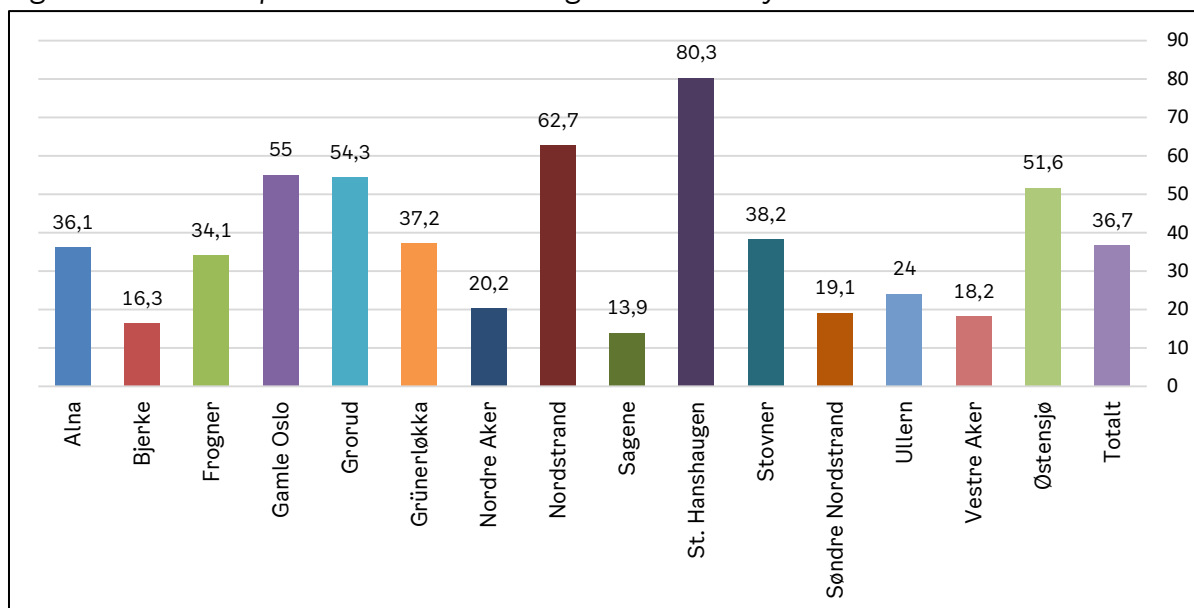
Som nevnt er det litt over en tredjedel av alle 10.trinnselevne i Oslo våren 2019 som har besvart undersøkelsen. Når vi vil kartlegge hvilke bydeler de bor i, kan vi sammenligne med antall 16-åringer i den enkelte bydelen i samme tidsrom.⁸⁵ Figur 7.3 viser forholdet mellom antallet respon-

⁸³ Se kapittel 2 for en presis beskrivelse av grunnskolepoeng.

⁸⁴ <https://skoleporten.udir.no/oversikt/oversikt/grunnskole/oslo-kommune>

⁸⁵ Antall 16-åringer i den enkelte bydelen inkluderer elever i særskilt tilrettelagt opplæring og elever på skoler som ikke har gjennomført undersøkelsen. Vi har ingen direkte kobling mellom skolene og bydelene.

Figur 7.3: Andel respondenter blant 16-åringene i hver av bydelene. Prosent.

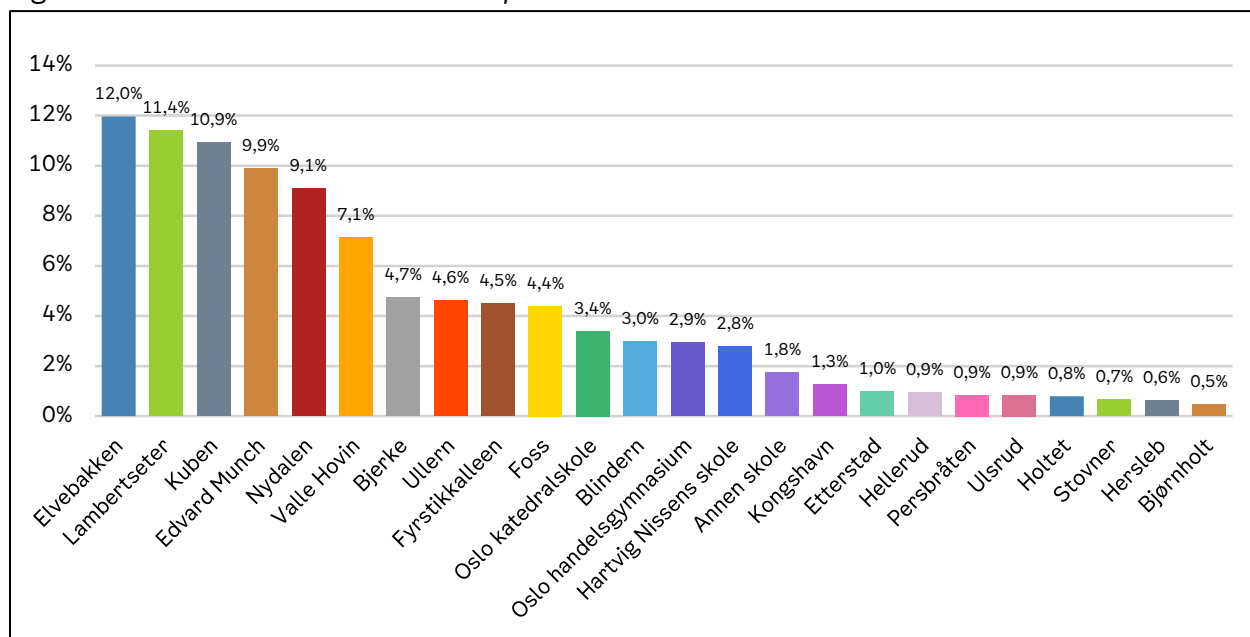


Den største forskjellen finner vi mellom Sagene og St. Hanshaugen. Det som ikke fremkommer direkte av figuren er at disse to bydelene er de som har færrest 16-åringer (grovt sett 150 hver). Bydeler med om lag 500 16-åringer er Alna, Nordre Aker, Nordstrand, Stovner, Søndre Nordstrand, Vestre Aker og Østensjø. Vi ser av figur 7.3 at svarprosenten fra disse store bydelene varierer betydelig, men uten at det fremkommer noe helt klart mønster i responsrate etter levekårsforskjeller (Bråthen m.fl. 2007) eller klasseforskjeller (Ljunggren, Toft & Flemmen 2017) mellom bydelene.

7.2.4 Hvilken skole satte du øverst på ønskelista da du søkte i VIGO?

10. klassingene ble bedt om å krysse av for den skolen de satte øverst på søknadskjemaet da de søkte videregående opplæring. Elevene hadde frist 1. mars 2019 for å sende inn søknad til videregående skole, altså to til tre måneder før de svarte på denne undersøkelsen. De fem mest søkte skolene er Elvebakken, Lambertseter, Kuben, Edvard Munch og Nydalen. Syv skoler er angitt av mindre enn 1 prosent av søkerne som øverst på listen. Skolene er Bjørnholt, Hellerud, Hersleb, Holtet, Persbråten, Stovner og Ulsrud.

Figur 7.4 Hvilken skole satte du øverst på søknaden da du søkte i VIGO?



Dette stemmer bra overens med de faktiske søkertallene som vist i *Melding om inntak og formidling til videregående opplæring i Oslo skoleåret 2019/20*.

7.2.5 Tror du at du kommer inn på den skolen?

Når elevene blir stilt et ja/nei-spørsmål om de tror de kommer inn på den skolen de har satt øverst på ønskelisten, svarer 76,8 prosent «ja», og 23,2 prosent svarer «nei». Ved avslutningen av inntaket to uker etter skolestart i 2019 var 85,5 % av inntatte Oslo-elever til ordinære Vg1 tatt inn til sitt førsteønske av utdanningsprogram, mens 62,3 % var tatt inn til sitt førsteønske av både skole- og utdanningsprogram. Dette viser at det er flere som tror de kommer inn på den skolen de har søkt enn det faktiske inntaket viser.

7.2.6 Hvilken skole vil du helst gå på til høsten?

På spørsmål om hvilken skole elevene helst vil gå på til høsten, markerte flest Elvebakken (11,5 prosent), Lambertseter (10,9) og Kuben (10,6). Skolene med lavest andel er Holtet (0,6) og Persbråten (0,7). Det er like mange som sier de vil gå Ulsrud, Etterstad og Bjørnholt, 0,8 prosent av elevene krysser av for hver av de tre skolene. I sammenligningen av elevenes svar må det tas hensyn til skolenes ulike størrelse. For eksempel har Holtet skole mange færre plasser og tilbud om færre utdanningsprogram enn Kuben.

Hvis vi sammenligner resultatene fra spørsmål 6 med svarene på spørsmål 4 får vi en interessant sammenligning. Tabell 7.1 viser fordelingene på de to spørsmålene og forskjellene mellom de to fordelingene for hver skole.

Tabell 7.1 Fordelinger på spørsmål om høyest ønsket skole og skole angitt som førstevalg i søknadsskjemaet. Prosent.

Skole	Spørsmål 6: Hvilken skole vil du helst gå på	Spørsmål 4: Hvilken skole satte du øverst på lista	Differanse i pro- sentpoeng mellom spørsmålene 6 og 4
Bjerke	5,6	4,7	0,9
Hartvig Nissens skole	3,3	2,8	0,5
Kongshavn	1,8	1,3	0,5
Hersleb	1,0	0,6	0,4
Fyrstikkalleen	4,8	4,5	0,3
Bjørnholt	0,8	0,5	0,3
Stovner	0,9	0,7	0,2
Foss	4,5	4,4	0,1
Hellerud	1,0	0,9	0,1
Ulsrud	0,8	0,9	-0,1
Oslo katedralskole	3,3	3,4	-0,1
Ullern	4,5	4,6	-0,1
Persbråten	0,7	0,9	-0,2
Etterstad	0,8	1,0	-0,2
Holtet	0,6	0,8	-0,2
Blindern	2,7	3,0	-0,3
Kuben	10,6	10,9	-0,3
Oslo handelsgymnasium	2,6	2,9	-0,3
Elvebakken	11,5	12,0	-0,5
Edvard Munch	9,4	9,9	-0,5
Lambertseter	10,9	11,4	-0,5
Valle Hovin	6,4	7,1	-0,7
Nydalen	7,2	9,1	-1,9
Annen skole	4,5	1,8	2,7
N= (100 %)	2104	2114	

Det er ni skoler der en større andel elever sier at de helst vil gå, enn andelen som sier de satt skolen øverst på sin ønskeliste. De resterende 14 skolene har høyere andeler elever som sier de har satt skolen øverst på lista i forhold hvilken skole de helst ville gå på. Svarene på spørsmål 6 korresponderer godt med svarene på spørsmål 4 på den måten at skolene som er markert ofte på spørsmål 6, rangerer også høyt på spørs-

mål 4, og tilsvarende når det gjelder lite søkte skoler.⁸⁶

Nydalen er den skolen med størst differanse mellom den skolen søkerne satte øverst på lista og den skolen de helst vil gå på, noe vi straks kommer tilbake til. Vi ser av tabell 7.1 at 4,5 prosent av elevene sier de helst vil gå på en annen skole enn de offentlige videregående skolene i Oslo,

⁸⁶ Korrelasjonen (Pearsons korrelasjonskoeffisient) er 0,82, hvilket indikerer sterkt samsvar i svarene på de to spørsmålene. Dersom det var perfekt samsvar mellom ønsket skole og søkt skole, ville denne koeffisienten vært 1,0.

mens bare 1,8 prosent sier at de har satt opp en annen skole på søknadsskjemaet. Noe av forskjellen kan skyldes at de private skolene søkes utenfor inntaket til de offentlige videregående skolene i Oslo.

En undersøkelse av om elevene søker taktisk ville kreve flere opplysninger (søkte utdanningsprogram og lavere prioriterte skoler) og kobling mellom søkerdata og spørreskjemadata. Vi har utforsket elevenes markering av Nydalen litt nærmere, ettersom denne skolen har størst differanse i svarene på de to spørsmålene. Utover hva en kan lese av tabellen var det 192 respondenter som førte Nydalen opp som førsteønske, men bare 130 som markerte denne som skolen de aller helst ville gå på.⁸⁷ Det er vanskelig å se noe klart mønster i hvilke skoler resten av de som hadde Nydalen øverst på skjemaet, anga at de helst ville gå på. Vi finner en blanding av sterkt og mindre sterkt søkte skoler. Med tilgjengelige data er det vanskelig å forklare differansen i svarene på de to spørsmålene.

Forholder vi oss bare til de som har oppgitt offentlige skoler på begge spørsmål, finner vi at 83 prosent har identiske svar på de to spørsmålene, mens 17 prosent har forskjellige svar. Vi kan ikke trekke konklusjoner om taktisk søkning på dette grunnlaget, men konstatere at den skolen søkerne fører opp som førsteprioritet ikke alltid er den skolen de aller helst vil gå på.

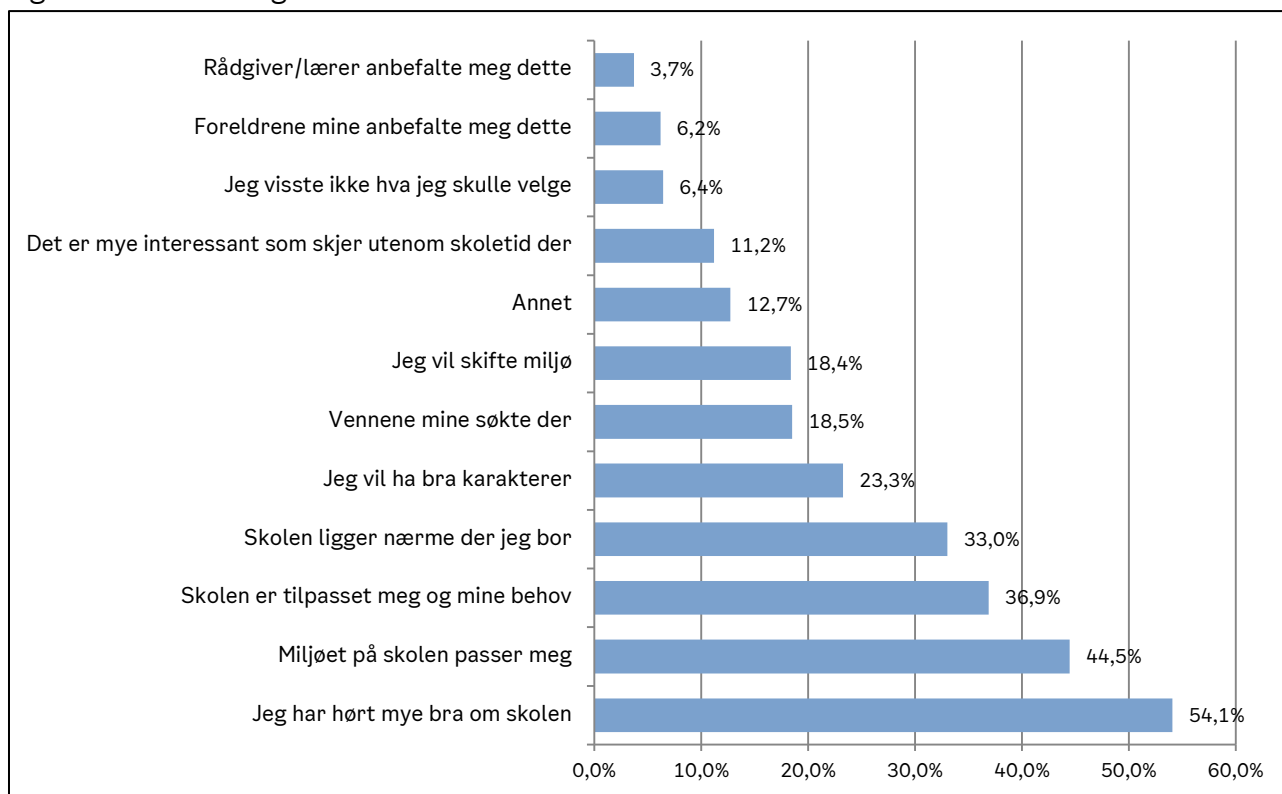
7.2.7 Hvorfor valgte du denne skolen?

Når elevene blir bedt om å svare på hvorfor de valgte den skolen de gjorde, har over halvparten av elevene kryssset av for «Jeg har hørt mye bra om skolen». Minst en av

tre markerte «*Miljøet på skolen passer meg*», «*Skolen er tilpasset meg og mine behov*» og «*Skolen ligger nærme der jeg bor*». De to mest vektlagte utsagnene tilsier at skolens rykte er ganske viktig for søkerne.

⁸⁷ Når prosentandelene likevel er nokså like i de to kolonnene i tabell 7.1, er det fordi andre enn de elevene som hadde Nydalen øverst i søknadsskjemaet, rangerte den som den skolen de helst ville gå på.

Figur 7.5 Hvorfor valgte du denne skolen?



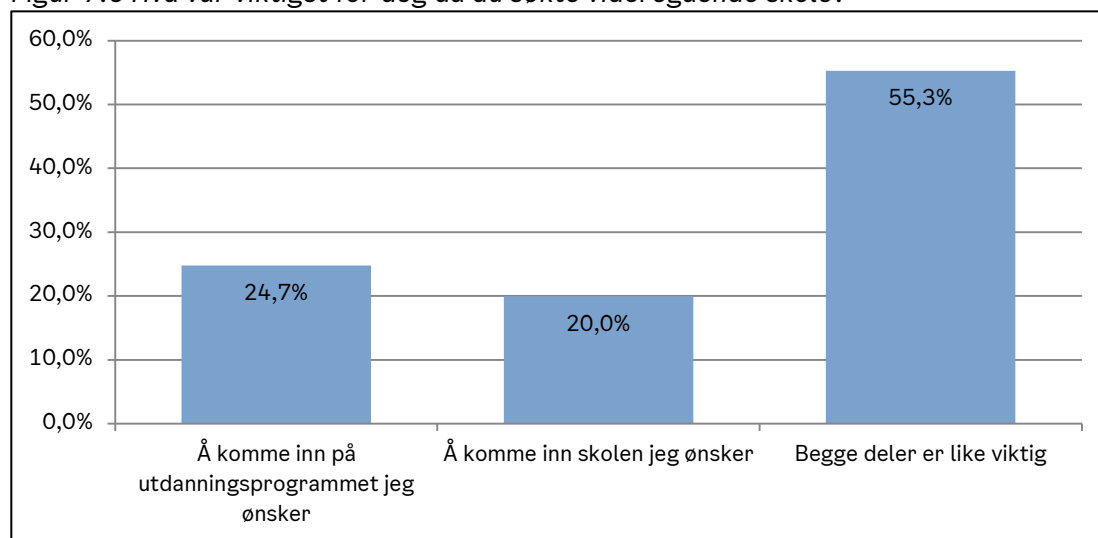
Det at så mange krysser av for avstand til skolen er interessant, når vi også vet at mange elever ønsker seg til populære skoler i sentrum. Samtidig sier nesten en av fem at de vil skifte miljø. Det er få som krysser av for at «rådgiver/lærer anbefalte meg dette», og at «foreldrene mine anbefalte meg dette» som forklaring på hvorfor de valgte skolen som førsteprioritet.

7.2.8 Hva var viktigst for deg da du søkte videregående skole?

På spørsmål om hva som var viktigst for dem da de søkte på videregående, om det var å komme inn på utdanningsprogrammet, på en bestemt skole eller begge deler svarer hver fjerde elev at utdanningsprogrammet var viktigst. Hver femte elev svarer at å komme inn på den skolen de ønsker er viktigst. Det er imidlertid svaret «Begge deler er like viktig» som får størst tilslutning. Over halvparten svarer begge deler er like viktig.

Inntaksutvalget

Figur 7.6 Hva var viktigst for deg da du søkte videregående skole?

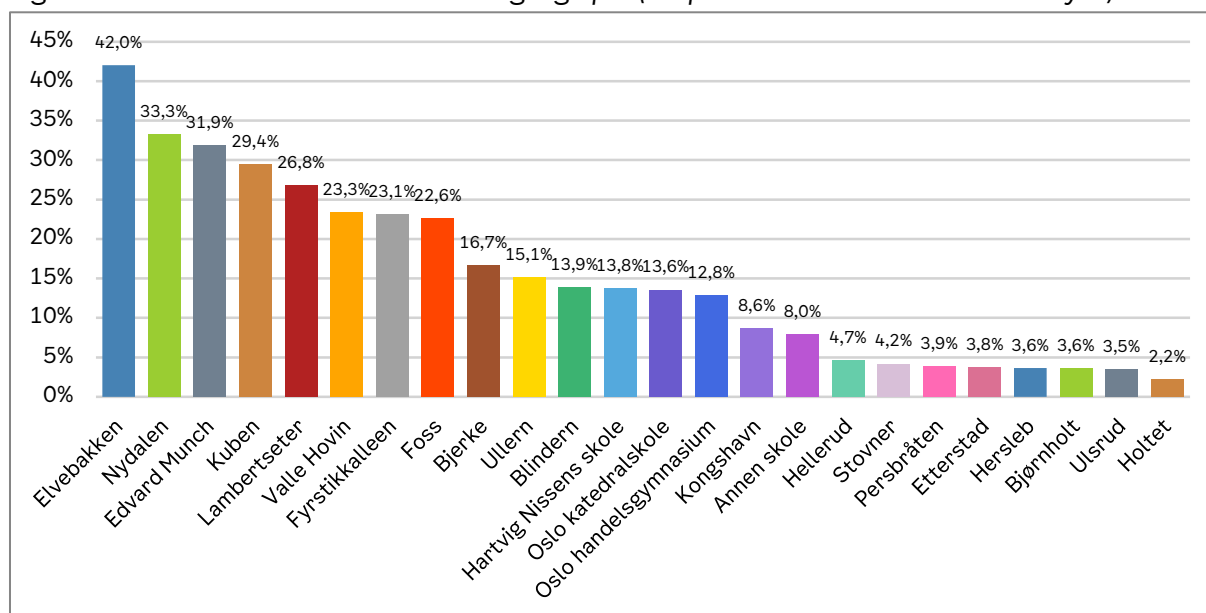


7.2.9 Hvilke offentlige skoler i Oslo kan du tenke deg å gå på?

Svarene på spørsmålet (se figur 7.7) viser at det er noen skoler som skiller seg ut som mer populære enn andre. Elvebakken, Nydalen og Edvard Munch har alle over 30 prosent av elevene krysset av for at de ønsker å gå på.

Det er åtte skoler der færre enn fem prosent av elevene markerer at de kunne ønske å gå (Bjørnholt, Etterstad, Hersleb, Hellerud, Holtet, Persbråten, Stovner og Ulsrud). Blant disse finnes skoler med få plasser, som Holtet i sammenligning med Kuben.

Figur 7.7. Hvilken skole kan du tenke deg å gå på? (respondentene kan sette flere kryss)

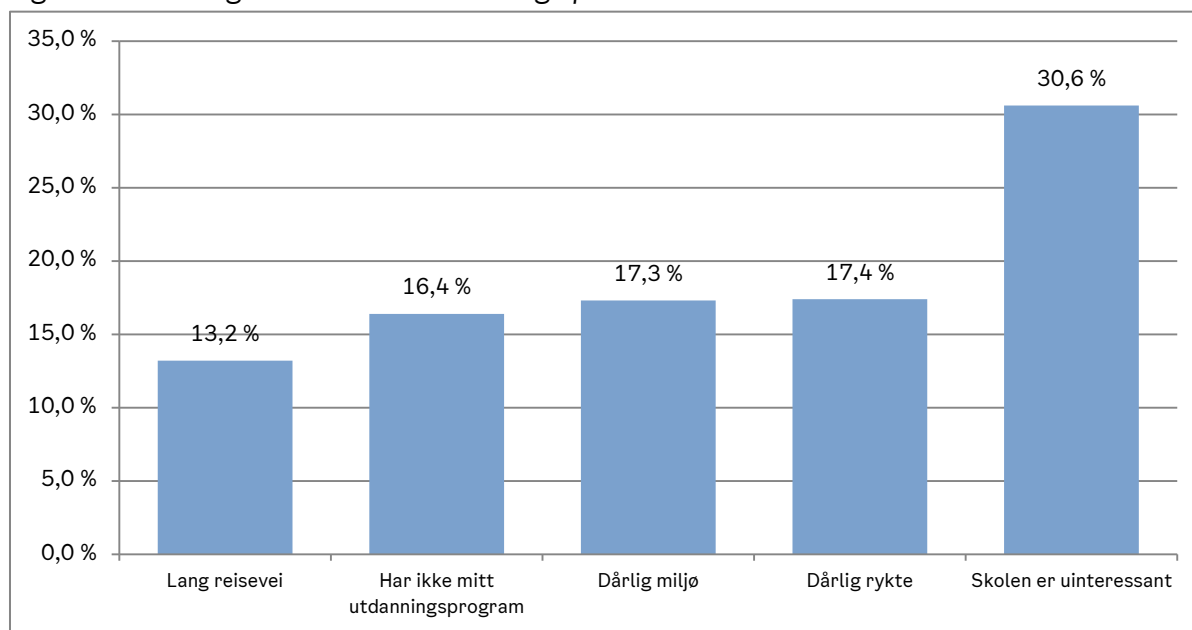


7.2.10 Hva er grunnen til at du ikke vil gå på skolene?

Nesten en tredjedel av elevene krysser av for «skolen er uinteressant» når de skal forklare hvorfor de ikke vil gå på skolene de ikke har krysset av for. Alternativene «dårlig rykte», «dårlig miljø» og «har ikke mitt

utdanningsprogram» er det rundt 17 prosent av elevene som markerer. Lang reisevei er det bare i overkant av 13 prosent som krysser av for. Kun 5 prosent av elevene oppgir at de ikke kjenner noen andre der som grunn til at de ikke vil gå på de aktuelle skolene.

Figur 7.8. Hva er grunnen til at du ikke vil gå på skolene?

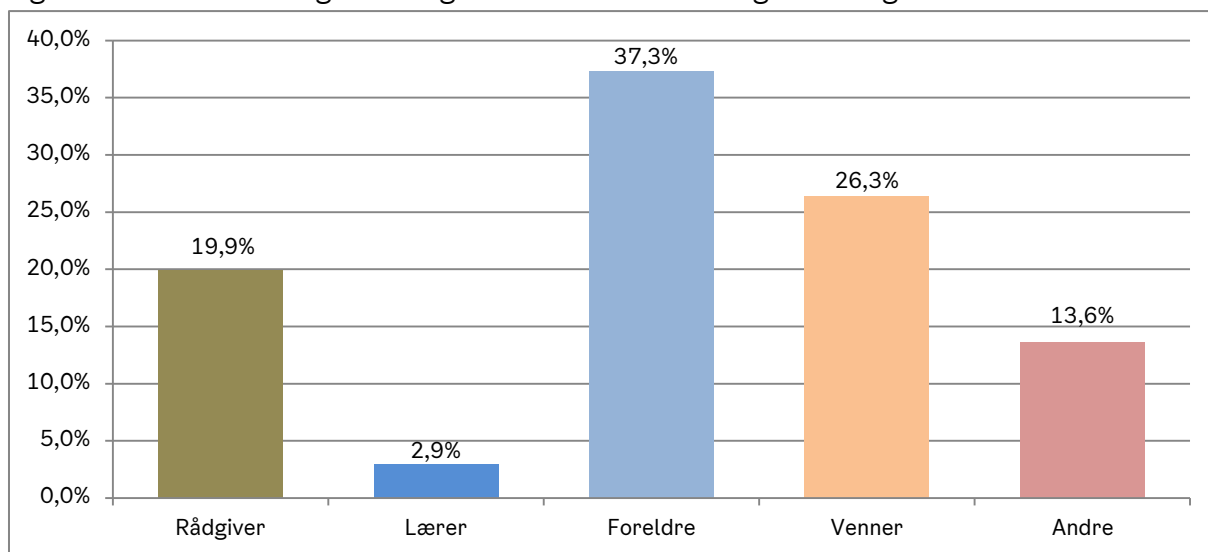


7.2.11 Hvem var viktigst for deg å snakke med da du valgte videregående skole?

I motsetning til spørsmålet om hvorfor de valgte den aktuelle skolen, der kun seks prosent av elevene krysset av for at det var foreldrene som anbefalte dem dette, svarer den største andelen av elevene, over 37

prosent, at foreldrene var den viktigste for dem å snakke med da de skulle velge videregående skole. Nest viktigste å snakke med for elevene var venner. Over en av fire krysser av for dette. Rådgiver på skolen er viktigst å snakke med for om lag 20 prosent i forbindelse med valg av videregående skole.

Figur 7.9. Hvem var viktigst for deg å snakke med da du valgte videregående skole?



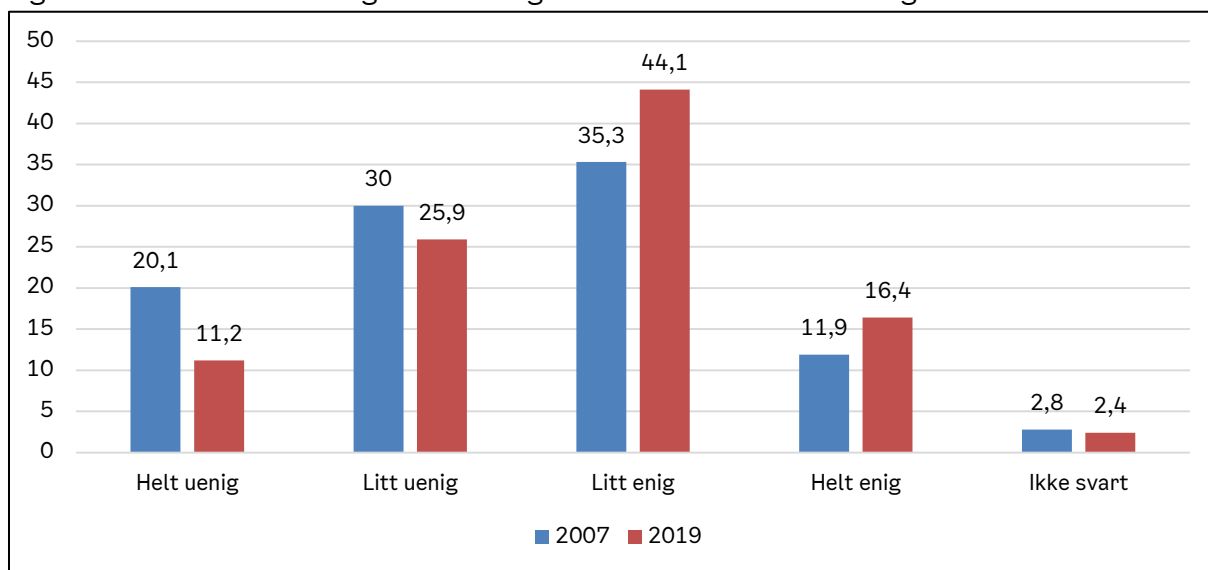
7.2.12 Inntaksordningen til videregående skoler i Oslo er rettferdig.

Hvor enig er du i dette utsagnet?

Av de drøye 2 000 respondentene svarer 61 prosent at de er helt eller litt enige i at inntaksordningen i Oslo er rettferdig. 37 prosent sier seg helt uenig eller litt uenig i utsagnet, mens drøyt 2 prosent ikke har svart. Figur 7.10 gjengir svarene fra 2019 samt svarene fra en undersøkelse i 2007

hvor det samme spørsmålet ble stilt (Lødding & Helland 2007, side 118). En viktig forskjell er at respondentene i 2007 uttalte seg om en annen inntaksordning. Den gang var Oslo delt inn i fire regioner, med fortrinn for elever fra samme region til 50 prosent av plassene ved hver skole, mens de øvrige plassene ble fordelt etter byomfattende karakterkonkurranse.

Figur 7.10. Er inntaksordningen til videregående skoler i Oslo rettferdig? Prosent.



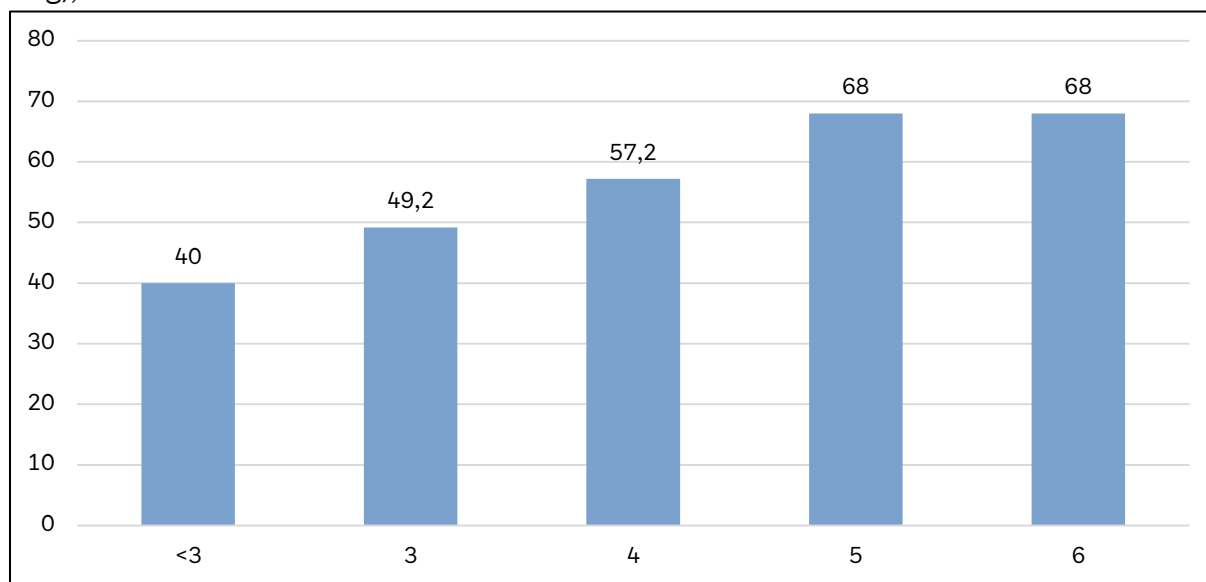
Den økte andelen som bekrefter at inntaksordningen er rettferdig (helt eller litt enig) i

2019 sammenlignet med i 2007, er statistisk pålitelig. Som i 2007 vil vi også under-

søke om svarene på dette spørsmålet varierer med elevenes karakterer. Dette er fremstilt i figur 7.11. Vi har slått sammen

karakterene 1 og 2 på grunn av små tall og betegnet denne kategorien som mindre enn 3.

Figur 7.11. Bekreftelse på spørsmål om dagens inntaksordning er rettferdig (helt eller litt enig), etter elevenes forventede karaktersnitt. Prosent.

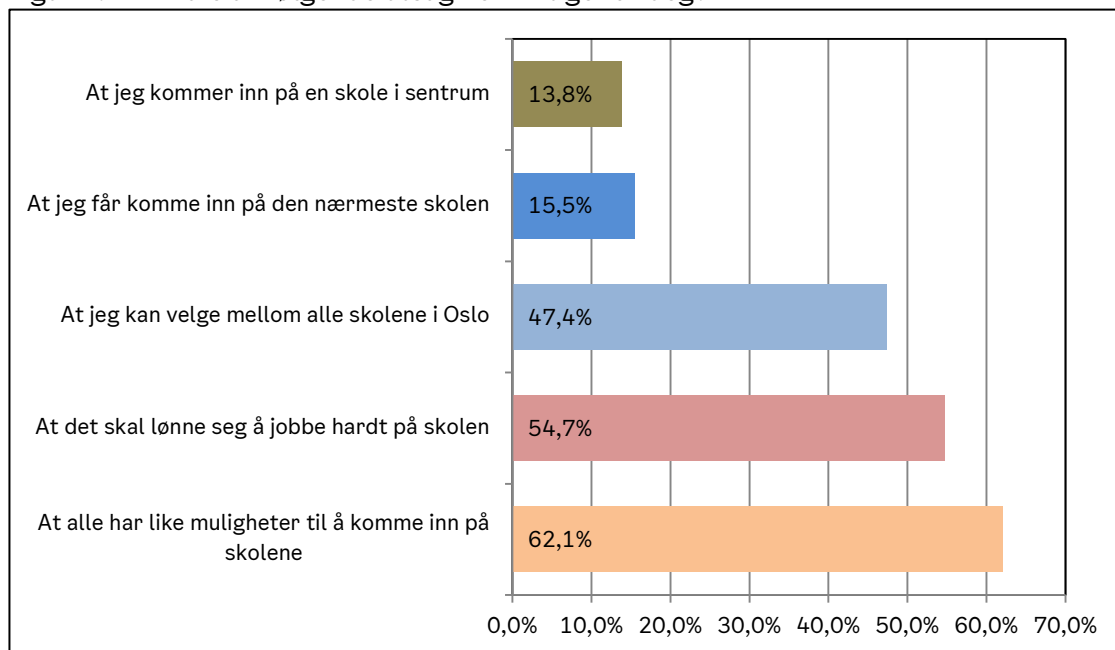


Forskjell etter karakterer i andeler som er enige i utsagnet er statistisk pålitelig. Det samme mønsteret kom frem i undersøkelsen i 2007, hvor respondentene med de høyeste karaktersnittene oftere var enige i at bare karakterer bør avgjøre om en får komme inn på den skolen en ønsker, sammenlignet med respondentene med et snitt på 2- og 3-tallet (Lødding & Helland 2007, side 42).

7.2.13 Hva er viktig for deg?

Elevene ble spurt om hva som er viktigst for dem når de skal søke plass i videregående skole. Over 62 prosent sier at det er viktig for dem at «alle har like muligheter til å komme inn på skolene». Over halvparten sier at det skal lønne seg å jobbe hardt på skolen. Det er viktig for nesten halvparten at de kan velge mellom alle skolene i Oslo. Det er ikke like mange, henholdsvis 16 og 14 prosent som krysser av for at «jeg får komme inn på den nærmeste skolen», eller at «jeg kommer inn på en skole i sentrum».

Figur 7.12 Hvilke av følgende utsagn er viktige for deg?



7.2.14 Elevundersøkelse fra 2015

En tidligere undersøkelse gjennomført av Utdanningsetaten hadde som ambisjon å avdekke blant annet hvilke faktorer elevene vektlegger mest ved valg av skole. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2015, og spørreskjema ble sendt ut til alle Vg1 elever i Osloskolen. Det kom inn 1.333 svar, en svarprosent på om lag 22 prosent.⁸⁸

På spørsmål om hvilke tre faktorer som var viktigst da de bestemte seg for hvilken skole de skulle sette opp som førstevalg, markerte over halvparten av Vg1-elevene skolens utdanningsprogram. Beliggenhet ble oppgitt som viktig av 44 prosent av elevene for valg av skole. I en utdypning av dette kom det frem at det viktigste var at skolen var i nærheten av hjemmet og nær kollektivtransport. Det var ikke like viktig at skolen lå i Oslo sentrum i seg selv.

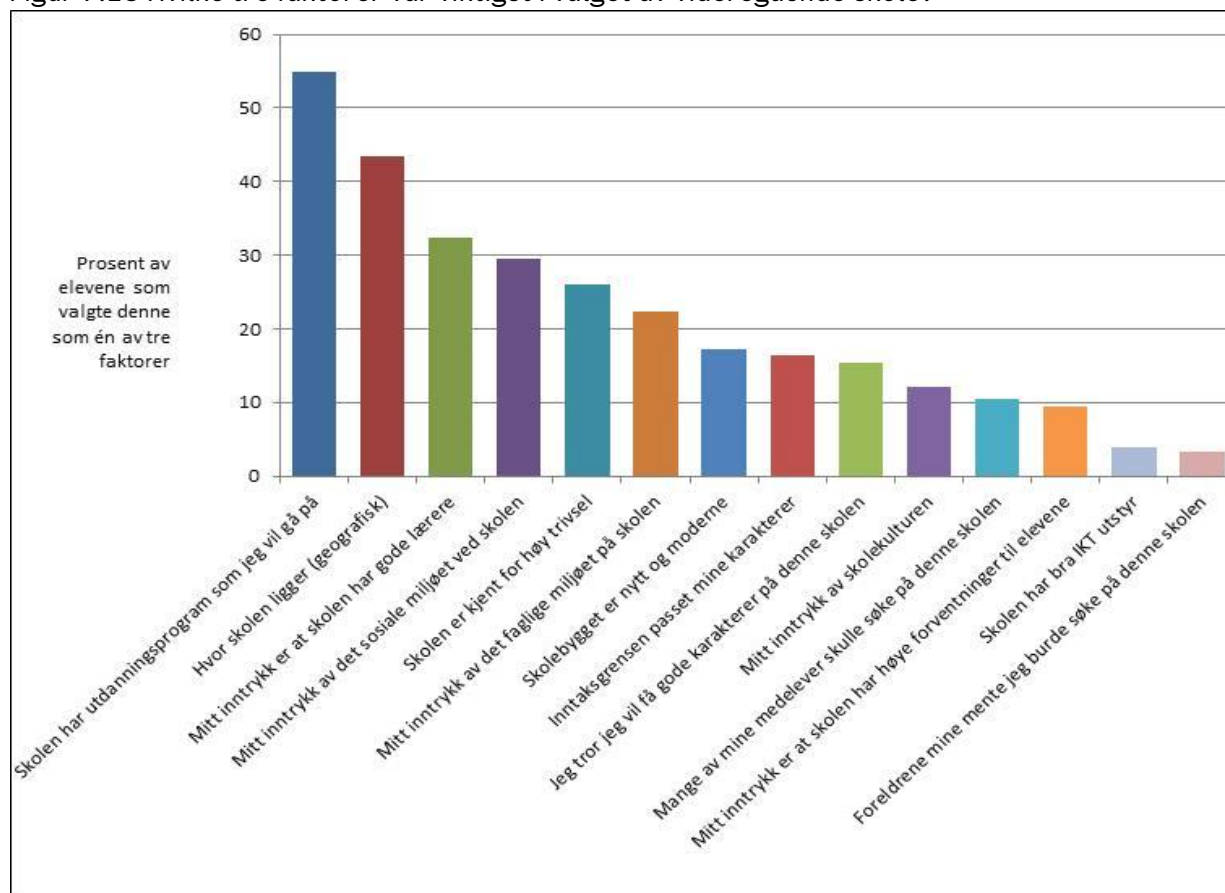
Blant de som markerte skolens sosiale miljø, la nesten en av tre vekt på at «venner skulle gå her» som viktig for valget. 54 prosent svarte at «jeg ville bytte miljø» som en viktig faktor.

Elevene rangerte råd fra foreldre lavest blant de viktige faktorene for det konkrete valget. Rådgiver ble vurdert høyt som informasjonskilde. Førstevalg av skole syntes å ha en viss betydning for hva elevene oppga som de viktigste faktorene. Elevene uttrykte svært varierende meninger om hva som er viktig både faglig og sosialt. Dette kan være et argument for at Oslo trenger et bredt tilbud av ulike skoler.

Likhetspunkter med utvalgets undersøkelse fra våren 2019 er vektleggingen av utdanningsprogram, og hvor liten betydning foreldre oppfattes å ha for det konkrete skolevalget. Medelever eller venners valg og sjansen til å skifte miljø trer også frem i begge undersøkelsene. Betydningen av at skolen ligger i sentrum er relativt sjelden markert i besvarelsene fra begge undersøkelsene.

⁸⁸ Svar foreligger fra elever i alle bydeler og alle de videregående skolene, men det er store variasjoner i antall og andelen svar mellom skolene. Det er stor overvekt av svar fra elever ved studie-spesialisering (914), elektrofag (100) og helse- og oppvekstfag (84).

Figur 7.13 Hvilke tre faktorer var viktigst i valget av videregående skole?



7.2.15 Oppsummering

Det er betydelige forskjeller i hvor populære de videregående skolene i Oslo er. Dette er åpenbart ut fra elevenes svar på hvor de ønsker å gå og hva de satte øverst på søknadsskjemaet. Svarene er i overensstemmelse med dokumentasjonen i inntaksmeldingen fra Oslo kommune som omfattet det aktuelle avgangskullet fra grunnskolen. Når elevene begrunner hvorfor de har søkt den angitte skolen, fremstår skolens rykte som ganske avgjørende. Dette bekreftes også i svar på spørsmål om hvorfor de ikke ønsker å gå på bestemte skoler. Å få plass på høyest prioriterte utdanningsprogram er viktig for flere enn å få plass på ønsket skole, men flertallet vektlegger begge deler. Både for-

eldre, venner og dernest rådgivere fremstår som viktige samtalepartnere, selv om foreldres og rådgivers anbefaling sjelden var grunnen til det konkrete valget av skole. For dette spilte det en større rolle hvor venner og medelever søkte.

Om dagens inntaksordning mener et klart flertall at den er rettferdig. De som forventer et karaktersnitt over 5, samtykker i langt større grad enn de som forventer snitt på 3 eller lavere. Oppslutningen om gjeldende inntaksordning er klart sterkere enn i 2007, da samme spørsmål ble stilt til samme målgruppe om inntaksordningen som kombinerte hensyn til regiontilhørighet og karakterer. Et flertall av respondentene mener det skal lønne seg å jobbe hardt, og enda flere mener det er viktig at alle har like muligheter for å komme inn på skolene. At

en kan velge mellom alle skoler er viktig for nesten halvparten av respondentene.

7.3 Rådgiverstemmen

Elever i grunnopplæringen har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkesvalg og sosiale spørsmål. Gjennom sosialpedagogisk rådgiving og utdannings- og yrkesrådgiving skal eleven få hjelp til å finne seg til rette på skolen og til å ta beslutninger knyttet til framtidige yrkes- og utdanningsvalg.

Utdannings- og yrkesrådgivingen innebærer blant annet rett til rådgiving og veiledning om:

- valg av utdanning og yrker
- informasjon om utdanningsveier i Norge og andre land
- arbeidsmarkedet nasjonalt og internasjonalt
- å bruke ulike rådgivingsverktøy

Utdannings- og yrkesrådgivingen skal hjelpe elevene til å bli bevisste på sine egne verdier, interesser og forutsetninger og øke deres evne til å gjøre gode utdannings- og yrkesvalg. Rådgiverne skal også hjelpe elevene med å vurdere konsekvenser av valgene de gjør og de skal forebygge feil valg av utdanning eller yrke, fremgår det på Utdanningsdirektoratets hjemmeside.⁸⁹

7.3.1 Deltakelse

Rådgivere på skolene har en viktig rolle i å veilede elevene i ungdomsskolen om forhold knyttet til elevenes valg av videregående opplæring. I spørreundersøkelsen utvalget sendte ut til alle 10. klassene (se kapittel 7.2) sier en av fem elever at rådgiveren var den viktigste å snakke med da de valgte videregående skole. Samtidig var det kun 3,7 prosent av elevene som svarte at det var

rådgiveren (eller læreren) som anbefalte den skolen de endte opp med å søke på.

Siden rådgiverne snakker mye med elevene på slutten av ungdomsskolen og i den perioden de skal velge videregående skole, kjenner de godt til inntaksordningen og til elevenes muligheter og spørsmål når de skal søke. Det var derfor viktig for inntaksutvalget å høre hva rådgiverne mener om dagens inntakssystem i Oslo og om de har tanker om hvilke behov inntaksmodellen for videregående opplæring bør ivareta.

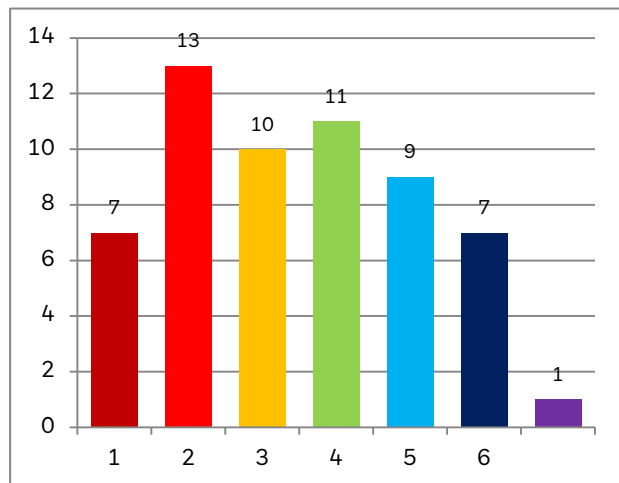
En kort spørreundersøkelse ble sendt ut til alle rådgivere i ungdomsskolene og de videregående skolene i Oslo. Undersøkelsen ble sendt ut til 215 rådgivere i september 2019. Til sammen 58 rådgivere svarte, 28 fra ungdomsskolen og 30 fra videregående. Med en samlet svarprosent på 27, kan vi kanskje anta at det først og fremst er rådgiverne som er særlig engasjert i spørsmålene, som har svart.

7.3.2 Syn på inntaksordninger

Rådgiverne ble spurt om hvor godt de mener dagens inntakssystem fungerer. De ble bedt om å krysse av på en skala fra 1 til 6 der 1 er «i svært liten grad». Svarene fordeler seg relativt jevnt langs denne skalaen.

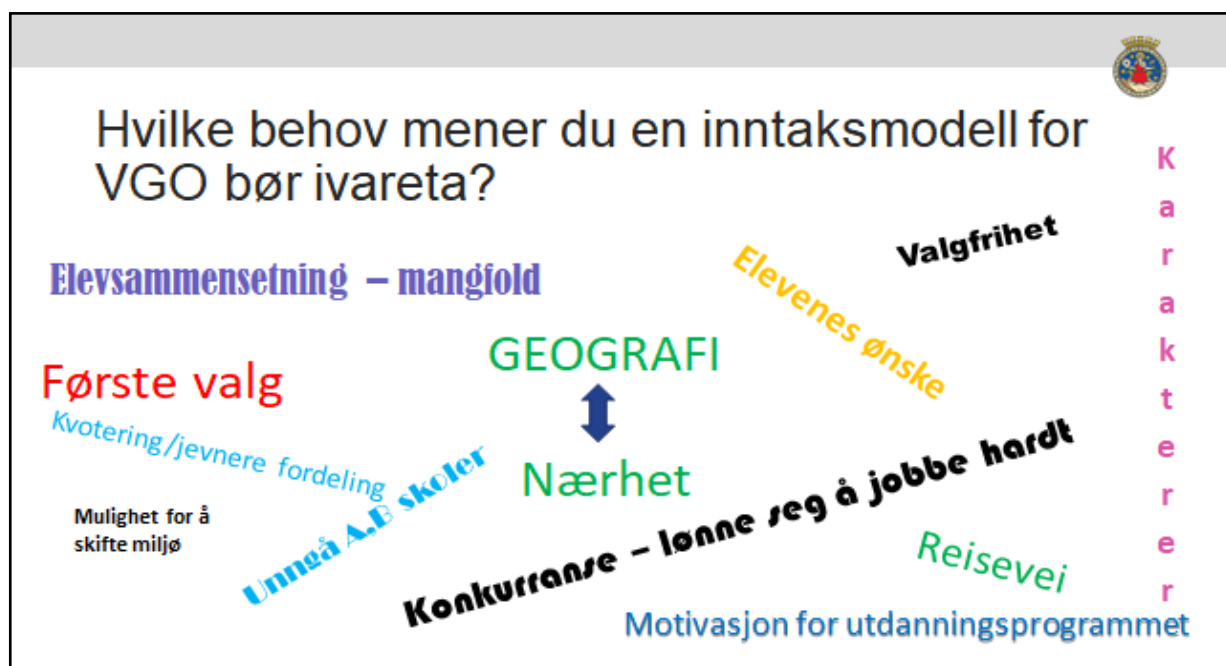
⁸⁹ file:///C:/Users/py07/Downloads/hva-er-radgiving.pdf

Figur 7.14. Alt i alt, hvor godt mener du dagens inntakssystem fungerer (1= i svært liten grad, 6= i svært stor grad)



Det er skåren «2» som får flest stemmer langs skalaen. Ytterpunktene «1» og «6» får like stor oppslutning. Deler vi mellom verdiene 1-3 og 4-6 er det omtrent like mange respondenter i hver gruppe (30 og 27). Kun en har svart «vet ikke». Dette viser at også blant rådgivere er det stor uenighet i spørsmålet om hvordan dagens inntakssystem fungerer.

Det andre rådgiverne blir bedt om å svare på er «Hvilke behov mener du en inntaksmodell for videregående opplæring bør ivareta?» Her blir rådgiverne spurt om de kan rangere dette i en prioritert rekkefølge fra en til tre.



På disse spørsmålene kom det frem en rekke ulike synspunkter. Mange går på å prioritere første valg, å sørge for mangfold ved skole- ne, å unngå A og B skoler, at elevene skal ha valgfrihet, at det må være konkurranse som

gjør at det skal lønne seg å jobbe hardt. Om geografi kom det frem ulike argumenter. Noen mener nærhet til hjemmet er viktig og bør vektlegges, mens andre argumenterer for at det skal være mulig for elevene å skif-

te miljø og gå på en skole et annet sted i byen.

Vi har prøvd å sortere svarene ut fra noen hovedkategorier. Når det gjelder spørsmålet om valg av modell, fritt skolevalg eller annen inntaksmodell har 16 satt som sin første prioritet at de foretrekker en modell med fritt skolevalg. 35 rådgivere har gitt uttrykk for at de foretrekker en alternativ modell. Fordelingen mellom svarene fra rådgivere i ungdomsskolen og i videregående skole er omtrent lik. Vi ser den samme tendensen i rådgivernes har svar på andre og tredje prioritet.

7.3.3 Oppsummering

Også rådgiverne er delt i spørsmålet om hvordan dagens inntakssystem fungerer, men et flertall av de rådgiverne som svarte, ønsker en alternativ modell til fritt skolevalg. En rekke ulike hensyn trekkes frem når rådgiverne uttrykker sin mening om hvilke behov modellen bør ivareta, inkludert prioritering av søkeres førstevalg og mangfold på skolene.

8 Analyser av fem simulerte modeller og en sjette modell.

I utvalgets mandat er et av oppdragene å «vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring i Oslo. Dette innebærer vurdering av dagens modell med karakterbasert inntak og alternative modeller.» Utvalget skal videre «på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget gjennomføre beregninger som viser sannsynlige resultater av de ulike modellene med hensyn til fordeling av elevene på skolene, eksempelvis ved kjøring av datasimuleringer.»

Ifølge mandatet for utvalgsarbeidet bør modellene vurderes ut fra elevenes valgfrihet og at de bidrar til:

1. at flest mulig skal fullføre og bestå opplæringen
2. en mer mangfoldig elevsammensetning ved alle de videregående skolene når det gjelder karakterer, levekår og kjønn
3. reduksjon av forskjeller mellom skolenes elevsammensetning med hensyn på sosioøkonomiske forhold
4. mindre press hos ungdom om å komme inn på de mest søkte skolene
5. at flest mulig skal komme inn på en ønsket skole

Punkt to og tre kan samlet leses som at utvalget skal vurdere modeller som reduserer skiller mellom skoler og bidrar til en mer heterogen elevsammensetting på alle Oslos

videregående skoler. Likefullt, elevenes mulighet til selv å velge skole, skal også gis vekt. Ellers er det viktig å ha et system som legger best mulig til rette for at flere fullfører og består videregående skole. Punktet om mindre press ser utvalget i sammenheng med påvisningen av at konkurransen som oppstår med karakterbasert inntak virker uheldig for jenters indre motivasjon, samt en stadig økning i selrapportert stress relatert til skolearbeid blant elever (Hopland & Nyhus 2016; Bakken 2018). Under punktet om at flest mulig skal komme inn på en ønsket skole, er det viktig for utvalget å drøfte forholdet mellom andelen elever som får oppfylt sitt første ønske av skole, og andelen elever som blir videresøkt til skoler de ikke har ført opp i søknaden.

Utvalget har identifisert fem modeller som har blitt simulert. I valget av mulige modeller er det i hovedsak et tilfældighetsprinsipp (loddtrekning) og kvotering (særlig av de mest utsatte søkerne) utvalget har ønsket å undersøke – i forskjellige kombinasjoner. Søkernes høyest prioriterte skoleønsker vektlegges i alle modellene.

I tillegg til de simulerte modellene har utvalget vurdert karakterprogresjonsmodellen som en aktuell modell ut fra kriteriene i mandatet. I NOU 2019:3 *Nye sjanser – bedre læring* ble denne progresjonsmodellen lansert som et alternativ til karakterbasert inntak i og rundt store byer inkludert Oslo, hvor det er sterk konkurranse om elevplas-

sene på de mest populære skolene. Beskrivelsen av modellen med analyser og konkretiseringer har fått plass helt til slutt i dette kapitlet.

Oslo kommune ved Utdanningsetaten gjennomfører de årlige inntakene til videregående skoler i Oslo. Programvaren som Utdanningsetaten bruker, er utviklet av IST (International Software Technology). VIGO IKS er et interkommunalt selskap som ivaretar utvikling og forvaltning av fylkenes felles IT-systemer i videregående opplæring. VIGO IKS har en driftsavtale med IST, men det er det enkelte fylke som er ansvarlig for å gjennomføre sitt inntak. For å gjennomføre datasimuleringene inngikk Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap en avtale med IST for å gi utvalget tilgang til resultatene fra ønskede simuleringer. Kompetansen i IST har vært helt nødvendig for å kunne gjennomføre simuleringene av de fem identifiserte modellene.

Simuleringene har vært gjort med reelle søkerdata til videregående skoler i Oslo for skoleåret 2018-19. Det er bare søkingen til videregående trinn 1 (Vg1) og kun førsteinntaket som har blitt simulert. Alle søkerne som ikke har kommet inn på sitt førsteønske, har blitt plassert på venteliste på høyere ønsker. Andreinntaket er imidlertid ikke simulert, siden dette er avhengig av søkerens svar på resultatene fra førsteinntaket og ikke mulig å simulere.

Inntaket i Oslo foregår i samsvar med statlig forskrift til opplæringsloven som beskrevet i Kapittel 2. Inntaket kan beskrives i følgende to trinn:

Trinn 1 i inntaksprosessen:

Uavhengig av de fem modellene skjer plassering på utdanningsprogram og programområde etter karakterer i samsvar med statlig forskrift. Dette innebærer at søkere med høyere poengsum tas inn før søker med lavere poengsum til de plassene som er avsatt per utdanningsprogram. Vurdering av statlig forskrift ligger utenfor Inntaksutvalgets mandat.

Trinn 2 i inntaksprosessen:

Når søkerne er plassert på utdanningsprogram etter karakterer, fordeles de inntatte søkerne på de skolene som tilbyr utdanningsprogrammet, etter ulike prinsipper som beskrevet i de ulike modellene nedenfor. Det er prinsippene for fordeling av skoleplasser på hvert utdanningsprogram som vurderes av Inntaksutvalget.

8.1 Valg av modeller

I arbeidet med å definere de inntaksmodellene som er simulert, har utvalget tatt utgangspunkt i nasjonal og internasjonal forskning på dette området og fra eksempler på inntakssystemer i andre byer og andre land. Utvalget har i utvalgsmøtene fått presentert alternative måter å organisere inntak på. Marianne Nordli Hansen presenterte i Utvalgsmøte 14. februar 2019 ulike loddmodeller og noen eksempler på prestasjonskvotering, der søkerne deles inn i ulike nivåer etter prestasjon. Utvalget har også fått presentert inntaksmodellen som ble foreslått videre utredet av Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3. *Nye sjanser – bedre læring*), i utvalgsmøte 2. april 2019.

I kapittel 5 viser utvalget til at en systematisk litteraturgjennomgang om bruk av

loddtrekning i inntakssystemer i ulike land (Stasz & van Stolk 2007) identifiserte ulike utdanningsnivå og ulike formål med bruken av et slikt tilfeldighetsprinsipp i fordelingen av skole- eller studieplasser. I USA var loddtrekning en del av et mer omfattende skolevalg-program som også involverte styrking av et mangfold av tilbydere med støtte fra offentlige midler (*voucher-* og *charter-*ordninger). I Sverige ble tilfeldig tildeling av skoleplasser i oversøkte skoler brukt i noen kommuner, men virkningene av dette loddtrekningsprinsippet har ikke vært evaluert. I New Zealand var en slik ordning rettet mot å hindre overbelastning og administrere inntaket på rettferdig og etterrettelig vis.

Loddtrekning anvendes flere steder som inntakskriterium og blir av dem som bruker det, ansett som en rettferdig og nøytral måte å fordele elevplasser på. Derfor har det vært viktig for utvalget å se resultatene fra en simulering av en ren loddtrekningsmodell (modell 2).

Utvalget har også ønsket å utrede en modell der en del av inntaket gjøres etter et tilfeldighetsprinsipp (loddtrekning) samtidig som majoriteten av søkerne plasseres etter et byomfattende karakterbasert inntak på samme måten som i dag. Modell 5 er en slik hybridmodell.

Utvalget ønsket å undersøke hvordan en mer aktivt kan beskytte søkere med de laveste grunnskolepoengene innenfor et ellers byomfattende karakterbasert inntak. Dette ble konkretisert som å sikre plass på høyest prioriterte skole for de søkerne som tilhører de 10/20 prosent lavest presterende søkerne (modell 3). Forslaget begrunnes med henvisning til frafallsforskning, sammenheng mellom grunnskolepoeng og gjennomføringsgrad og resultater av to inntaksevalueringer (Lødding 2004; Lødding & Helland 2007). Utvalget mener det er viktig å under-

søke ved hjelp av simuleringer, hvordan ulike modeller vil slå ut for de svakest presterende og dermed de mest frafallsutsatte blant søkerne, og hvordan dette vil påvirke fordelingen totalt.

Både for modell 3 og modell 5 har utvalget lagt til grunn at disse kan bidra til mer sammensatte elevgrupper karaktermessig på skolene, samtidig som fordeler med et byomfattende karakterbasert inntak beholdes. Modellene åpner dessuten for at elever med lave grunnskolepoeng får sjansen til å komme inn på skolen de ønsker mest, samtidig som det vil lønne seg for majoriteten av elevene å få gode karakterer i grunnskolen.

Utvalget har undersøkt om det å få innfridd sitt førstevalg kan ha betydning for motivasjon og dermed påvirke frafallet. Det er dokumentert at søkere som ikke kommer inn på sitt førstevalg av utdanningsprogram, har høyere sannsynlighet både for å ha sluttet og for å ha gjennomført videregående opplæring uten å bestå etter fem år, enn de som får innfridd sitt førstevalg av utdanningsprogram⁹⁰.

Andelen som hadde bestått et videregående løp var betydelig høyere blant ungdommene som fikk oppfylt sitt førstevalg av utdanningsprogram (69 prosent) enn blant de som kom inn på lavere prioritert utdanningsprogram (49 prosent). En del av forskjellen kan forklares med bakgrunnsvariabler, ikke minst forskjeller i karaktergrunnlag fra grunnskolen mellom de som får innfridd sitt førstevalg av utdanningsprogram og de som ikke får det. NIFU beregnet derfor en estimert sannsynlighet for å bestå videregående opplæring, kontrollert for andre bakgrunnsvariabler og grunnskole- og ramme-faktorvariabler. Resultatet var at sannsynligheten for å ha bestått videregående opp-

⁹⁰ Markussen m.fl. (2008).

læring etter 5 år likevel var 5 prosentpoeng høyere for den gruppen som fikk innfridd sitt førstevalg av utdanningsprogram enn for den gruppen som ikke fikk det. Dette betyr at innfrielse av førstevalg av utdanningsprogram har en selvstendig positiv effekt på tilbøyeligheten til å gjennomføre og bestå videregående opplæring.

Utvalget konstaterer at forskningen ikke er entydig om betydningen av å få innfridd det høyest prioriterte skoleønsket for prestasjonsutvikling eller gjennomføring. I spørreundersøkelsen blant rådgivere var dette ofte nevnt som et behov en inntaksmodell bør ivareta. Utvalget ønsket å simulere en modell der førstevalget til skole skal bety mer (modell 4).

8.1.1 Modell 1: Karakterer

I denne modellen er skoleplassering bestemt etter grunnskolepoeng som i dagens system. Forskjellen fra dagens modell er at modell 1 er såkalt «fylkesvist inntak» og ikke «skolevist inntak» som definerer dagens inntaksmodell. «Fylkesvist inntak» ble praktisert i Oslo til og med inntaket til 2013-14 og deretter erstattet av «skolevist inntak». Fylkesvist inntak betyr at søkere som har kommet inn på et utdanningsprogram i trinn 1, vurderes først på tilhørende skoleønsker. Søkerne videresøkes til andre skoler på samme utdanningsprogram hvis de har for lav poengsum for inntak til ønskede skoler. Konsekvensen er at søkeren aldri vurderes for inntak på lavere prioriterte utdanningsprogram hvis den har kommet inn på et høyere prioritert utdanningsprogram, selv om søkeren ikke fikk oppfylt noen av sine skoleønsker til dette utdanningsprogrammet. «Fylkesvist inntak» vektlegger altså valg av utdanningsprogram mer enn valg av skole, når det ikke lar seg gjøre å oppfylle begge deler.

8.1.2 Modell 2: Loddtrekning

I modell 2 simuleres inntaket til skoler etter loddtrekning. Loddtrekning foregår blant alle de søkerne som har konkurrert seg inn på utdanningsprogrammet. Alle inntatte til utdanningsprogrammet rangeres ved at de tilfeldig blir tildelt et rangeringsnummer. Først plasseres søker med rangeringsnummer 1 på skole i henhold til sine skoleønsker. Så plasseres nummer 2 på samme måte og så videre. De som har for lavt rangeringsnummer til å få plass på sine skoleønsker på det utdanningsprogrammet de har kommet inn på, blir videresøkt til skoler med ledig kapasitet, etter rangeringsnummer.

Søkerne skal alltid forsøkes plassert på høyest mulig skoleønske. Det er foretatt to simuleringer med denne modellen for å illustrere at loddtrekning gir ulike resultat hver gang.

8.1.3 Modell 3: Kvotering av søkere med svake karakterer

I denne modellen blir søkere med svake karakterer plassert først, før andre søkere blir plassert på skolene, men etter at alle søkerne er plassert på utdanningsprogram. For elever med de svakeste resultatene fra grunnskolen tyder forskningen på at det ofte finnes flere utfordringer, både innenfor og utenfor skolen. Med lave grunnskolepoeng er sjansene dårligere for gjennomføring. Det er uheldig om svaktpresterende elever i tillegg må gå på en skole de ikke har valgt og ikke ønsker å gå på. Utvalget ønsket derfor å simulere en modell der de 10 prosent og 20 prosent med lavest grunnskolepoengsum av alle ordinært inntatte til alle ordinære Vg1, får skoleønsket innfridd før de andre som er tatt inn på utdanningsprogrammet. Kvoteringen omfatter bare søkerens høyeste skoleønske til det programområdet som søke-

ren har konkurrert seg inn på i trinn 1 i inntaksprosessen.

Kun 10 og 20 prosent av plassene per skole og utdanningsprogram fylles opp etter kvotering. Når denne prosentandelen er fylt opp, skjer resten av skoleplasseringen etter grunnskolepoeng fra grunnskolen.

8.1.4 Modell 4: Rangering etter ønske-nummer

Utvalget ønsket å simulere en modell der første skoleønske vektlegges mest. En grunn til dette er mekanismen i karakterbasert inntak som gjør at en søker med høy poengsum som ikke får plass på høyest prioriterte skole, vil fortrenge en søker med lavere poeng fra neste skoleønske, selv om dette er den svakere presterende elevens førsteønske. Dette kan gi ringvirkninger slik at ganske mange søkere utkonkurreres fra sine førsteønsker. I den simulerte modellen vil en søker med høyere ønskenummer prioriteres foran en søker som prioriterer skolen lavere. Først fylles skolene opp med søkerne som har skolen som høyeste ønske til dette programområdet. Innbyrdes rangeres søkerne til samme skole og samme ønskenummer etter antall grunnskolepoeng. Deretter fylles skolen opp med søkerne som har skolen som andreønske til dette programområdet. Igjen rangeres søkerne innbyrdes etter antall grunnskolepoeng. Så fylles det opp med søkerne som har skolen som tredjeønske til dette programområdet osv.

Søkerne som ikke blir plassert på noen av sine skoleønsker til programområdet de har konkurrert seg inn på, videresøkes til en skole med ledig plass på dette utdanningsprogrammet. Søkerne skal også i denne modellen alltid forsøkes plassert på høyest mulig skoleønske

8.1.5 Modell 5: Loddrekning kombinert med karakterinntak

I den siste modellen ville utvalget at det simuleres en modell der plassering på skole skjer etter en kombinasjon av loddrekning og konkurranse basert på grunnskolepoeng fra grunnskolen. Det kjøres først en loddrekning blant de som har skolen som høyeste ønske til dette utdanningsprogrammet. Inntil 30 prosent av plassene på skolen (til dette programområdet) fylles opp etter loddrekning blant søkerne som har skolen som sitt høyeste skoleønske til dette utdanningsprogrammet, uavhengig av karakterer. De resterende plassene fylles opp etter vanlig karakterkonkurranse som i dag. Søkerne skal alltid forsøkes plassert på høyest mulig skoleønske.

8.2 Resultatene av simuleringene

IST gjennomførte simuleringene av de fem modellene i september 2019. Senter for profesjonsstudier (SPS) ved OsloMet – storbyuniversitetet fikk resultatene av simuleringene for de fem modellene fra IST og har skrevet en egen rapport basert på grundige analyser av alle simuleringene.⁹¹ Utvalget viser til denne for detaljerte beskrivelser av resultatene for inntakene innenfor de ulike modellene. Vi vil her gjengi hovedkonklusjonene fra rapporten.

Rapporten undersøker hvorvidt, og i hvilken grad, de simulerte modellene varierer når det gjelder:

- a) andel søkere som får oppfylt sitt førstevalg,
- b) andel søkere som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt seg til, og

⁹¹ Serediak og Helland (2020).

- c) en mer mangfoldig elevsammensetning etter skoleprestasjoner, morsmålstype, kjønn og sosial bakgrunn.

Rapporten tar for seg hvordan søkingen til de videregående skolene i Oslo varierer etter karakternivå fra ungdomsskolen, type morsmål og sosial bakgrunn. Videre undersøker de hvordan de ulike inntaksmodellene kan påvirke andelen som kommer inn på sitt første skoleønske og andelen som blir videresøkt til skoler de ikke har satt opp på søkeskjemaet. Rapporten analyserer også hvordan segregeringstendenser etter karakterene fra ungdomsskolen, morsmål og sosial bakgrunn varierer mellom de ulike modellene som er simulert.

I Oslo velger om lag tre av fire elever utdanningsprogram for studiespesialisering. Det er også det utdanningsprogrammet som har flest skoler (21) som tilbyr programmet. SPS har valgt å konsentrere oppmerksomheten i sine analyser om søkere til studiespesialisering. Søkingen til studiespesialisering er også det eneste utdanningsprogrammet som har vært endret i tidligere inntaksordninger. De andre utdanningsprogrammene har alltid hatt byomfattende inntak basert på karakterer fra grunnskolen.

Analysene viser at inntaket til de andre utdanningsprogrammene ikke avviker stort fra inntaket til studiespesialisering. Men vi ser at andelen søkere som er videresøkt, er betydelig lavere enn for studiespesialisering. Dette har sammenheng med utvalget og antallet skoler som tilbyr de ulike utdanningsprogrammene. Utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk for eksempel, tilbys ved tre skoler. Søkere til dette programmet kan da sette opp alle skolene på sitt søknadskjema, og vil da komme inn på en av tre ønskede skoler, såfremt de først har konkurrert seg inn på utdanningsprogrammet.

For studiespesialisering er det mange flere skoler enn søkerne kan sette opp på søknadskjemaet. Muligheten og sannsynligheten for videresøking er derfor større på studiespesialisering enn for de andre utdanningsprogrammene som tilbys ved færre skoler.

Det er også et høyt antall søkere til Vg1 studiespesialisering som ikke benytter seg av muligheten til å sette opp seks skoleønsker, men setter opp færre.

8.2.1 Andelen søkere som får oppfylt sitt førsteønske

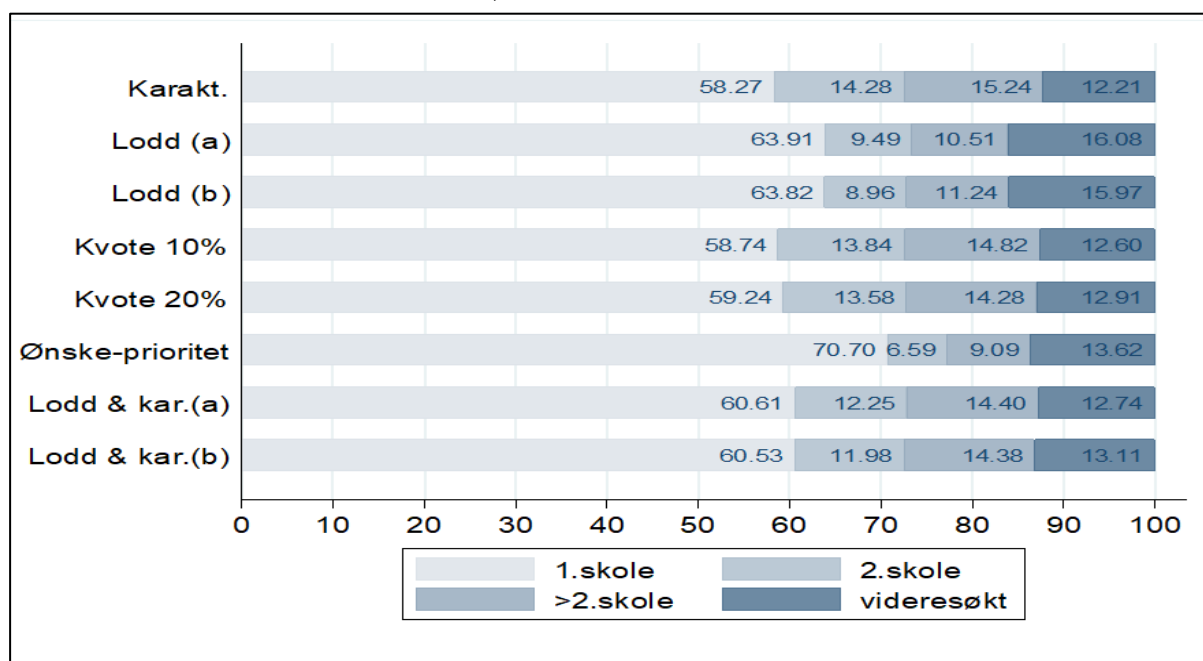
Utvalget har vært opptatt av å se på andelen søkere som får oppfylt sitt førsteønske av både skole- og utdanningsprogram. SPS-rapporten understreker at forskjellene mellom inntaksmodellene er større i andel elever som får oppfylt sitt førsteønske enn i andeler elever som blir videresøkt. Modellen som gir størst andel av elevene sitt første ønske er modell 4, *Rangering etter førsteønske*. Denne modellen gir over 70 prosent av elevene sitt første ønske oppfylt og den skiller seg klart ut fra de andre modellene. Det er ikke overraskende, med tanke på at denne modellen nettopp belønner det å ha skolen som førstevalg. For den rene loddmodellen, som er simulert to ganger, kommer i underkant av 64 prosent av elevene inn på sitt førstevalg. Med modellene som kvoterer inn de 10 eller 20 prosent svakest presterende elevene vil i underkant av 60 prosent få oppfylt sitt første ønske. Modellen som gir lavest andel inntatte til sitt første ønske er modell 1. karaktermodellen med 58 prosent (se figur 8.1).

Dette er tallene for alle utdanningsprogram samlet. Det er ikke så store forskjeller fra resultatene for utdanningsprogram for studiespesialisering sammenlignet med alle utdanningsprogram. Forskjellen i ytterpunktene er noe større; det er noe lavere andel

som får oppfylt sitt førsteønske med den karakterbaserte modellen og en litt høyere andel i modell 4 – ønskemodellen. Forskjellen på disse to modellene er på 15,6 prosentpoeng og det tilsvarer at 553 flere elever får innfridd sitt førsteønske med modell 4 enn med modell 1. Vi ser imidlertid at for utdanningsprogrammene på yrkesfag, der

det ikke er mange skoler som tilbyr utdanningsprogrammet, ser ønskemodellen ut til å både ha en høyere andel av elever som får oppfylt sitt førsteønske og en lavere andel elever som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt seg til.

Figur 8.1 Andeler av søkere som enten fikk innfridd 1. skoleønske, 2. eller >2. ønske eller fikk et tilbud utenfor listen av ønskede skoler, etter inntaksmodell.



Kilde: Serediak og Helland (2020)

Figur 8.1 viser resultatene for alle søkere til alle skoler og utdanningsprogram. Rapporten til SPS viser i tillegg at det er betydelig variasjon mellom skolene i andelen som får oppfylt sitt førstevalg, og de peker på at variasjonen mellom skolene dels kan fortolkes som uttrykk for variasjon i hvor populære de er. Noen skoler har langt flere primærsøkere enn ledige plasser. Andre skoler har langt færre primærsøkere enn kapasitet. På de mest populære skolene er det under halvparten av søkerne som får

oppfylt sitt førsteønske om å gå på disse skolene.

8.2.2 Andelen som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt seg til

Hvis vi ser på det andre hovedmålet som SPS har analysert, *andelen elever som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt seg til*, viser resultatene ikke så overraskende en annen rekkefølge av modellene enn for resultatene for andelen som får oppfylt sitt førsteønske. Forskjellene er imidlertid mindre mellom modellene for andelen vide-

resøkte enn for andelen som får sitt førstevalg, men er likevel betydelige. Karaktermodellen har lavest andel videresøkte med 12,2 prosent. Den høyeste andelen finner vi for de to loddmodellene med rundt 16 prosent. Modellene er estimert ut fra en samlet mengde inntatte på 5.467 elever. Forskjellen i antall videresøkte i de to ytterpunktene er 209 elever. Blant de andre modellene er det liten forskjell mellom andelen videresøkte, fra 13,6 prosent for førstevalgsmodellen til 12,6 prosent for modellen som kvoterer inn de 10 prosent med laveste grunnskolekarakterer først.

8.2.3 En mer mangfoldig elevsammensetning

SPS legger vekt på at Oslos videregående skoler er sterkt segregert etter grunnskolepoeng. Elevene med de laveste karaktergjennomsnittene konsentreres på noen skoler på Oslos østkant, mens elevene med de høyeste gjennomsnittene konsentreres på andre skoler i sentrum eller på byens vestkant. For spredning av søkerne med de beste karakterene spiller inntaksmodell liten rolle, med unntak av at loddtrekningsmodellen som i stor grad har denne virkningen.

SPS har beregnet segregeringsindekser etter karaktergrupperinger under de ulike inntaksmodellene. Denne analysen viser at segregeringen av de minst skoleflinke fra ungdomsskolen blir høyest ved karakterbasert inntak. Lavest er segregeringen ved loddtrekningsmodellene og for modellen som kvoterer inn de 20 prosent svakeste elevene.

SPS oppsummerer med å fremheve at det også er betydelig segregering etter etnisk og sosial bakgrunn, men her er forskjellene mellom inntaksmodellene mindre enn etter karakterer. Også langs disse dimensjonene, er det slik at karakterbasert inntak gir sterkest segregering og loddtrekning

minst, men mønsteret er mindre markert, særlig når det gjelder foreldreutdanningsnivå.

«Det er imidlertid ingen av de andre inntaksmodellene som utpeker seg som det beste alternativet» skriver SPS i sine oppsummerende kommentarer. De nevner at et forhold de ikke har kunnet vurdere er «den potensielle risikoen for at endringer i inntaksmodellen kan føre til at elever fra ressursterke miljøer flykter fra den offentlige skolen til private alternativer». De poengterer også at det er verdt å huske på at inntaksmodellen kun er en kilde til variasjon i inntaket. Skolenes kapasitet og søkerens søkeadferd spiller en viktig rolle. Rapporten legger vekt på at det er tenkelig at søkerne kan være strategiske og tilpasse søkingen sin til gjeldende regelverk og at søkingen styres av både faglige og mindre faglige hensyn og preferanser.

Simuleringene er basert på søkerdata fra 2018, under det karakterbaserte inntaksregimet. Endret regelverk kan tenkes å føre til endret søkemønster. I den grad inntaksmodell har effekter på elevsammensetningen, kan den også endre søkerens preferanser.

8.3 Modell 6 Progresjonsmodellen

Stoltenbergutvalget stilte seg enstemmig bak en anbefaling om å utrede om fylkeskommunene bør kunne basere inntaket på karakterprogresjon fremfor geografi (som i dag gjelder i enkelte fylkeskommuner) eller karakterer (NOU 2019: 3, kapittel 15.2.1). Argumentet var at karakterbasert inntak til videregående opplæring holder eleven ansvarlig for hele sin prestasjon, også den delen som skyldes kjønn, sosial bakgrunn og læringsutbytte fra barneskolen. Vektlegging av karakterprogresjon vil belønne innsats i ungdomsskolen og ikke holde ele-

vene ansvarlige for forhold de selv ikke kan gjøre noe med, var utvalgets resonnement.

I utredningen skisserte de følgende fremgangsmåte: Et snitt av elevens resultater på nasjonale prøver på 8. trinn danner grunnlaget for plassering av eleven i et mestringsnivå. Hvert mestringsnivå gis en kvote av plassene på hver videregående skole, basert på andelen av søkerne til skolen som har dette mestringsnivået. Elevene konkurrerer om plassene innen sitt mestringsnivå basert på grunnskolepoengene etter 10. trinn. Dette vil gjøre det like vanskelig å komme inn på en skole for elever på alle mestringsnivåer, og elevene konkurrerer bare med andre elever med de samme forutsetningene. De bemerket at flere gutter enn jenter vil befinne seg på de lavere mestringsnivåene. For lavt presterende elever vil modellen gi sterkere insentiver til faglig prestasjon i ungdomsskolen og på den måten vil modellen kunne bidra til økt fullføring. Den vil dessuten respektere skolepreferanser blant lavt presterende elever høyere enn i dag.

En erkjent utfordring med modellen slik den ble presentert i utredningen, var muligheter for manipulering (underlying) på nasjonale prøver på 8. trinn når disse utgjør grunnlaget for innplassering i mestringsnivåer. Flatø m.fl. (2019) utdyper hvordan dette kan avdekkes ved hjelp av et databasert kontrollsystem. Systemet vil se etter mønstre i besvarelsen, som hvorvidt eleven har svart riktig på lette oppgaver, om eleven har benyttet tilmålt tid til hver oppgave, og om det er systematikk i hvilket svaralternativ eleven har valgt.

Dessuten bør nivået settes på bakgrunn av en triangulering av informasjon, det vil si at flere forskjellige kilder benyttes for å få en riktigere innplassering. Tre ulike kilder bør inngå. Hver av disse har styrker og svakheter: 1) nasjonale prøver, 2) karakterer (for eksempel fra 1. termin på 8.

trinn) og 3) lærerens vurdering. Disse kildene kan vektlegges på ulikt vis. Stoltenbergutvalget foreslo at når nasjonale prøver og karakterer i 8. trinn samsvarer, vil dette avgjøre innplasseringen, men når det er forskjell, vil kontaktlærerens vurdering avgjøre. En annen variant er sterkere vekt på lærerens vurdering. Den vil da ta utgangspunkt i karakterer (eventuelt inkludert mappevurdering) og gi læreren mulighet til å justere nivået dersom læreren mener at elevens ferdigheter ikke er godt nok reflektert i karakterene. I tillegg til egen oppfatning av eleven kan læreren velge å benytte resultater fra nasjonale prøver som grunnlag for en slik justering.

Det er viktig å merke seg at modellen ikke baserer seg på at det er selve progresjonen som premieres, ettersom dette vil gi problemer med topp- og bunneffekter. Elever som skårer høyt på 8. trinn har mindre rom for forbedring enn elever som skårer lavere. Derfor må avgangskarakterene fra 10. trinn være grunnlaget for rangering av søkerne innenfor hvert mestringsnivå, fremfor differansen mellom grunnskolepoeng og resultatene fra 8. trinn.

Det vil ha betydning om en elev rangerer nederst i ett mestringsnivå eller øverst i det underliggende, ettersom en elev med et bedre utgangspunkt lettere vil kunne oppnå flere grunnskolepoeng. Hvor stor betydning dette har, vil avhenge av antall mestringsnivå. Beregninger tilsier at 10 mestringsnivåer gir en god balanse mellom effekten av tilfeldigheter og hensynet til at modellen holdes forholdsvis enkel (Flatø m.fl. 2019, 13).

Et spørsmål som bør besvares for skolene sin del er være hvilke oppgaver modellen forutsetter at blir løst på skolen for innplassering av elevene i mestringsnivå. Av hensyn til rettssikkerhet og klageadgang er det også viktig at denne prosessen oppleves som rettferdig og kan dokumenteres.

Aller først må grensene mellom mestringsnivåer trekkes overordnet den enkelte av-giverskolen. Lærere vurderer i dag elever med tallkarakterer fra og med 8. trinn. For innplasseringen trengs en gjennomgående vurdering av den enkelte eleven.

Det ideelle er en digital plattform hvor karakterer og resultater legges inn og der kontaktlæreren ser forslag til plassering av den enkelte eleven i mestringsnivå basert på karakterer og nasjonale prøver. Læreren kan så foreta en selvstendig vurdering av om innplasseringen bør justeres. Alternativt kan læreren få utdelt intervaller og verktøy for å regne dette ut selv.

Dersom 1. terminkarakterer fra 8. trinn og lærerens vurdering gis størst vekt i innplasseringen i mestringsnivåer (fremfor nasjonale prøver), kan det være hensiktsmessig å heller bruke betegnelsen «karaktergruppe» fremfor «mestringsnivå». En kan også beregne «terminpoeng» i samsvar med hvordan grunnskolepoeng beregnes, dvs. karaktersnitt ganget med 10.⁹² Resultatene fra nasjonale prøver kan som nevnt inngå i trianguleringen for bedre fundert innplassering. Ettersom leseferdigheter har størst betydning for grunnskolepoeng, kan denne vektas som 50 prosent, mens regning og engelsk teller 25 prosent hver.⁹³

Inntaksutvalget har ikke kunnet bestille simulering av progresjonsmodellen etter-som den krever data som ikke finnes i dag. Flatø m.fl. (2019) har imidlertid beregnet rangeringspoeng for søkere under karakterbasert inntak og progresjonsbasert inn-

tak med 5, 10 eller 20 mestringsnivåer. Datagrunnlaget omfatter avgangselever fra grunnskolen i Oslo i perioden 2010–2015. Rangeringspoeng (basert på grunnskolepoeng) indikerer hvor sterkt søkerne stiller i konkurransen om skoleplassene. De finner at foreldres utdanningsnivå har størst betydning for rangeringspoengene under karakterbasert inntak. Betydningen av foreldres utdanning for rangeringspoeng med 5, 10 og 20 mestringsnivåer er til sammenligning ganske liten og det er små forskjeller mellom de tre variantene. Under karakterbasert inntak er det altså større forskjeller i elevenes rangeringspoeng etter foreldres utdanningsnivå, med færre rangeringspoeng for elever med foreldre som bare har grunnskole eller lavere (32 poeng), og flere rangeringspoeng til elever som har minst en forelder med høyere grads utdanning fra universiteter og høyskoler (67 poeng). Med 10 mestringsnivå har disse gruppene i snitt henholdsvis 46 og 56 rangeringspoeng.

Lignende beregninger er gjort for fullføring versus ikke-fullføring av videregående opplæring, i et eldre årskull under de ulike modellene. Også her blir forskjellen i rangeringspoeng størst i karakterbasert inntak. Hvis det kan antas at fullføring påvirkes av å komme inn på sitt førstevalg til videregående skole, vil fullføringsgraden kunne øke med progresjonsmodellen (Flatø m.fl. 2019, 14). Elevsammensetningen på skolene vil være preget av hvem som søker de forskjellige skolene, men en kan forvente at den blir mer mangfoldig enn under karakterbasert inntak.

Selv om progresjonsmodellen etter Stoltenbergutvalgets vurdering vil kunne erstatte bestemmelsene om karakterbasert inntak til utdanningsprogram basert på karakterer, kan den også gjennomføres etter inntaket til utdanningsprogram innenfor en fylkeskommune. Det går an å først gjøre et karakterbasert inntak til utdan-

⁹² Hvilke karakterer som skal med og hvor mye de skal telle, må vurderes. Med en norsk karakter på 8. trinn fra og med i år, men likevel tre norsk karakterer på vitnemålet, kan norsk karakteren ganges med tre. Det kan være gode grunner til å se bort fra gymkarakteren. En inndeling i karaktergrupper som tar hensyn til at det er flest elever midt på karakterfordelingen, kan se slik ut: 2- (10–19p); 2 (20–24p); 3- (25–28p); 3 (29–31p); 3+ (32–34p); 4- (35–37p); 4 (38–40p); 4+ (41–44p); 5- (45–49p) 5 (50–60p).

⁹³ Flatø m.fl. (2019) finner at den vektingen som i størst grad forklarer (og dermed samsvarer med) grunnskolepoeng, består av 53 prosent lesing, 28 prosent regning og 19 prosent engelsk. Dette kan altså forenkles til 50-25-25.

ningsprogram, og deretter et progresjonsbasert inntak til skoler. En kan for øvrig søke departementet om forsøk hvis en vil anvende modellen på inntaket til utdanningsprogram.

Selv om modellen ikke har vært simulert, har Inntaksutvalget merket seg potensialet for å dempe betydningen av foreldres utdanningsnivå i tildeling av skoleplasser. En fordel med designet er at en kan prøve ut en kritisk etappe i prosessen: innføring av karaktergruppering (mestringsnivåer) på 8. trinn, før en anvender modellen i inntak til videregående opplæring, tidligst to år senere. Innplassering i mestringsnivå basert på nasjonale prøver kan også gjøres retrospektivt, uten fare for manipulering. En innvending mot dette er at det haster å få endret dagens karakterbaserte inntak med de konsekvensene det har for skolene med en stor andel svakt presterende elever. Utvalget har også merket seg at progresjonsmodellen vil kunne stimulere til større innsats blant elever i lavere prestasjonssjikt. Den tegner dessuten til å gi bedre muligheter for å få innfridd ønske om skole blant elever i lavere prestasjonssjikt enn under karakterbasert inntak.

8.4 Oppsummering

Analysene av simuleringene viste både fordele og ulemper ved alle modellene. Karakterbasert inntak gir lavest andel videresøkte, men også den sterkeste segregeringen, og det er denne som i minst grad innfrir førsteønsken. Ingen av de andre modellene utpeker seg som det beste alternativet. Loddmodellen er den som i størst grad demper segregeringen, men gir også høye andeler videresøkte. Kvotemodellene gir relativt lave nivåer av segregering, men også relativt lave andeler med innfridd førsteønske. I tillegg kommer at både lodd og kvoter kan tenkes å dempe innsatsen til elevene i ungdomsskolen. End-

ring av søkeratferd vil kunne inntreffe med endring av modell, men hvordan og i hvilket omfang er vanskelig å forutsi. Et annet forhold som ikke kan simuleres, er muligheten for at elever, spesielt fra ressurssterke miljøer, foretrekker private alternativer som resultat av endret inntaksordning.

Progresjonsmodellen er lansert med vekt på at den stimulerer til innsats i alle prestasjonssjikt og er mer sensitiv til skoleønsker blant de svakt presterende enn karakterbasert inntak er. Den forutsetter en innsats fra kontaktlærer for 8. trinn for å innplassere elever i karaktergrupper. Modellen kan implementeres på lokalt nivå med overholdelse av lov og statlig forskrift om karakterbasert inntak til utdanningsprogram. Progresjonsmodellen gir grunn til å forvente dempet betydning av foreldres utdanningsnivå for søkernes konkurranse-dyktighet i kampen om skoleplasser.

9 Utvalgets vurderinger

9.1 Oppsummering av kunnskapsgrunnlaget i tråd med mandatet

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring med tanke på at flere elever og læringer skal fullføre og bestå videregående opplæring samtidig som størst mulig grad av valgfrihet for elevene ivaretas. Mer mangfoldig elevsammensetning på skolene og reduksjon av segregering mellom skoler er også eksplisitte hensyn utvalget er bedt om å ta i vurderingen av modeller, det samme gjelder reduksjon av presset hos ungdom for å komme inn på de mest søkte skolene. Et annet siktemål er at flest mulig skal komme inn på en ønsket skole.

Disse hensynene som utvalget er bedt om å legge til grunn i vurderingen av inntaksmodeller, er drøftet etter tur i det følgende. Det synes vanskelig å innfri alle hensynene, særlig hvis ambisjonen er å anbefale en eneste modell.

Spørsmål om gjennomføring av opplæringen kunne ikke inkluderes i simuleringene som utvalget fikk gjennomført på grunn av tiden det ville ta å få tilgang til egnede data. Kunnskapsgrunnlaget på dette området bygger derfor på forskningslitteratur om hvordan inntaksprinsipper virker på prestasjonsforbedring og gjennomføring.

9.1.1 At flest mulig skal fullføre og bestå opplæringen

Gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring har stor betydning for den enkelte ungdoms muligheter på arbeidsmarkedet (Markussen 2014). Frafall har dessuten store samfunnsøkonomiske

kostnader (Falch, Johannesen & Strøm 2009). Å forebygge frafall er en udiskutabelt viktig oppgave for skolene. Byrådet sier i sitt forslag til budsjett 2020 at «Det viktigste resultatmålet for oppvekst og kunnskapssektoren i Oslo er at elevene fullfører og består videregående opplæring».⁹⁴ Det er ingen i utvalget som setter spørsmålstegn ved målet om gjennomføring for flest mulig ungdommer. Et vesentlig spørsmål er likevel i hvilken grad gjennomføring og kompetanseoppnåelse kan styrkes eller svekkes ved hjelp av selve inntaksordningen.

Litteraturen om hvordan en karakterbasert inntaksordning virker på utfall som prestasjonsforbedring og gjennomføring gir ikke entydige svar. Internasjonalt orienterte kunnskapsoppsummeringer fremhever sprikende resultater i spørsmålet om større frihet i valg av skole fører til prestasjonsforbedring blant elevene (Bunar 2010). «*Grand claim, modest evidence*» er Mussets (2012: 25) oppsummering av status.

Noen norske studier finner at karakterbasert inntak bidrar til prestasjonsforbedring. Haraldsvik (2014) fant at grunnskolekarakterene ble forbedret etter innføringen av karakterkonkurranse om skoleplasser i videregående opplæring i Hordaland. Dette er interessant sett i lys av et veletablert funn om at kunnskaper og ferdigheter fra ungdomsskolen (målt ved karakterer) er den faktoren som i størst grad forklarer gjennomføring av videregående opplæring (Markussen m.fl. 2008; Markussen et al. 2011; Rumberger 2011). Overgangen fra

⁹⁴Byrådets forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023.

delvis områdebasert til rent karakterbasert inntak i Oslo i 2009, syntes imidlertid å virke negativt inn på jenters indre motivasjon for skolearbeid (Hopland & Nyhus 2016). Også Brugård (2013) fant at karakterbasert inntak hadde ulik påvirkning på gutter og jenter. Mens gutter hadde en prestasjonsforbedring ved avslutningen av videregående sammenlignet med ungdomsskolen, var det ingen prestasjonsforbedring blant jenter etter overgangen til karakterbasert inntak. En viss positiv effekt av karakterbasert inntak på gjennomføring av videregående opplæring ble påvist for begge kjønn. Start i høyere utdanning ble styrket blant gutter og særlig blant jenter. På den annen side fant Fidjeland (2017) at frafallet i videregående opplæring økte etter overgangen til karakterbasert inntak i Hordaland. Det er med andre ord ikke konsensus i norske studier om at karakterbasert inntak styrker gjennomføringen av videregående opplæring.

Kan det være ulike resultater avhengig av hvor prestasjonssterke elevene er? Brugård (2013) fant at særlig gutter med norskkarakterer under gjennomsnittet fra ungdomsskolen var positivt påvirket av overgangen til karakterbasert inntak, målt i eksamenskarakterer i skriftlig norsk i Vg3. Andersland (2014) fant prestasjonsforbedring blant både høytpresterende og lavtpresterende elever etter overgangen til karakterbasert inntak i Bergen. Samtidig ble skolene mer homogene, med sortering av elever til ulike skoler avhengig av grunnskolepoeng. De som tjente mest på reformen målt i eksamenskarakterer, var de høyt presterende elevene i sentrum. Prestasjonsforbedringen blant de lavtpresterende gjaldt særlig standpunkt-karakterene, og det er tenkelig at mer homogene skoler gjorde at lærerne var tilbøyelige til å vurdere prestasjoner høyere enn de ville ha gjort dersom det også var et større innslag

av høyt presterende elever i de samme klassene. Dette gjør at det er vanskelig å skille insentiveffekten (ved overgang til karakterkonkurranse om skoleplasser) fra effekten av mer prestasjonsmessig homogene skoler som også var et resultat av inntaksreformen.

Spørsmålet om betydningen av hvem medelevene er for prestasjonsutvikling og gjennomføring av videregående opplæring, velger vi å behandle i neste avsnitt, i sammenheng med hensynet til at elevsammensetningen på den enkelte skolen blir mer heterogen. Vi kommer tilbake til spørsmålet om prestasjonsforbedring som et aspekt ved økt gjennomføring av videregående opplæring, når vi omtaler betydningen av hvem medelevene er.

Litteraturgjennomgangen viser at kvaliteter ved opplæringen, det vil si pedagogikken og synet på vilkår for læring, kan ha større forklaringskraft for påvist prestasjonsutvikling og gjennomføring enn inntakssystemet i seg selv. Positiv prestasjonsutvikling kan i noen sammenhenger i liten grad tilskrives økt valgfrihet isolert sett, men at skolene som lykkes, praktiserer en pedagogikk som støtter og styrker utsatte elever (Sandsør & Kirkebøen 2015).

Erfaringskunnskapen fra Oslo tilsier at det finnes ungdom som tas inn til videregående opplæring, uten at de har de nødvendige forutsetningene for å klare de faglige kravene. Dette gjelder både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Omfanget av dette har vi ikke forsøkt å anslå, men vi kan konstatere at erfaringen rapporteres fra skolene som praktiserer NAV i skole, som referert i kapittel 6. Også kontakten med lærere og OT gjennom utvalgsarbeidet har brakt dette frem. Lærere på enkelte skoler bruker svært mye tid på å skape trygghet og ro i undervisningssituasjonen. Strengt tatt kan en hevde at dette angår tilbudsstrukturen mer enn inntaks-

ordningen, men uten tilbud som møter elevene der de befinner seg faglig, vil en rent karakterbasert inntaksordning sortere utsatte elever til skoler som er lite søkt, og hvor det finnes mange elever med svakt faglig utgangspunkt. Lied-utvalget (NOU 2019: 25) tar dette problemet på alvor når de anbefaler vektlegging av rett til å fullføre fremfor rett til tre års heltids videregående opplæring. Oppmerksomhet om fullføring vil ha konsekvenser for hvilket opplæringstilbud en gir utsatte og sårbare ungdommer.

Blant årsaker til at elever slutter, pekte våre informanter fra oppfølgingstjenesten på fraværsgrensen. Mens denne har styrket oppmøtet for elever flest, finnes det også de som velger å skrive seg ut av skolen før 1. november, for å ikke bruke av retten til tre års opplæring, når de ser at de ikke får karakter på grunn av høyt fravær. Det er særlig ungdom med ulike typer utfordringer som mister motivasjonen når de ser at de ikke får karakterer, er disse informantenes erfaring. Dette stemmer med konklusjoner i Fafos evaluering av ordningen med fraværsgrense. Bjørnset m.fl. (2018) finner at fraværet er redusert og at tilstedeværelsen på skolen har økt særlig blant elever som hadde høyt fravær tidligere. De peker likevel på at fraværsgrensen ser ut til å ha en polariserende effekt. Elever opplever også at fraværet er redusert, og at færre skulker. Samtidig erfarer de at noen har sluttet helt på skolen, og at flere får IV (ikke vurderingsgrunnlag). Fraværsgrensen er fastsatt på nasjonalt nivå og ligger utenfor utvalgets mandatområde, men problematikken illustrerer at frafall ikke kan forebygges bare ved hjelp av inntaksordning.

9.1.2 En mer mangfoldig elevsammensetning ved alle de videregående skolene

I flere av gruppesamtalene vi hadde med elevene ble det diskutert om det er bra eller mindre bra at elever med samme karakterer går i samme klasse og på samme skole. Elever trakk frem at det kan være utfordrende for læreren hvis det er for stort sprik mellom elevene. Andre nevnte at elevene lærer mer av andre elever, og at det derfor er viktig med noen flinke elever på hver skole og ikke bare på noen skoler.

I neste avsnitt skal vi se at karakterbasert inntak sorterer elever til ulike skoler etter karakterer. Her spør vi først hvilke konsekvenser det har for gjennomføring og kompetanseoppnåelse hvem de andre elevene er.

Heller ikke dette forskningsfeltet er kjennetegnet av konsensus. Tvert imot konkluderer Sacerdote (2014) i sin kunnskapsoppsummering at det ikke finnes et solid nok belegg for å gi politikere anbefalinger om hvordan elevers læringsutbytte kan styrkes ved hjelp av gruppering av elever i skoler og klasserom. Resultatene fra forskningen fremstår i stor grad som kontekst-avhengige.

På ett punkt synes konklusjonene mer entydige: Når klassen domineres av svakt-presterende elever, virker dette uheldig for alle elever – både skoleflinke og skolesvake elever (Lavy et al. 2012; Grøgaard 2003). Grøgaard fant at et lite innslag av svakt-presterende elever virket positivt også for høyt presterende elevers faglige utvikling, gitt at det følger ressurser med.

Når betydningen av å ha faglig sterke medelever i klassen undersøkes, er svarene mer sprikende. Lavy et al. (2012) fant en positiv virkning for middels og svakt presterende jenter av å ha fremragende flinke medelever, mens det samme ikke viste seg for gutter. Jenter med middels og lavere

prestasjoner kan tjene på å ha skolesterke jenter i klassen, mens tilstedeværelse av skolesterke gutter kan være negativ for jenters selvtillit og prestasjoner (Cools et al. 2019). Brugård (2012) fant positive virkninger av å ha mange jenter i klassen på ungdomsskolen for videre utdanningsforløp, spesielt blant jenter med middels grunnskolepoeng og dermed knappst margin for gjennomføring av videregående opplæring og start i høyere utdanning.

Effekter av etnisk heterogenitet på gjennomføring og kompetanseoppnåelse peker i ulike retninger (Hardoy & Schøne 2013; Hermansen & Birkelund 2015). Det er imidlertid viktig å ta med i vurderingen hvordan minoritetsandeler samvarierer med lave boligpriser og levekårsutfordringer, og en må derfor skille mellom ulike årsaksforhold (Hermansen & Birkelund 2015). Tiltak for utjevning av levekårsforskjeller og kvalifisering av foreldre utenfor arbeid, altså tiltak utover skolepolitikken, fremstår som avgjørende når en vil sikre at mindre privilegerte elever lykkes i videregående opplæring.

Elevsammensetning er i alle disse studiene vurdert med hensyn til læringsutbytte, målt som prestasjonsutvikling og gjennomføring. Andre viktige hensyn er dannelsen for den enkelte og sosialt samhold på samfunnsnivå. I denne rapporten kommer dette klarest frem i omtalen av forsøk med å gjøre videregående skoler i Århus mer heterogene. Der søker en aktivt å blande elever fra belastede boområder med elever fra andre nabolag. Den uttalte målsetningen er å bekjempe den sterke segregeringen mellom majoritetselever og elever med innvandrerbakgrunn mellom forskjellige skoler. I omtalen av tiltaket pekes det på samfunnsansvaret forbundet med å utdanne så mye som halvparten av årskullene i de studieforberedende videregående utdanningene, som er omfattet av forsøket. Sko-

lene har ansvar for at ungdom møtes, at de treffer noen som ligner dem selv og andre som utfordrer deres verdensbilde, påpeker en rektor, som poengterer at det er dette medeleveeffekter dypest sett handler om. Sosial sammenbinding fremstår som en overordnet hensikt med inntaksmodellen.

Gjennom utvalgets besøk i lærerorganisasjoner er vi blitt gjort oppmerksomme på at selve antallet elever som beveger seg for eksempel fra østkanten for å gå på en vestkantskole er av stor betydning. Hvis skolen skal klare å hindre at slike grenseoverskridende elever slutter, må det være mer enn en elev. Dette er et hensyn som tydeligvis også er ivarettatt i forsøket i Århus. Det skal ikke være verken for få eller for mange utsatte elever på en skole.

Blant de simulerte modellene er det loddmodellen som i størst grad reduserer segregeringen etter sosial bakgrunn og morsmål. Samtidig er dette modellen som gir størst andeler videresøkte til skoler som ikke er ført opp på søkernes prioriteringslister (Serediak & Helland 2020). Utvalget merker seg at hensynet til størst mulig heterogenitet på skolene og reduksjon av segregeringen dermed står i et spenningsforhold til hensynet om at flest mulig skal komme inn på en ønsket skole.

9.1.3 Reduksjon av forskjeller mellom skolene

Hansen (2017) viser at karakterbasert konkurranse om skoleplasser i Oslo er assosiert med segregering av særlig svakt presterende elever fra ulike sosioøkonomiske sjikt til ulike skoler, de velstående til private skoler og de mindre velstående til offentlige skoler som er lite søkt. Prestasjonssterke elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn er de som i større grad møtes på de oversøkte skolene. Hansen (2005, 2017), Hagen (1995) og Grøgaard (2002) har alle pekt på dilemmaene mellom bo-

stedsbasert og karakterbasert inntak til de videregående skolene i Oslo. Karakterkonkurranse tilsier at skolesterke elever fra lavere sosiale lag og fattigere boområder fortrenger prestasjonssvake elever fra middel- og overklassen på vestkantskoler og i sentrum. Bostedsbasert inntak sikrer svaktpresterende elever fra velstående bakgrunn plass på vestkantskolene, og fortrenger samtidig karaktersterke elever fra østkanten til disse skolene. Som Grøgaard (2002) påpeker, vil det alltid være viktige grupper som taper. Hvem som taper vil variere mellom modellene. Dermed er man over i et normativt, ideologisk felt hvor hensynene bestemmes av politiske prioriteringer.

At elever sorteres til ulike skoler avhengig av deres grunnskolepoeng er systemlogikken i karakterbasert inntak. Dette kommer tydelig frem i konkurransen om populære skoleplasser og fordeling av plasser på mindre søkte skoler. Å påvise prestasjonssegregering mellom skoler under dagens inntaksordning har derfor liten nyhetsverdi. En slik påvisning stadfester bare at Utdanningsetaten fordeler skoleplasser etter gjeldende forskrift. Det avgjørende spørsmålet er om prestasjonssegregeringen også fører til segregering etter sosioøkonomiske skillelinjer. En stor del av forskningen bekrefter en slik sammenheng og viser at større frihet i valg av skole forsterker sosioøkonomisk segregering mellom skoler.

Når frihet i valg av skole tematiseres i den internasjonale forskningslitteraturen er det gjerne i kontrast til et regime hvor skoleplasser tildeles ut fra bosted. Erkjennelsen av at den sosioøkonomiske bostedssegregeringen er sterk, kan være motivet for større frihet i valg av skole. Dette poengteres blant annet av Söderström og Uusitalo (2005) i deres studie av skiftet fra nærhetsprinsipp til karakterprinsipp for

inntak til videregående skoler i Stockholm i 2000. Hensikten var å dempe betydningen av den eksisterende bostedssegregeringen og gi høyt presterende elever fra hele Stockholm adgang til de mest populære skolene. Forskerne fant at overgangen til karakterbasert inntak økte segregeringen mellom skoler etter sosioøkonomisk bakgrunn og etnisitet, hvilket var i strid med den uttalte intensjonen. Mange andre studier peker som nevnt i samme retning. Wilson og Bridges (2019) fremhever at frihet til å velge skole ikke er et egnet instrument dersom målsetningen er å styrke integrering av elever med lav sosioøkonomisk status eller etnisk minoritetsbakgrunn.

OECD (2012) peker på at prinsippet om valgfrihet har fått gjennomslag i de fleste medlemslandene. Mange forskere på feltet er enige om at valgfrihet er et prinsipp som er kommet for å bli. I stedet for en meningsløs og paralyserende debatt om valgfrihet, må en skifte fokus til spørsmålet om hvordan valgfriheten kan reguleres for å fremme sosial rettferdighet, fremholder Plank og Sykes (2003). OECD (2012) anbefaler at man vurderer modeller for såkalt kontrollerte skolevalg⁹⁵ når en vil unngå at de minst privilegerte elevene presses ut av oversøkte skoler. En modell for å kontrollere valgene er den såkalte *deferred acceptance*-mekanismen. En grunnleggende ide i denne er at søkere midlertidig kobles til skoler inntil man har sikret at alle søkerne er plassert på optimal måte, det vil si at ingen søker går foran en søker som etter de gjeldende kriteriene har høyere prioritet. Derfor regnes denne mekanismen som sikker mot manipulering; søkere har ingen fordel av å føre opp annet enn sine reelle skoleønsker i reell prioriteringsrekkefølge. Hvilke kriterier som skal gjelde, fastsettes politisk. Blant kriteriene kan en ta inn kjennetegn ved boområder, slik en har gjort i

⁹⁵ Se kapittel 4.2

Chicago, med det resultatet at en har fått en jevnere sosioøkonomisk fordeling (Pathak 2016).

Slike kontrollerte valgmodeller kan brukes for å balansere størst mulig valgfrihet på den ene siden mot på den andre siden et ønsket resultat med hensyn til mangfold på skolene (Trumberg 2015). Utforming av algoritmen krever spillteoretisk kompetanse. Utformingen av en slik modell innebærer en oppgave- og ansvarsdeling mellom politikk og forskning.

9.1.4 Mindre press hos ungdom for å komme inn på de mest søkte skolene

Andelen elever som rapporterer om at de blir stresset av skolearbeidet er særlig høy blant jenter, viser den siste Ung i Oslo-undersøkelsen (Bakken 2018). Andelen jenter på 10. trinn som forteller at de ofte eller svært ofte blir stresset av skolearbeidet, utgjør så mye som 70 prosent. Blant gutter gjelder dette 44 prosent. Samtidig er det også en økt rapportering av psykiske plager og bekymringer blant jenter over tid, helt siden undersøkelsen ble gjennomført første gang i 1996. Økt rapportering av psykiske helseplager gjaldt også gutter i 2018.

I samtalene med elevene ble det nevnt at karakterpresset hadde ført til stress for å klare inntakskravet til skolene de søkte seg til.

Samtidig som disse resultatene gir grunn til bekymring, er det også et uttalt formål at en inntaksordning bør stimulere til innsats. Dette er kommet frem i samtalene med elever, det har også vært et tema i den offentlige debatten etter at utvalgets valg av modeller for simulering ble kjent sommeren 2019 (først i Aftenposten 12.8.19). Både kvoteordninger for elever med lavest grunnskolepoeng og loddrekning ble i den offentlige debatten tolket

som ordninger som kan svekke insentiv til innsats. Karakterkonkurransen fremstår som direkte årsak til forbedring av grunnskolepoeng (Haraldsvik 2014) samt prestasjonsforbedringer særlig blant gutter, og styrket gjennomføring av videregående og overgang til høyere utdanning særlig blant jenter (Brugård 2013). Jo bedre kunnskaper og ferdigheter fra grunnskolen målt i karakterer, desto mindre er sannsynligheten for frafall i videregående skole, viser forskningen på frafall (Rumberger 2011). For utvalget står dermed ønsket om å dempe stress og press blant elevene i et spenningsforhold til ønsket om økt gjennomføring med bestått resultat.

Deler av utvalget peker på at lotteri over en viss, gjerne høy poengsum, kanskje kan dempe opplevd stress og bekymring i konkurransen om plassene i de sterkt oversøkte skolene, samtidig som høyt faglig nivå på de inntatte søkerne fortsatt er sikret. Etter hva vi har kunnet bringe på det rene, ser det ut til at en slik ordning praktiseres i Leipzig.

Både karakterbasert inntak og progresjonsmodellen stimulerer til innsats. I karakterbasert inntak kan konkurransesituasjonen trolig føre til resignasjon blant svaktpresterende elever. Progresjonsmodellen er ment å stimulere alle gjennom konkurranse innad i mestringsnivåene og mellom mer prestasjonsmessig jevnbyrdige søkere til de samme skolene.

I spørreundersøkelsen til 10. trinnselevene svarer nesten 55 prosent «at det skal lønne seg å jobbe hardt på skolen. I samtalene med elevene ga en del av dem uttrykk for at det var rettferdig at alle fikk samme muligheter til å konkurrere om skoleplassene på bakgrunn av karakterene fra ungdomsskolen. Noen argumenterte for at alle kan få gode karakterer ved å jobbe hardt. Andre var imidlertid bevisste på at god innsats ikke alltid gir seg utslag i gode ka-

rakterer, men er også påvirket av andre forhold som kjønn, dysleksi, lærevansker, foreldrenes utdanningsbakgrunn, vanskelige hjemmeforhold og andre utfordringer.

9.1.5 At flest mulig skal komme inn på en ønsket skole

Innfridd skoleønske kan vurderes opp mot innfridd ønske om utdanningsprogram. Spørreundersøkelsen til elever i 10. trinn våren 2019 tydet på at det var litt flere elever som mente det var viktig å få innfridd ønske om utdanningsprogram sammenlignet med hvor mange som mente oppfylt skoleønske var viktigst, mens den klart største andelen mente begge deler var like viktig. I Utdanningsetatens undersøkelse blant Vg1-elever i 2015, var utdanningsprogram den desidert viktigste bakgrunnen for elevenes valg av skole.

Elevene reflekterte over dette i samtale på skolene vi besøkte. Flere mente at det var viktigst å komme inn på det utdanningsprogrammet de ønsket for motivasjonens skyld. Tilbakemeldingen fra noen av elevene var at alle burde få komme inn på sitt første ønske av utdanningsprogram.

Markussen m.fl. (2008) viste at innfridd ønske om utdanningsprogram økte sannsynligheten for gjennomføring av videregående opplæring med hele 5 prosentpoeng, kontrollert for blant annet karakterer. Hva innfridd skoleønske har å si for gjennomføringen er det vanskeligere å finne et klart svar på. Det synes vanskeligere å skille mellom effekter av innfridd skoleønske og effekter av skolens faglige kvaliteter.

I spørreundersøkelsen til 10. klassingene sier 61 prosent av elevene seg «litt enig» eller «helt enig» i at dagens inntakssystem er rettferdig. Det er de elevene som forventer å få høye karakterer som oftest er mest enige i at dagens modell er rettferdig.

Vektlegging av søkeres førsteønske med hensyn til skole har vist seg å gi opphav til manipulering av prioriteringslisten. Det er elever og familier med de beste forutsetningene for å beregne sannsynlige utfall som er i stand til å manipulere et slikt inntakssystem, mens de som setter opp sine ærlige ønsker oftere taper konkurransen, viser Pathak og Sönmez (2008). Utvalget har også merket seg at inntak på grunnlag av hvordan søkerne har listet skoler eller med størst vektlegging av førsteønsket, er forbudt i England. Ekstrapoeng for høyt prioriterte skoler frarådes av eksperter, men også blant administratorer på grunnlag av reaksjoner blant søkere når systemet blir svært komplisert (Pathak 2016).⁹⁶

Alt dette tilsier at det viktigste skillet går mellom innfridd skoleønske uavhengig av prioritet versus videresøking til en skole søkerne ikke har ført opp i søknaden. Det kan være besnærende å se hvordan ønskeprioritetsmodellen gir størst andel med innfridd førsteønske av alle de simulerte modellene, men forutsetningen er en søkning som ganske sikkert vil endre seg dersom denne modellen ble innført.

9.2 Vurdering av konsekvenser av ulike modeller

Utvalget ønsker å understreke at det har vært krevende å identifisere alternative modeller til dagens inntaksmodell.

Inntakssystemet, uavhengig av inntaksmodell, vil aldri alene kunne oppfylle alle forventningene som står i mandatet. En grunn til dette er at noen av hensynene i mandatet drar i motsatte retninger, som beskrevet tidligere i dette kapitlet. En annen grunn er at resultatene, særlig når det gjelder gjennomføring, vil være avhengige

⁹⁶ Utvalget takker førsteamanuensis Mikkel H. Gandil ved Økonomisk institutt, UiO, som gjorde oss oppmerksomme på dette og som har gitt meget nyttige litteraturtips.

av andre forhold som tidlig innsats, tilpasset opplæring, dimensjonering og om det er tilstrekkelige ressurser.

Utvalget er bedt om å vurdere inntaksmodell blant annet med tanke på at den skal bidra til at flest mulig fullfører og består opplæringen. Hvorvidt elever fullfører og består avhenger av en rekke faktorer som ligger utenfor et inntakssystems rekkevidde. Disse inkluderer elevenes egen bakgrunn og hvilket tilbud de møter på skolen, også på tidligere trinn enn i videregående opplæring. Sammensetningen av elever på de ulike skolene vil variere over tid og være avhengig av blant annet dimensjonering av skoleplasser på de ulike utdanningsprogrammene og skolene. Dimensjoneringen er et resultat av at søkeres ønsker balanseres mot arbeidslivets og samfunnets behov.

Søkemønstre er dynamiske størrelser, også innenfor samme inntaksmodell. Selv om det er mulig å identifisere et visst mønster i hvilke videregående skoler i Oslo som får mange og få primærsøkere har en over den siste tiårsperioden også sett til dels store endringer i hvilke skoler som plasserer seg på de ulike endene av skalaen. Flere skoler har klart å snu en uheldig utvikling. Skolenes eget utviklingsarbeid, men også strukturelle forutsetninger, som finansieringssystemet, vil ha betydning, både for en skoles evne til å løfte elevene sine og for å tiltrekke seg søkere. For utvalget har det vært viktig å anerkjenne betydningen av slike faktorer når vi har arbeidet med å vurdere ulike inntaksmodeller.

Som nevnt i kapittel 8 har utvalget i arbeidet med å identifisere alternative inntaksmodeller tatt utgangspunkt i nasjonal og internasjonal forskning (kapittel 5) og eksempler på systemer i andre byer (kapittel 4). Utvalget identifiserte tidlig fem mo-

deller som har blitt simulert. I valget av mulige modeller er det i hovedsak et tilfældighetsprinsipp (loddtrekning) og kvotering (særlig av de mest utsatte søkerne) – i forskjellige kombinasjoner, utvalget har ønsket å undersøke. Det har vært viktig for utvalget å sikre at søkeres høyest prioriterte skoleønsker vektlegges i alle de simulerte modellene. Utvalget har også diskutert progresjonsmodellen, som ble foreslått av Stoltenbergutvalget. Denne er ikke simulert.

Valget av hvilke modeller som skulle simuleres ble bestemt tidlig i utvalgets arbeid. På grunn av den korte fristen som utvalget har jobbet under, var det nødvendig å bestille simuleringene raskt for å få tid til å gjennomføre dem og få analysert resultatene før leveringsfristen. Utvalget ønsker å understreke at de gjennom arbeidet etter at de fem simulerte modellene ble identifisert, har fått mer kunnskap og innsikt i ulike aspekter ved de ulike modellene. Noen av modellene hadde kanskje ikke blitt valgt for simulering om vi hadde kunnet ta avgjørelsene på et senere tidspunkt. Dette er nærmere beskrevet i vurderingene av hver modell. Simuleringene av de valgte modellene har uansett gitt en unik mulighet til ny kunnskap og til å vurdere konsekvenser av ulike inntaksmodeller.

I dette underkapittelet vurderer utvalget fordeler og ulemper ved de fem modellene som er simulert, og noen varianter av disse i tillegg til den nevnte progresjonsmodellen. Utvalgsmedlemmene har stemt over de ulike modellene ut fra om de kan støtte en anbefaling av denne modellen. Hvert medlem har kunnet stemme på flere modeller. Modellene er ikke satt opp mot hverandre, og det har ikke vært en avstemning i forhold til rangering av modellene. Heller enn rangering mellom modeller, er

det mer hensiktsmessig å skille mellom noen få aktuelle og flere uaktuelle modeller. De to utvalgsmedlemmene fra Elevorganisasjonen ønsker imidlertid eksplisitt å understreke at de foretrekker en variant av progresjonsmodellen fremfor en karakterbasert modell.

Ingen av de seks modellene som er undersøkt har fått enstemmig tilslutning. For to av modellene har utvalget valgt å legge til noen betingelser for å anbefale modellen. Dette er beskrevet under de enkelte modellene. Alle medlemmene, utenom ett, er enige om å anbefale at progresjonsmodellen skal utredes videre. Med hensyn til dagens karakterbaserte modell er utvalget delt. Flertallet mener tiltak for å dempe segregeringen er et vilkår for å anbefale karakterbasert konkurranse om skoleplasser. Ingen i utvalget ønsker å anbefale kvotemodellen, der 10 eller 20 prosent av de svakest presterende elevene får lov til å velge skole først. Det er heller ingen i utvalgsmedlemmer som anbefaler å innføre førsteønskemodellen, men to utvalgsmedlemmer anbefaler at det utredes videre om det bør gis ekstrapoeng for det første ønsket til alle søkerne.

9.2.1 Progresjonsmodellen

Progresjonsmodellen legger til grunn at inntaket til videregående opplæring er basert på karakterprogresjon – det vil si hvor mye eleven har løftet seg i prestasjoner gjennom ungdomsskolen. Denne modellen har ikke blitt simulert ettersom arbeid med å etablere karaktergrupper eller mestringsnivåer så langt ikke er iverksatt.

Fordelene ved denne modellen, som utvalget trekker frem, er at den tegner til å kunne utligne kjønnsforskjellene i karakterer mellom gutter og jenter, se tabell 3.6.

En annen fordel ved modellen er at den kan virke motiverende og stimulere til ar-

beidsinnsats for alle, uavhengig av karakternivå. Utvalget mener også at den vil kunne oppleves som rettfærdig og at den belønner innsats og ikke bare resultater. Sterkere sensitivitet til svaktpresterende elevers skoleønsker samt forventninger om dempet sosioøkonomisk segregering, er også forhold som utvalget har lagt til grunn.

Utvalget har diskutert utfordringene ved modellen. En av ulempene som trekkes frem er at den ikke er prøvd ut tidligere og at vi mangler erfaringer fra denne typen inntaksmodell. Det ble også vist til at modellen kan åpne opp for manipulering og strategisk tenkning ved første målepunkt, det vil si at elevene bevisst underpresterer på de nasjonale prøvene i 8. trinn slik at de innplasseres på et lavere mestringsnivå enn det de reelt tilhører. Det er også vanskelig å finne reelle sanksjonsmuligheter ved manipulering. Utvalget ser at kontaktlærere vil få en ekstra oppgave med å innplassere elevene i karaktergrupper på grunnlag av karakterer fra første termin i 8. klasse, eventuelt mappevurdering og med justeringsmulighet på grunnlag av vektet skår på nasjonale prøver – en vekting som er ment å gjøre resultater på nasjonale prøver mer overstemmende med grunnskolepoeng. I tillegg kommer de mange vurderingssituasjonene og prøvene, inkludert nasjonale prøver som kan skape høyt negativt prestasjonspress blant elever.

Ingen av medlemmene stiller seg bak den progresjonsmodellen som Stoltenbergutvalget beskrev med vektlegging av videre utredning. Alle medlemmene med unntak av ett medlem anbefaler imidlertid at karakterprogresjonsmodellen utredes nærmere, gitt enkelte betingelser.

Betingelsene knytter seg til at modellen ikke skal være manipulerbar. Utvalget mener det er positivt at modellen belønner progresjon og innsats, og at elevene kun

konkurrerer mot sine jevnbyrdige i samme mestringsnivå, fremfor i åpen konkurranse mot elevmassen som helhet. Utvalget er likevel bekymret for at modellen, slik den er beskrevet av Stoltenbergutvalget (NOU 2019:3), hvor plasseringen i mestringsnivåer bygger på resultater fra nasjonale prøver, medfører en risiko for manipulering og strategisk atferd. Metoden for plassering på mestringsnivåer bør derfor innrettes slik at muligheten for manipulering minimeres. Større vekt på karakterer fra 8. trinn fremfor nasjonale prøver, er et viktig steg i denne retningen.

Betingelsene knytter seg dessuten til at det bør være relativt mange mestringsnivå, slik at det ikke blir for store forskjeller mellom de ulike nivåene, og at det dermed ikke vil ha for stor betydning om man plasseres på det ene eller andre nivået. På grunnlag av undersøkelsene Flatø mfl. (2019) har gjort for avveining av antall mestringsnivå, foreslår utvalget ti mestringsnivå.

Gitt disse betingelsene stiller som ovenfor nevnt samtlige utvalgsmedlemmer, med unntak av ett, seg bak å anbefale denne modellen for videre utredning. Særlig må det utredes nærmere hvorvidt modellen er kompatibel med for eksempel *deferred acceptance*-mekanismen og hvordan dimensjoneringen av plasser for de forskjellige karaktergruppene på skolene skal regnes.

Åtte av medlemmene som støtter videre utredning av denne modellen, ønsker at det i tillegg blir vurdert hvordan en kan legge til rette for korrigert innplassering i mestringsnivå, det vil si hvorvidt enten skolen eller Utdanningsetaten i enkelte tilfeller manuelt kan plassere en elev på et annet mestringsnivå enn eleven ellers ville blitt plassert i.

Seks av utvalgsmedlemmene som støtter videre utredning av denne modellen, ønsker

at det i tillegg legges til rette for økt bruk av innplassering på skole utenom poengkonkurranse.

Fire av utvalgsmedlemmene som støtter videre utredning av denne modellen, ønsker at det i tillegg utredes nærmere hvordan mappevurdering skal være del av grunnlaget for plasseringen av elevene i mestringsnivåer.

Utvalgsmedlem des Bouvrie har kommet med følgende dissens:

«Jeg er ikke enig i forslaget om at den progresjonsbaserte modellen bør utredes videre.

Som begrunnelse viser jeg til at det ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som støtter den progresjonsbaserte modellen. Det er ikke utført en behovsvurdering. Ungdommenes egne meninger om modellen er ikke inkludert eller vektlagt. Denne modellen har ikke vært systematisk utprøvd ved noen skoler noe steds, og det har ikke vært gjennomført en datasimulering av denne modellen.

Min forståelse er at den progresjonsbaserte modellen vil skape større usikkerhet hos elevene om hvilke skoler det vil være hensiktsmessig å søke inntak til. Med tanke på at ungdoms skolestress har sammenheng med framtidsutsikter og -muligheter og hvor inntak til den riktige videregående skole er en viktig faktor, mener jeg at konsekvensene av den progresjonsbaserte modellen vil være for usikre, og en slik endring for risikabel. Ut fra et rettsikkerhetsperspektiv vil denne modellen redusere elevenes rettsikkerhet og klagemuligheter da modellens kompleksitet vanskelig kan være begripelig for brukeren.

Det er viktig at den enkelte får mulighet til å ta gode utdanningsvalg fordi det kan øke motivasjonen hos den enkelte og gjennomføringsgraden i den videregående skole. Jeg mener derfor at en videre utredning av den karakterbaserte modellen i

langt større grad vil være hensiktsmessig for å sikre at alle elever får større mulighet til å velge hvilken videregående skole de vil gå på.»

9.2.2 Karaktermodellen

Karaktermodellen er basert på et byomfattende karakterbasert inntak. I denne modellen er skoleplassering bestemt etter grunnskolepoeng, de med høyest grunnskolepoeng får velge skole først. Simuleringen viser at karaktermodellen er den modellen som gir færrest elever sitt førstevalg (58 prosent). Dette er også modellen hvor segregeringen av de minst skoleflinke fra ungdomsskolen blir høyest. Samtidig er dette modellen som fører til den laveste andelen videresøkte elever.

Utvalget har i sin argumentasjon lagt vekt på SPS' analyser og funn. Det er også lagt vekt på at en karakterbasert modell vil kunne bidra til mer stress og press på elevene. Samtidig vil en karakterbasert modell også kunne virke motiverende for å jobbe hardt på ungdomsskolen.. Andre fordeler ved modellen er at den er godt kjent, oversiktlig, transparent, forutsigbar og enkel å forklare. Den oppfattes også av et flertall av elevene som rettferdig.

Noen av utfordringene ved modellen er knyttet til at den ikke belønner innsats i tilstrekkelig grad, men kun lener seg på resultater. I den sammenheng ble det trukket frem at forskning tydelig viser at sosioøkonomisk bakgrunn har mye å si for hvilke resultater elevene får – karakterer går i arv.

Det er fire utvalgsmedlemmer som anbefaler karaktermodellen, det vil si å videreføre dagens byomfattende karakterbaserte inntaksmodell slik den fungerer i dag.

Disse utvalgsmedlemmene presiserer at de ikke gjør dette ut fra en vurdering av at karaktermodellen er optimal. Karaktermodellen har en åpenbare svakheter i at

den fører til en tydelig segregering av elever og ikke minst i at den har ført til et skille mellom såkalte A-skoler og B-skoler, men alle andre ordninger utvalget har vurdert, har andre svakheter som disse medlemmene oppfatter som enda viktigere.

Dette gjelder særlig at de andre modellene vil føre til taktisk tenkning hos elever og foresatte der det å "kjenne spillet/systemet" vil være en vesentlig del av søknadsprosessen og der elever fra ressurssterke hjem vil kunne utnytte systemet på bekostning av mindre ressurssterke.

Enkelte ordninger vil føre til "taktiske valg" som ikke nødvendigvis er elevens reelle valg, fordi det å føre opp det reelle førstevalget vil kunne føre til at man kommer inn på en skole man slett ikke vil gå på (førstevalgsmodellen), eller til at eleven underpresterer på skolen for å oppnå fordeler i søkeprosessen (kvotemodellene og progresjonsmodellen). Slike ordninger vil raskt bli oppfattet som urettferdige og vil gjøre søkeprosessene lite oversiktlige.

Dagens karaktermodell oppfattes som lett forståelig for elever og foresatte, og oppfattes av mange elever og foresatte som rimelig rettferdig – også av elever med lave karakterpoeng. Det er også den modellen som fører til færrest videresøkte elever, noe som antagelig vil føre til at flere elever vil velge å bli i den offentlige skolen og ikke søke privatskoler dersom de ikke kommer inn på sitt førstevalg.

Ett utvalgsmedlem valgte å ikke ta stilling til spørsmålet.

Ni utvalgsmedlemmer stiller seg bak en modifisert karaktermodell som demper segregering. En modifisert karaktermodell for mindre segregering må utredes videre.

Syv av utvalgsmedlemmene som stiller seg bak å utrede en modifisert karakterbasert modell, ønsker at den justeres for sosioøkonomisk segregering ved bruk av såkalte kontrollerte valgmodeller, som om-

talt i avsnitt 9.1.3. Dette gjelder særlig balansering av søkeres skoleønsker opp mot hensyn til den sosioøkonomiske fordelingen mellom skolene.

Seks av utvalgsmedlemmene som støtter videre utredning av denne modellen, ønsker at det i tillegg legges til rette for økt bruk av innplassering på skole utenom poengkonkurranse.

Tre av utvalgsmedlemmene som stiller seg bak å utrede en modifisert karakterbasert modell og å øke muligheten for å direkte innplassere elever (de to utvalgsmedlemmene for Elevorganisasjonen og utvalgsmedlemmet Vilno), vil understreke at de ikke mener en karakterbasert modell er en god modell, men at modellen, gitt større mulighet for direkte innplassering, ville være å foretrekke fremfor dagens modell.

Tre av utvalgsmedlemmene som stiller seg bak å utrede en modifisert karakterbasert modell, ønsker at det skal være mulig for søkere å reservere seg mot reisetid på mer enn 40 minutter dersom en blir videresøkt til en skole en ikke har satt opp i søknadsskjemaet.

9.2.3 Loddmodellen

Loddmodellen ble simulert to ganger siden den i sin natur vil medføre en tilfeldig fordeling hver gang den kjøres. Resultatene fra de to simuleringene er ikke så ulike.

Ifølge simuleringene innfrir denne modellen nesten 64 prosent av elevene sitt første skoleønske. Det er bare førsteønskemodellen som gir en høyere andel elever sitt første skoleønske. På den annen side er dette den modellen som gir den klart høyeste andelen elever som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt seg til.

Ingen av utvalgsmedlemmene kan stille seg bak en anbefaling av en ren loddmodell. I diskusjonen av modellen er det blant annet sett til Amsterdam der de har en lang tradisjon med bruk av loddtrekning i forde-

lingen av elevplasser på de videregående skolene. Utvalget mener at tradisjonen i Oslo med karakterbasert inntak eller inntak basert på geografisk tilhørighet er veldig ulik et inntak basert på tilfeldig loddtrekning. I samtalene med elevene er det flere som påpeker at loddtrekning ikke er rettferdig siden det ikke gir elevene muligheter til å påvirke resultatet. Det kom også frem i samtalen med elevene at mange vil kunne miste motivasjonen på ungdomsskolen dersom grunnskolepoengene ikke vil ha betydning for inntaket til videregående skole.

Seks utvalgsmedlemmer anbefaler imidlertid at det utredes videre en modell der det innføres loddtrekning over en gitt grense grunnskolepoeng, for eksempel 45 eller høyere. Det vil si at det trekkes lodd for plassering på skole mellom alle de elevene som har gjennomsnittlige grunnskolepoeng over dette. Disse medlemmene mener dette kan redusere stresset og presset på elevene for å komme inn på de mest populære skolene med de høyeste inntaksgrensene og at det ikke skal være nødvendig å få over 50 grunnskolepoeng i gjennomsnitt for å bli tatt inn på noen skoler, slik det er i dag.

9.2.4 Lodd og karakterer

I denne modellen blir 30 prosent av plassene tilfeldig tildelt etter loddtrekning. Det vil si at det er de elevene som blir trukket ut, som får velge først. Som i alle modellene tas det også her hensyn til søkerens høyest prioriterte skoleønsker i fordelingen. De som ikke får plass i loddtrekningen konkurrerer om resten av plassene ut fra deres grunnskolepoeng som i dagens karakterbaserte inntak.

Denne modellen er også simulert to ganger siden det er et element av tilfeldighet i plasseringen basert på loddtrekningen i første runde. Modellen gir noen færre deres førsteønske (61 prosent) enn den rene

loddmodellen, men flere enn karaktermodellen. Den gir nesten like store andeler videresøkte elever som kvotemodellen og førsteønskemodellen.

Det er ingen av utvalgsmedlemmene som kan stille seg bak en kombinert lodd/karaktermodell. Begrunnelsen er i stor grad overlappende med utvalgets begrunnelse for ikke å støtte en ren loddmodell.

9.2.5 Kvotemodellen

Kvotemodellen er simulert to ganger. En av modellene simulerte en modell der 10 prosent av elevene med de svakeste resultatene fra det ordinære inntaket til videregående opplæring fikk velge skole før de resterende elevene. De resterende elevene konkurrerer om plassene ut fra sine grunnskolepoeng. Den andre modellen fikk de 20 prosent med de svakeste elevresultatene velge skole først.

Simuleringsresultatene viser at ved disse modellene får i underkant av 60 prosent oppfylt sitt førsteønske. Det er nest lavest av de simulerte modellene – foran karaktermodellen. Andelen som blir videresøkt er noe lavere for 10 prosentmodellen enn den som kvoterer inn 20 prosent. Andelen videresøkte er på nivå med loddmodellen og noe lavere enn for førsteønskemodellen og modellen som bruker lodd og karakterbasert inntak (modell 5).

Serediak og Helland (2020) sier at for spredning av søkerne med de beste karakterene, spiller inntaksmodell liten rolle med unntak av at loddtrekningsmodellen og modellen som kvoterer inn de 20 prosent svakeste elevene. De oppsummerer at prioriteringen av de 20 prosent svakeste gir relativt lave andeler med innfridd førsteønske, mens segregeringsnivåene er relativt lave.

Utvalget har merket seg at modellen gir en relativt lav andel videresøkte elever, at den har en utjevneende effekt og dermed

gir en mer mangfoldig elevgruppe på skolen. Det ble også trukket frem at det er viktig å ta hensyn til de svakeste og gi dem best mulig forutsetninger til å fullføre og bestå videregående opplæring. Et annet element som ble drøftet er at det blir en enda større konkurranse om de resterende plassene siden 10 eller 20 prosent av plassene er satt av til kvoteelevene.

Det er ingen av utvalgsmedlemmene som kan stille seg bak en kvotemodell. Utvalget viser særlig at kvotemodellens risiko for strategisk atferd og at det vil kunne «lønne seg» å prestere svakt på ungdomsskolen slik at en faller inn under kvotene. Selv om en kvotemodell i noen grad vil dempe segregeringen av elever med lave grunnskolepoeng vil denne effekten være relativt liten og den kan dessuten gi utfordringer med sterk segregering innad på skoler. Det kan være utfordrende å være blant den mindre gruppen innkvoterte elever med lave grunnskolepoeng på skoler der inntaksgrensene er høye.

9.2.6 Førsteønskemodellen

I førsteønskemodellen legges det større vekt på elevenes førsteønske enn i de andre modellene. I den simulerte modellen vil en søker med høyere ønskenummer prioriteres foran en søker som prioriterer skolen lavere. Først fylles skolene opp med søkerne som har skolen som høyeste ønske til dette programområdet. Deretter rangeres søkerne til samme skole og samme ønskenummer etter antall grunnskolepoeng. Så fylles det opp med søkerne som har skolen som andreønske, tredjeønske til dette programområdet osv. I simuleringene er dette modellen der klart flest elever får oppfylt sitt første skoleønske (70,7 prosent). Samtidig er det relativt mange elever som blir videresøkt til skoler de ikke har søkt i denne modellen.

I drøftingen av denne modellen har det blitt lagt vekt på at flere får oppfylt sitt førsteønske enn i karaktermodellen. Det er imidlertid sannsynlig at søkemønsteret vil endre seg ved denne modellen. Det har også vært nevnt at det kan være flere som vil komme til å velge privatskoler hvis de ikke får oppfylt noen av sine skoleønsker.

Det er ingen av utvalgsmedlemmene som kan stille seg bak førsteønskemodellen slik den ble simulert. Denne modellen ble foreslått tidlig i utvalgets arbeid og tok utgangspunkt i at dersom flere fikk oppfylt sitt førsteønske av skole kan dette føre til bedre motivasjon og lede til at flere fullfører og består videregående opplæring. Gjennom arbeidet har imidlertid utvalget fått mer kunnskap fra forskning og fra erfaringer ved bruk av slike modeller. Dette er en modell som kan lede til utstrakt strategisk atferd og spillteoretiske avveininger og det har gått så langt at modellen er forbudt i England (se også kap. 9.1.5). Selv om simuleringene viser at denne modellen er den som gir den høyeste andelen elever sitt førstevalg, vil flertallet i utvalget ikke anbefale å gå videre med å utrede eller anbefale denne modellen.

To av utvalgsmedlemmer foreslår at modellen utredes videre, men da med tanke på å gi ekstrapoeng for førsteønsket for alle søkere. Dette for at førsteønsket skal veie tyngre enn de andre skoleønskene elevene setter opp på søknadsskjemaet. Begrunnelsen er at flere elever bør få plass på den skolen de prioriterer høyest. Når elevene må tenke grundigere over hva de setter opp som førsteønske, vil elevsammensetningen på skolen trolig endre seg over tid. Det er også tenkelig at innfridd førstevalg vil gi økt motivasjon.

9.2.7 Konklusjon

Utvalget vil fremheve at spørsmålet om hvilken inntaksmodell som er den beste, nødvendigvis utløser spørsmål om hvem som skal få vinne og hvem som må tape i fordelingen av skoleplasser. Svarene på dette spørsmålet kan ikke oppdages gjennom forskning eller simulering av modeller. Det er bare gjennom eksplisitte politiske prioriteringer en kan tilby løsninger eller svar på dilemmaet.

Analyser av simuleringene avdekket ikke en modell som løser utfordringene med den prestasjonsmessige, sosioøkonomiske og etniske segregering assosiert med karakterbasert inntak, uten at det oppstår andre problemer som uforutsigbarhet eller risiko for tap av motivasjon blant elevene.

På dette grunnlaget har noen av utvalgsmedlemmene vurdert det som best å videreføre dagens karakterbaserte inntaksmodell slik den er. Flertallet setter demping av segregering som vilkår for å kunne anbefale karakterbasert inntak.

Det er særlig to mulige retninger som peker seg ut for det videre arbeidet med utvikling av inntaksmodell. Den ene er kontrollert karakterbasert inntak hvor det legges inn mer sofistikerte måter å tilgode-se utsatte elever på enn vi har kunnet gjøre med kvotemodellene.

Den andre peker mot insentiv til alle elevene, ikke minst de utsatte, gjennom vektlegging av innsats og progresjon fremfor karakterer. Med unntak av ett medlem går hele utvalget inn for at det utvikles en slik modell, og med den forutsetningen at man får til innplassering i karaktergrupper basert på flere typer elevresultater.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har i mandatet blitt bedt om å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes og at minst ett alternativ skal holdes innenfor uendrede økonomiske rammer.

10.1 Økonomiske konsekvenser

Utvalget anerkjenner at det er betydelige samfunnsøkonomiske kostnader ved at ungdom ikke fullfører videregående opplæring. En fullstendig kostnadsanalyse vil kreve betydelig arbeid og anslag på både offentlige utgifter og inntektsgevinster for den enkelte.⁹⁷

Utvalget har gjennomgått kunnskapsoversikter og annen relevant nasjonal og internasjonal forskning om inntak til videregående opplæring. Et gjennomgående funn er at valgorienterte inntaksordninger gir sterkere segregering mellom skoler og større likhet innad i hver skole.

Utvalget viser igjen til at forskningen ikke kan påvise at en inntaksmodell vil være signifikant bedre enn andre når det gjelder prestasjonsutvikling eller å få flere elever til å fullføre og bestå videregående opplæring.

Vi ønsker å understreke at vi i kapittel 8 viser til at andelen som hadde bestått et videregående løp var betydelig høyere blant ungdommene som fikk oppfylt sitt første valg av utdanningsprogram enn blant de som kom inn på lavere prioritert utdanningsprogram. Utvalget konstaterer samtidig at forskningen ikke er entydig om betydningen av å få innfridd det høyeste prio-

riterte skoleønske for prestasjonsutvikling eller gjennomføring.

En endring i dimensjoneringen av skoleplasser der flere vil få oppfylt sitt første ønske av utdanningsprogram, vil kunne lede til at flere fullfører og består videregående opplæring.

Dimensjoneringen av skoleplasser på de ulike utdanningsprogrammene og skolene og ressursfordelingsmodellen for de videregående skolene ligger også utenfor utvalgets mandat.

Utvalget har vurdert seks ulike inntaksmodeller. Analyser av de simulerte modellene avdekker ikke en modell som løser utfordringene utvalget er bedt om å utrede.

Utvalget anbefaler to retninger for det videre arbeidet med inntaksmodell. Den ene er kontrollert karakterbasert inntak hvor det legges inn mer sofistikerte måter å tilgodese utsatte elever på enn ved en modell som kvoterer inn de svakeste elevene. Den andre peker mot insentiv til alle elever om å vektlegge innsats og progresjon fremfor bare karakterer fra grunnskolen.

Utvalget har derfor ikke gått videre med å beregne økonomiske konsekvenser for utfall som prestasjoner eller gjennomføring av videregående opplæring.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene av å innføre en ny inntaksmodell vil det det være kostnader knyttet til utvikling av ny programvare, nye programmeringer av valgte algoritmer for rekkefølgen av inntak og informasjonsmatriell til søkerne, foresatte og skolene. Det vil også

⁹⁷ Se for eksempel Falch, T., Johannesen, A.B. & Strøm, B. (2009)

kunne medføre noe kursing av rådgivere på skolene i forbindelse med opplæring av de som skal hjelpe elevene med sine valg av videregående utdanningsprogram og skole. Utvalget mener dette er kostnader som ikke er av større omfang enn at Oslo kommune bør kunne dekke under gjeldene økonomiske rammer.

Kostnadene for å utrede hvordan det kan legges inn måter for å tilgodese utsatte elever vil avhenge av skoleeiers omfang av dette arbeidet. Det samme gjelder utredninger i forhold til måter å vektlegge innsats og progresjon i ungdomsskolen som grunnlag for inntak til videregående opplæring.

10.2 Administrative konsekvenser

Dersom Oslo kommune bestemmer seg for å endre inntaksmodell må det vedtas en ny lokal inntaksforskrift. Dette er en sak som byrådet må fremme for bystyret.

De administrative konsekvensene for tilrettelegging, organisering og koordinering av et slikt arbeid mener utvalget at kan ivaretas innenfor dagens administrative rammer.

Referanser

Agarwal, N. & Somaini, P. (2019). Revealed Preference Analysis of School Choice Models. Working Paper, December 10, 2019.

Allen, R. (2006). Allocating Students to Their Nearest Secondary School: The Consequences for Social and Ability Stratification. *Urban Studies* 44(4), 751-770.

Andersen, B. & Skrede, J. (2017). Planning for a sustainable Oslo: the challenge of turning urban theory into practice. *Local Environment* 22(5), 581-594. doi: 10.1080/13549839.2016.1236783.

Andersen, B., & Røe, P.G. (2017b). Arkitekturpolitikk for sosialt bærekraftig byutvikling. I J. Askim, K. Kolltveit & P.G. Røe (Red.), *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring* (s. 89-104). Oslo: Universitetsforlaget.

Andersen, B. et al. (2018). *Fellesskapets utfordringer på Bjørnerud. Sosiokulturell stedsanalyse av Bjørnerud i Bydel Søndre Nordstrand*. AFI Rapport. Oslo: AFI.

Andersen, B., Røe, P.G. & Sæter, O. (2015). Trust and distrust in Oslo: Examining the relationship between the ideals of urban policy and (re)actions and ideals of citizens." In E. Righard, M. Johansson & T. Salonen (Red.), *Social Transformations in Scandinavian Cities: Nordic Perspectives on Urban Marginalisation and Social Sustainability* (s. 107-123). Lund: Nordic Academic Press.

Andersland, L. (2017) Peer Effects from a School Choice Reform. In *Four Essays on the Determinants of Human Capital Accu-*

mulation in Norway. PhD Thesis, Universitetet i Bergen.

Andersson, R., Brattbakk, I. & Vaattovaara, M. (2017). Natives' opinions on ethnic residential segregation and neighbourhood diversity in Helsinki, Oslo and Stockholm. *Housing Studies* 32(4), 491-516. doi: 10.1080/02673037.2016.1219332.

Andresen, R.M. (2014). *Valgfrihetens segregering. En kvantitativ studie av endringer av opptaksordninger, skolesegregering og fullføring på studiespesialiserende linje i Oslo i 2001-2012*. Masteroppgave, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Angrist, J. D., Pathak, P. A., Zárata, R.A. (2019). Choice and Consequence: Assessing Mismatch at Chicago Exam Schools. NBER Working Paper No. 26137.

Bakken, A. (2018). *Ung i Oslo 2018*. Oslo: NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus. Rapport 6/18.

Ball, S. (2003). *Class strategies and the education market*. New York: Routledge Falmer.

Betts, J. R. (2011). The economics of tracking in education. In *Handbook of the Economics of Education* (bd. 3, 341-381). Elsevier.

Bjerre-Nielsen, A. & Gandil, M.H. (2018). Defying Attendance Boundary Policies and the Limits to Combating School Segregation. Working Paper.

Bjørnset, M., Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M.T. & Rogstad, J. (2018). *I fraværsgrensens dødvinkel. Evaluering av fraværsgrensen i videregående opplæring*. Delrapport 2. Oslo: Fafo-rapport 2018:41.

Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2007). Opp og ned: Yrkesaktivitet og trygd over livsløpet for tidlige arbeidsinnvandrere i Norge. *Integregeringskartet 2007: Arbeidsinnvandring - en kunnskapsstatus*. Oslo: IMDi.

Brattbakk, I., & Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge - Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI Rapport. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Brattbakk, I., & Wessel, T. (2017). Nabolagets effekt: Hva er problematisk med geografisk ulikhet? I J. Ljunggren (Red.), *Oslo - ulikhetenes by* (s. 337–358). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Brattbakk, I. & Wessel, T. (2012). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies* 50(2), 391–406. doi: 10.1177/0042098012448548.

Brattbakk, I. (2014). Block Neighbourhood or District? The Importance of Geographical Scale for Area Effects on Educational Attainment. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 96 (2), 109-125. doi: 10.1111/geob.12040.

Brighouse, H. (2000). *School choice and social justice*. Oxford: Oxford University Press.

Brugård, K.H. (2012). Gender peer effects on further education. Center for economic research and Department of economics, NTNU. Discussion paper.

Brugård, K.H. (2013). Does School Choice Improve Student Performance? Working paper no. 7/2013. Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Bråmås, Å. (2006). 'White Flight'? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990-2000. *Urban Studies* 43(7), 1127–1146. doi: 10.1080/00420980500406736.

Bråmås, Å. (2008). Dynamics of ethnic residential segregation in Göteborg, Sweden, 1995–2000. *Population, Space and Place* 14(2), 101–117. doi: 10.1002/psp.479.

Bråthen, M., Djuve, A.B, Dølvik, T., Hagen, K, Hernes, G. & Nielsen, R.A. (2007). *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo-rapport 2007:05. Oslo: Fafo.

Bunar, N. (2010). Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. *Journal of Education Policy* 25(1), 1–18. DOI: 10.1080/02680930903377415.

Burgess, S. (2016). Human capital and education: the state of the art in the economics of education, IZA Discussion Paper no. 9885, Bonn: IZA.

Byrådssak 14/1995. Behandlet av bystyret 15.02.95 sak 110.

Byrådssak 456/1996. Behandlet av bystyret 13.02.97 sak 45.

Byrådssak 261/2004. Behandlet av bystyret 08.12.2004, sak 508 og 509.

Byrådssak 121/2008. Behandlet av bystyret 15.10.2008 sak 375.

Byrådssak 172/2013. Behandlet av bystyret 23.10.2013 sak 343.

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.

Chiu, M.M. (2015). Classmate Characteristics and Student Achievement in 33 Countries: Classmates' Past Achievement, Family Socioeconomic Status, Educational Resources, and Attitudes Toward Reading. *Journal of Educational Psychology*. <http://dx.doi.org/10.1037/a0036897>.

Cools, A., Fernandez, R. & Patacchini, E. (2019). Girls, Boys and High Achievers. IZA Institute of Labor Economics, Discussion paper no. 12314.

Cullen, J.B., Jacob, B.A., Levitt, S. (2006). The Effect of School Choice on Participants: Evidence from Randomized Lotteries. *Econometrica* 74(5), 1191-1230.

Danmarks evalueringsinstitut (2018). *Fordeling af elever på de almene gymnasier og HF. Udvikling med hensyn til elevsammensætningen og forskelle mellem institutionerne i perioden fra 2006 til 2016*. København: Danmarks evalueringsinstitut.

de Haan, M., Gautier, P.A., Oosterbeek, H., van der Klaauw, B. (2015). The Performance of School Assignment Mechanisms in Practice. IZA Discussion Papers, No. 9118.

Deming, D.J., Hastings, J.S., Kane, T.J. & Staiger, D.O. (2014). School Choice, School Quality and Postsecondary Attainment. *American Economic Review* 104(3), 991-1013.

Duflo, E., Dupas, P. & Kremer, M. (2011). Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: Evidence from a randomized evaluation in Kenya. *American Economic Review* 101(5), 1739-74.

Ellison, G., & Pathak, P. (2015): The Inefficiency of Race-Neutral Affirmative Action. Working paper, MIT.

Falch, T., Johannesen, A.B. & Strøm, B. (2009). Kostnader av frafall i videregående opplæring. SØF-rapport nr 08/09. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Fekjær, S.N. & Birkelund, G.E. (2007). Does the Ethnic Composition of Upper Secondary Schools Influence Educational Achievement and Attainment? A Multilevel Analysis of the Norwegian Case. *European Sociological Review* 23(3), 309-323.

Fidjeland, A. L. (2017). *Competing with grades - The effect of school choice on high school dropout rates*. Masteroppgave, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

Grøgaard, J.B. (2002). Integrerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater? *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2(2), 83-108.

Guneriusen, L. (2012). *Myten om fritt skolevalg i Oslo. En studie av den politiske prosessen rundt valg av inntaksordning for den videregående skolen i Oslo kommune i perioden 1982-2012*. Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hagen, K. (1995). *Adresse eller karakterer? En evaluering av inntaksordningen benyttet ved opptak til grunnkurs i allmenne og økonomisk/administrative fag i Oslos videregående skoler høsten 1994*. Oslo: FAFO-notat 1995:1.

Hansen, M.N. (2005). Ulikheter i Oslo-skolen: Rekruttering og segregering. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 5(1), 3–26.

Hansen, M.N. (2017). Segregering og ulikhet i Oslo-skolen. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo - ulikhetenes by* (s.257–275). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Haraldsvik, M. (2014). Does Performance-Based Admission Incentivize Students? Arbeidsnotat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Hardoy, I. & Schøne, P. (2013). Does the Clustering of Immigrant Peers Affect the School Performance of Natives? *Journal of Human Capital* 7(1), 1–15.

Hastings, J., Kane, T. & Staiger, D. (2006). Preferences and Heterogenous Treatment Effects in a Public-School Choice Lottery. NBER Working Paper no. 12145. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Haugen, C.R. (2019). Teachers' experiences of school choice from 'marginalised' and 'privileged' public schools in Oslo. *Journal of Education Policy*. doi.org/10.1080/02680939.2019.1587519

Hermansen, A.S. & Birkelund, G.E. (2015). The Impact of Immigrant Classmates on Educational Outcomes. *Social Forces* 94(2), 615–646.

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.

Hoxby, C. (2003). School choice and school competition: Evidence from the United States. *Swedish Economic Policy Review* 10 (2003), 9–65.

Hsieh, C-T. & Urquiola, M. (2006). The effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program. *Journal of Public Economics* 90, 1477–1503.

Huglen, C.S (2009). *Prestasjonsprinsipp og integrasjonsprinsipp. Casestudie av «fritt skolevalg» i Oslo*. Masteroppgave, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.

Ireland, P. (2008). Comparing Responses to Ethnic Segregation in Urban Europe." *Urban Studies* 45 (7), 1333-1358. doi: 10.1177/0042098008090677.

Kauppinen, T.M. (2007). Neighborhood effects in a European city: Secondary education of young people in Helsinki. *Social Science Research* 36(1), 421–444. doi: https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2006.04.003.

Kerr, S., Pekkarinen, T. & Uusitalo, R. (2013). School Tracking and Development of Cognitive Skills. *Journal of Labor Economics* 31(3), 577–602.

Kesten, O & Ünver, M.U. (2015). A theory of school-choice lotteries. *Theoretical economics* 2(10), 543–95.

Lavy, V. (2009). Effects of Free choice among public schools. *Review of Economic Studies* 77(3), 1164-1191.

Lavy, V., Silva, O., & Weinhardt, F. (2012). The Good, the Bad, and the Average: Evidence on Ability Peer Effects in Schools. *Journal of Labor Economics* 30(2), 367-414.

Ljunggren, J., Toft, M. & Flemmen, M. (2017). Geografiske klasseskiller. Fordeling av goder og byrder mellom Oslos bydeler. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo – ulikhetenes by* (s. 359-376). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Ljunggren, J. & Andersen, P.L. (2014). Vertical and Horizontal Segregation: Spatial Class Divisions in Oslo, 1970-2003. *International Journal of Urban and Regional Research* 39(2), 305-322. doi: 10.1111/1468-2427.12167.

Ljunggren, J. & Andersen, P.L. (2017). Vestkant og østkant, eller nye skillelinjer? Bostedssegregasjon blant Oslo-ungdom mellom 2003 og 2012. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo – ulikhetenes by* (s. 57-79). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Ljunggren, J. (Red.) (2017). *Oslo - ulikhetenes by*. Oslo. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Lødding, B. (2004). *Tap og vinn med samme sinn? En evaluering av det karakterbaserte inntaket til videregående opplæring i Akershus høsten 2004*. Oslo: NIFU Rapport 2004:24.

Lødding, B. & Helland, H. (2007). *Alle får, men hvem får hva? Evaluering av Oslo kommunes inntaksordning til videregående opplæring i studieretning for allmenn-*

fag/utdanningsprogram for studiespesialisering. Oslo: NIFU Rapport 21/2007.

Markussen, E. (2014). *Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole i 2002*. NIFU-rapport 1/2014. Oslo: NIFU.

Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. & Sandberg, N. (2008). *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002: Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter* Oslo: NIFU Step rapport 13/2008.

Markussen, E., Frøseth, M.W. & Sandberg, N. (2011). Reaching for the Unreachable: Identifying factors predicting early school leaving and non-completion in in Norwegian upper secondary education. *Scandinavian Journal of Educational Research*. 55, 225-253. Doi:10.1080/00313831.2011.576876.

Musset, P. (2012). *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Papers No. 66. Paris: OECD.

Noden, P., West, A. & Hind, A. (2014). *Banding and Ballots. Secondary school admissions in England: Admissions in 2012/2013 and the impact of growth of Academies*. London: LSE and The Sutton Trust.

NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019: 3. *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 25. *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Paris: OECD.
- OECD (2015b). *OECD Reviews of School Resources. Flamish Community of Belgium 2015*. Paris: OECD.
- Oosterbeek, H., Sovago, S. & van der Klaauw, B. (2019) Why are schools segregated? Evidence from the secondary-school match in Amsterdam. <https://personal.vu.nl/b.vander.klaauw/Segregation.pdf>.
- Oosterbeek, H., Ruijs, N. (2019) School Choice in Amsterdam: Which schools are chosen when school choice is free. https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/edfp_a_00237
- Ozek, U. (2009). The Effects of Open Enrolment on School Choice and Student Outcomes. Working Paper no. 26. Washington, D.C.: National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research.
- Pathak, A.P. (2016). What Really Matters in Designing School Choice Mechanisms. Working paper. January 2016. <https://economics.mit.edu/files/14170>
- Pathak, P.A. & Sönmez, T. (2008). Leveling the Playing Field: Sincere and Sophisticated Players in the Boston Mechanism. *American Economic Review* 98(4), 1636–52.
- Phillips, D. (2010). Minority Ethnic Segregation, Integration and Citizenship: A European Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(2), 209–225. doi: 10.1080/13691830903387337.
- Plank, N.D. & Sykes, G. (Eds.) (2003). *Choosing choice: School choice in international perspective*. New York: Teachers College Press.
- Reay, D. (2004). Exclusivity, exclusion and social class in urban education markets in the United Kingdom. *Urban education* 39 (5), 537–60.
- Rumberger, R.W. (2011). *Dropping Out. Why Students Drop Out of High School and What Can Be Done About It*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Sacerdote, B. (2014). Experimental and Quasi-Experimental Analysis of Peer Effects: Two steps Forward? *Annual review of Economics* 6(1): 253–272.
- Sandsør, A.M.J. & Kirkebøen, L.J. (2015). Vedlegg 3: Effektstudier av tiltak mot videregående frafall: Verdt et (systematisk) forsøk! I S. Lillejord, m.fl.: *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Schwerdt, G. & West, M.R. (2013). The impact of alternative grade configurations on student outcomes through middle and high school. *Journal of Public Economics*, 97, 308–326.
- Scott, J. (2005). Conclusion. Envisioning School Choice Options That Also Attend to Student Diversity. In Scott, J. (Ed.) *School Choice and Diversity: What the Evidence Says*. Danvers, MA: Teachers College, Columbia University.

Serediak, O. & Helland, H. (2020). *Inntak til Oslos videregående skoler. Analyse av simulerte inntaksmodeller*. OsloMet Skriftserie 2020 nr. 1 (skriftserien.hioa.no).

Stasz, C. & van Stolk, C. (2007). The Use of Lottery Systems in School Admissions. Working paper. Cambridge: RAND Europe.

Statens offentliga utredningar (SOU) 2017: 35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunnskap och likvärdighet*. Stockholm: Regeringskansellet.

Söderström, M. & Uusitalo, R. (2005). Vad innebär innförandet av fritt skolval i Stockholm för segregeringen i skolan? Rapport 2005:2, IFAU Institutet for arbeidsmarknadspolitisk utvärdering.

Toft, M. & Ljunggren, J. (2016). Geographies of class advantage: The influence of adolescent neighbourhoods in Oslo. *Urban Studies* 53(14), 2939–2955. doi: 10.1177/0042098015601770.

Trumberg, A. (2015). *Att möjliggöra för blandning. Exempel på kontrollerat skolval och åtgärder mot skolsegregation inom OECD*. Förkortad version. Uppsala universitet.

Utdanningsetaten (2015) Hvordan søker elevene? Søkning til kommunale videregående skoler for skoleåret 2015/2016. Powerpointpresentasjon fra Kommunikasjonsenheten/Avdeling for skoleanlegg.

Utdanningsetaten (2019). *Melding om inntak og formidling til videregående opplæring i Oslo, skoleåret 2019/2020*. Oslo: Utdanningsetaten.

Varjo, J., Lundström, U. & Kalalahti, M. (2018). The governors of school markets? Local education authorities, school choice and equity in Finland and Sweden. *Research in Comparative & International Education* 13(4), 481–498.

Wessel, T. (2000). Social Polarisation and Socioeconomic Segregation in a Welfare State: The Case of Oslo. *Urban Studies* 37(11), 1947–1967. doi: 10.1080/713707228.

Wessel, T. (2017). Det todelte Oslo – etniske minoriteter i øst og vest. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo – ulikhetenes by* (s. 81–104). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Wilson, D. & Bridge, G. (2019). *School choice and equality of opportunity: an international systematic review*. Nuffield Foundation (project reference: EDU/42625), University of Bristol, Cardiff University.

Wolf, P.J., Kisida, B., Gutmann, B., Puma, M., Eissa, N. & Rizzo, L. (2013). School vouchers and student outcomes: Experimental evidence from Washington, DC. *Journal of Policy Analysis and Management* 32(2), 246–270.

Vedlegg:

Tabell A3.5. Nedre inntaksgrenser per utdanningsprogram og skole. Skoleåret 2019-20

Skole/Programråde	Studiespesialisering	Studiespesialisering, toppidrett	Studiespesialisering, teknologifag	Studiespesialisering med forskerlinje	Studiespesialisering med IB, MYP5	Studiespes, business	Studiespesialisering med science	Kunst, design og arkitektur	Musikk, dans og drama	Idrettsfag	Medier og kommunikasjon	Design og håndverk	Design og håndverk, SK 3 år	Medieproduksjon	Helse- og oppvekstfag	Helse/oppvekst, ambulanse, SK 3 år	Helse- og oppvekstfag, barne- og ungdomsarbeiderfag, SK 3 år	Helse- og oppvekstfag, helsearbeid, SK 3 år	Helse- og oppvekstfag, VSK 4 år	Restaurant- og matfag	Elektrofag	Elektrofag, autom, SK 3 år	Elektrofag, energi, SK 3 år	Teknikk og industriell produksjon	Bygg- og anleggsteknikk	Bygg- og anleggsteknikk, VSK 4 år	Service og samferdsel
3005 Blindern vg. skole	44,2				**			44,6	*			34,7	44,1														
3007 Edvard Munch vg. skole	47,8							43,8				45,0	35,6	41,3							39,4		47,1				
3009 Elvebakken vg. skole	52,2																										
3011 Fyrstikkalleen skole	45,0								*			41,5															
3018 Foss vg. skole	47,6								*																		
3024 Hartvig Nissens skole	40,6																										
3027 Hellerud vg. skole	25,6																										
3028 Hørsholm vg. skole	**																										
3030 Holtet vg. skole																											
3031 Kongshavn vg. skole	36,1																										
3032 Kuben vg. skole	41,9		37,5									28,7								39,4	37,8	45,6	34,4	36,7	38,3		
3033 Lambertseter vg. skole	46,1									43,8																	
3036 Bjerke vg. skole	41,5					37,8	31,8			40,3																	
3043 Nydalen vg. skole	50,6	*																									
3045 Oslo handelsgymnasium	40,0					41,0																					36,9
3048 Oslo katedralskole	47,5																										31,8
3052 Etterstad vg. skole																											
3057 Persbråten vg. skole	**	*								35,0														5,6			12,5
3069 Stovner vg. skole	**										**												**	**			
3070 Bjørnholt skole	**									15,7											26,5						
3072 Ullern vg. skole	48,8		41,5							44,4											37,8						
3075 Ulsrud vg. skole	**									9,4					**												
3078 Valle Hovin vg. skole	45,0	*																									

* Til Vg1 musikk, dans og drama og Vg1 stud.spes. m/toppidrett tas 50% av elevene inn etter kombinasjon av ferdighet og karakterer. Derfor ingen nedre poenggrense.

** Alle som hadde søkt på skolen kom inn.

*** Til IB rangeres søkerne etter flere kriterier enn karakterer. Derfor ingen nedre poenggrense.

Merknad: Nedre poenggrense for inntak er lik poengsummen til den sist inntatte søkeren og viser ikke karakter gjennomsnittet blant elevene. – Nedre poenggrense for inntak er avhengig av forholdet mellom antall søkere og antall plasser og kan derfor forandre seg fra år til år.

Inntaksutvalget

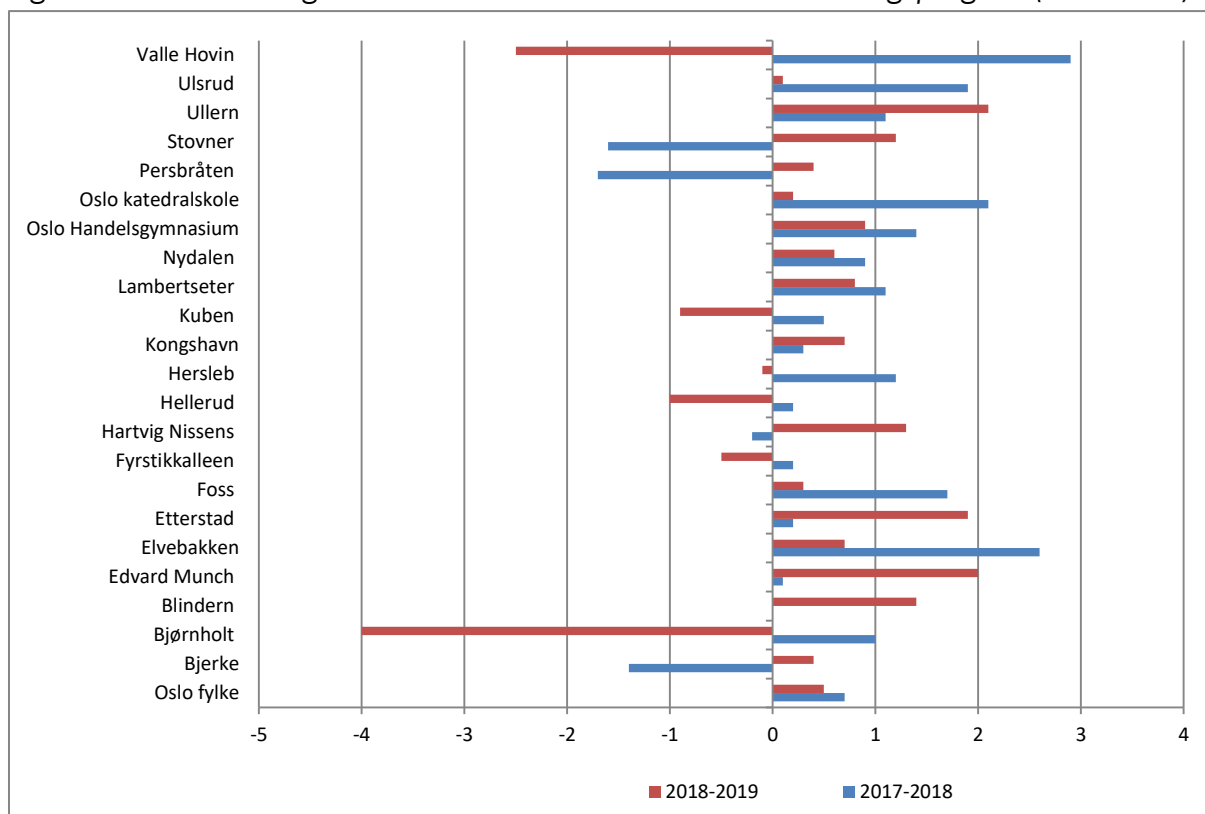
Tabell A 3.6. Gjennomsnittlig inntakspoengsum for ordinært inntatte per utdanningsprogram og skole. Skoleåret 2019/20.

Skole/programområde	Studiespesialisering	Studiespes, toppidrett	Studiespes, teknologifag	Studiespes, forskerlinje	Studiespes med IB MYP 5	Studiespes, business	Studiespes, science	Kunst, design og arkitektur	Mus/dans/drama, musikk	Idrett/fag	Medier og kommunikasjon	Design og håndverk	Design/håndv, SK 3år	Medieproduksjon	Helse- og oppvektsfag	Helse/oppvekst, ambulanse, SK 3år	Helse/oppvekst, b & ungdom, SK 3år	Helse/oppvekst, helsearb, SK 3år	Helse/oppvekst, YSK 4år	Restaurant- og matfag	Elektrofag	Elektrofag, autom, SK 3år	Elektrofag, elenergi, SK 3år	Teknikk og ind. produksjon	Bysg- og anleggsteknikk	Bysg/anlegg, YSK 4år	Service og samferdsel	Gj.snitt skole
3005 Blindern vg. skole	47,3				52,7			49,1	49,3			39,8	50,3															47,9
3007 Edvard Munch vg. skole	51,1							49,1	49,3																			49,1
3009 Elvebakken vg. skole	55,3							47,7				40,3		44,5				49,3		42,3								49,8
3011 Fyrstikkallen skole	47,9										44,1																	46,9
3018 Foss vg. skole	50,8								50,3																			50,7
3024 Hartvig Nissens skole	44,0																											45,0
3027 Hellerud vg. skole	37,4								47,7															33,5				36,2
3028 Hørsholm vg. skole	34,7														33,5	46,2												34,3
3030 Hølet vg. skole															30,5													32,8
3031 Kongshavn vg. skole	40,6																											40,6
3032 Kuben vg. skole	44,6	42,1													39,7				48,1		41,0	47,9	37,5	39,1	43,8			41,0
3033 Lambertseter vg. skole	50,0								47,2			33,2																49,4
3036 Bjørke vg. skole	44,9					40,8	41,7		43,9																			43,8
3043 Hydalen vg. skole	53,7	53,5													42,5												39,1	48,7
3045 Oslo Handelsgymnasium	44,3					45,2																					34,2	43,0
3048 Oslo katedralskole	52,5																											52,5
3052 Etterstad vg. skole																												30,3
3057 Persbråten vg. skole	37,3	47,8							39,0											35,6	36,0		26,6				27,0	38,9
3069 Stovner vg. skole	33,9														25,7													28,7
3070 Bjørnholt skole	34,5																											33,8
3072 Ullern vg. skole	52,3			48,1																								49,2
3075 Ullrud vg. skole	31,8														25,6	38,6												30,3
3078 Valle Hovin vg. skole	48,2	47,9																										48,1
Gj.snitt programområde	45,2	49,8	42,1	48,1	52,7	43,0	41,7	48,5	49,1	41,2	43,6	36,9	50,3	44,5	31,8	46,2	38,6	44,1	48,1	35,6	37,6	47,9	49,3	29,0	30,4	43,8	32,1	42,3

Merknad: Tabellen viser gjennomsnittlig inntakspoengsum for ordinært inntatte søkere per første inntaksrunde 03.07.2019, fordelt på skoler og utdanningsprogram. (Inntakspoengsum framkommer ved å multiplisere søkerens gjennomsnittskarakter med 10). Gjennomsnittlig inntakspoengsum forteller noe om skolens elevgrunnlag, mens nedre poenggrense for inntak forteller hvilken poengsum søkeren måtte ha for å komme inn. Gjennomsnittlig inntakspoengsum er per definisjon alltid høyere enn nedre poenggrense for inntak.

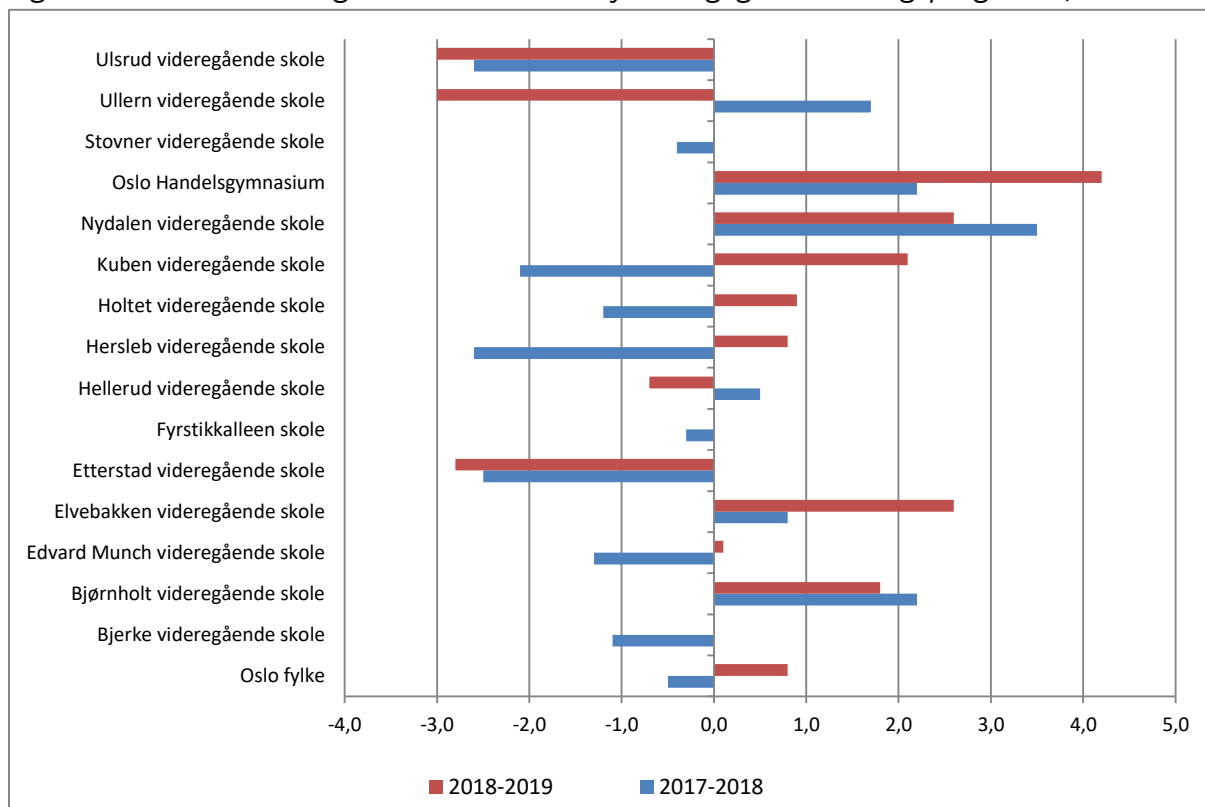
Inntaksutvalget

Figur A3.11 Skolebidrag for skoler med studieforberevende utdanningsprogram (karakterer)



Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten

Figur A3.12 Skolebidrag for skoler med yrkesfaglige utdanningsprogram (karakterer)



Kilde: Utdanningsdirektoratet/skoleporten

Vedlegg A5. Litteratursøk for kapittel 5: Skolevalg videregående skole

Søk gjennomført i mai 2019, søkeord:

- admission rules
- selection criteria
- selection mechanism
- upper secondary school OR secondary school OR high school
- effect OR outcome
- review OR meta-analysis OR meta-study

Tidsperiode: 2000-2019; Søkekilder:

1. Google Scholar

Søkestreng:

admission rules AND ("upper secondary school" OR "secondary school") AND (review OR meta)

Antall treff: **18 400.**

allocation AND ("upper secondary school" OR "secondary school") AND ("systematic review" OR meta)

"school choice" AND ("upper secondary school" OR "secondary school") AND ("systematic review" OR meta)

Antall treff: **5 250.**

2. ERIC

<https://search.proquest.com/eric?accountid=198347>

Søkestreng:

admission rules AND (review OR meta)

Antall treff: **61.**

3. Idunn

<https://www.idunn.no>

Søkestreng:

fritt skolevalg

Antall treff: **16.**

Inntaksutvalget

Vedlegg A7-1. Informasjon sendt til lærerne på skolene med 10. trinnselever:

Til kontaktlærer for elever på 10. trinn:

Hei!

Vi i inntaksutvalget trenger din hjelp for å finne ut mer om hvordan elevene velger videregående skole i Oslo. Vi håper du kan hjelpe oss med dette. Inntaksutvalget er nedsatt av byrådet i Oslo kommune for å se på mulige modeller for inntaket til videregående skoler. Det er viktig for oss å høre hva elevene tenker rundt valg av og fordeling på skole og hvilke inntaksmodeller som er best. Både Elevorganisasjonen og lærerorganisasjoner har vært med på å lage undersøkelsen. Vi ber deg derfor sette av fem minutter i en skoletime slik at elevene kan svare.

Slik gjør du:

1. Forklar elevene at hensikten med undersøkelsen er å få fram elevenes synspunkter på inntaksordningen.
2. Forklar hva inntaksordning er: Når flere elever enn det er plass til søker på en skole, må vi ha regler som sier noe om hvem som får plassen og hvem som må få plass på en annen skole. Dette kaller vi inntaksordning. I dag kan elevene søke på alle skoler i Oslo og elevene med best karakterer fra grunnskolen får skoleplass først.
3. Gi elevene lenken til undersøkelsen. Du kan dele den på Its, sende den på e-post eller SMS. Det tar ca. 5 minutter å svare på undersøkelsen.
4. Det er frivillig å svare på undersøkelsen. Hver elev svarer en gang.
5. Undersøkelsen er anonym. Verken du som lærer eller vi som leser resultatene kan koble svarene til en enkelt elev.

Har du noe på hjertet? Vi vil gjerne ha innspill fra deg om inntaket i Oslo på inntaksutvalget@byr.oslo.kommune.no

Tusen takk for at du vil hjelpe oss!

Inntaksutvalget

Vedlegg A7-2. Informasjon til elevene

Til deg som er elev i 10. klasse:

Hei!

Vi i inntaksutvalget lurer på hvorfor du søkte på den videregående skolen du valgte. Vi vil derfor stille deg noen spørsmål.

Her er fakta om undersøkelsen:

- Undersøkelsen blir brukt til å finne ut mer om hvordan elevene velger videregående skole. Det er frivillig å svare.
- Du kan hoppe over spørsmål som du synes er vanskelige.
- Du er anonym. Verken vi eller læreren din kan se hva du svarer.
- Undersøkelsen er laget av og anbefales av Elevorganisasjonen Oslo og Elev- og lærlingombudet i Oslo.

Har du mer på hjertet? Vi vil gjerne ha innspill fra deg om inntaket i Oslo på inntaksutvalget@byr.oslo.kommune.no

Tusen takk for at du vil hjelpe oss!

Hilsen oss i Inntaksutvalget, ved Berit Lødding, leder

Vedlegg A7-3. Informasjon til foresatte

Utvalget mente det var viktig å informere foreldrene til elevene som ble bedt om å gjennomføre undersøkelser. Utvalget ba skolene distribuere vedlagte informasjon til foresatte (på e-post/nettsiden etc.)

Til foreldre med elever i 10. klasse skoleåret 2018/2019

Alle 10.-trinnselever i ordinære klasser har fått tilbud om å være med i en spørreundersøkelse om Oslos inntaksordning til videregående skoler. Undersøkelsen kartlegger hvorfor elevene valgte skolen de ønsker å gå på. Undersøkelsen stiller også spørsmål omkring hva elevene opplever som rettferdige kriterier for inntaket.

Hvem står bak undersøkelsen?

Inntaksutvalget har bestilt undersøkelsen via Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Undersøkelsen vil bli brukt i utvalgets rapport om hvilken inntaksordning som er mest hensiktsmessig i Oslo. Les mer om inntaksutvalgets mandat [her](#).

Fakta om undersøkelsen:

- Eleven velger selv om han eller hun vil svare.
- Eleven er anonym. Svarene kan spores tilbake til en enkelt skole, men ikke til en enkelt elev.
- Dataene fra undersøkelsen vil slettes etter 1. mars 2020.
- Representanter fra Kommunalt foreldreutvalg, Elevorganisasjonen og Elev- og lærlingombudet i Oslo har samarbeidet om å lage undersøkelsen.

Har du som foresatt tanker rundt inntaket av elever? Vi i inntaksutvalget vil gjerne høre fra deg. Kom gjerne med innspill om inntaket i Oslo til inntaksutvalget@byr.oslo.kommune.no

Hilsen oss i Inntaksutvalget, ved Berit Lødding, leder.

Vedlegg A7-4. Brev til skolene før besøket

Byrådet oppnevnte i fjor «inntaksutvalget» - et utvalg som skal utrede alternative modeller til dagens inntaksordning for videregående skole i Oslo. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap er sekretariat for utvalget.

Inntaksutvalget skal be om innspill underveis i arbeidet og er bedt om å stimulere til bidrag fra elevene. Utvalget har bedt sekretariatet organisere møter/ideverksted ved Bjerke, Elvebakken, Ulsrud og Kuben for å få innspill fra elevene.

Elevene får bidra med erfaringer til inntaksutvalget

Elevene vil få mulighet til å komme med ideer til rettferdige inntaksordninger og vil få fortelle hvordan ulike systemer for inntak vil påvirke dem.

Utvalget ønsker å snakke med en Vg1-klasse og en Vg3-klasse på studiespesialiserende utdanningsprogram og en Vg1-klasse på yrkesfaglig utdanningsprogram. Besøket tar ca. 45 min per klasse. Det er fint om vi kan besøke klassene på samme skole på samme dag.

Vi ber skolene melde tilbake om hvilke av disse datoene som passer, eventuelt å foreslå andre dager. Dere kan svare på denne e-posten eller ta kontakt med Melinda eller Øyvind (se kontaktdetaljer under)

Fra inntaksutvalget kommer Elev- og lærlingombud Melinda Jørgensen eller leder og nestleder fra Elevorganisasjonen Edvard Botterli Udnæs og Ayoub Bouzakraft. I tillegg møter en ansatt for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap fra sekretariatet.

Kompetansemål

Økten kan være relevant i fag som samfunnsfag og norsk. Følgende kompetansemål er hentet fra læreplanene.

Samfunnsfag

Mål for opplæringen er at eleven skal kunne

- utforske aktuelle lokale, nasjonale eller globale problem og drøfte ulike løsningsforslag munnleg og skriftleg med presis bruk av fagomgrep
- diskutere korleis religiøs, etnisk og kulturell variasjon skaper moglegheiter og utfordringar
- utforske og diskutere korleis ein kan vere med i og påverke det politiske systemet gjennom å bruke ulike kanalar for påverknad

Norsk

Mål for opplæringen er at eleven skal kunne lytte til og vise åpenhet for andres argumentasjon og bruke relevante og saklige argumenter i diskusjoner.

Inntaksutvalget

Vedlegg A7-5. Brev til rådgiverne med spørsmål knyttet til inntakssystemet for videregående opplæring i Oslo

Rådgiverens stemme om nytt inntakssystem for videregående opplæring i Oslo

Byrådet har nedsatt et utvalg som skal vurdere ulike modeller for inntak til videregående opplæring i Oslo. Utvalget skal anbefale en modell som bidrar til å realisere byrådets mål om at flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring, og være godt forberedt til høyere utdanning og arbeidsliv. Samtidig skal modellen ivareta størst mulig grad av valgfrihet for elevene. ([Link til mandatet](#))

Utvalget ønsker å få innspill fra flere ståsteder: Elever, foresatte, lærere og rådgivere. Karriereenheten i Oslo er forespurt om den kan organisere en spørreundersøkelse som sikrer rådgivernes "stemme" i rapporten, som skal leveres byrådet januar 2020.

Du inviteres derfor til å bidra med dine tanker og erfaringer som rådgiver i Osloskolen knyttet til inntakssystemet til videregående skole. Undersøkelsen er 100 % anonym.

Med vennlig hilsen
Inntaksutvalget

Spørsmål:

- 1) Jeg er rådgiver i: Grunnskolen - Videregående skole – voksenopplæring
- 2) Alt i alt, hvor godt mener du dagens inntakssystem fungerer?
- 3) Hvilke behov mener du en inntaksmodell for videregående opplæring bør ivareta? (sett opp i prioritert rekkefølge)
- 4) I hvilken grad mener du dagens inntaksmodell dekker dette?
 - 4b) Hvilke forhold ved modellen mener du bør endres?
- 5) Inntaksutvalgets oppdrag er å foreslå og vurdere alternative inntaksmodeller til dagens modell. Utvalget har utformet 5 alternativer som skal simuleres basert på søkerbasen for inntaket 2018-19.
Er det etter din vurdering viktige aspekter som ingen av de fem modellene tar hensyn til?
- 6) Andre kommentarer/innspill