

Kultur- og utdanningsutvalget

Notat til bystyrets organer

Vår ref. (saksnr.):
20/3404 - 43

Notat nr.:
193/22

Dato:
15.02.2022

Inntaksmodell videregående skole i Oslo

Målsettingen om at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring er et av byrådets viktigste mål. For oppvekst- og kunnskapssektoren er det særlig viktig å bidra i kommunens utjevning av sosiale forskjeller og sikre et likeverdig tilbud til barn og unge uavhengig av familiens inntekt, utdanningsnivå eller bosted. Oslo er en segregert by og segregeringen avtar ikke, snarere tvert imot. Sosial bakgrunn har stor betydning for barn og unges livssjanser.

Det er sterk segregering i de videregående skolene i Oslo. Ingen andre byer i Norge har større karakterskiller mellom de videregående skolene som tilbyr studiespesialisering sine enn Oslo. Etter at rent karakterbasert opptak ble gjeninnført i Oslo i 2009 har segregeringen mellom skolene blitt betydelig større. Søkere med de høyeste grunnskolepoengene går foran de med lavere dersom det er flere søkere enn skoleplasser ved skolene. Tidligere modeller har hatt elementer der geografi er med på å bestemme søkerens totale poengsum. Det eneste utdanningsprogrammet som har hatt skiftende inntaksordninger er studiespesialisering.

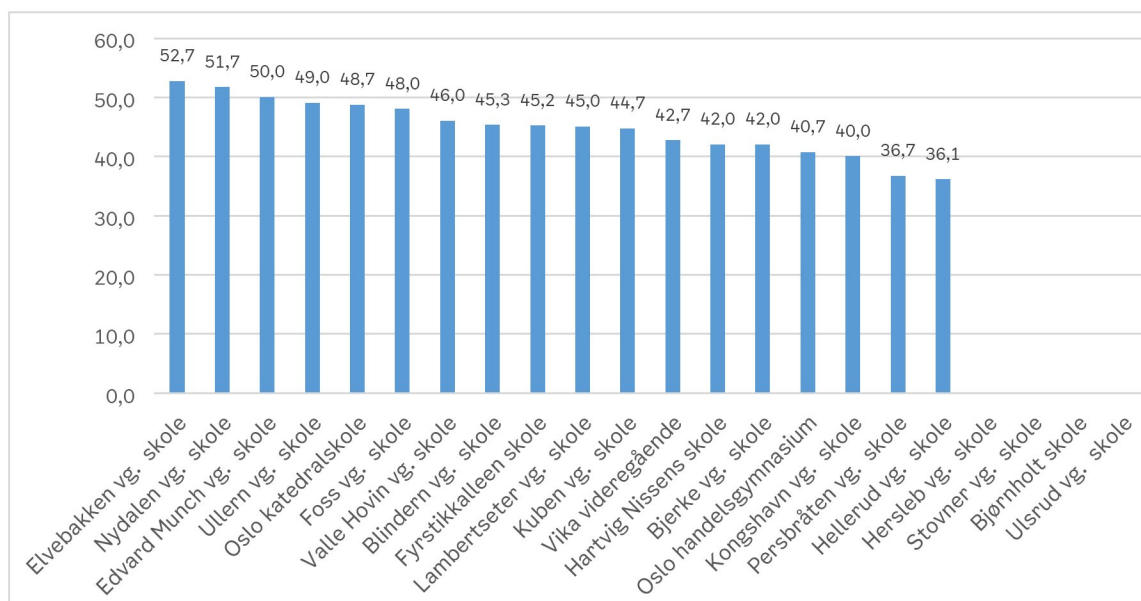
Ny inntaksmodell (for studiespesialisering) vil være et sentralt element i ønske om en jevnere fordeling mindre segregering av elever mellom de videregående skolene. En ny inntaksmodell må ses i sammenheng med plassering av utdanningsprogram på de ulike skolene. Plassering av nye videregående skoler og rehabilitering av eksisterende skoler i levekårsutsatte områder eller som i dag har svak tilsøking er viktig å se på i denne sammenhengen.

Fordeling av elever på skolene i Oslo

Forholdet mellom antall plasser og antall søkere er meget skjev på skolene som tilbyr studiespesialisering. Noen skoler har flere søkere enn plasser. Andre skoler har nesten ingen primærsøkere. På noen skoler (Elvebakken, Nydalen, Edvard Munch) var det ingen elever som kom inn som hadde mindre enn 50 grunnskolepoeng (5 i gjennomsnitt). Andre skoler (Ulsrud, Bjørnholt, Hersleb, Stovner) hadde i praksis ingen inntaksgrense, alle som søkte, kom inn.

Figur 1. Nedre poenggrense per skole for inntak til Vg1 Utdanningsprogram for studiespesialisering for ungdom med opplæringsrett. Skoleåret 2021/22.

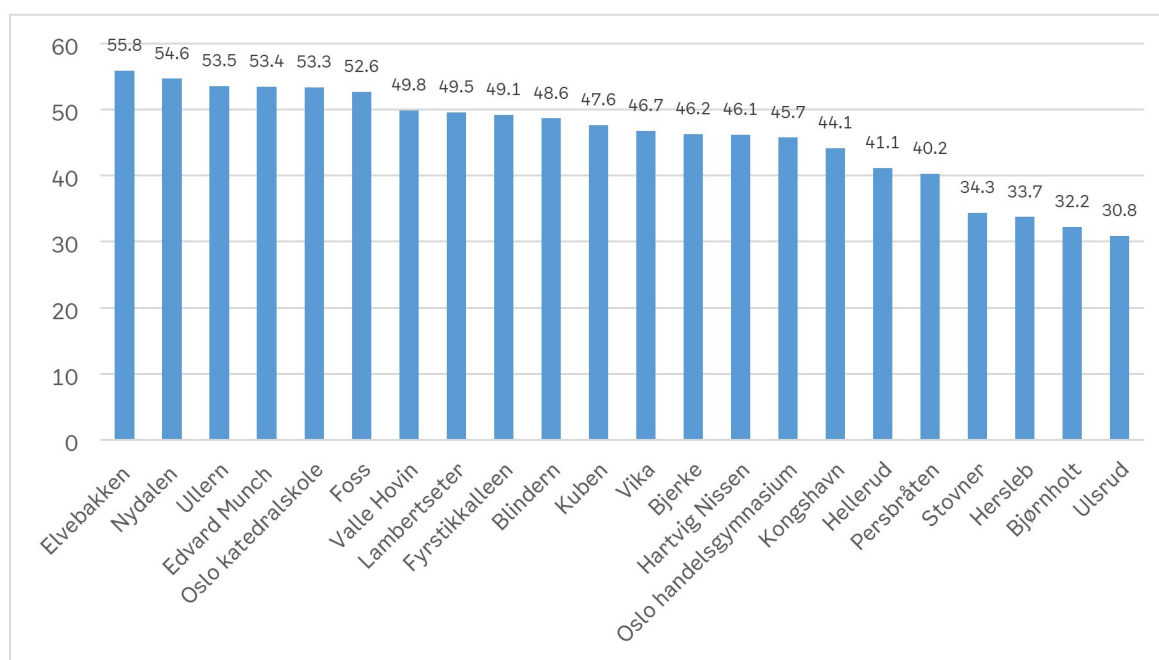




Kilde: Utdanningsetaten. Inntaksmeldingen 2021.

Gjennomsnittskarakterene på skolene viser det samme bilde – på seks skoler er gjennomsnittet over 50 poeng, mens det er under 35 poeng på fire skoler. På den mest populære skolen, Elvebakken, var gjennomsnittlig grunnskolepoeng pr. elev på 5,6.

Figur 2. Gjennomsnittlig inntakspoengsum for ordinert inntatte søkere til ordinære Vg1, utdanningsprogram for studiespesialisering. Skoleåret 2021/22



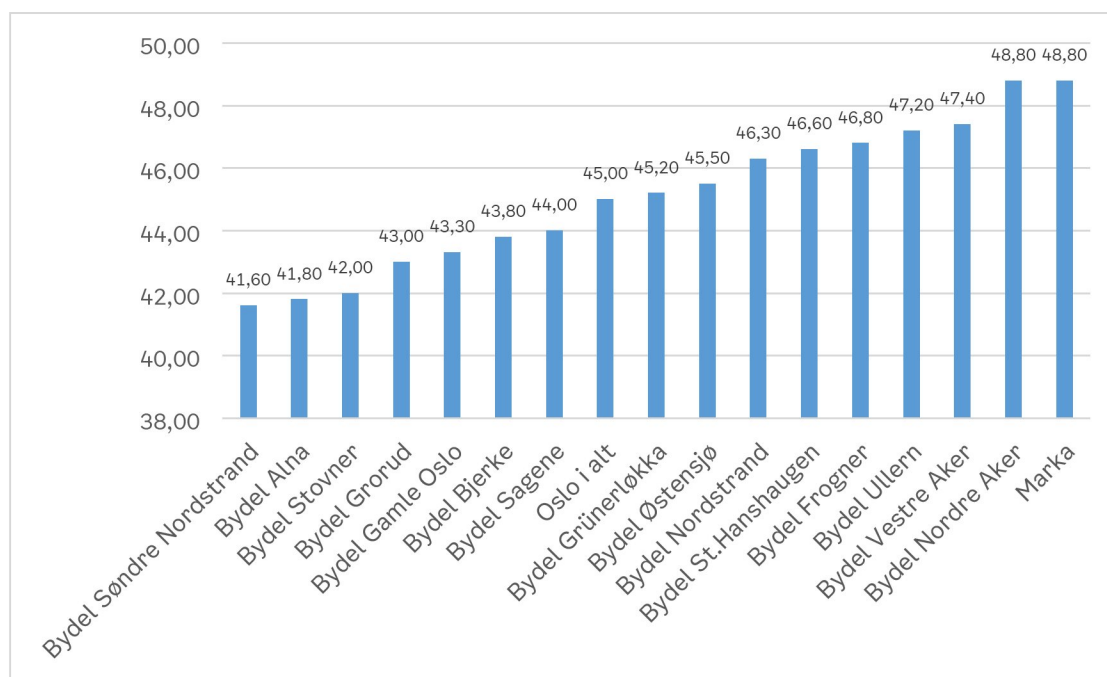
Kilde: Utdanningsetaten. Inntaksmeldingen 2021.

Vi vet også at det er en sterk sammenheng mellom elevenes grunnskolepoeng og deres foreldres utdanningsnivå. I Oslo er gjennomsnittlig grunnskolepoeng 45. Barn av foreldre med ingen

utdanning eller fullført grunnskole er 38,2. For barn av foreldre med mer enn fire års universitets- eller høyskoleutdanning er gjennomsnittlig grunnskolepoeng 48,7. Det er altså mer enn 10 poengs forskjell mellom grunnskolepoeng til barn av foreldre med ulik utdanning.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng til elevene i de ulike bydelene varierer. Dette henger også mye sammen med sosioøkonomiske forhold. Variasjonen i grunnskolepoeng mellom bydelene er mindre enn variasjonen mellom elevenes foreldrebakgrunn, men det er likevel store forskjeller mellom bydelene.

Figur 3: Elever etter gjennomsnittlig grunnskolepoeng per Bydel



Andelen som fullfører og består videregående opplæring henger sammen med elevenes karakterer. Statistikk over andelen elever som fullfører og består følger samme mønster som for gjennomsnittlige grunnskolekarakterer ved skolene. Skolene med de høyeste inntakskravene har fullføringsgrad på over 90 prosent, mens skolene med de laveste inntaksgrensene har fullføringsgrad på under 60 prosent.

I dag er valgfriheten til å velge blant skolene begrenset. Vi ønsker at flere skal ha reell mulighet til å komme inn på flere skoler.

Derfor opprettet vi i desember 2018 Inntaksutvalget. Utvalget skulle utrede alternative modeller til dagens inntaksordning. Rapporten fra utvalget ble avgitt 4. mars 2020, og sendt på en bred høring. Rapporten er et solid faglig arbeid der det er innhentet kunnskap både fra nasjonal og internasjonal forskning, erfaringskunnskap fra brukergrupper og gjort vurderinger av utfordringer og årsaksforhold. Selv om utvalget ikke ga en klar anbefaling til ny inntaksmodell var det et stort flertall som ga støtte til å endre dagens modell for å motvirke segregeringen i skolen. De pekte på to hovedspor:

1. Arbeide videre for å finne en modell der elevene deles i ulike grupper og konkurrerer innad i gruppene etter progresjon.
2. Karakterbasert inntak, men med endringer som motvirker segregeringen.

Er segregeringen et problem?

Segregeringen i videregående skole er et problem av flere årsaker. Utdanningsforbundet oppsummerer det slik i sitt høringssvar til inntaksutvalgets rapport: *«Dagens karakterbaserte opptak sikrer ikke et likeverdig opplæringstilbud og fører til segregering, karakterpress, usikkerhet, taper- og vinner-skoler (og elever), motløshet og frafall i den videregående skolen.»*

FHI peker på at det kan føre til økte psykiske problemer:

«Forskning viser at særlig eksternaliserende vansker blant barn og ungdom henger sammen med skoleprestasjoner (Evensen, 2019; Dalsgaard mfl., 2020). Et inntakssystem basert på karakterresultater kan dermed bidra til å forsterke virkningen av psykiske lidelser på utdanning og senere helse. Det har også vært påvist en sammenheng mellom overgangen til karakterbasert opptak i Oslo og lavere skolemotivasjon blant jenter (Hopland og Nyhus, 2016), og det kan påvirke psykisk helse»

En sterk segregering av skolene gjør også at elevene i mindre grad møter folk som kommer fra annen bakgrunn enn dem selv. Et mangfold på skolene som medfører at elevene får et bredere erfarings- og læringsgrunnlag kan være en fordel for alle elever, både for de med gode og svakere karakterer.

Hva skal vi gjøre med det?

Vi er nødt til å gjøre flere grep for å redusere segregeringen og bidra til at flere fullfører og består videregående opplæring. Viktige grep er blant annet:

- Sikre mer ressurser til skolene med størst utfordringer. Dette har vi allerede gjort gjennom ny finansieringsmodell som fjernet ren stykkprisfinansiering.
- Sørge for tilpasset tilbud til elevene med størst utfordringer. Dette er vi i gang med og skal forsterke (ref byrådsak; Byrådets strategi for økt gjennomføring av videregående opplæring). Vi skal videreutvikle og utvide tilbudene med alternative og tilrettelagte opplæringsarenaer og læringsformer, ta tak i årsakene til fravær og legge bedre til rette for elevene, bedre opplæringstilbud og støtte til elever med kort botid i Norge, og styrke språkopplæringen for flerspråklige elever.
- Sørge for at dimensjoneringen og plassering av tilbud bidrar til å løfte de mest upopulære skolene. Vi har snudd upopulære skoler til godt tilsøkte skoler før, som for eksempel Ullern og Elvebakken.
- Vi ønsker å legge sterkere føringer på plassering av studieprogram på yrkesfag.

Men dette alene er ikke nok. Inntaksutvalgets rapport er tydelig på at en ren karakterbasert inntaksmodell bidrar til å forsterke segregeringen. Skal vi klare å endre dette, sørge for at flere

fullfører, sikre mer mangfold på skolene og dempe presset for å komme inn på enkeltskoler er vi nødt til å gjøre noe med inntaksmodellen.

Vi har forsøkt å finne en inntaksmodell som ivaretar flere hensyn:

- Gi bedre valgfrihet. Vi ønsker å forsterke fritt skolevalg, forstått som valgfriheten den enkelte elev har til å søke seg inn på den skolen man vil. Men vi ønsker en modell der det ikke bare er de med de aller beste karakterene som stiller først i køen.
- Redusere de enorme forskjellene mellom skolene. Vi vil gjøre noe med at noen skoler kun har elever med 5 og 6 i gjennomsnitt, mens noen skoler har en opphopning av elever med de svakeste karakterer.

Etter inntaksutvalgets arbeid har vi utredet tre modeller videre:

Progresjonsmodellen:

Denne modellen anbefalte inntaksutvalget å utrede nærmere. Vi vurderer modellen som lite praktisk gjennomarbeidet og den bærer preg av å være en skrivebordsmodell som ikke har vært prøvd andre steder. Vurderinger av utvalget og tilbakemeldinger i høringen argumenterer at modellen er manipulerbar. Dette som følge av at det i modellen tas det utgangspunkt i gjennomsnittsresultater på de nasjonale prøvene i 8-trinn danner grunnlaget for plassering av elevene i et mestringsnivå. Elevene konkurrerer om plassene innen sitt mestringsnivå basert på grunnskolepoengene i 10. trinn. Det vil derfor kunne lønne seg for elevene å underprestere i 8. trinn for å øke progresjonen til 10. trinn. Elevorganisasjonen har argumentert for at mappevurdering kan brukes som målepunkter og dermed unngå slik manipulasjon. Innføring av mappevurdering bør ses i sammenheng med en helhetlig vurderingsstrategi i skolen. Det vil være ressurskrevende å innføre mappevurdering for alle elever i Oslo. Det er også vanskelig å kommunisere hvordan modellen virker og det er heller ikke selvsagt at progresjon er mer rettferdig å bruke som grunnlag for rangering enn faktiske resultater. Vi vil derfor ikke anbefale å gå videre med denne modellen.

Modifisert karaktermodell:

Flere i utvalget argumenterte at, i mangel av andre gode alternative modeller, den beste løsningen er å justere dagens inntaksmodell. Vi mener at det ikke er tilstrekkelig å endre detaljer i dagens modell for å få til en forandring. Det kan være utfordrende å finne objektive kriterier som er «riktige» (kjønn, minoritet, geografi) og subjektive kriterier er vanskelig å kommunisere. Vi ønsker derfor ikke å gå videre med denne modellen.

Blandingsmodell:

Vi ønsker at flest mulig skal få mulighet til å velge mellom alle skolene i byen. I dagens karakterbaserte modell er det kun de med de høyeste grunnskolepoengene som har en reell mulighet til å velge blant alle skolene. Vi mener blandingsmodellen i størst grad ivaretar de målene som vi ønsker med en inntaksordning og er den som best legger til rette for å redusere segregeringen blant skolene.

- Modellen fungerer som følger:

Halvparten av søkerne blir tatt opp på bakgrunn av grunnskolepoeng som i dag. Den andre halvparten tas inn fra ulike karakterintervaller. Det gjør at alle, uansett hvilket karakternivå de har, har en mulighet til å komme inn på den skolen de ønsker. I dag er den muligheten kun forbeholdt de med de beste karakterene. I inneværende skoleår kunne en søker med 4 i gjennomsnittskarakter kun komme inn på 8 av 22 skoler. I blandingsmodellen har alle søkerne en viss mulighet til å komme inn på alle 22 skoler. Det gjør også at skoler som Elvebakken og Foss ikke bare har elever med over 5 i snitt fra ungdomsskolen, men også elever med lavere karakterer. Det vil sikre et større mangfold på skolene som i dag er de vanskeligste å komme inn på.

Blandingsmodellen er gjenkjennelig. Den bevarer incentivene for å få gode karakterer på ungdomsskolen, og gjør det mulig å konkurrere seg inn på de beste skolene for de med best karakterer. På den måten er dette en justering av karakterbasert opptak, der majoriteten tas inn på samme måte som i dag. I tillegg vil inntak fra ulike karakterintervaller sikre en mulighet for søkere med lavere karakterer en mulighet til å kunne komme inn på alle skoler.

En endret inntaksmodell løser ikke problemet med segregerte skoler alene, men det er en helt nødvendig forutsetning. I kombinasjon vil tiltakene beskrevet over legge til rette for et mer likeverdig opplæringstilbud for alle, gi elevene i Oslo likere muligheter uavhengig av bakgrunn og bryte opp skillene mellom de mest populære og de upopulære skolene.

- Simulering av modellen gav følgende resultater:

Det er viktig å understreke at en simulering ikke gir eksakte svar på hvordan modellene slår ut. Simuleringene tar utgangspunkt i dagens søkemønster som er basert på dagens inntaksmodell. Elevene bruker gjerne inntaksgrensene fra tidligere år når de søker. En (rasjonell) elev med 4,5 i gjennomsnitt vil i dagens modell ikke sette opp skoler med inntakskrav på godt over 5. Det er grunn til å tro at søkemønsteret vil endre seg som følge av at det i ny modell også vil være mulig for elever med lavere karakterer å komme inn på de mest populære skolene. Dette vil på sikt kunne forandre grunnlaget for inntaket sammenlignet med dagens system.

Vi har fått simulert ulike varianter av blandingsmodellen. Vi har undersøkt forskjellen mellom modeller som har fem og ti ulike intervaller. Vi har sett på ulike andeler av dagens modell og andelen som tas inn med blandingsmodellen med 30, 50 og 70 prosent. Vi har også undersøkt effekten av å bestemme karakterintervallene på forhånd og å fastsette karakterintervallene på grunnlag av hvordan inntatte søkere fordeler seg på utdanningsprogrammet.

De ulike modellene gir ikke så store utslag seg imellom. Jeg anbefaler å gå videre med en modell der 50 prosent av inntaket skjer etter dagens karakterbaserte konkurranse og de resterende 50 prosent tas inn i ulike intervaller. Videre anbefaler jeg 5 karakterintervaller, der intervallene blir delt inn i fem intervaller med inntil 20 % av plassene i hvert intervall. Intervallene bestemmes av grunnskolepoengene til alle som har konkurrert seg inn på studiespesialisering skoleåret 2021/22. I simuleringen fordelte intervallene seg på følgende måte:

Intervall	Grunnskolepoeng	Grunnskolepoeng til:
-----------	-----------------	----------------------

	fra:	
A	60,0	53,3
B	53,2	49,3
C	49,2	46,0
D	45,9	41,7
E	41,6	0

Restplasser (hvis det ikke er nok søkere i intervallet til skolen og det er ledige plasser) overføres til neste karakterintervallkvote. Hvis det heller ikke er søkere i det intervallet overføres plassene til andelen av inntaket som skjer etter karakterkonkurranse. Karakterintervall A bestemmes av de 20 % høyest rangerte.

Eksempel: Skolen har 150 plasser. Inntil 75 plasser skal fylles opp på grunnlag av karakterintervaller. 15 plasser (20 % av 75) går i utgangspunktet til hver av de fem karakterintervallkvotene, men restplasser kan overføres til neste karakterintervallkvote (der det ikke er nok søkere i intervallet).

Hvis vi sammenligner dagens modell med den simulerte modellen kan vi se i tabell 1 at det er noen endringer i gjennomsnittlig grunnskolepoeng for inntak til skolene. Skolene med svært høye inntaksgrenser får noe lavere gjennomsnittskarakterer for inntaket i den simulerte modellen enn i dagens modell. Flere skoler med lave eller gjennomsnittlige inntakskrav får noe høyere gjennomsnittlige grunnskolepoeng. Dette viser at det vil være en omfordeling på skolene. Denne omfordelingen vil øke jo større andel av inntaket som omfattes av intervallene.

Tabell 1: Gjennomsnittskarakter på studiespesialisering på hver skole. Dagens modell og simulert modell

Skole	Dagens modell	Simulert modell	
Bjerke videregående skole	46,20	46.77	+
Bjørnholt videregående skole	33,62	33.48	-
Blindern videregående skole	48,51	48.91	+
Edvard Munch videregående skole	53,22	51.66	-
Elvebakken videregående skole	55,79	52.96	-
Foss videregående skole	52,56	51.31	-
Fyrstikkalleen skole	48,96	49.17	+
Hartvig Nissens skole	46,10	47.84	+
Hellerud videregående skole	41,13	41.46	+
Hersleb videregående skole	35,22	35.21	
Kongshavn videregående skole	44,03	44.58	+
Kuben videregående skole	47,56	47.64	
Lambertseter videregående skole	49,42	49.26	
Nydalen videregående skole	54,48	52.33	-
Oslo Handelsgymnasium	45,64	46.40	+

Oslo katedralskole	53,32	51.85	-
Persbråten videregående skole	40,22	40.97	+
Stovner videregående skole	34,12	35.35	+
Ullern videregående skole	53,33	51.88	-
Ulsrud videregående skole	32,20	33.24	+
Valle Hovin videregående skole	49,59	49.41	-
Vika videregående skole	46,79	47.73	+
Total	46,86	46.86	

Tabell 1 viser at den simulerte modellen vil ha en utjevnen effekt på forskjellen i gjennomsnittlig grunnskolekarakterer for inntak mellom skolene. Tabell 2 under viser hvor mange elever som kommer inn på sine ønsker de har satt opp på søknaden. I dagens modell er det litt over 200 flere som får oppfylt sitt førsteønske sammenlignet med den simulerte modellen. Samtidig gir den simulerte modellen flere som får oppfylt skoleønske fra 2-6.

Tabell 2: Antall inntatte fordelt på ønskenummer på søknadskjema i dagens modell og i simulert modell

Inntatt ønskenummer	Dagens modell	Simulert modell	Differanse
1	2324	2121	203
2	581	620	-39
3	365	411	-46
4	236	309	-73
5	151	181	-30
6	122	136	-14

I gjennomsnitt oppnår jenter bedre karakterer enn gutter. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng for jenter i Oslo i 2021 var 46,9. Tilsvarende tall for gutter var 43. Selv om andelen jenter på studiespesialisering er 55 ser vi at på noen skoler er andelen jenter vesentlig høyere. Blandingsmodellen gir en noe jevnere kjønnsfordeling enn dagens konkurransemodell.

Tabell 3. Andelen jenter per skole i dagens modell og i simulert modell

SKOLENAVN	Dagens	Blandings (Skole 5-50)	Differanse Dagens - blandings
Foss videregående skole	0,71	0,67	0,04
Ullern videregående skole	0,54	0,51	0,03
Elvebakken videregående skole	0,67	0,65	0,02
Fyrstikkalleen skole	0,64	0,62	0,02
Hersleb videregående skole	0,51	0,49	0,02
Kuben videregående skole	0,66	0,64	0,02
Lambertseter videregående skole	0,44	0,42	0,02
Bjerke videregående skole	0,60	0,59	0,01
Oslo katedralskole	0,68	0,67	0,01

Valle Hovin videregående skole	0,62	0,61	0,01
Edvard Munch videregående skole	0,81	0,81	0,00
Kongshavn videregående skole	0,51	0,51	0,00
Stovner videregående skole	0,52	0,52	0,00
Vika videregående skole	0,46	0,46	0,00
Total	0,55	0,55	0,00
Blindern videregående skole	0,38	0,39	-0,01
Oslo Handelsgymnasium	0,44	0,45	-0,01
Ulsrud videregående skole	0,42	0,44	-0,02
Nydalen videregående skole	0,56	0,59	-0,03
Bjørnholt videregående skole	0,51	0,54	-0,03
Hellerud videregående skole	0,52	0,55	-0,03
Hartvig Nissens skole	0,70	0,76	-0,06
Persbråten videregående skole	0,30	0,38	-0,08

Elevene krysser ut for om de har et annet morsmål enn norsk på søknadsskjema når de søker. Ser vi på inntaket til skolene for dem med et annet morsmål enn norsk ser blandingsmodellen ut til å ha mindre varians enn dagens modell. Skoler som i dag har en høy andel med annet morsmål får litt lavere andel i blandingsmodell og på skoler med en veldig lav andel i dag øker litt i blandingsmodellen (noen unntak, Handelsgym og Blindern).

Tabell 4. Andel elever med annet morsmål enn norsk i dagens modell og i simulert modell

SKOLENAVN	Dagens	Blandings (Skole 5-50)	Differanse Dagens - blandings
Bjerke videregående skole	0,80	0,74	0,06
Kongshavn videregående skole	0,34	0,30	0,04
Blindern videregående skole	0,13	0,10	0,03
Fyrstikkalleen skole	0,78	0,76	0,02
Oslo Handelsgymnasium	0,20	0,18	0,02
Stovner videregående skole	0,87	0,85	0,02
Hellerud videregående skole	0,83	0,82	0,01
Hartvig Nissens skole	0,29	0,29	0,00
Hersleb videregående skole	0,68	0,68	0,00
Ulsrud videregående skole	0,70	0,70	0,00
Total	0,40	0,40	0,00
Bjørnholt videregående skole	0,92	0,93	-0,01
Foss videregående skole	0,12	0,13	-0,01
Lambertseter videregående skole	0,21	0,22	-0,01
Persbråten videregående skole	0,24	0,25	-0,01
Valle Hovin videregående skole	0,64	0,65	-0,01
Vika videregående skole	0,19	0,20	-0,01
Kuben videregående skole	0,76	0,79	-0,03
Ullern videregående skole	0,13	0,18	-0,05
Oslo katedralskole	0,21	0,26	-0,05

Elvebakken videregående skole	0,23	0,29	-0,06
Edvard Munch videregående skole	0,16	0,23	-0,07
Nydalen videregående skole	0,27	0,34	-0,07

Nå som resultatene fra simuleringene er klare ønsker jeg å gå åpent ut med funnene, og ser frem til videre diskusjon.

Kullet som tidligst kan oppleve nye inntaksregler, er de som begynner i 10. klasse neste høst, og dermed skal søke videregående skole for høsten 2023, alternativt til start skoleåret 2024-25. Dette vil byrådet komme tilbake til.

Jeg kan gi en nærmere presentasjon i neste møte i kultur- og utdanningsutvalget.

Sunniva Holmås Eidsvoll

byråd