



Arkivnr: 2016/8071-1  
Saksbehandlar: Marit Virkesdal

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Møtedato
Yrkesopplæringsnemnda	26.10.2016
Utval for opplæring og helse	03.11.2016
Fylkesutvalet	16.11.2016
Fylkestinget	13.12.2016

## Ny inntaksmoell til vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune frå skuleåret 2017/2018

### Samandrag

Fylkesrådmannen viser til vedtak i Fylkestinget 09.12.2015, der fylkesrådmannen blei beden om å gjennomgå gjeldande inntakssystem og vurdera alternativ til det reine karakterstyrte inntaket vi har i dag. Saka skal syna korleis gjeldande inntakssystem påverkar fråfall og motivasjon, reise- og søkemønster, samansetjinga av elevar ved dei enkelte skulane og i kva grad eit nytt inntakssystem i kombinasjon med ny budsjettmodell kan bidra til ein meir berekraftig skulestruktur i Hordaland.

I denne saka er det vurdert ulike inntaksmoellar som alternativ til noverande moell i Hordaland. Fylkesrådmannen meiner at det samla sett ikkje er sterke argument for å endra noverande inntaksordning, men rår til at vurdering etter skjøn vert tydelegare formalisert i inntaksforskrifta.

### Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune held fram med dagens karakterstyrte inntaksmoell.
2. Det vert presisert i lokal inntaksforskrift at elevar som får uforholdsmessig lang reiseveg, kan vurderast skjønsmessig i forhold til inntak på nærskulen.
3. Fylkesrådmannen får fullmakt til å endra lokal inntaksforskrift i tråd med punkt 2. Ny inntaksforskrift vert lagt fram som melding til Utval for opplæring og helse i januar 2017.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim  
fylkesdirektør opplæring

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

## Fylkesrådmannen, 02.08.2016

### Innleiing

I Fylkestinget 09.12.2015 blei rådmannen beden om å gå gjennom gjeldande inntakssystem og vurdere alternativ til det reine karakterstyrte inntaket vi har i dag. Saka skal syna korleis gjeldande inntakssystem påverkar fråfall og motivasjon, reise- og søkemønster, samansetjinga av elevar ved dei enkelte skulane og i kva grad eit nytt inntakssystem i kombinasjon med ny budsjettmodell kan bidra til ein meir berekraftig skulestruktur i Hordaland.

Fylkestinget ønskjer å skapa eit større mangfald i elevmassen ved dei enkelte skulane. I tillegg skal ein sikra alle elevane ein skuleplass innan ønskt utdanningsprogram, i nærleiken av heimstaden. Fylkestinget ber også fylkesrådmannen vurdere korleis ein kan bruka inntakssystemet til å motverka store variasjonar i status for skulane.

Det er ei målsetting at enda fleire enn i dag får oppfylt sitt førsteval av skule. Fylkestinget ba også om at prinsippet om nærskule blei utgreidd. Eventuelt nytt inntakssystem skal gjelda frå skuleåret 2017/2018.

### Opplæringslova med forskrift

Opplæringslova § 3-1 seier blant anna at *«Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarande opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids vidaregåande opplæring»*. Vidare seier lova at *«Søkjarar har rett til inntak til eitt av tre alternative utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 som dei har søkt på, og til to års vidaregåande opplæring innanfor utdanningsprogrammet»*.

Forskrift til opplæringslova seier i § 6-2 blant anna at *«Fylkeskommunen skal fastsetje lokal forskrift om inntak. Den lokale forskrifta skal innehalde reglar om korleis inntaket vil bli gjennomført, mellom anna inntaksområde, kva for utdanningsprogram eller programområde det er fastsett særskilde inntakskrav for, og korleis inntaket elles skal gjennomførast»*.

Når det gjeld rangering av søkjarar, er dette styrt av Forskrift til opplæringslova § 6-20. Den seier at *«Dersom det til eit utdanningsprogram på Vg1 melder seg fleire søkjarar enn talet på elevplassar som fylkeskommunen tilbyr denne gruppa, skal elevplassane fordelast etter poengsum utrekna på grunnlag av § 6-21. Søkjarar med høgare poengsum blir tekne inn framfor søkjarar med lågare poengsum. Når fleire søkjarar står likt i konkurransen om den eller dei siste plassane, blir rekkjefølgja mellom dei avgjord ved loddtrekning»*.

Det finst særskilde reglar for inntak til einskilde utdanningsprogram, jfr Forskrift til Opplæringslova § 6-11. *«For inntak til utdanningsprogram for musikk, dans, drama og utdanningsprogram for idrettsfag i Vg1 kan fylkeskommunen fastsetje særlege reglar i den lokale forskrifta om inntak. Fylkeskommunane kan fastsetje at inntil 50 prosent av plassane i desse utdanningsprogramma kan tildelast på grunnlag av dokumentasjon av ferdigheit eller eventuell inntaksprøve, i tillegg til poeng rekna ut på grunnlag av karakterar. For inntak til særskilde yrkesfaglege utdanningsløp som leier fram til yrkes- og studiekompetanse, kan fylkeskommunen fastsetje i den lokale forskrifta om inntak at plassane skal fordelast etter poeng og intervju.»*

### Inntaksmodeller i Vigo

Hordaland fylkeskommune bruker Vigo-systemet i samband med inntak til vidaregåande skular. Det finst ulike inntaksmodellar i dette systemet. Nokre av modellane er spesielt tilpassa spesifikke fylkeskommunar, og Hordaland fylkeskommune må forventast noko tid og kostnader til tilpassing, sjølv om ein vel ein av dei eksisterande modellane. Ingen modellar er utvikla slik at ein kan ha *ein* inntaksmodell for studiespesialiserande utdanningsprogram og *ein annan* for yrkesfaglege program (sjå nærare i teksten nedanfor).

### Noverande inntaksmodell

Gjeldande inntakssystem i HFK blei innført frå skuleåret 2005/2006, og er ein karakterstyrt modell, ofte kalla fritt skuleval. Elevane kan fritt søkja på dei skulane dei ynskjer i Hordaland fylkeskommune, og det er elevane sine karakterar som avgjer kva skular og utdanningsprogram dei kjem inn på.

Før «fritt skuleval» vart innført, var det i utgangspunktet slik at søkjarane skulle gå på den næraste skulen som hadde det aktuelle utdanningsprogrammet. I praksis var dette likevel ikkje mogleg å gjennomføre fordi skulane hadde ulike program, ulik kapasitet på programma og - særleg i Bergensregionen - hadde fleire søkjarar enn det var plassar på den næraste skulen. Til studiespesialiserande utdanningsprogram i Bergen

vart søkjarane i utgangspunktet fordelte i tre ulike poenggrupper til dei einiskilde skulane, med utgangspunkt i næraste skule. Etter kvart som bustadmønsteret i Bergensområdet endra seg, kunne dette likevel ikkje gjennomførast optimalt. I praksis vart det difor slik at søkjarane frå einiskilde bustadområde i Bergen vart overført samla til ein annan skule enn den næraste. Med dette oppnådde ein meir mangfald i elevgruppa med omsyn til karaktergrunnlag, men prinsippet om næraste skule kunne ikkje gjennomførast fullt ut.

I samband med innføring av dagens modell såg ein det som positivt at den einiskilde elev fekk rett til å søkja på den skulen ho eller han sjølv ynskjer, og at det ville gje betre høve for søkjarane til å skifte miljø. Samstundes såg ein utfordringar knytt til at det kunne bli for liten kapasitet der etterspurnaden var størst, at det ville bli ei opphoping av svake elevar på nokre skular, at færre søkjarar til tilbod i distrikta ville svekkja fagtilbodet, at fleire elevar ville få eit dårlegare tilbod og at reisekostnadene ville bli høgare. Retten til å kunne styra eige liv i størst mogleg grad, og å kunne gjera eigne val og å ta følgjene av dei, var poengtert som eit sterkt argument for at ein skulle kunne ha høve til å ta ut opplæringsretten på ein bestemt skule. Det kan likevel vere greitt å minna om at ein ikkje har rett til å få plass ved ein bestemt skule.

Hausten 2015 var det om lag 1200 elevar (7 %) som blei tatt inn på skjønsmessig eller individuelt grunnlag. Dette er søkjarar som treng særskilt tilrettelegging i vidaregåande skule, inkludert mindre grupper, minoritetsspråklege elevar og elevar som av særlege grunnar, t.d. sjukdom og sosiale årsaker får plass på eit bestemt utdanningsprogram eller ein bestemt skule. Desse må behandlast manuelt, uavhengig av inntaksmodell.

Ungdommens fylkesting har i Ungdommens planprogram 2016 vedteke at Ungdommens fylkesutval skal arbeida for fritt skuleval, og at dei skal driva aktiv lobbyverksemd overfor politikarane i forhold til dette.

### **Førsteval**

Hausten 2015 var det i Hordaland fylkeskommune 85 % av elevane som fekk innfridd førstevealet sitt (Vg1-3, kombinasjon skule og utdanningsprogram), og 97 % kom inn på enten første-, andre- eller tredjevealet. Om ein berre ser på dei som starta på Vg1, var det 79 % som kom inn på førstevealet sitt, medan 95 % kom inn på enten første-, andre- eller tredjevealet.

Andelen som kom inn på førstevealet, varierer mellom utdanningsprogramma. Medan 96 % av elevane på *Musikk, dans og drama* og *Idrett og Naturbruk* kom inn på førstevealet, var det tilsvarande talet på *Teknikk og industriell produksjon* 71 %. Ser ein berre på dei som starta på Vg1 hausten 2015, var det flest som fekk innfridd førstevealet sitt på *Naturbruk* (96 %), medan det var færrest som kom inn på førstevealet sitt innan *Teknikk og industriell produksjon* (71 %).

Det er verdt å merke seg at retten i Opplæringslova er knytt til utdanningsprogram og ikkje til skule, medan våre tal er knytt til kombinasjonen av utdanningsprogram og skule når vi ser på førsteval. Det vil seia at ein elev som til dømes har søkt same utdanningsprogram på 3 ulike skular og kjem inn på tredjevealet sitt, etter lova har rett til å koma inn på førstevealet.

Medan 85 % fekk innfridd førstevealet sitt hausten 2015 når ein ser på kombinasjonen utdanningsprogram og skule, var det 95 %<sup>1</sup> som kom inn på førstevealet på utdanningsprogram (men ikkje ynskt skule). Om ein ser berre på Vg1, er det 92 % som kom inn på førstevealet sitt når ein ser berre på utdanningsprogram, mot 79 % når ein ser på kombinasjonen utdanningsprogram og skule.

Det er truleg at ein del elevar ikkje har den skulen dei helst vil gå på som førsteval, fordi dei trur at dei ikkje har høg nok poengsum for å koma inn på den skulen. Kor mange elevar dette gjeld, har me ikkje tal på, men ein ser at på nye skular er det monaleg færre som har skulane som førsteval etter nokre år når fjorårets nedre poenggrense er kjent, enn første driftsåret. Dette kan også skuldast at søkjarane etter eitt til to år i større grad søkjer seg tilbake til nærskulen sin eller til andre skular med kortare reiseveg.

---

<sup>1</sup> Dette er tal etter 3.inntak hausten 2015. Ser ein på SSB sine kostra-tal, tek dei utgangspunkt i berre dei elevane som pr 1.okt 2015 var elevar, og inkluderer derfor ikkje dei som fekk tildelt plass, men som har slutta mellom skulestart og 30. september. Udir sine tal tek utgangspunkt i 1.inntaket.

### **Reise- og søkemønster**

Det varierer kor mange utdanningsprogram dei ulike skulane har. For å koma inn på ønska utdanningsprogram kan derfor elevar søkja seg til andre skular enn den som ligg nærmast. I distrikta ser ein at ein monaleg større del av elevane søkjer fleire utdanningsprogram på nærskulen framfor å søkja same utdanningsprogram på fleire skular enn det som er tilfelle i dei områda der det er fleire skular innan rimeleg reiseveg.

Alle elevar må dessutan vera folkeregistrert på éi adresse, men ein del elevar bur vekselvis hjå føresette med ulike adresser. For enkelte kan det derfor sjå ut til at dei har lang reiseveg, men årsaka kan vera at dei bur på to ulike adresser.

Det var hausten 2015 vidaregåande skular i 19 av Hordaland fylke sine 33 kommunar. Av 16 569 elevar som hadde folkeregistrert adresse i Hordaland ved inntaket hausten 2015, budde 15 186 elevar i ein kommune som har ein eller fleire vidaregåande skular. Dette utgjør 92 %. I kommunane som har ein eller fleire vidaregåande skular lokalisert i kommunen, var det 80 % som fekk tilbod om skuleplass i heimkommunen, medan det tilsvarande talet for heile Hordaland var 74 %.

Av dei 4 383 elevane som ikkje går på skule i heimkommunen, er det 81 % (3 558 elevar) som har kome inn på førstevelet sitt. Dette betyr at 95 % av elevane enten går på skule i heimkommunen eller har sjølv hatt som førsteønske å gå på skule i ein annan kommune. Når ein vurderer ein ny inntaksmodell, må ein blant anna vurderer om ein ny modell vil gjera at færre enn dei 5 % (ca 800) av elevane som i dag enten ikkje går på skule i heimkommunen eller sjølv har valt skule, vil måtta reisa, og kva dette eventuelt vil føra til for elevane som ynskjer å gå på nærskulen, men som ikkje får plass fordi andre i nærområdet opptek plassane. Reint generelt vil det sannsynlegvis føra til at dei fagleg svakaste elevane må reisa til ein annan skule.

Når det gjeld om lang reiseveg kan vera ei medverkande årsak til at elevar sluttar, har me ikkje gode nok data på dette. Berre ei handfull elevar har oppgitt dette som sluttårsak skuleåret 2015/2016, men manglande registrering av sluttårsak og sluttårsaka «personlege forhold» kan dekkja over eit større tal elevar her.

Det er noko høgare karaktersnitt på dei elevane som ikkje går på skule i heimkommunen, enn dei som går på skule i heimkommunen. Dette kan bety at det er tilbodet heller enn nærleik som styrer elevane sitt val av skule, og at dei i større grad er motivert for å ha litt lengre reiseveg for å kunna gå på det utdanningsprogrammet dei ynskjer. Det er naturleg å tenkja seg at det er mindre sannsynleg at elevar som sjølv har valt å ha litt lengre reiseveg for å koma inn på førstevelet sitt, kjem til å bli ein del av fråfallsstatistikken, enn om dei ikkje har valt det sjølv. Ved ei eventuell endring av inntaksmodell må ein vurderer konsekvensane av om det vert fleire som ikkje har valt det sjølv, som får lengre reiseveg.

I skulebruksplanen tek ein utgangspunkt i at flest mogleg elevar ikkje skal ha meir enn ein time reisetid kvar veg til skulen. Elevar som av særskilte grunnar ikkje kan ha lang reiseveg og har krav på individuelt inntak, jfr forskrift til opplæringslova, vert det i dag tatt omsyn til. For dei andre elevane er det ynskjer og karakterar som avgjer kor lang reiseveg ein får.

### **Samansetjing av elevar**

Av dei 43 fylkeskommunale vidaregåande skulane i Hordaland var det hausten 2015 sju skular som berre hadde studieførebuande utdanningsprogram og sju skular som berre hadde yrkesfaglege utdanningsprogram. Dei resterande 29 skulane hadde både studieførebuande og yrkesfaglege utdanningsprogram.

Gjennomsnittskarakteren på elevane som begynte på Vg1 på HFK sine skular hausten 2015, var 34,8 poeng, men det var store variasjonar mellom skulane (frå 17,7 til 47,5 karakterpoeng). Om ein utelet dei som ikkje hadde karakterar frå ungdomsskulen, er gjennomsnittet 39,9 poeng, med ein variasjon frå 29,4 til 48,5 poeng mellom skulane. Innanfor studieførebuande utdanningsprogram var gjennomsnittleg karakterpoeng 45,5 poeng, med ein variasjon frå 35,4 til 51,3 karakterpoeng. Innanfor yrkesfaglege

utdanningsprogram var gjennomsnittleg karakterpoeng 35 poeng, med ein variasjon frå 29,4 til 43,5 karakterpoeng. Då har me ikkje inkludert dei elevane som var utan karakterpoeng.

I ulike samanhengar kan ein sjå at nedre poenggrense og gjennomsnittskarakterar vert brukt om ein annan. Nedre poenggrense syner til kor mange poeng den eleven med lågast poengsum som blei tatt inn på skulen hadde, medan snittet er gjennomsnittet for alle elevane som blei tatt inn på skulen. Dette betyr at sjølv om nedre poenggrense er låg, kan snittet vere høgt, og dei fleste skulane har elevar med både høg, middels og låg poengsum. Hausten 2015 hadde ein til dømes fleire skular med utdanningsprogram på Vg1 der alle som søkte kom inn, men der snittet på dei inntatte elevane var blant dei tre høgaste i fylket på det aktuelle utdanningsprogrammet.

NIFU sin rapport «Jakten på kvalitetsindikatorane»<sup>2</sup> viser til at analyser av elevane si prestasjonsutvikling tyder på at dei sosiale forskjellane ser ut til å forsterka seg utover i skulesystemet. Skulane ser ikkje ut til å klara å jamna ut dei sosiale forskjellane mellom elevane, til tross for at dette er ei politisk målsetting i Norge. Resultata viser at skulen sitt læringsmiljø og læringskultur kan bety noko for utjamning av sosial ulikheit og kjønnsforskjellar i elevane sine prestasjonar (Bakken 2010). Sjølv om dette gjeld grunnskulen, er det sannsynleg at resultatane er tilsvarande innanfor vidaregåande opplæring.

Høg nedre poenggrense kan vera ein faktor som gjev skulane status. Det same kan tradisjonar og historie, godt skulemiljø, breitt programfagtilbod, nye og gode fasilitetar og elles meir tilfeldige faktorar som medieoppslag og liknande. Fritt skuleval kan vera med å byggja opp under høg nedre poenggrense som ein statusfaktor, medan dei andre nemnde faktorane vil vera meir uavhengige av inntaksmodell. I og med at elevane i distrikta i stor grad søker seg til nærskulen, er det sannsynleg at statusforskjellar som følgje av høg nedre poenggrense, er mest aktuelt i meir sentrumsnære strøk.

### **Fråfall og motivasjon**

Det kan vera utfordrande å finna samanheng mellom inntakssystem og motivasjon. Når ein ser på kva som påverkar elevane sin motivasjon, er det som regel andre faktorar enn inntakssystemet og konsekvensane av dette som har fokus. I NOVA sitt notat 4/16 står det til dømes at for å auka elevane sin motivasjon krev det at skulane arbeider systematisk med læringsmiljøet<sup>3</sup>. Med læringsmiljø meiner dei då dei samla kulturelle, relasjonelle og fysiske forhold på skulen som betyr noko for elevane si læring, helse og trivsel.

Det er likevel naturleg at det å få gå på ønska utdanningsprogram og skule, og dessutan ikkje ha lengre reiseveg enn ynskjeleg, kan vera nokre av mange faktorar som påverkar fråfall og motivasjon. Ved innføringa av fritt skuleval på ledig kapasitet på tvers av fylkeskommunar argumenterte regjeringa blant anna for at det å koma inn på førstevalet var viktig for motivasjonen, og at det kan vera ein avgjerande faktor for om eleven fullfører vidaregåande opplæring eller ei. For elevar med låg motivasjon kan også lang reiseveg vera ei medverkande årsak til at elevar sluttar<sup>4</sup>.

### **Fortrinnsrett**

Pr i dag har elevar på studiespesialiserande fortrinnsrett (i form av ekstrapoeng) til å få gå på same skule på Vg3 som dei tok Vg2 på. Dette er gjort for å sikra at dei skal få fullføra dei programfaga dei byrja med på Vg2, og ulike skular kan ha ulike programfagstilbod. Fleire fylkeskommunar har tilsvarande praksis.

### **Fordeler og ulemper med dagens system**

Fordelane med dagens system er blant anna at elevane kan søkje seg til den skulen dei sjølv ynskjer å gå på, og at dei elevane som til dømes ynskjer eit miljøskifte har høve til det, sjølv om det inneber lengre reiseveg. I område med underkapasitet vil det med dagens system vera elevar med både høg, middels og låg poengsum som søker seg til andre skular enn den nærmaste. Med nærskuleprinsipp vil det derimot

<sup>2</sup> <http://www.nifu.no/files/2013/05/NIFUrapport2013-23.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjonar/Notat/2016/Psykiske-helseplager-blant-ungdom-tidstrender-og-samfunnsmessige-forklaringer>

<sup>4</sup> <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2012-6.pdf>

vera elevane med lågast poengsum som får lengre reiseveg når det er fleire søkjarar enn plassar. Innanfor utdanningsprogram med få elevar kan det vera lettare å samla dei på færre skular og på den måten skapa meir robuste fagmiljø, enn om ein tenkjer ein geografibasert modell.

Ulempene med dagens system er blant anna at enkeltelevar ikkje kjem inn på den skulen dei ynskjer, og dermed får plass på eit utdanningsprogram dei primært ikkje ynskjer, og/eller har lengre reiseveg<sup>5</sup> til. Det er likevel viktig å understreka at søkjarane skal føra opp tre utdanningsprogram, og at det difor er søkjaren sitt ansvar å tenkja nøye gjennom kva program ho eller han alternativt ynskjer om dei ikkje får plass på primærprogrammet sitt. Samtalar med elevar og rådgjevarar seier at ein del av søkjarane fører opp alternative utdanningsprogram etter «bingoprinsippet» fordi dei må registrera tre program, og ikkje tenkjer nøye over konsekvensane dersom dei ikkje får plass på primærprogrammet sitt. Når dei i tillegg berre søker *ein* skule på det første programvalet, kan det vera at ein må plasserast på ein skule med lengre reiseveg enn ynskjeleg rett og slett fordi søknadsskjemaet er brukt dårleg.

Pr i dag må elevane søkja for kvart år, men frå Vg2 til Vg3 på ST har elevane fortrinnsrett i form av tilleggspoeng for å fortsetja på same skule. Ein del elevar kan oppleva det som krevjande å måtta søkja for kvart år, men jfr lov og forskrift kan ein ikkje garantera plass på same skule alle år. På den andre sida er det nok også fleire elevar som ynskjer å søkja seg til ein annan skule det påfølgjande skuleåret.

Skulebruksplanen legg opp til at Hordaland fylkeskommune skal ha mindre overkapasitet av elevplassar framover. Auka konkurranse kan gjera at fleire får lengre reiseveg. Kva elevar som må reisa lengre, vil blant anna vera avhengig av kva inntaksmodell ein vel.

### **Unntak**

Uavhengig av modell vil ein alltid ha elevar som har krav på skjønsmessig eller individuelt inntak. Hausten 2015 var det ca 1200 elevar som hadde krav på skjønsmessig eller individuelt inntak. Dette utgjorde ca 7 % av alle inntatte elevar.

I «Stortingsproposisjon 72 L (2015-2016) Endringar i opplæringslova»<sup>6</sup>, som vart vedteken i juni 2016, er det fastslått at elevane i den vidaregåande opplæringa skal ha rett til fritt skuleval på tvers av fylkesgrensene ved ledig kapasitet. Regjeringa si grunngjeving er blant anna at dei ynskjer at elevane skal ha større fridom ved val av vidaregåande skule, og skriv blant anna at «*Inntaket til vidaregåande opplæring har store konsekvensar for enkeltindividet, og for mange vil det å komme inn på førstevalet vere viktig for motivasjonen. Inntak til førstevalet kan ha betydning for om ho eller han fullfører vidaregåande opplæring*».

Retten til vidaregåande opplæring kan verte oppfylt ved at eleven søker og får skuleplass i eit anna fylke, men dersom eleven ikkje kjem inn i eit anna fylke, må eleven sitt heimfylke oppfylla retten. Heimfylket er dessutan framleis ansvarleg for finansieringa, medan fylkeskommunen der skulen ligg, er pålagt å ta inn gjesteelevar ved ledig kapasitet.

Om Hordaland fylkeskommune går vekk frå dagens modell med karakterbasert inntak internt i fylket, må ein likevel ta inn elevane frå andre fylke basert på karakterar dersom det er ledige plassar.

### **Framtidig inntaksmodell**

Pr i dag er det ulike inntakssystem i ulike fylkeskommunar. Etter førespurnad til alle fylkeskommunane har vi fått tilbakemelding frå følgande fylkeskommunar om at dei har følgande modellar;

Fylkeskommune	Inntaksmodell	Kommentar
---------------	---------------	-----------

<sup>5</sup> <http://www.nifu.no/publications/924501-3/>

<sup>6</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/d3082e45564e4a53898452164944bb37/nn-no/pdfs/prp201520160072000dddpdfs.pdf>

Buskerud	Geografi (nærskule)	Krev individuelle kontrollar
Troms	Karakterbasert	
Rogaland	Karakterbasert	
Finnmark	Karakterbasert	
Vest-Agder	Geografi (4 inntaksregionar)	Manuell dirigering ift geografi.
Aust-Agder	Karakterbasert (høve til å overstyre ift geografi)	
Hedmark	Geografi (nærskule)	Manuell dirigering ift geografi.
Østfold	Geografi (må gå alle 3 år på same skole)	
Oppland	Karakterbasert	
Telemark	Geografi	Manuell dirigering ift geografi
Sør-Trøndelag	Geografi	Manuell dirigering ift dei som ikkje kjem inn på nærskulen
Vestfold	Karakterbasert	
Oslo	Karakterbasert	
Sogn og Fjordane	Karakterbasert	
Møre og Romsdal	Karakterbasert	

Fylka har altså ulike reglar som bestemmer kva skular du kan søkja på, men vanlegvis følgjer inntaksreglane i fylket eitt av desse tre prinsippa:

1. Ein kan søkja på alle skular i fylket
2. Ein kan søkja på skular som ligg i din del av fylket (din region)
3. Ein må søkja den skulen som ligg nærmast der ein bur.

I fylke der ein kan velja mellom skular, vil karakterane vera med på å avgjera kva skule ein kjem inn på.

Pr i dag har altså Hordaland fylkeskommune den første modellen, der ein kan søkja på alle skular i fylket. Dette er nærmare omtalt tidlegare i saka.

### **Geografibasert inntak**

Alternativt til fritt skuleval kunne Hordaland fylkeskommune valt ein inntaksmodell der ein tek utgangspunkt i geografi, enten at ein kan søkja på skulane i eigen region eller på den nærmaste skulen. Ein får då ein modell som ikkje har skuleprestasjonar som første sorteringskriterium.

Geografibasert inntak er mest tenleg i fylke der skulestrukturen er bygd opp i tråd med denne inntaksmodellen. Det vil seie færre og større skular med tilnærma alle utdanningsprogram i kvart inntaksområde (region eller nærskule). Elles risikerer ein fort fleire logistikkutfordringar, manuelle korrigeringar i inntakssystemet og at det er dei elevane med lågast poengsum som må reisa lengst. Innanfor utdanningsprogram med få elevar, kan det vera utfordrande å byggja opp robuste nok fagmiljø, når ein legg opp til at alle inntaksområde skal ha tilnærma alle utdanningsprogram.

### **Regionbasert inntak**

Med ein modell der ein kan søkja på skular som ligg i den delen av fylket (regionen) ein bur, vil inntaket basera seg på ein kombinasjon av geografi og karakterar. Første sorteringskriterium blir ut frå adresse, men om det melder seg fleire elevar til eit utdanningsprogram på eit årstrinn på ein skule, enn det er kapasitet til, vil elevane bli tatt inn etter poengsum.

Ein av fordelane med å tenkja region framfor nærmaste skule, er at fleire regionar vil ha alle, eller mange, utdanningsprogram på ein eller fleire skular, sjølv om den enkelte skule ikkje har det. Jfr vedtak i Skulebruksplanen 2017-2030 der ein deler Hordaland inn i 15 regionar. Om ein ser vekk frå region Etnesveio, sidan det med tanke på vedtaket ikkje vil vera vidaregåande skule, er det 4 utdanningsprogram (EL, HO, TIP og ST) i tillegg til tilrettelagt opplæring som finst i alle dei 14 regionane. Naturbruk finst i 3 av regionane, og elles varierer det frå 4 til 12 regionar for det enkelte utdanningsprogram. Om ein tek utgangspunkt i skulestrukturen vedteken i Skulebruksplanen 2017-2030, må ein derfor leggja opp til langt færre enn 15 regionar for å få eit reelt regionbasert inntak utan for mange manuelle korrigeringar i inntakssystemet.

Gjennom arbeidet med ny skulebruksplan (SBP) tar framtidig dimensjonering av skuletilbodet i HFK utgangspunkt i blant anna befolkningsprognosar og kva behov for rekruttering aktuelle næringar signaliserer. Ein organiserer skulane der i 15 regionar basert på regionsenterstruktur for Hordaland. Basert på vedtaket i SBP vil det vera følgjande avvik mellom elevplassar og elevtalsprognosar i dei ulike regionane;

<b>Region</b>	<b>Elevplassar</b>	<b>Elevtalsprognose</b>	<b>Avvik</b>
Nordhordland	1023	1300	-277
Arna	530	957	-427
Bergen nord	1625	1333	292
Bergen sentrum	2945	1466	1479
Bergen sør	3600	3505	95
Bergen vest	1608	2009	-401
Askøy	958	1100	-142
Sotra	1112	1330	-218
Os-Fusa	1306	1089	217
Sunnhordaland	1792	1509	283
Kvinnherad	416	438	-22
Odda	337	342	-5
Kvam	292	299	-7
Voss	985	641	344
Etne – Sveio	0	90	-90
<b>Totalt</b>	<b>18529</b>	<b>17408</b>	<b>1121</b>

Ein ser at det vil vera ein stor overkapasitet av elevplassar, særleg i sentrum. Om ein vel å byggja inntaksmodellen i HFK på nærskuleprinsippet, må ein velja korleis ein skal fordela denne overkapasiteten. Eit alternativ er at nokre postnummer utanfor sentrum får definert ein av sentrumsskulane som sin nærskule. Om ein hadde hatt eit sentrumsnært område med stor underkapasitet, kunne eit slikt alternativ vore aktuelt, men det har ein ikkje. Eit anna alternativ er at dei som bur i sentrum er garantert plass på ein av sentrumsskulane, medan kven som helst kan søkja på dei resterande plassane, og plassane vert tildelt etter karakterpoeng. I praksis vil det då vera dei fagleg sterke elevane som får plass på sentrumsskulane.

### **Nærskulebasert inntak**

På same måte som ved eit regionbasert inntak vil ein med ein modell der ein skal søkja på den næraste skulen som har det utdanningsprogrammet ein ynskjer å gå på, unngå at karakterar vert første sorteringskriterium. Om det melder seg fleire elevar til eit utdanningsprogram på eit årstrinn på ein skule enn det er kapasitet til, vil elevane også i denne modellen bli tatt inn etter poengsum.

Om ein vel ein inntaksmodell basert på nærskuleprinsippet, må ein bli samd om korleis ein skal definera den einskilde elev sin nærskule. I dei kommunane som berre har ein skule, kan ein velja å bruka kommunegrensene til å definera nærskule. Ein del elevar vil då kunne ha kortare veg til skulen i nabokommunen enn skulen i eigen kommune. Alternativt kan ein velja å definera nærskule ut frå postnummer. Også her kan det vera elevar som i praksis ligg nærmare skular i tilgrensande postnummer.

Alle skular har ikkje alle utdanningsprogram. Å definera kva som er nærskulen til den enkelte elev, vil derfor variera med kva utdanningsprogram dei søker. Nokre skular kan geografisk sett ha overkapasitet av elevplassar sett i forhold til opptaksområdet. Ein må derfor fastsetja korleis ein slik overkapasitet skal fordelast. Begge desse problemstillingane vil krevja manuell korrigering i inntakssystemet Vigo. Dette vil vera arbeidskrevjande, og sidan det er tre inntakssomgangar som ikkje vil klara å fanga opp manuelle endringar som er gjort før 1.inntakssomgang, vil det gje mykje manuelt arbeid, med auka risiko for feil.

### **Reell endring**



Om ein føreset skulestruktur jfr vedtak i Skulebruksplan 2017-2030, vil ei eventuell endring av inntaksmodell frå karakterbasert til geografibasert i hovudsak berre utgjera ein forskjell på utdanningsprogrammet studiespesialisering i Bergensområdet. Dette skuldast at på studiespesialisering er det mange plassar fordelt på mange skular, og alle desse skulane har begge dei aktuelle programområda, *realfag* og *språk, samfunnsfag og økonomi*. Det er derfor ikkje nødvendig for elevane å byta skule for å fullføra utdanninga innan sitt programområde. Utvalet av programfag vil derimot variera. Det er dessutan stor overkapasitet på studiespesialisering i sentrum i høve til talet på aktuelle søkjarar i dette området. Sjølv om ein definerer «sentrum» som gamle Bergen kommune vil ein ha stor overkapasitet av plassar, og også koma i konflikt med nærskuleprinsippet, fordi grensene blir så pass finmaska at det vil vera grunnlag for klage. Ein overgang til geografibasert inntak vil derfor gjera at skular i sentrum som i dag har høg nedre poenggrense for å kome inn, vil ha ledig kapasitet etter at elevane i nærområdet eller regionen er tatt inn.

På yrkesfag er situasjonen annleis. Der er det færre skular som har dei ulike utdanningsprogramma, og på Vg2 er dei ulike programområda fordelt på enda færre skular. Elevane må derfor i større grad byta skule frå Vg1 til Vg2, og det har vore kultur for det. Om ein vel å gå over til eit nærskuleprinsipp, vil det vera ulike skular som vert definert som den einskilde sin nærskule ut frå om det er snakk om yrkesfag eller studiespesialisering, og på yrkesfag om det er snakk om Vg1 eller Vg2. Dette vil krevja manuelle korrigeringar i inntakssystemet, då det ikkje er lagt opp til at det kan vera ulike inntaksmodeller på ulike utdanningsprogram. Om ein vel eit regionalt inntak, må fylket vera delt inn i få inntaksregionar for at alle regionar skal ha tilnærma alle utdanningsprogram.

Elevar i distrikta søker seg i stor grad til nærskulen alt no, sjølv om ein har fritt skuleval. Endra inntaksmodell vil derfor ikkje medføra store endringar i distrikta. I dei meir sentrumsnære områda kan eit nærskuleprinsipp redusera statusforskjellar i form av at høg nedre poenggrense kan ha status.

Med fritt skuleval er det nokre elevar som ikkje har høg nok poengsum til å koma inn på det utdanningsprogrammet dei ynskjer. Dette vil halda fram sjølv om ein går over til eit geografibasert inntak så lenge det er avvik mellom tilbod og etterspørsel. Jfr forskrift til opplæringslova § 6-20 er det, som hovudregel, berre på karakterar ein kan bestemma kven som kjem inn og ikkje når det melder seg fleire elevar enn det er kapasitet til. Med fritt skuleval fordeler elevane seg meir, og det er ikkje berre dei svakaste elevane som ikkje går på nærskulen.

Kvart år er det om lag 10 % av søkerane til Vg1 som ikkje bruker søknadsskjemaet i tilstrekkeleg grad. Dei set gjerne opp berre eitt eller få ynskje, og det er gjerne ynskje dei veit at dei ikkje vil koma inn på. På grunnlag av retten til vidaregåande opplæring vil desse bli plassert ved ulike skular dei ikkje har søkt på etter 2.inntaket. Hadde dei brukt søknadsskjemaet betre, kunne dei fått plass på ein skule og eit utdanningsprogram dei sjølv hadde prioritert i staden for ein «tilfeldig» skule. Det er sannsynleg at meir rådgjeving, heller enn endra inntakssystem, vil vera det mest nyttige for desse elevane.

### **Samansetjing av elevar, normalfordeling**

I NIFU-rapport 23/2013, «Jakten på kvalitetsindikatorane», finn ein at forskning tyder på at det er sterke samanhengar mellom elevane sitt læringsutbytte og elevkjenneteikn og skulen si samansetjing av elevar. Individuelle kjenneteikn som kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn og innvandrarbakgrunn påverkar elevane sine prestasjonar. Ikkje berre elevane sine egne kjenneteikn, men og kjenneteikn ved dei andre elevane på skulen påverkar elevane sine prestasjonar.

Ein geografibasert modell vil teoretisk sett bidra til normalfordeling med tanke på karakterpoeng. Ein føreset då at alle geografiske område av ein viss storleik vil ha tilnærma lik fordeling av karakterpoeng, og at det er tilstrekkeleg kapasitet i alle område, og dessutan at alle elevar startar i offentleg skule. Om ein hadde hatt få skular med dei fleste utdanningsprogram fordelt i fylket, er det sannsynleg at talet på elevar og variasjonen mellom elevane med tanke på karakterar ville vore tilstrekkeleg til å sikre normalfordeling på alle skulane. I praksis ser ein at dei fleste skulane i fylket har ei normalfordelt samansetjing av elevar alt no.

I Skulebruksplanen 2017-2030 er det vedteke at ein skal ha 31 vidaregåande skular. Opptaksområda blir derfor sannsynlegvis for små til at ein automatisk er sikra normalfordeling om ein vel nærskuleprinsippet.

Om ein ynskjer nærskuleprinsippet og samstundes normalfordeling, må ein derfor styra det manuelt ved inntak. Ein har tidlegare hatt ein praksis i Hordaland der ein skulle sikra at alle skular fekk elevar frå alle 3 karaktergruppene (høg, middels og låg poengsum). Dette valde ein å gå vekk frå, då det kravde mykje manuelle korrigeringar i inntakssystemet, og fordi ein ikkje såg det som tenleg.

På bakgrunn av at mange ungdommar pr i dag søker seg til sentrumsskulane innanfor studiespesialiserande program, kan ein rekna med at det framover også vil vera ungdommar utanfor Bergen sentrum som ynskjer å gå på skule i sentrum, og at det derfor kan vera føremålstenleg at alle kan søkja på dei ledige plassane. Alternativet for desse elevane som ikkje bur i sentrum, men som ynskjer å gå på skule i sentrum, kan vera privatskular, i og med at desse i stor grad ligg i Bergen sentrum. Ei anna utfordring, som er nemnt tidlegare i denne saka, er definisjonen av kva som er Bergen sentrum.

Pr dags dato er det ca 2 900 elevplassar i private vidaregåande skular i Hordaland. Dei private skulane set sjølv inntakskriteria, men må følge Lov om frittstående skoler (friskolelova) § 3-1, som blant anna seier at skulane skal ha heile landet som inntaksområde, og at ungdom med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 skal prioriterast før vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 4A-3. Privatskulane kan derfor velja å ta inn ei homogen gruppe (til dømes dei med dei høgaste karakterpoenga). Dei aller fleste elevplassane til dei private vidaregåande skulane i Hordaland er på studiespesialiserande utdanningsprogram (i overkant av 2000 i 2014), og dei fleste av desse ligg i Bergen sentrum (om lag 1900 i 2014) (sjå Skulebruksplan 2017-2030 s 13). Dette gjev utfordringar knytt til å få til ei normalfordeling på alle dei vidaregåande skulane i Hordaland.

### **Reiseavstand**

NIFU har gjennomført ein studie om bortval i dei vidaregåande skulane i Akershus i skuleåret 2010/2011<sup>7</sup>. Dei fann at for elevar som har låg motivasjon og som ikkje kjem inn på førstevalet sitt, kan lang reiseveg slå ut som avgjerande faktor for om elevane sluttar. Det var likevel svært få elevar som svara at lang reiseveg var årsaka til at dei slutta.

Av dei ca 2500 elevane i Hordaland som ikkje kom inn på førsteynskjet sitt hausten 2015, viser eit grovt anslag at det var ca 10 % som fekk meir enn *ein* time reiseveg. Det er uansett viktig at ein eventuell ny inntaksmodell ikkje gjer at me får fleire som får lang ufrivillig reiseveg sidan det kan vera med å påverka fråfallet.

Dei fleste kollektivreiser til og frå vidaregåande skular i Hordaland skjer med det ordinære opne kollektivtilbodet. Mykje av dette kollektivtilbodet er likevel bygd opp rundt dei store reisestraumane som skuleelevane genererer (ungdomsskule og vidaregåande). I distrikta går det også tilpassa ruter i forhold til elevkretsar og skuletider både til vidaregåande og grunnskular. Sidan elevar i vidaregåande i prinsippet kan gå på skular kvar som helst i fylket, vil det likevel ikkje vera mogleg, eller rimeleg, å kunna laga reisemoglegheiter dagleg over store avstandar. Rettighetene til transport er dessutan sterkare i grunnskulen enn i vidaregåande, og skuletransporten vil derfor i større grad vera retta mot grunnskulen.

Kollektivtilbodet vert tilpassa årleg til nye skuletider, skulekretsar, nedleggingar og samanslåingar. Skuletransporten er svært kompleks og er tilpassa dagens situasjon ut frå opplysingar frå skulane. Endringar i elevane sine reisemønster som følgje av endra inntaksmodell kan gje endra transportbehov og kostnader. I dei tilfelle der skulane ligg sentralt i regionen, er det meir sannsynleg at det allereie finst kollektivtilbod som elevane kan nytta om dei får denne skulen definert som nærskule, enn når skulen ligg mindre sentralt.

Elevane busett i Bergen kommune vil ha tilgang til alle utdanningsprogram innan ein time reiseveg kvar veg. For elevar i distriktkommunane er situasjonen derimot ein annan. Med vedtatt skulestruktur, der ulike regionar har varierende omfang på over- eller underkapasitet, er det lite sannsynleg at færre får lengre reiseveg, men ein risikerer at dei med lågast poengsum i større grad må reisa lengre. Elevar som får uforholdsmessig lang reiseveg, kan eventuelt vurderast skjønsmessig ift inntak på nærskulen.

---

<sup>7</sup> <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2012-6.pdf>

### **Regionreform**

Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland har starta arbeidet med utgreiing av samanslåing til ein framtidig storregion på Vestlandet. I desember skal dei tre fylkestinga ta stilling til og behandla etablering av ein eventuell ny region. Pr i dag har alle dei tre fylka karakterbaserte inntak til vidaregåande skular. Dette kan vera eit argument for å ikkje endra inntaksmodellen på noverande tidspunkt.

### **Ny budsjettmodell**

Til Fylkestinget i mars vil det bli lagt fram ei sak om ny budsjettmodell for dei vidaregåande skulane. Denne vil byggja på vedtatt skulebruksplan og vedtatt inntaksmodell.

### **Oppsummering**

Vedtatt skulestruktur i Hordaland gjer det utfordrande å gå over til eit geografibasert inntak. Dette handlar blant anna om tal på skular, tal utdanningsprogram på dei ulike skulane, og dessutan over- og underkapasitet. Eit geografibasert inntak vil krevja mykje manuelt arbeid i samband med inntaka, og det er lite sannsynleg at det totalt vil bli fleire som er tent med ein geografibasert inntaksmodell framfor eit karakterstyrt inntak, sjølv om det vil vera fordel for nokon. I tillegg risikerer ein at det er fleire av dei som ikkje er motivert for å reisa, som må reisa, og at ein får utfordringar knytt til manuelle korrigeringar. Eit anna argument for å ikkje endra inntaksmodellen no er at både Rogaland og Sogn & Fjordane har tilsvarande inntaksmodell.

Om ein likevel vel eit geografibasert inntak, er det sannsynleg at eit nærskuleprinsipp er lettare å innføra enn eit regionbasert inntak, så lenge ein ikkje har drøfta korleis ei slik regioninndeling må vera. Overkapasiteten i sentrum bør då vera søkbar for alle. Ved eventuell endring av modell må ein ta atterhald om at det er teknisk og praktisk mogleg å innføra endringa allereie frå skuleåret 2017/2018.

### **Konklusjon**

Fylkesrådmannen foreslår at Hordaland fylkeskommune held fram med dagens karakterstyrde inntaksmodell, og at det vert presisert i lokal inntaksforskrift at for elevar som får uforholdsmessig lang reiseveg, kan det vera grunnlag for skjønsmessig vurdering i forhold til inntak på nærskulen.

Fylkesrådmannen får fullmakt til å endra lokal inntaksforskrift i tråd med vedtak.