

Ny model for kapacitetsstyring og elevfordeling

Torsdag den 10. juni 2021 indgik regeringen, Dansk Folkeparti, SF, Enhedslisten, Alternativet og Kristendemokraterne aftale om kapacitet og elevfordeling. Foruden den længe ventede model for elevfordeling indeholder aftalen også pejlemærker for et nyt taxametersystem og en samlet institutionslov.

Den nye model for elevfordeling bruger en central it-baseret løsning, der ud fra objektive kriterier som forældreindkomst og transporttid tildeler eleverne plads på en specifik uddannelse på en institution/afdeling. Hertil kommer regional stram kapacitetsstyring af den enkelte institution/afdeling.

Modellen

Formålet med elevfordelingsmodellen

Aftalen om elevfordeling skal løse to store problemer, som gymnasierne har oplevet igennem længere tid. For det første er elevsammensætningen på en række gymnasiale uddannelsessteder ude af balance, særligt i de store byer. For det andet er der en række gymnasiale udbud i tyndtbefolkede områder, som har vanskeligt ved at overleve, hvis de skal sikre et bredt fagudbud, fordi de har for få elever.

Hvad skal modellen sikre?

Alle de gymnasiale uddannelser er med i modellen. Dog fremgår det, at erhvervsgymnasierne vil få en mindre overkapacitet. Det er uklart, hvad det konkret betyder.

Modellen skal ifølge aftalen sikre:

1. *Elevernes frie valg* - ved at alle elever frit kan søge uddannelse i hele landet. I de store byer begrænses valget ikke af afstand, men af forældreindkomst og eventuel lodtrækning om pladserne. Herudover garanteres eleven sit valg af uddannelse.
2. *Mere blandet elevsammensætning* - ved oprettelse af fordelingszoner, hvor der tages udgangspunkt i elevernes ønske, samt om der er plads på institutionen generelt, men også ift. forældreindkomstgrupperne (jf. senere forklaring)
3. *Bedre balance mellem by og land* - igennem krav om minimumoptag og afstandskriteriet i afstandszoner samt regional kapacitetsfastsættelse
4. *Fjerne konkurrence* ved at lade regionerne og ikke bestyrelserne bestemme den enkelte institutions kapacitet fordelt på udbud.

Krav om minimumsoptag og maksimal transporttid

Der indføres minimumoptag for at sikre et fagligt bæredygtigt undervisningsmiljø. Det fastsættes til ca. 84 elever på tværs af gymnasiale uddannelser og uafhængigt af antal af udbud. Ministeriet kan godkende, at enkelte institutioner fraviger kravet i op til tre år.

Hvis et gymnasium vedvarende har problemer med at tiltrække ansøgere (under halvdelen af kapaciteten kan fyldes med førsteprioritetsansøgere), forpligtes det til at udarbejde en genopretningsplan. Hvis der stadig efter to år ikke er tilstrækkeligt med 1-proiritetsansøgere, skal regionen indstille skolen til nedlæggelse eller tilbagekaldelse af udbudsgodkendelse. Det gælder både i fordelingszoner og afstandszoner.

Der indføres samtidig en maksimal transporttid på 60 minutter for elever, der ikke får deres institutionsønsker opfyldt. Hvis modellen ikke kan finde plads til eleven inden for transporttiden, skal regionen gøre det "manuelt".

Kapacitetsfastsættelse og regionerne

Børne- og Undervisningsministeriet fastsætter en overordnet samlet kapacitet for den enkelte region. Den enkelte institutions/afdelings kapacitet for den enkelte gymnasiale uddannelse fastsættes herefter af regionerne efter indstilling fra institutionerne. For at styrke institutionernes planlægningshorisont fastlægges kapaciteten – når kapacitetsfastsættelsen overgår til regionerne – som udgangspunkt for 3 år ad gangen. Ministeriet kan efterfølgende justere kapaciteten. I en overgangsperiode på 3 år vil det dog være ministeriet, der i samarbejde med regionerne og i dialog med institutionerne fastsætter kapaciteten. I den periode skal det også sikres, at der sker en gradvis nedgang i kapaciteten hos de skoler, der kommer til at få markant lavere kapacitet med den nye model.

Ventelister afskaffes, men begrundede skift kan aftales mellem institutioner.

Regionerne skal fremadrettet godkende profilgymnasier. Profilgymnasier er defineret som et gymnasium, som har en særlig stærk faglig profil inden for et fagligt område, fx musik, naturvidenskab eller sprog.

Regionerne skal også fordele specielle ansøgere inden andre fordeles (elever med særlige behov, team Danmark mv.), endelig skal de også sikre de ansøgere, der ikke bliver fordelt efter kriterierne i første omgang.

Fordelingszoner og afstandszoner

Der udarbejdes tekniske geografiske zoner bestående af en eller flere kommuner. Ministeriet udpeger zonerne på baggrund af, om der er store ubalancer ift. elevsammensætningen i området. Er der ubalancer, vil det blive defineret som en fordelingszone, ellers vil det være en afstandszone. Selv om du bor i en fordelingszone, kan du stadig søge et gymnasium i en afstandszone og modsat. Zonerne bliver løbende vurderet og kan skifte fra den ene til den anden.

For gymnasierne i en fordelingszone vil elevfordeling afhænge af forældreindkomst. Institutionernes kapacitet og efterfølgende elevfordeling opdeles i andele til elever i "lav indkomstgruppe (25 pct. laveste på landsplan) mellem indkomstgruppe (50 pct. midterste på landsplan) og højeste indkomstgruppe (25 pct. højeste på landsplan)". Andelene vil afhænge af, hvordan sammensætningen ser ud gennemsnitligt i den pågældende fordelingszone. Hvis der er for mange ansøgere inden for den enkelte indkomstkategori, trækkes der lod om pladserne, og de øvrige elever fordeles til andre institutioner. Transporttid bruges fortsat i fordelingsprocessen, så ansøgere placeres på de afdelinger, som giver kortest mulig transporttid. Det vurderes, at 85 pct. af ansøgerne til stx/hf og 90 pct. af ansøgerne til hhx/htx vil få opfyldt deres førsteprioritet.

I afstandszonerne fordeles eleverne først og fremmest på baggrund af deres eget valg. Hvis kapaciteten overskrides, fordeles eleverne efter transporttid, ligesom i dag. Samtidig er de små institutioner sikret et optag på 3 spor – uafhængig af udbud af gymnasiale uddannelser. Det vurderes, at omkring 95 pct. af ansøgere vil få tildelt deres 1. prioritet, dog kun 90 pct. for hf.

Elevernes valg

Eleverne skal som nu prioritere de afdelinger med tilhørende uddannelsestype, de ønsker at søge. Søger eleven afdelinger i en fordelingszone, skal eleven angive fire prioriteringer. Søges i en afstandszone, afgøres antallet af regionerne - dog kan regionen ikke beslutte færre end to prioriteringer. Hvis ingen af prioriteringerne opfyldes, er eleven stadig sikret det højest prioriterede uddannelsesvalg.

Elever der søger VUC

For at tage hensyn til de særlige voksenpædagogiske uddannelsesmiljøer på VUC, får ansøgere over 20 år forrang, hvis de søger 2årigt hf på et VUC som førsteprioritet. Disse ansøgere vil fortsat indgå i vurderingen af elevsammensætningen i fordelingszoner. Ansøgere over 20 år vil desuden i fordelingszoner blive kategoriseret som hørende til mellemindkomstgruppen, da de heller ikke længere er afhængige af forældreindkomst for at få SU.

Overgangsperiode

Den varige løsning træder først i kraft fra skoleåret 2023/2024. I overgangsperioden er det aftalt, at:

- Den nuværende model med mulighed for lokale fordelingsregler udvides for et år.
- Ventelister afskaffes med virkning fra midten af det kommende skoleår.
- De private gymnasier begrænses i overgangsperioden ift., hvor mange nyoptagne elever, de kan få tilskud til.

Der er afsat en pulje på 15 mio. kr., som udkantsinstitutioner med lav søgning i overgangsperioden kan søge i finansåret 2022.

Midlertidigt stop for optag

Af aftalen fremgår det, at 6-9 skoler er særligt udfordret med elevsammensætning og har oplevet fald i antallet af førsteprioritetsansøgninger de seneste år. Disse institutioner vil ikke kunne optage elever for skoleåret 2022/2023. Det er intentionen, at institutionerne herved overgår til de nye regler med en mere balanceret elevsammensætning og en form for nulstilling. Institutionerne/afdelingerne vil blive kompenseret med samlet 150 mio. kr. Ressourcerne skal sikre, **at gymnasierne ikke skal afskedige lærere** og tilpasse deres bygningskapacitet for en kort periode. Forligspartierne skal senere tage stilling til, hvilke institutioner og uddannelser det drejer sig om.

Det betyder omvendt, at andre skoler skal tage imod eleverne. Ministeriet går i dialog med GL samt relevante lederforeninger om eventuelle udfordringer i den forbindelse.

Finansiering

Udover de omtalte engangsudgifter til institutioner i udkantsområder og særtilskud til institutioner med midlertidigt stop for optag, er der omkostninger til administration og systemunderstøttelse. Når modellen er fuldt implementeret, svarer det til driftsomkostninger på 23,8 mio. kr. Finansieringen sker via forskellige eksisterende uforbrugte midler. Det drejer sig om midler fra forskudt efteruddannelse, pulje til understøt-

telse af campusdannelse og kvalitetsudvikling, intern ministeriel finansiering samt reserve til eftersyn af tilskudssystemet.

Principper for nyt finansieringsystem

Tilskudssystemet skal understøtte de nye elevfordelingsregler og mindske den uhensigtsmæssige konkurrence mellem skolerne. Herudover er der fokus på udkantsskolerne, frafaldstruede elever, incitament til at gennemføre samt en model, der mindsker tilskud pr. elev og øger en form for grundtilskud. Der nævnes dog stadig forenkling, ensartethed, ligestilling og budgetsikkerhed for stat og institution som principper – men med en sætning om, at det er et særskilt mål at minimere udsving i tilskuddet, som institutionerne ikke selv kan påvirke.

Det fremgår, at der er en forventning om, at et nyt system vil betyde en omfordeling fra store institutioner til små. Finansieringen er dog ikke endelig aftalt, og der er tidligere afsat 60 mio. kr. til understøttelse af omlægningen.

Samlet institutionslovgivning

Institutionslovgivningen skal være med til at understøtte den brede uddannelsesdækning. Derfor skal der også være en samlet lov. Harmoniseringen indebær:

- Barrierer for campus, udbud mv. skal nedbrydes
- Bestyrelsessammensætning med aftagere og kompetencer inden for institutionsdrift (arbejdsmarkedets parter, videregående uddannelser og faglige udvalg nævnes)
- Drøftelse af om alle institutioner for erhvervsrettet uddannelse bør være inden for den offentlige forvaltning

Vurdering af modellen

Gode elementer

Helt overordnet er GL tilfreds med intentionerne i aftalen. En stor del af den flugter med GL's politik for kapacitet og elevfordeling. Det er vurderingen, at vores målsætninger om en mere balanceret elevfordeling, der afspejler befolkningen, samt understøttelse af de små gymnasier i udkantsområderne sikres med modellen.

Samtidig er modellen et opgør med selvejersmodellen og dens iboende konkurrence, som GL har kæmpet for at ændre i mere end et årti.

Elementer i modellen, som GL har arbejdet for:

- Alle de gymnasiale uddannelser kommer med
- Stram politisk kapacitetsstyring
- Elevsammensætningen på baggrund af elevernes socioøkonomiske baggrund (forældreindkomst)
- Minimumsoptag med mulighed for fravigelse
- Maksimaltransporttid
- Ventelister afskaffes
- Planlægning på længere sigt

- Understøttelse af de voksenpædagogiske miljøer på VUC
- Der skal ses på mulighederne for at alle erhvervsskoler kommer under den offentlige forvaltning

Som aftalen også lægger op til, er det væsentligt, at der følges op med et helt nyt finansieringssystem, der kan understøtte den aftalte model. Det nuværende elevtaxameter bygger oven på den tidligere konkurrencetankegang, der nu fjernes. Her arbejder GL for et omkostningsdækkende taxameter.

Fortsat arbejde

Der er også en række elementer og tiltag, som GL ser som problematiske:

1. Manglende sikkerhed i ansættelsen
2. Minimumsoptag – bæredygtighed og mulig lukning af udbud
3. Midlertidig lukning for optag
4. De private gymnasiers vilkår
5. Manglende kompensationsordning
6. Overvejelser om klasseløftet
7. Principper for nyt taxametersystem
8. Bestyrelsessammensætningen

1. *Manglende sikkerhed i ansættelsen*

GL har arbejdet for en mere balanceret elevsammensætning og sikring af uddannelser i hele landet igennem mange år. I de år har gymnasier udbygget, og konkurrencen har betydet, at eleverne har søgt bestemte skoler, herunder skoler i de store byer, hvilket har omfordelt eleverne i stor stil. Den aftalte model vil derfor også betyde, at nogle gymnasier vil skulle optage færre klasser end i dag, mens andre vil skulle optage flere.

Der skal sikres tryghed i ansættelsen for lærere på de skoler, der bliver ramt af modellen. Vi anbefaler konkrete aftaler, som man fx kender fra virksomhedsoverdragelse, udflytning af statslige aftaler, udlån eller lignende – der bør også tænkes i tilbud om outplacementforløb i stil med dem, der blev udarbejdet i forbindelse med de store udflytninger af offentlige arbejdspladser for 4-5 år siden.

2. *Minimumsoptag – bæredygtighed og mulig lukning af udbud*

Modellen lægger op til, at institutioner og udbud vil lukke, hvis de ikke får nok førstprioritetsansøgere. Godt nok først hvis det er under 50 pct. af den fastsatte kapacitet, men GL mener helt overordnet, at uddannelsessteder kun skal lukkes på baggrund af politiske overvejelser og begrundelser - ikke pr. automatik.

GL har som modellen foreslået et centralt minimumsoptag for at sikre et vist grundlag for det faglige niveau og for at give skolerne mere ensartede forhold på tværs af regioner. I aftalen mangler dog argumentation for, at et minimumoptag på 3 klasser for alle de gymnasiale udbud skulle sikre faglig bæredygtighed.

Undersøgelser, der afsøger, hvornår et udbud er fagligt bæredygtigt, kommer ikke frem til konkrete minimumselevtal eller antal klasser. Senest viste Undervisningsministeriets undersøgelse af institutionslandskabet dog, at en række elementer (antal elever, antal studieretninger, antal undervisere i de enkelte fag og undervisernes adgang til sparring) sammen har betydning for, om en institution er bæredygtig.

Der er uklart, hvordan minimumsoptaget skal forstås for 2-årigt hf på VUC. Begge VUC's gymnasiale udbud - 2-årig hf og hf-enkeltfag - vil bidrage til den faglige bæredygtighed på afdelingerne, og derfor bør begge indgå i vurderingen. Her er det fortsat uklart, hvordan modellen vil behandle enkeltfag.

Tre ud af fire af de afdelinger, der i dag søges af under 84 elever, har udbud af hhx/htx. Der vil i alt skulle tilføres 811 elever svarende til 5,6 pct. af eleverne, hvis der var en minimumsgrænse på 84 elever. På det almengymnasiale område drejer det sig om 151 elever svarende til 0,5 pct. af eleverne. 13 ud af de 15 skoler med under 56 elever (2 fulde klasser) har erhvervsgymnasialt udbud. Hvis minimum blev sat ved de to klasser, ville der skulle overføres 256 elever. Herudover er 3 spor meget småt, hvis vi ser på en institution med 2 eller flere gymnasiale udbud.

3. Midlertidig lukning for optag

Det politiske ønske om at give nogle skoler en chance for at rense tavlen for negative fortællinger og starte på en frisk, før de nye regler træder i kraft, er forståeligt, men det er meget usikkert, om indgrebet vil få den ønskede effekt. Det risikerer at give de tilbageværende elever og lærere vanskelige vilkår. Derfor bør skolerne få tilført elever med det samme.

De trængte skoler bør kompenseres fuldt ud, så der er midler til at opretholde bygninger og administration. Hvis det ikke sker, kan ressourcerne tiltænkt fastholdelse af alle de nuværende lærere gå op i bygningsomkostninger. Det er væsentligt, at lærerne sikres fuldt ud og fastholdes om muligt, så de får tid til at sikre udannelsen af de eksisterende elever samt forberede en genstart med et nyt elevfordelingsgrundlag.

4. De private gymnasiers vilkår

GL har tidligere vurderet, at de private gymnasier ikke vil være ødelæggende for en ny fordelingsmodel på grund af deres begrænsede kapacitet. GL har som politik, at de private gymnasier hverken bør stilles bedre eller ringere end de øvrige gymnasier. Da der umiddelbart ikke er en forventning om, at minimumsoptaget vil gælde de private udbydere, bør det ønskede midlertidige tilskudsloft tage udgangspunkt i den forventede udvikling i ungdomsårgangene for de områder, skolerne er placeret i. Det er dog positivt, at loftet kun foreslås for institutioner i fordelingszoner og er midlertidigt.

5. Manglende kompensationsordning

GL anbefaler, at der indføres en kompensationsordning i overgangsperioden, der kan understøtte både den midlertidige ordning samt de nye regler om elevfordeling og kapacitet. Det er dog positivt, at der er afsat en pulje, udkantsgymnasierne kan søge i 2022.

6. Overvejelser om klasseloftet

Når det fremadrettet er regionerne, der fastlægger den enkelte institutions kapacitet, vil det også være dem, der fremadrettet er med til at kunne bestemme klassestørrelserne. Samtidig skal regionerne håndholde elever, der ikke kan placeres af systemet eller søger efter fristens udløb. Der kan derfor være brug for at genoverveje det fleksible klasseloft.

7. Principper for nyt taxametersystem

Det er væsentligt for GL, at et nyt taxametersystem ikke bliver udgiftsneutralt. Udbydere af gymnasial udannelse er i dag så økonomisk pressede, at en bevidstløs omfordeling fra store til små institutioner kan få store konsekvenser for sektoren. Der er derfor behov for at tilføre ekstra ressourcer. Desværre er der fortsat kun afsat de 60 mio. kr. årligt, som den tidligere regering afsatte.

Det er tydeligt, at principperne for et nyt taxametersystem er blevet til blandt politiske partier, der vil noget forskelligt. Der er alligevel et signal om, at de vil væk fra primær finansiering med elevtaxameter til en form for grundtilskud. Det er her væsentligt, at det ikke bare bliver en omfordeling fra stor til lille institution via grundtilskud, men at der kommer et omkostningsbaseret taxameter. Det betyder, at der skal være noget, der varierer på antal klasser – som GL's forslag om kassetaxameter – samt at der skal ses på bygningsfinansieringen. Der vil blive rig mulighed for at udfolde vores politik under efterårets forhandlinger.

8. Bestyrelsessammensætningen

Bestyrelsessammensætningen på de statslige og private ungdomsuddannelser og VUC skal afspejle de uddannelser, der udbydes på institutionen. Desuden skal medarbejderrepræsentationen og indflydelsen styrkes.