

Ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser

Anbefalinger vedrørende fremtidig fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser

Ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser

Anbefalinger vedrørende fremtidig fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser

Design: Kommunikationssekretariatet

Denne publikation kan ikke bestilles.
Der henvises til webudgaven.

Publikationen kan hentes på:
www.uvm.dk

Børne- og Undervisningsministeriet
Departementet
Afdelingen for Ungdoms- og Voksenuddannelser
Frederiksholms Kanal 25
1220 København K

Ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser

Anbefalinger vedrørende fremtidig fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser

Indhold

1 Indledning	7
1.1 Rammer for ekspertgruppen	7
1.2 Ekspertgruppen	8
1.3 Inddragelse af interessenter	8
1.4 Analyser udarbejdet for ekspertgruppen	8
1.5 Definitioner	9
2 Resumé og anbefaling	11
3 Gældende regler for elevfordeling og kapacitetsfastsættelse	15
3.1 Kapacitetsfastsættelse	15
3.2 Elevfordeling	15
4 Udfordringer	19
4.1 Udkant - Faldende elevtal i udkantsområder	19
4.2 Elevsammensætning	20
4.3 Elevers valg af gymnasial afdeling	20
4.4 Kapacitetsfastsættelse	21
4.5 Konkurrence mellem institutionerne	21
4.6 Muligt snyd med bopælsadresser	21
5 Hovedresultater fra analyser	23
5.1 Analyser vedrørende elevsammensætning	23
5.2 Analyser vedrørende demografi, kapacitetsbehov og kapacitetsfastsættelse	38
5.3 Analyser vedrørende unges valg af gymnasial uddannelsesinstitution, bopælsstatus og krydssøgning	48

6	Rammesætning og overordnede overvejelser	51
6.1	Den formelle ramme for ekspertgruppens arbejde	51
6.2	Ekspertgruppens rammesætning af opgaven	52
6.3	Dilemmaer	53
6.4	Temaer af relevans for ekspertgruppens arbejde	55

7	Fordelingsmodeller i sammenlignelige lande	63
7.1	Norge	63
7.2	Sverige	64
7.3	Finland	64
7.4	Holland	65
7.5	Samlet vurdering	65

8	Mulige modeller for elevfordeling	67
8.1	Generelle overvejelser om elevfordelingsmodeller	67
8.2	Distriktsmodel	69
8.3	Klyngemodel	87
8.4	Lokale elevfordelingsregler	101
8.5	Frit valg og ingen koordineret elevfordeling	105
8.6	Model, som har været overvejet, men som ikke er beskrevet nærmere	106
8.7	Økonomiske konsekvenser	106

Bilagsliste

Herunder en liste over rapportens tilknyttede bilag. Bilagene kan findes på uvm.dk.

- Bilag 1. Kommissorium for ekspertgruppe vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser
- Bilag 2. Referencegruppe
- Bilag 3. Gældende regler for elevfordeling
- Bilag 4. Data og analysemæssige forbehold
- Bilag 5. Yderligere eksempler på distrikter på stx
- Bilag 6. Yderligere eksempler på distrikter på hhx
- Bilag 7. Yderligere eksempler på distrikter på htx
- Bilag 8. Oversigt over klynger på stx
- Bilag 9. Oversigt over klynger på hf
- Bilag 10. Oversigt over klynger på hhx
- Bilag 11. Oversigt over klynger på htx
- Bilag 12. Yderligere kort over klynger for stx
- Bilag 13. Yderligere kort over klynger for hhx
- Bilag 14. Yderligere kort over klynger for htx
- Bilag 15. Analyse af elever med udenlandsk herkomst på de gymnasiale uddannelser
- Bilag 16. Analyse af grundskoleelevers søgning til de gymnasiale uddannelser
- Bilag 17. Analyse af udviklingen i den geografiske fordeling af ansøgningerne til stx
- Bilag 18. Analyse af kapacitetsbehov og kapacitetsudvikling på gymnasieområdet
- Bilag 19. Analyse af elevernes søgning og tilgang til stx efter herkomst
- Bilag 20. Analyse af ændring af bopælsstatus ved søgetidspunktet for stx-gymnasier
- Bilag 21. Analyse af udviklingen i krydssøgning til de gymnasiale uddannelser
- Bilag 22. Analyse af sammenhængen mellem koncentrationen af elever med udenlandsk herkomst og elevernes faglige resultater og fuldførelse
- Bilag 23. Analyse af forældrenes uddannelsesbaggrund blandt elever på stx
- Bilag 24. Udviklingen i hovedtal på de gymnasiale uddannelser
- Bilag 25. Pluss: Delopgave 1, Betydningen af graden af koncentration af elever med udenlandsk herkomst for gymnasiale uddannelsesinstitutioners pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer
- Bilag 26. Pluss: Delopgave 2, Unges brug af deres frihed i forhold til valg af gymnasial institution

1 Indledning

1.1. Rammer for ekspertgruppen

Den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) nedsatte i januar 2019 *Ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser*. Ekspertgruppens arbejde er fortsat i henhold til kommissoriet under den nuværende regering (S). Med ekspertgruppens rapport ønsker regeringen at give Folketingets partier et oplyst grundlag for videre politiske drøftelser af fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser.

Af kommissoriet for ekspertgruppen fremgår bl.a. følgende som baggrund for nedsættelse af ekspertgruppen (uddrag fra kommissoriet):

"De nuværende fordelingsregler og fastsættelsen af kapaciteten på de almene gymnasiale uddannelser medfører en række udfordringer for institutioner og elever:

- *En række gymnasier er udfordret i forhold til elevsammensætning, herunder udfordret med kultursammenstød blandt eleverne.*
- *Det er vanskeligt at gøre brug af det frie valg på det almengymnasiale område, bl.a. fordi eleverne som udgangspunkt kun har forrang til det nærmeste gymnasium.*
- *Gymnasier i udkantsområder og forstæder er presset på aktivitetsgrundlaget, idet eleverne i stigende grad søger mod større byer samt den generelle demografiske udvikling.*
- *Der er ikke tilstrækkeligt fokus på det samlede lokale og regionale behov for kapacitet.*
- *Der er begrænset konkurrence mellem gymnasierne, bl.a. som følge af det begrænsede frie valg.*
- *Der er eksempler på muligt snyd med bopælsadresser med henblik på at forbedre mulighed for optagelse på overansøgte gymnasier."*

"Der er de seneste år gennemført en række justeringer af elevfordelingsreglerne."

"Der er imidlertid brug for at overveje yderligere justeringer i de nuværende elevfordelingsregler, som kan bidrage til at imødekomme nogle af de lokale og regionale udfordringer, en række fordelingsudvalg og gymnasier står over for.

Der nedsættes på den baggrund en ekspertgruppe, der skal gennemføre et analysearbejde. Ekspertgruppen skal på baggrund af analysen opstille mulige modeller for elevfordeling, der kan modvirke udfordringer forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst og med udkantproblestillinger. Ekspertgruppen skal endvidere vurdere modellerne med henblik på efterfølgende politisk drøftelse".

1.2. Ekspertgruppen

Ekspertgruppens medlemmer er udpeget af den daværende regering. De er ikke udpeget som repræsentanter for en organisation eller instans, men deltager i ekspertgruppen i kraft af deres personlige kvalifikationer og holdninger.

Medlemmer af ekspertgruppen er:

- Rikke Hvilshøj (formand), adm. direktør i Dansk IT og tidligere minister for flygtninge, indvandrere og integration
- Torben Rugberg Rasmussen, lektor ved Syddansk Universitet
- David Dreyer Lassen, professor ved Københavns Universitet
- Søren Brøndum, rektor på Herning Gymnasium
- Peter Hvid Amstrup, nu tidligere adm. direktør på Rybners
- Kirsten Jensen, nu tidligere rektor på Hvidovre Gymnasium & HF

1.3. Inddragelse af interessenter

Interessenterne på området er inddraget via en referencegruppe, der undervejs har givet input til ekspertgruppen. Referencegruppen har på den måde bidraget til at kvalificere ekspertgruppens overvejelser. I bilag 2 er der en liste over de organisationer, der har deltaget i referencegruppen.

Ekspertgruppen er desuden blevet præsenteret for oplæg fra Søren Hindsholm, fordelingsudvalgsformand i Fordelingsudvalg Nordjylland og rektor for Nørresundby Gymnasium og HF, Torben Jakobsen, rektor ved Mulernes Legatskole i Odense og tidligere fordelingsudvalgsformand for Fordelingsudvalg Fyn, og Nanna Skovrup, kontorchef i Region Nordjylland.

1.4. Analyser udarbejdet for ekspertgruppen

Ekspertgruppen har fået gennemført en række analyser, således at de præsenterede modeller for elevfordeling hviler på et solidt empirisk grundlag. Pluss Leadership har i samarbejde med Kantar Gallup og Center for Ungdomsforskning gennemført en analyse af ansøgernes brug af frit valg i forbindelse med valg af gymnasial institution. De har endvidere undersøgt betydningen af en høj andel af elever med udenlandsk herkomst på den enkelte afdeling i forhold til pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer.

Data til brug for de empiriske analyser, der er udarbejdet som grundlag for arbejdet med at udvikle modeller for fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser, stammer primært fra Børne- og Undervisningsministeriets dataregistre. De data- og analysemæssige forbehold, der er taget i forbindelse med udarbejdelse af analyserne, fremgår af bilag 4. Hovedresultater fra analyserne præsenteres i kapitel 5 og er ligeledes vedlagt rapporten i deres helhed i bilag 15-26.

1.5. Definitioner

I det følgende angives definitioner af centrale begreber i rapporten.

Udenlandsk herkomst: Personer defineres med udenlandsk herkomst, hvis de er klassificeret som enten indvandrere, efterkommere eller hvis deres oprindelse er uoplyst. Personer defineres som indvandrere, hvis de er født i udlandet og ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Personer defineres som efterkommere, hvis de er født i Danmark og ingen af forældrene er både dansk statsborger og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger, opfattes personen også som efterkommer. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer. Personer uden udenlandsk herkomst har dansk oprindelse.¹

Socioøkonomi: Socioøkonomi er et bredt begreb, der kan defineres meget forskelligt. I denne rapport anvendes følgende indikatorer for elevers socioøkonomiske forhold: forældres uddannelsesbaggrund, forældres indkomst og forældres arbejdsmarkedsstatus. Forældres uddannelsesbaggrund opgøres som forældrenes højeste fuldførte uddannelse opdelt på henholdsvis grundskole inkl. uoplyst, ungdomsuddannelse samt videregående uddannelse. Forældres indkomst er baseret på bruttoindkomst. Forældres arbejdsmarkedsstatus opgøres i forhold til om forælderen er uden for arbejdsstyrken, ledig, i beskæftigelse eller uoplyst.

Institutioner og afdelinger: Ved institution forstås en ungdomsuddannelsesinstitution, der under samme organisation, samme bestyrelse og øverste leder udbyder én eller flere gymnasiale uddannelser på én eller flere afdelinger. Ved afdeling forstås i denne rapport det enkelte udbud af én uddannelse på én lokation. En afdeling udgør dermed det fysiske sted, som almindeligvis opfattes som et selvstændigt uddannelsessted. En institution kan dermed have flere afdelinger. Én institution med både stx og hf på én lokation vil derfor have to afdelinger. Elever ansøger én afdeling og ikke en institution. Dermed omhandler fordeling af elever fordelingen mellem afdelinger. Teknisk anvendes afdeling og ikke institution for at sikre, at alle uddannelsesudbud medtages. Der vil dog ofte være tale om et overlap, hvor en afdeling også er en institution.

Kapacitet: Ved kapacitet forstås optagelseskapacitet, hvilket angiver den enkelte afdelings maksimale mulige optag af antal elever.

Krydssøgning: Ved krydssøgning forstås, at ansøgeren i samme ansøgning søger forskellige gymnasiale uddannelser i prioriteret rækkefølge. Det kan eksempelvis være en elev, som søger stx som første prioritet og hhx som anden prioritet.

¹ Definitionerne af herkomst er baseret på Danmarks Statistik.

2 Resumé og anbefaling

Med denne rapport præsenterer ekspertgruppen vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser sit bud på mulige elevfordelingsmodeller, som kan modvirke udfordringer forbundet med henholdsvis koncentration af elever med udenlandsk herkomst og udkantsproblemstillinger.

Ekspertgruppen har fået gennemført en række analyser, således at de præsenterede modeller for elevfordeling hviler på et solidt empirisk grundlag. På baggrund af arbejdet med problemstillingerne i relation til elevsammensætning og udkant er det tydeligt for ekspertgruppen, at der er tale om et komplekst område. Der kan peges på forskellige løsningsmodeller til forskellige typer af udfordringer, men der er næppe én enkel model, som kan løse alle udfordringerne. Det er endvidere ekspertgruppens vurdering, at der formentlig ikke findes løsninger, som ikke samtidig kan have en række uønskede eller uhensigtsmæssige konsekvenser.

Ekspertgruppen har i arbejdet holdt sig to vigtige hensyn for øje.

For det første hensynet til de unge, som skal vælge ungdomsuddannelse. Det er bl.a. hensynet til:

- At de unge skal kunne bestemme, hvilken *uddannelse* de bliver optaget på.
- At de unge skal have mulighed for at ønske optagelse på en bestemt *gymnasial afdeling*.
- At reglerne skal være så gennemskuelige for de unge og deres forældre som muligt.

For det andet er der samfundshensyn, som i nogle henseender kan være modsatrettede af hensynene til de unges ønsker. Det er bl.a. hensynet til:

- At sikre en bred uddannelsesdækning - også i udkantsområder.
- At sikre en afbalanceret elevsammensætning.

Ekspertgruppen har i forbindelse med de opstillede modeller tilstræbt at balancere disse hensyn.

Hvis udfordringer forbundet med elevsammensætningen, herunder udfordringer forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst og udkantsproblemstillinger, skal løses, kræver det efter ekspertgruppens vurdering en strammere styring af optagekapaciteten. Der skal således centralt fastsættes en maksimumskapacitet for de enkelte afdelinger. Der skal ligeledes af hensyn til at sikre faglig bæredygtighed fastsættes minimumskapacitet i form af et mindste antal elever, som årligt starter på den enkelte afdeling.

Endvidere anbefaler ekspertgruppen på tværs af de opstillede modeller, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af samme regulering af kapacitetsfastsættelse og elevfordeling, som skal gælde for det almen-gymnasiale område.

Regler for elevfordeling skal ses i sammenhæng med den øvrige styring af ungdomsuddannelsesområdet. Parallelt med ekspertgruppens arbejde er der igangsat to eftersyn af ungdomsuddannelserne, henholdsvis et eftersyn af institutionsudviklingen og et eftersyn af tilskuds- og taxametersystemet. Ekspertgruppen bemærker, at den nuværende indretning af tilskuds- og taxameterstyret har stor betydning for problemstillinger relateret til elevfordeling. Henset til det igangværende tilskuds- og taxametereftersyn har ekspertgruppen imidlertid ikke iværksat selvstændige og nærmere analyser af tilskuds- og taxametersystemet.

Ekspertgruppen har med henvisning til opdraget i kommissoriet beskrevet fire forskellige elevfordelingsmodeller. Distriktsmodellen, klyngemodellen og modellen med lokale elevfordelingsregler er efter ekspertgruppens opfattelse egnede til at løse udfordringer forbundet med elevsammensætning og udkantsproblemstillinger, men der er forskel på, hvor effektfulde modellerne vil være. Den fjerde model baseret på frit valg og ingen koordineret elevfordeling er efter ekspertgruppens opfattelse ikke egnet til at løse disse udfordringer.

- **Distriktsmodel:** I en distriktsmodel får alle afdelinger ² fastsat et geografisk område/distrikt, så det forventede antal elever i distriktet og gymnasiets kapacitet stemmer overens. Der fastsættes separate distrikter for hver af de gymnasiale uddannelser, så et distrikt udelukkende består af en stx-, hhx-, htx- eller hf-afdeling. Ansøgere, som har bopæl i distriktet på søgetidspunktet, har ret til at blive optaget på distriktsafdelingen forudsat, at de opfylder adgangsforudsætningerne.
- **Klyngemodel:** Klyngemodellen tager udgangspunkt i etablering af klynger bestående af tre eller flere afdelinger og skal kunne sammensættes af afdelinger, som går på tværs af de eksisterende fordelingsudvalg og på tværs af regioner. Klyngerne etableres i hele landet, og alle gymnasiale afdelinger indgår i en klynge. Der fastsættes separate klynger for hver af de gymnasiale uddannelser, så en klynge udelukkende består af stx-, hhx, htx eller hf-afdelinger. Klyngen får fastsat et geografisk område/distrikt, så det forventede antal elever i klyngen og den samlede kapacitet på afdelingerne i klyngen stemmer overens. Klyngen kan være hvilende eller aktiv.
- **Lokale elevfordelingsregler:** Modellen er baseret på en fortsættelse af den midlertidige mulighed for lokale elevfordelingsregler, som er politisk besluttet for optagelse til skoleåret 2020/21, samt de nuværende elevfordelingsregler på det almengymnasiale område. Modellen indebærer, at ansøgerne har mulighed for frit at ønske den afdeling, de helst vil optages på, og at de har mulighed for at blive optaget, hvor de ønsker, forudsat der er plads på den pågældende afdeling. Har en afdeling flere ansøgere, end den har plads til at optage, tages der udgangspunkt i afstand fra ansøgerens bopæl til afdelingen. Hvis en afdeling har udkantsproblemstillinger eller faglige, pædagogiske og/eller sociale udfordringer, kan der iværksættes lokale fordelingsregler.
- **Frit valg og ingen koordineret elevfordeling:** Modellen er baseret på en styrkelse af det frie valg, hvor de almengymnasiale uddannelser bliver omfattet af de samme regler, som i dag gælder for de erhvervsgymnasiale uddannelser. Modellen indebærer, at der som udgangspunkt er fri kapacitetsfastsættelse, og afdelinger, der ikke har flere optagelsesberettigede ansøgere, end de har kapacitet til, skal optage alle. Har en afdeling flere ansøgere, end den har plads til at optage, træffer de almengymnasiale afdelinger indbyrdes aftale om fordeling af overskydende ansøgere.

2 Ved afdeling forstås det enkelte udbud af én uddannelse på én lokation. En institution kan dermed have flere afdelinger.

I modellerne er det forsøgt at opretholde elevens mulighed for at ønske afdelinger i videst muligt omfang.

Det er ekspertgruppens vurdering, at elevfordelingsmodeller, som er egnet til at afhjælpe udfordringer for udkantsgymnasier og til at sikre en anden og mere blandet elevsammensætning, samtidig i større eller mindre grad vil begrænse elevernes frie valg. Dette skal imidlertid ses i lyset af, at elever også i dag kan blive begrænset i deres frie valg, da elever kan ønske frit, men ikke frit vælge en afdeling fx i det tilfælde, at afdelingen er overansøgt.

Der er foretaget en indledende juridisk vurdering af de skitserede modellers forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er vurderet, at herkomst ikke kan anvendes som fordelingskriterium. Den endelige juridiske vurdering vil afhænge af den nærmere udformning af de skitserede modeller. For uddybning se rapportens afsnit 8.1.

Ekspertgruppens anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler klyngemodellen, fordi den efter ekspertgruppens opfattelse bedst balancerer de hensyn, som ekspertgruppen har lagt vægt på. Ekspertgruppen vurderer, at klyngemodellen både er egnet til at løse udfordringer med udkantsproblemstillinger og udfordringer med elevsammensætningen. Modellen giver samtidig eleverne mulighed for at ønske, hvilken afdeling de gerne vil optages på, og der tages i størst muligt omfang hensyn til elevernes ønsker. Elevernes ønsker må dog vige i det omfang, det er nødvendigt for at skabe en blandet elevsammensætning mellem afdelingerne i klyngerne baseret på elevernes faglige niveau fra folkeskolens afgangseksamen. Klyngemodellen har endvidere den fordel, at elevfordelingsmekanismen kun sættes i kraft de steder i landet, hvor elevsammensætningen giver anledning til faglige, pædagogiske eller sociale udfordringer.

Det er ekspertgruppens vurdering, at denne rapport vil give regeringen og Folketingets partier et oplyst grundlag for videre politiske drøftelser af fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser.

3 Gældende regler for elevfordeling og kapacitetsfastsættelse

Reglerne om elevfordeling og kapacitetsfastsættelse findes i lov om institutioner for almen- og gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse voksenuddannelse m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 596 af 16. maj 2019, og i bekendtgørelse nr. 1491 af 13. december 2018 om optagelse på de gymnasiale uddannelser og kapacitetsfastsættelse på institutioner for almen- og gymnasiale uddannelser (optagelsesbekendtgørelsen).

3.1. Kapacitetsfastsættelse

Almen- og gymnasiale institutioner (stx og hf)

De almen- og gymnasiale institutioner skal forpligtende samarbejde om at sikre det samlede behov for optagelseskapacitet inden for et geografisk område, der i forhold til uddannelsesstederne ligger i en passende geografisk afstand for de unge uddannelsessøgendes bopæl. Regionsrådet i hver region skal koordinere kapaciteten og årligt indberette den samlede kapacitet til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Det er som udgangspunkt den enkelte institution, der træffer beslutning om egen optagelseskapacitet, men børne- og undervisningsministeren kan efter indstilling fra et eller flere regionsråd og efter høring af den enkelte institution fastlægge et kapacitetsloft for en eller flere institutioner med henblik på at sikre en hensigtsmæssigt udnyttelse af den samlede kapacitet eller et tilstrækkeligt og varieret uddannelsesudbud til alle unge overalt i landet. I særlige tilfælde kan ministeren dog fastsætte kapacitetslofter uden at afvente en indstilling fra regionsrådet og en udtalelse fra den berørte institution.

Erhvervsgymnasiale institutioner (htx og hhx)

Erhvervsgymnasiale institutioner fastsætter selv deres optagelseskapacitet for den pågældende uddannelse. Institutionerne skal dog orientere regionsrådet herom, så regionsrådet kan medtage disse oplysninger i den indberetning, som regionsrådet årligt foretager til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

3.2. Elevfordeling

Ansøgning om optagelse

Når unge hvert år skal optages på de gymnasiale ungdomsuddannelser, fordeles de på konkrete afdelinger efter ansøgning. Ansøgerne skal angive ønskede afdelinger i prioriteret rækkefølge og

kan prioritere op til fem afdelinger. Ansøgerne er dog ikke garanteret optagelse på den eller de afdelinger, de søger.

Almengymnasiale institutioner

Fordelingsudvalg

Fordelingsudvalget er nedsat af regionsrådet og består af lederne for de almengymnasiale uddannelsesinstitutioner i et bestemt geografisk område samt 1-2 repræsentanter fra regionsrådet, lederne for private gymnasier i området og med mulighed for repræsentanter fra de erhvervsgymnasiale uddannelser. Det regionale fordelingsudvalg afgør fordelingen af elever i området.

Der er i dag følgende regionale fordelingsudvalg:

Region Nordjylland	Region Midtjylland	Region Syddanmark	Region Sjælland	Region Hovedstaden
Fordelingsudvalg Nordjylland	Fordelingsudvalg Vest	Fordelingsudvalg Fyn	Fordelingsudvalg Roskilde	Fordelingsudvalg Nordsjælland
	Fordelingsudvalg Nord	Fordelingsudvalg Trekantområdet	Fordelingsudvalg Vestsjælland	Fordelingsudvalg Storkøbenhavn Nord
	Fordelingsudvalg Syd	Fordelingsudvalg Sønderjylland	Fordelingsudvalg Storstrøm	Fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest
	Fordelingsudvalg Øst	Fordelingsudvalg Sydvestjylland		Fordelingsudvalg Centrum
				Bornholm: Campus Bornholm

Fordelingsregler

Afdelinger, der ikke har flere optagelsesberettigede ansøgere, end de har kapacitet til, skal optage alle.

Er der flere ansøgere, der har angivet afdelingen som førsteprioritet, end afdelingen har kapacitet til at optage, skal samtlige af afdelingens modtagne ansøgninger, på nær de ansøgere, som kan optages forlods, sendes til områdets regionale fordelingsudvalg med henblik på fordeling af eleverne.

Afdelingen kan forlods optage følgende ansøgere: omgængere, elever på orlov, ansøgere til pre-IB, ansøgere til særligt tilrettelagte forløb for elever med Autisme Spektrum Forstyrrelser (ASF-klasser), eliteidrætsudøvere samt ansøgere til 3- og 4-årige forløb i forbindelse med Team Danmark-elever, MGK-elever, eller elever til hf tilrettelagt i kombination med en landbrugs- eller søfartsuddannelse.

Fordelingskriterier

Fordelingen i fordelingsudvalget sker først og fremmest under hensyntagen til, at ansøgernes ønsker imødekommes bedst muligt inden for en række fordelingskriterier. Det primære elevfordelingskriterium er afstanden mellem elevens bopæl og uddannelsessted. Det vil sige, at en ansøger

går forud for andre ansøgere, der har længere afstand mellem bopælen og uddannelsesstedet end ansøgeren.

Der kan gives forrang til:

- Ansøgere med handicap
- Ansøgere med individuelle faglige forudsætninger, der er relevante for den særlige profil på et gymnasium (profilgymnasier)
- Ansøgere til særlige studieretninger
- Ansøgere, som ikke på anden måde kan få plads på en institution inden for en rimelig transporttid (normalt 60 minutter med offentlig transport)

Fordelingsudvalget kan derudover i helt særlige tilfælde, begrundet i lokale forhold, beslutte, at en afdeling optager et mindre antal ansøgere i stedet for andre ansøgere, der ellers ville skulle optages på afdelingen efter hovedkriteriet om transportafstand.

Ansøgere, som kan optages forlods, eller som kan gives forrang, er nærmere beskrevet i bilag 3.

Erhvervsgymnasiale institutioner (hhx og htx)

Institutioner, der ikke har flere optagelsesberettigede ansøgere, end de har kapacitet til, skal optage alle. Erhvervsgymnasiale institutioner træffer indbyrdes aftale om fordeling af overskydende ansøgere.

4 Udfordringer

De gymnasiale institutioner oplever forskellige problemstillinger i forskellige områder af landet.

I og omkring de større byer er der flere gymnasiale institutioner, som tilkendegiver, at de oplever udfordringer med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst. En høj andel af elever med udenlandsk herkomst ses bl.a. i København C, Københavns vestegn, Aarhusområdet, Odenseområdet og i Kolding.

I nogle udkantsområder er der udfordringer med faldende elevtal på grund af den demografiske udvikling, men også fordi nogle ansøgere, som bor i nærheden af det lokale gymnasium, vælger at søge et fjernere liggende gymnasium (typisk) tættere på en større by. Dette forekommer bl.a. i Aalborgområdet.

Der er andre områder i landet, som ikke oplever udfordringer med koncentration af elever med udenlandsk herkomst eller med elever, som søger mod de større byer. Gymnasierne i disse områder synes at have et naturligt optageområde. Det gælder fx Herning, Haderslev, Ribe, Ikast-Brandø og Silkeborg, som kun har et stx-gymnasium i byen.

Derudover fremgår det af kommissoriet for ekspertgruppen, at det kan medføre udfordringer for nogle institutioner og elever, at der er ikke tilstrækkeligt fokus på det samlede lokale og regionale behov for kapacitet, at der er begrænset konkurrence mellem gymnasierne, bl.a. som følge af det begrænsede frie valg, og at der er eksempler på muligt snyd med bopælsadresser med henblik på at forbedre mulighed for optagelse på overansøgte gymnasier.

4.1. Udkant - Faldende elevtal i udkantsområder

Det fremgår af kommissoriet for ekspertgruppen, at almengymnasiale uddannelsesinstitutioner i udkantsområder og forstæder er presset på aktivitetsgrundlaget, idet eleverne i stigende grad søger mod større byer samt at den generelle demografiske udvikling forstærker udfordringen med at sikre tilstrækkeligt elevgrundlag for den enkelte institution.

Børne- og Undervisningsministeriets prognoser om den demografiske udvikling og analyser gennemført for ekspertgruppen understøtter dette udfordringsbillede. Ekspertgruppen bemærker, at der derudover vil være en stigende udfordring med faldende elevårgegn med overkapacitet til følge, hvis denne ikke tilpasses tilstrækkeligt.

4.2. Elevsammensætning

Det fremgår af kommissoriet for ekspertgruppen, at en række almen­gymnasiale uddannelsesinsti­ tutioner er udfordret i forhold til elevsammensætning, herunder udfordret med kultursammen­ stød blandt eleverne.

Analyser gennemført for ekspertgruppen viser, at der er sket en øget koncentration af elever med udenlandsk herkomst på afdelinger med en i forvejen høj koncentration af denne elevgruppe. Flertallet af afdelinger med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst har ligeledes oplevet et fald i antallet af førsteprioritetsansøgere.

Analyserne peger bl.a. også på, at elevsammensætning har betydning for pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer på de gymnasier. Desuden har nogle rektorer på almene gymnasier med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst givet udtryk for, at en stor koncentration af denne elevgruppe kan give anledning til udfordringer af faglig, pædagogisk og social karakter, bl.a. i form af ringe deltagelse i gymnasiets sociale liv, demokratiske og frivillige aktiviteter m.v., og at det kan medføre, at elever med dansk herkomst søger væk fra gymnasiet. Ekspertgruppen bemærker, at der dog er andre rektorer på almene gymnasier med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst, som ikke har givet udtryk for at have sådanne udfordringer på grund af elevsammensætningen.

Kvantitative registeranalyser kan hverken be- eller afkræfte, at en øget koncentration af elever med udenlandsk herkomst påvirker elevernes faglige niveau og frafald.

4.3. Elevers valg af gymnasial afdeling

Det fremgår af kommissoriet, at det er en udfordring, at det er vanskeligt at gøre brug af det frie valg på det almen­gymnasiale område, bl.a. fordi eleverne som udgangspunkt kun har forrang til den nærmeste gymnasiale afdeling.

Når denne rapport omtaler elevernes frie valg, er det i den betydning, at eleverne selv kan tilkendegive, hvilken gymnasial afdeling de ønsker at blive optaget på, men de har ikke krav på at blive optaget på en bestemt afdeling, jf. gældende regler om elevfordeling.

Ekspertgruppen har fået gennemført en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse om unges brug af deres frihed i forhold til valg af gymnasial uddannelsesinstitution. Undersøgelsen peger bl.a. på, at langt de fleste ansøgere bliver optaget på deres førsteprioritet, og at det at blive optaget på sin førsteprioritet kan have betydning for, hvorvidt de unge oplever at få indfriet deres forudgående forventninger til faglig, personlig og social udvikling i gymnasiet.

4.4. Kapacitetsfastsættelse

Det fremgår af kommissoriet, at der ikke er tilstrækkelig fokus på det samlede lokale og regionale behov for kapacitet, og at dette kan medføre udfordringer for institutionerne.

Institutionerne kan som udgangspunkt selv fastsætte sin kapacitet for både de almen gymnasiale og de erhvervsgymnasiale uddannelser. På det almen gymnasiale område har børne- og undervisningsministeren dog mulighed for i visse tilfælde at fastsætte kapacitetslofter.

Ekspertgruppen har fået gennemført analyser af kapacitetsbehovet og -fastsættelsen på primært stx. I 2018 var der ledig kapacitet (overkapacitet) på stx-afdelingerne med over 4.000 elevpladser (svarende til 13 procent af kapaciteten). Ekspertgruppen vurderer, at der er en klar sammenhæng mellem kapacitetsstyring og -fastsættelse og de udfordringer med udkantsproblemstillinger og elevsammensætning, som opleves nogle steder i landet.

4.5. Konkurrence mellem institutionerne

Det fremgår af kommissoriet, at der er begrænset konkurrence mellem institutionerne, bl.a. som følge af det begrænsede frie valg, og at dette kan medføre udfordringer for institutioner og elever.

Ekspertgruppen har imidlertid ikke fokuseret nærmere på denne del af udfordringsbilledet fra kommissoriet i ekspertgruppens arbejde. Dette skyldes, at det efter ekspertgruppens vurdering ikke er muligt at opstille modeller, som styrker konkurrencen mellem institutionerne, og som er egnede til at løse udfordringer med elevsammensætningen og udkantsproblemstillinger.

4.6. Muligt snyd med bopælsadresser

Det fremgår af kommissoriet, at der er eksempler på muligt snyd med bopælsadresser med henblik på at forbedre mulighed for optagelse på overansøgte afdelinger.

Ekspertgruppen har fået gennemført en analyse af omfanget af elevers skift i bopælsstatus omkring ansøgningstidspunktet til de gymnasiale uddannelser. Der ses at være en forholdsvis lille, men systematisk, tendens til, at relativt flere elever skifter bopælsstatus i løbet af det kvartal, hvor søgningen til de gymnasiale uddannelser foregår. Der er tale om et begrænset omfang på landsplan (0,6 procent), men det relative omfang er dog væsentligt større på enkelte stx-afdelinger i primært hovedstadsregionen (1,3 procent for hele Region Hovedstaden), hvor der også er flest overansøgte gymnasier. Analysen afdækker dog ikke årsager til ændringer i bopælsstatus.

5 Hovedresultater fra analyser

5.1. Analyser vedrørende elevsammensætning

Siden midten af 1970'erne er der sket en kraftig vækst i antallet og andelen af unge, som tilgår og fuldfører en gymnasial uddannelse. Tilgangen til stx-uddannelsen har generelt været stigende siden 1980'erne, og steg særligt op gennem 00'erne for derefter at stagnere og opleve et mindre fald i 2017 og 2018.³

De gymnasiale uddannelser er i høj grad lykkedes med at inkludere de mange nye unge på de gymnasiale uddannelser. Således ses, at fuldførelsesprocenten er relativt stabil omkring de 85 procent i perioden fra midten af 1970'erne og frem, ligesom overgangen til videregående uddannelse generelt, efter et dyk gennem starten af 1980'erne, har været stigende frem til starten af 2010'erne. Udviklingen i hovedtal på de gymnasiale uddannelser fremgår af bilag 24.

En af de nye elevgrupper, som er kommet ind på de gymnasiale uddannelser siden slutningen af 1990'erne, er elever med udenlandsk herkomst. Denne gruppe af elever udgjorde før 1990 1 til 2 procent af elevgrundlaget. I 2018 udgjorde gruppen 13 procent.

5.1.1. Overordnet udvikling i elevsammensætning fra 2012-2018

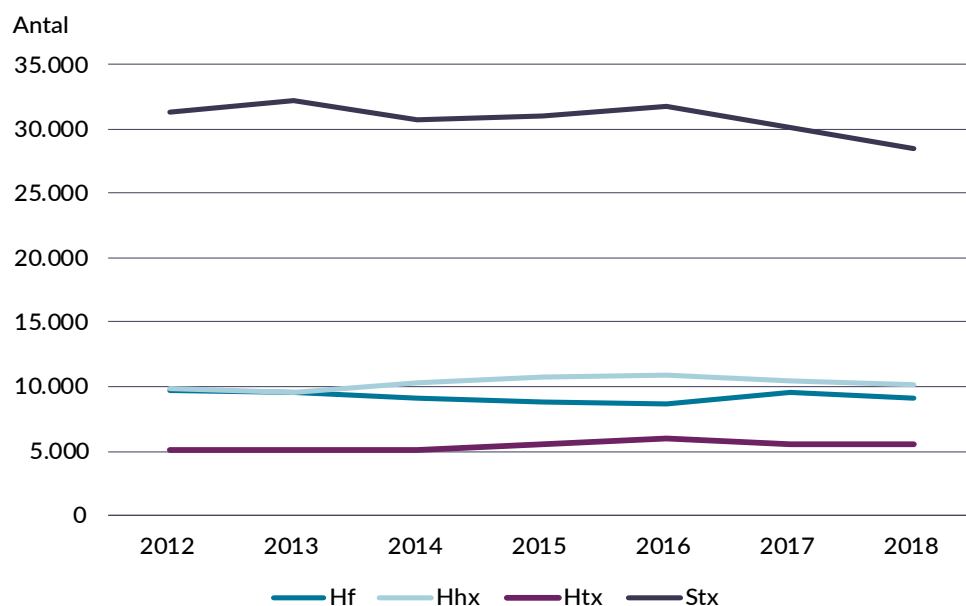
Mindre fald i tilgangen til gymnasiale uddannelser siden 2012

Samlet set er tilgangen til de gymnasiale uddannelser faldet fra ca. 56.000 til 53.500 i perioden fra 2012 til 2018, svarende til et fald på 5 procent, jf. figur 1. Dette fald skyldes hovedsageligt et fald på stx på ca. 3.000 elever, svarende til et fald på ca. 10 procent. Samme tendens ses på hf, hvor tilgangen også er faldet med knap 10 procent i perioden. Omvendt har der været en vækst på ca. 10 procent på htx og en relativt stabil udvikling på hhx.

Udviklingen på de fire gymnasiale uddannelser skal ses i sammenhæng med, at antallet af 16-årige i befolkningen falder med knap 10 procent i samme periode.

³ Siden midten af 1970'erne er der endvidere sket en ændring i udbuddet af gymnasiale uddannelser. Blandt andet er de korte hhx-uddannelser udfaset til fordel for den nuværende treårige hhx-uddannelse.

Figur 1. Tilgang til de gymnasiale uddannelser



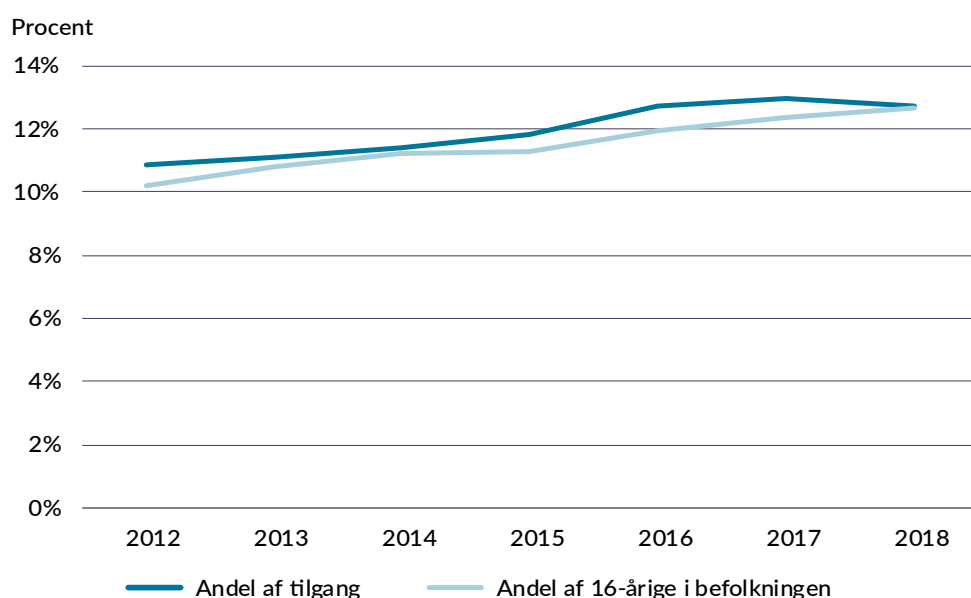
Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister samt Danmarks Statistik.

Stigning i andelen af elever med udenlandsk herkomst i samme periode

Andelen af elever med udenlandsk herkomst, som starter på en gymnasial uddannelse, har været jævnt stigende i perioden fra 2012 til 2018, jf. figur 2. Blandt dem der starter på en gymnasial uddannelse er andelen med udenlandsk herkomst steget fra 11 procent i 2012 til 13 procent i 2018. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med, at andelen af 16-årige med udenlandsk herkomst i befolkningen er steget stort set tilsvarende.

Figur 2. Andel elever med udenlandsk herkomst i tilgangen til gymnasiale uddannelser og i befolkningen blandt de 16-årige, 2012-2018

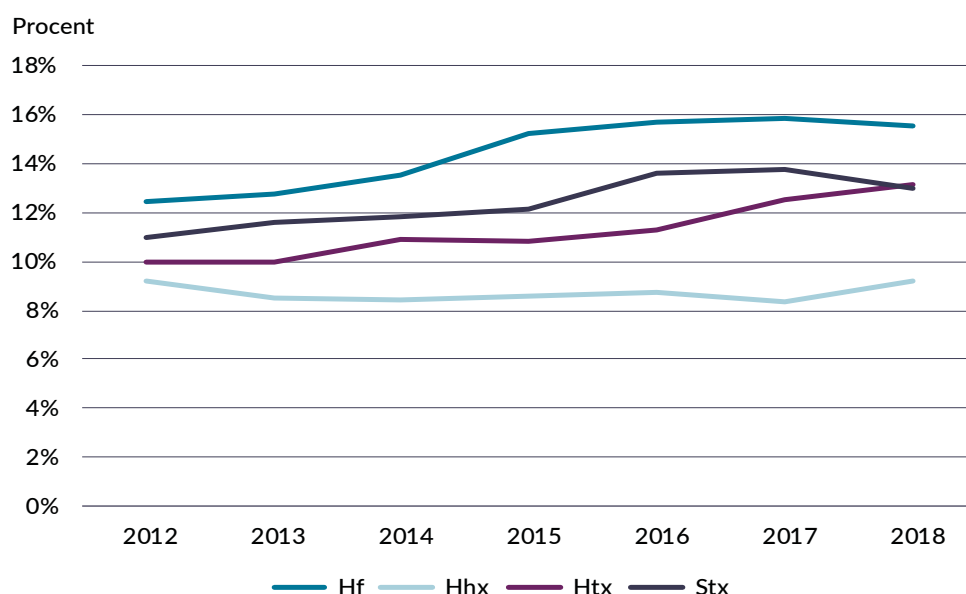


Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister samt Danmarks Statistik.

Udviklingen i andelen af elever med udenlandsk herkomst har ikke været den samme på alle fire gymnasiale uddannelser, jf. figur 3. På stx, hf og htx har andelen af elever med udenlandsk herkomst været stigende i perioden, mens den har været relativt stabil på hhx.

Figur 3. Andel elever med udenlandsk herkomst i tilgangen til gymnasiale uddannelser, fordelt efter gymnasiale uddannelse, 2012-2018



Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister samt Danmarks Statistik.

Stor spredning mellem fordelingsudvalg i andel af elever med udenlandsk herkomst (stx og hf)

Der er en stor spredning i antallet af ansøgere til stx og hf for så vidt angår ansøgernes herkomst inden for fordelingsudvalgene i 2018. Andelen med udenlandsk herkomst svinger mellem 7 procent (fordelingsudvalg Bornholm) og 27 procent (fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest). På tværs af fordelingsudvalgene har omkring hver ottende ansøger til stx udenlandsk herkomst.

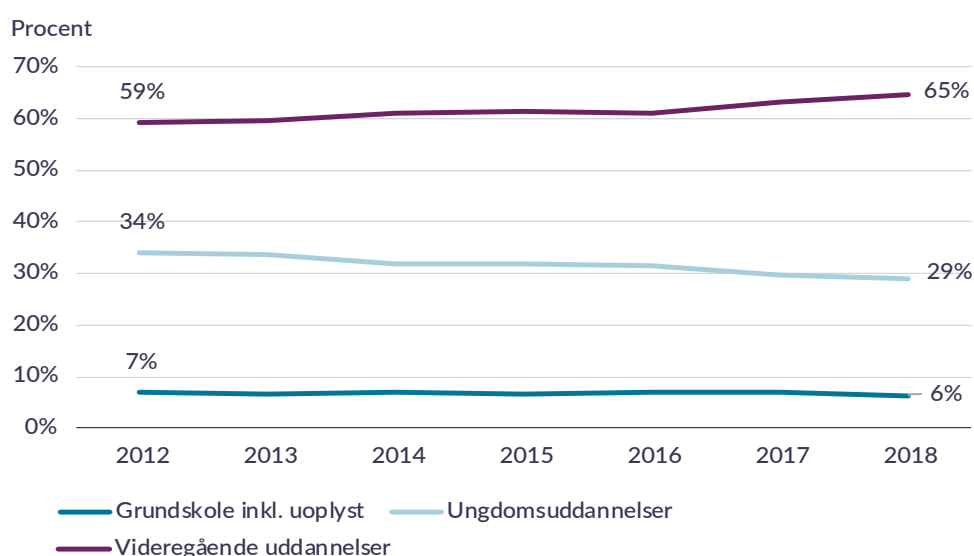
For fordelingsudvalgene i Region Hovedstaden er andelen af stx-ansøgere med udenlandsk herkomst ikke jævnt fordelt. Der er blandt andet en større andel af ansøgere med udenlandsk herkomst i fordelingsudvalgene Centrum og Storkøbenhavn Vest på henholdsvis ca. 23 og 27 procent. I de resterende tre fordelingsudvalg i regionen er andelen alle steder under 10 procent. I Region Midtjylland, Region Nordjylland, Region Sjælland og i Region Syddanmark er andelen af ansøgere til stx med udenlandsk herkomst mere jævnt fordelt i fordelingsudvalgene.

Ligeledes ses en stor spredning på tværs af fordelingsudvalgene i andelen af ansøgere til hf med udenlandsk herkomst. Her udgør andelen med udenlandsk herkomst 5 procent i fordelingsudvalg Midtjylland Nord mod 43 procent i fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest. Særligt i Region Hovedstaden er spredningen stor, og i tre fordelingsudvalg (Centrum, Storkøbenhavn Nord og Storkøbenhavn Vest) har omkring fire ud af ti ansøgere til hf udenlandsk herkomst. Den samlede analyse kan ses i bilag 16.

Et stigende antal elever på stx har forældre med lange videregående uddannelser, mens gruppen af elever med forældre med højeste fuldførte uddannelse på grundskoleniveau er mere eller mindre konstant.

Forældrenes uddannelsesbaggrund er én blandt flere indikatorer, som beskriver elevernes socioøkonomiske baggrund, og som typisk ses at have stor forklaringskraft i forhold til elevernes faglige formåen m.v.⁴ Der er generelt sket en stigning i andelen af elever, hvis forældre har videregående uddannelser, og et fald i andelen af elever med forældre hvis højeste fuldførte uddannelse er ungdomsuddannelse, hvilket til dels afspejler det generelle uddannelsesløft i befolkningen. For gruppen med forældre med højeste uddannelse på grundskoleniveau er andelen relativt stabil på mellem 6 og 7 procent i perioden.

Figur 4. Andelen af stx-tilgangselever med forældre med henholdsvis grundskole, ungdomsuddannelser eller videregående uddannelser 2012-2018



Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister samt Danmarks Statistik.

På tværs af de gymnasiale stx-afdelinger ses variation i andelen af elever med forældre med henholdsvis grundskole, ungdoms- eller videregående uddannelse som den højeste fuldførte uddannelse. På 50 ud af 125 stx-afdelinger er det under 5 procent af eleverne, hvis forældre har grundskole som højeste fuldførte uddannelse. De fleste afdelinger ligger i denne gruppe og gruppen for 5-10 procent (79 procent af afdelingerne). Der er ni afdelinger, hvor andelen af elever med forældre med grundskole som højeste fuldførte uddannelse er over 15 procent. Den samlede analyse kan ses i bilag 23.

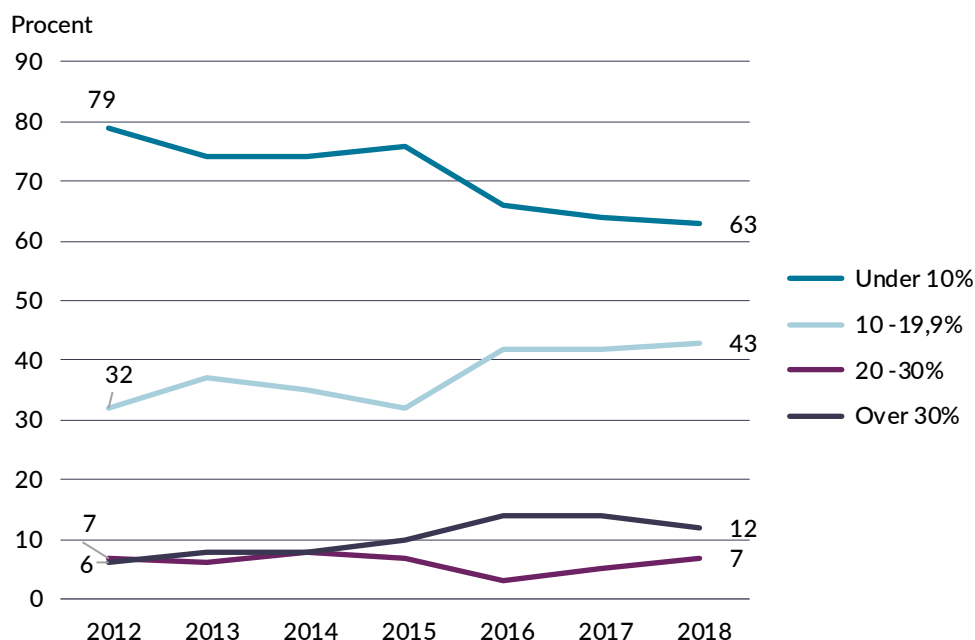
⁴ Andre indikatorer for elevers socioøkonomiske forhold er fx forældres indkomst, forældres arbejdsmarkedsstatus, forældres stillingsbetegnelse og familietype.

5.1.2. Stigende koncentration af elever med udenlandsk herkomst og samtidig vigende søgning

Andelen af elever med udenlandsk herkomst er steget mere på de stx-gymnasier, som i forvejen har en høj andel af elever med udenlandsk herkomst.

Der er stor variation i andelen af elever med udenlandsk herkomst på de enkelte afdelinger. På stx ses i perioden fra 2012 til 2018 tendenser til en øget koncentration af elever med udenlandsk herkomst på et mindre antal stx-afdelinger. Således ses af figur 5, at hvor der i 2012 var 79 stx-afdelinger (ud af 124) med under 10 procent elever med udenlandsk herkomst, er tallet i 2018 faldet til 63 stx-afdelinger. Omvendt ses, at antallet af stx-afdelinger med 10-20 procent og over 30 procent elever med udenlandsk herkomst er steget i samme periode. Antallet af stx-afdelinger med en andel på over 30 procent er således steget støt fra 6 afdelinger i 2012 til 14 afdelinger i 2017, hvorefter det er faldet til 12 afdelinger i 2018.

Figur 5. Antal stx-afdelinger fordelt efter afdelingens andel elever med udenlandsk herkomst i tilgangen, perioden 2012-2018



Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Der ses kun på afdelinger, der har en tilgang af elever til stx det pågældende år, hvorfor det samlede antal gymnasier på tværs af årene er forskellige.

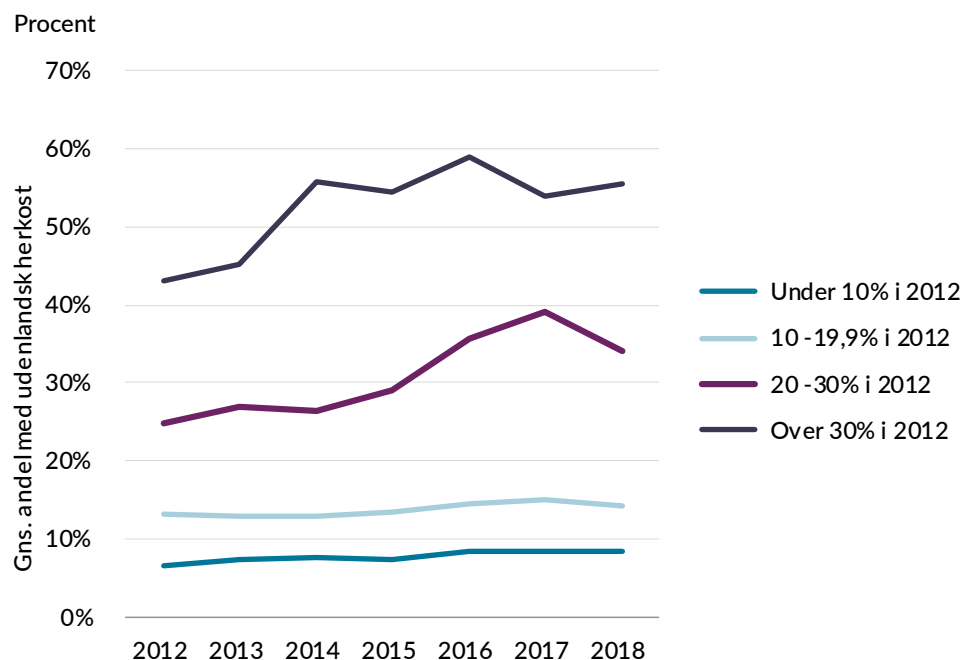
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister samt Danmarks Statistik.

Af figur 6 ses en tendens mod en øget koncentration af elever med udenlandsk herkomst på afdelinger, som i forvejen har en høj andel elever med udenlandsk herkomst. Det fremgår, at andelen af elever med udenlandsk herkomst er steget mest på de stx-afdelinger, som i 2012 havde 20-30 procent og over 30 procent elever med udenlandsk herkomst. Stigningen er således størst for de 6 stx-afdelinger⁵, som i 2012 tilhørte gruppen med over 30 procent, hvor andelen er steget med 12 procentpoint i perioden fra 2012 til 2018. Til sammenligning ses en stigning på 3

⁵ Der er tale om følgende stx-afdelinger: Herlev Gymnasium, Hvidovre Gymnasium og HF, Københavns Åbne Gymnasium, NEXT Albertslund Gymnasium, NEXT Sydvesten Gymnasium og Langkaer Gymnasium (Langkaer Gymnasium er fusioneret til Aarhus Tech).

procentpoint for de 79 stx-afdelinger, som i 2012 havde under 10 procent elever med udenlandsk herkomst. Den samlede analyse kan ses i bilag 19.

Figur 6. Udviklingen i andelen af elever på stx med udenlandsk herkomst i perioden 2012-2018, grupperet efter udgangspunktet i 2012



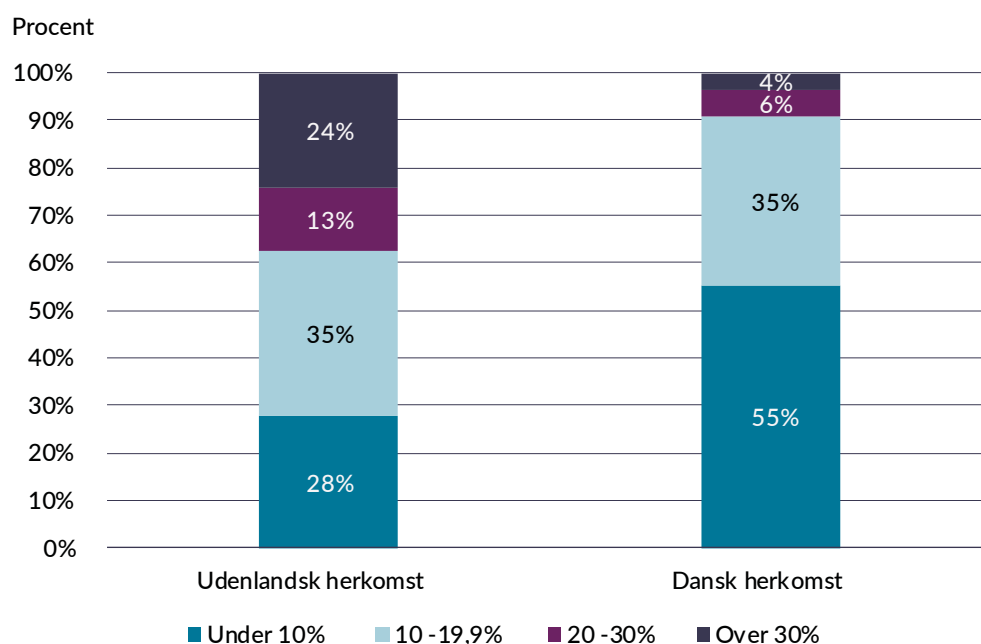
Anm.: Figuren følger stx-afdelinger over tid, grupperet efter intervaller for andelen af elever med udenlandsk herkomst i 2012. Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets eget elevregister samt Danmarks Statistik.

Elever med udenlandsk herkomst søger i højere grad end elever med dansk herkomst stx-afdelinger med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst

Den stigende koncentration af elever med udenlandsk herkomst på relativt få afdelinger afspejler sig også i elevernes søgemønstre. Figur 7 fordeler stx-ansøgningerne fra 2019 efter elevernes herkomst og de ansøgte afdelingers andel elever med udenlandsk herkomst. Det ses, at knap en fjerdedel af eleverne med udenlandsk herkomst (24 procent) søger en afdeling med en høj andel elever med udenlandsk herkomst (over 30 procent), mens det samme kun gør sig gældende for fire procent af eleverne med dansk herkomst.

Figur 7. Søgning til stx 2019 fordelt efter elevernes herkomst og den ansøgte afdelings andel elever med udenlandsk herkomst



Anm.: Figuren medtager alene elevernes 1. prioritetsansøgning fra 9. og 10. klasse. Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Stx-gymnasier er opgjort på afdelingsniveau med undtagelse af MSG-Ringsted og MSG-Haslev, som er samlet på hovedinstitutionsniveau. Afdelingernes andel elever med udenlandsk herkomst er opgjort ud fra tilgangen til de enkelte afdelinger i 2018.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet samt Danmarks Statistik

Forskellen i elevernes søgning på tværs af herkomst kan bl.a. skyldes, at elever med henholdsvis dansk og udenlandsk herkomst er bosat geografisk forskelligt i landet. Det er derfor muligt, at den stigende koncentration af elever med udenlandsk herkomst på nogle gymnasier afspejler udviklingen i befolkningssammensætningen i nærområdet. For at undersøge dette nærmere er der foretaget en regressionsanalyse, som sammenligner den enkelte elev med kammerater fra samme grundskole.⁶ Resultaterne fra denne analyse bekræfter de viste sammenhænge i figur 7. Ud fra analysen ses en større sandsynlighed for, at ansøgere med udenlandsk herkomst søger en stx-afdeling med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst (over 30 procent). Ligeledes viser analysen, at elever af forældre uden uddannelse samt elever med lave grundskolekarakterer har større sandsynlighed for at søge ind på et gymnasium med en høj andel elever med udenlandsk herkomst.

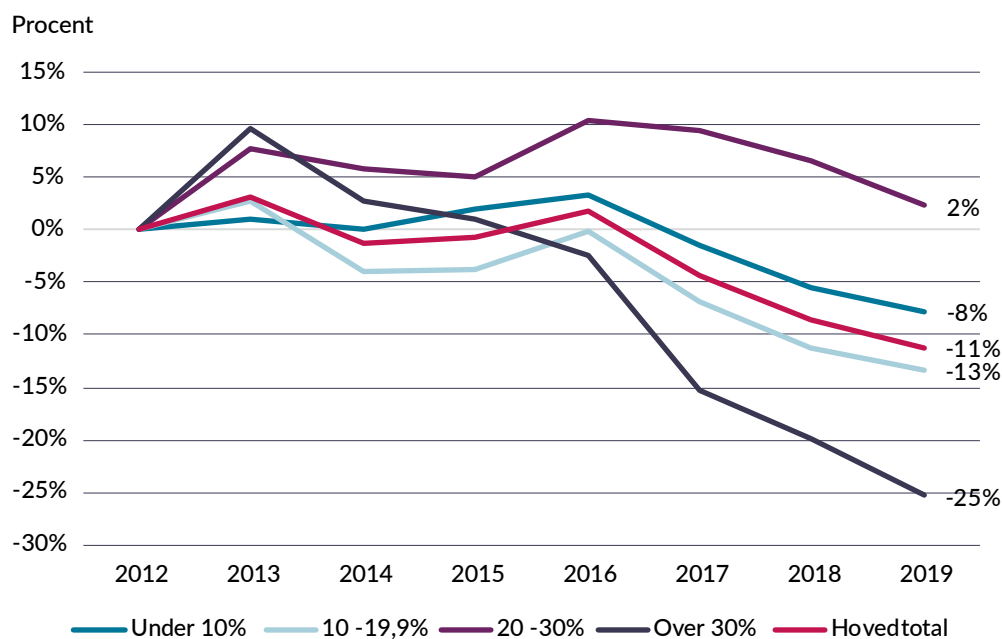
Samlet peger analysen derfor på, at elever med udenlandsk herkomst i højere grad søger ind på gymnasier med en høj koncentration af samme elevgruppe, end elever med dansk herkomst på de samme folkeskoler. Analysen kan dog ikke fortælle, hvorvidt elever med udenlandsk herkomst søger mod disse gymnasier på grund af koncentrationen af elever, som også har udenlandsk herkomst, eller om det skyldes andre karakteristika. Den samlede analyse fremgår af bilag 19.

⁶ En styrke ved regressionsanalysen er, at man i modellen udelukkende sammenligner elever inden for den samme afgivne grundskole (ved brug af såkaldt grundskole fixed-effects), og dermed kan det med rimelighed antages, at den enkelte elev har den samme information og adgang til gymnasier, som de elever den enkelte elev sammenlignes med. Analysen er nærmere beskrevet i bilag 19.

Stx-afdelinger med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst oplever vigende søgning fra elever med dansk herkomst

Det ændrede søgemønster afspejler sig også i antallet af elever, der søger ind på stx-afdelinger med høje andele af elever med udenlandsk herkomst. Fra 2012 til 2019 ses der et betydeligt fald på 25 procent i antallet af stx-ansøgere, som søger ind på afdelinger med en andel af elever med udenlandsk herkomst på over 30 procent, jf. figur 8.

Figur 8. Udvikling i antallet af ansøgere til stx-afdelinger, fordelt på afdelingernes andel af elever med udenlandsk herkomst, indekseret med 2012=0 procent



Anm.: Figuren medtager alene elevernes 1. prioritetsansøgning fra 9. og 10. klasse. Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Stx-gymnasier er opgjort på afdelingsniveau med undtagelse af MSG-Ringsted og MSG-Haslev, som er samlet på hovedinstitutionsniveau. Afdelingernes andel elever med udenlandsk herkomst er opgjort ud fra tilgangen til de enkelte afdelinger i 2012-2018 og inddelt efter deres højeste andel henover perioden.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets eget elevregister samt Danmarks Statistik.

Faldet i søgningen til afdelinger med en høj andel elever med udenlandsk herkomst skal ses i sammenhæng med, at elever med henholdsvis dansk og udenlandsk herkomst har forskellig søgning til stx-afdelinger med en høj andel elever med udenlandsk herkomst. Af nedenstående tabel 1 ses, at nedgangen i søgning til afdelinger med en andel på over 30 procent elever med udenlandsk herkomst, i væsentlig udstrækning skyldes at søgningen af elever med dansk herkomst er faldet med 38 procent i perioden fra 2012 til 2019. Tabellen viser også, at begge herkomstgrupper bidrager til faldet i søgningen til gruppen af afdelinger med over 30 procent elever med udenlandsk herkomst.

Tabel 1. Den procentvise udvikling i antallet af ansøgere til stx-afdelinger opdelt på herkomst, 2012-2019

	Dansk herkomst	Udenlandsk herkomst	I alt
Under 10%	-9 %	16 %	-8 %
10-19,9 %	-16 %	13 %	-13 %
20-30 %	-3 %	31 %	2 %
Over 30 %	-38 %	-5 %	-25 %
Alle ansøgere (landsplan)	-14 %	10 %	-11 %
16-årige i befolkningen pr. 1. januar	-10 %	16 %	-8 %

Anm.: Figuren medtager alene elevernes 1. prioritetsansøgning fra 9. og 10. klasse. Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Stx-gymnasier er opgjort på afdelingsniveau med undtagelse af MSG-Ringsted og MSG-Haslev, som er samlet på hovedinstitutionsniveau. Afdelingernes andel elever med udenlandsk herkomst er opgjort ud fra tilgangen til de enkelte afdelinger i 2012-2018 og inddelt efter deres højeste andel henover perioden.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets eget elevregister samt Danmarks Statistik.

Forskellene i udviklingen af antallet af stx-ansøgere på tværs af herkomst skal ses i lyset af, at den demografiske udvikling ikke er ens på tværs af befolkningsgrupperne. Generelt i befolkningen er antallet af 16-årige med dansk herkomst faldet med 10 procent fra 2012 til 2019, hvorimod antallet af 16-årige med udenlandsk herkomst er steget med 16 procent, jf. tabel 1. Der er således relativt store demografiske forskelle på tværs af herkomst, som forventes at have betydning for den udvikling, der ses i antallet af stx-ansøgere med udenlandsk herkomst. Ligeledes kan disse demografiske forskelle på tværs af herkomst variere lokalt. Demografiske forskelle kan således potentielt forklare en del af de forskelle på tværs af herkomst, som der fremgår af tabel 1. Demografien forklarer dog formodentlig ikke det hele, eftersom resultaterne er på linje med resultaterne fra regressionsanalysen i forrige afsnit (se også bilag 19), som i væsentlig grad tager højde for den lokale befolkningssammensætning.

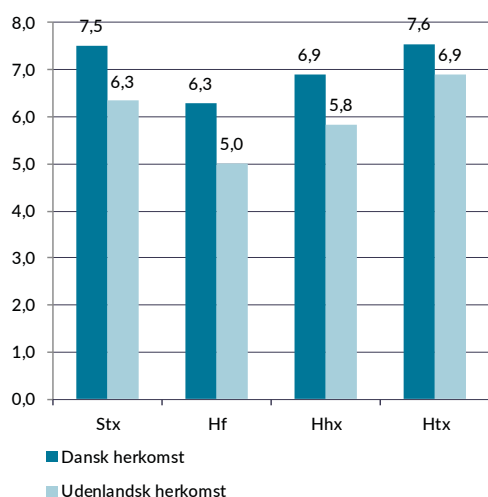
Det bemærkes dog, at ovenstående resultater ikke kan benyttes til at konkludere, at den vigende søgning skyldes netop det forhold, at afdelingerne i denne kategori har en høj andel elever med udenlandsk herkomst. Der kan også være andre årsager til denne nedgang i søgningen, herunder oplevede kvalitetsudfordringer eller udbud af særlige studieretninger, som fx ressourcetærke elever kunne tænkes i højere grad at reagere på.

5.1.3. Uddannelsespræstationer hænger sammen med elevens herkomst og forældrenes uddannelsesniveau

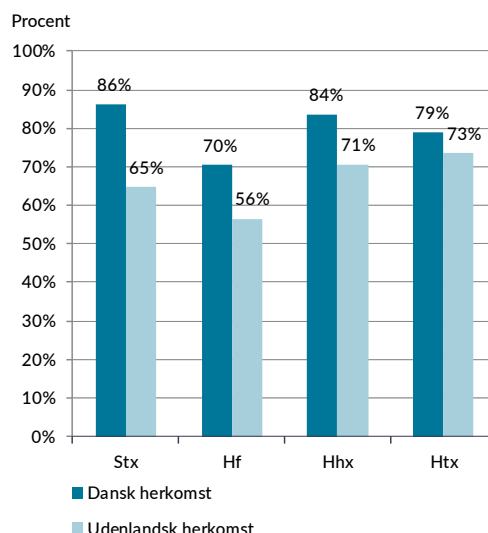
Elever med dansk herkomst har højere fuldførelse og eksamensresultat, men lavere overgang til videregående uddannelse

Elever med dansk herkomst opnår på alle fire gymnasiale uddannelser et højere eksamensresultat og har en højere fuldførelsesprocent end elever med udenlandsk herkomst, jf. figur 9 og 10. Den største forskel i eksamensresultatet ses på hf, hvor elever med dansk herkomst i gennemsnit opnår et eksamensresultat, som er 1,3 karakterpoint højere end blandt elever med udenlandsk herkomst. En stor del af forklaringen på disse forskelle er, at elever med udenlandsk herkomst i gennemsnit tilgår gymnasiet med lavere grundskolekarakterer end elever med dansk herkomst. Således ses af figur 11, at forskellen i eksamensresultat mellem elever med dansk og udenlandsk herkomst mindskes markant, når der sammenlignes med elever med lignende grundskolekarakter.

Figur 9. Eksamensresultat inkl. bonus A ⁷, gennemsnit for studenter fra perioden 2016-2018.



Figur 10. Andel som fuldfører inden for 3 år (2 år for hf)

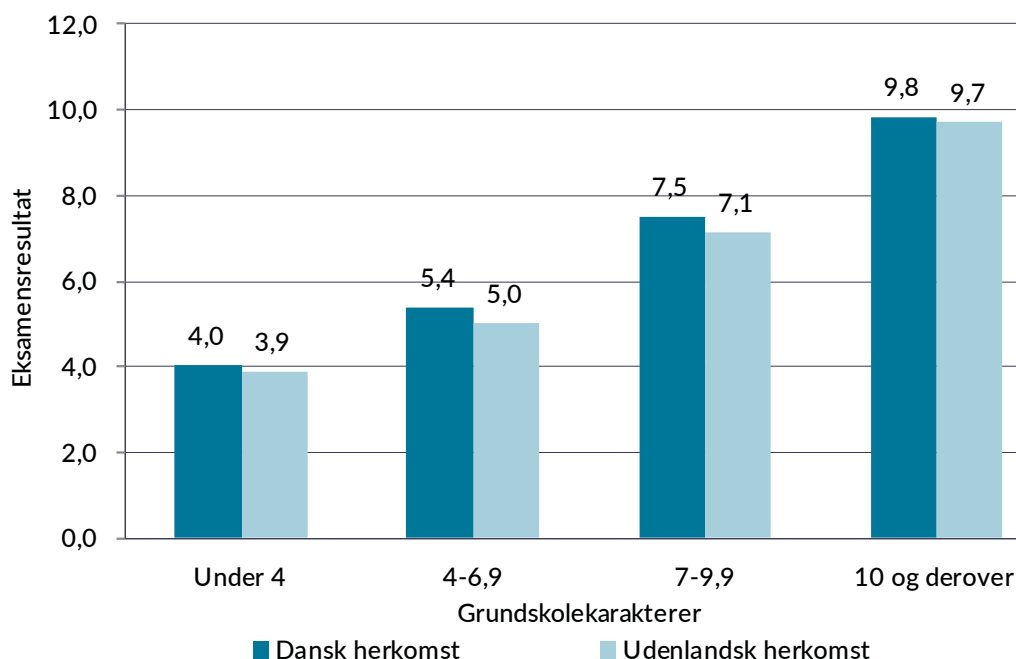


Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Fuldførelsen er opgjort for elever tilgået over en treårig periode, henholdsvis 2012-2014 for de treårige uddannelser og 2013-2015 for hf.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets databank på baggrund af Danmarks Statistiks elevregister.

⁷ Bonus A betyder, at elever kan gange deres karaktergennemsnit op, hvis de tager et eller flere A-niveau-fag udover de obligatoriske. Elever får justeret deres eksamensgennemsnit med 1,03 for ét ekstra A-niveau-fag eller 1,06 for to eller flere ekstra A-niveaufag.

Figur 11. Eksamensresultat inkl. bonus A på stx fordelt efter herkomst og grundskolekarakterer, gennemsnit for årene 2016-2018

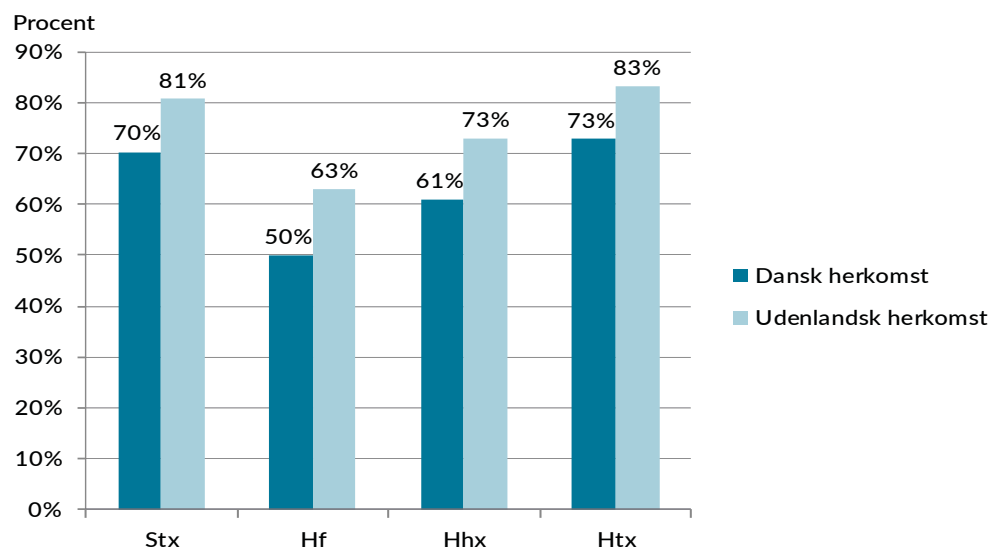


Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Grundskolekarakterer indeholder elevernes gennemsnit ved de bundne prøvefag i grundskolen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet samt Danmarks Statistik.

Andelen, som overgår til en videregående uddannelse inden for to år, er større blandt studenterne med udenlandsk herkomst end blandt studenter med dansk herkomst, jf. figur 12. Den samlede analyse kan ses i bilag 15.

Figur 12. Andel studenter der er overgået til videregående uddannelse to år efter fuldført gymnasial uddannelse i 2015



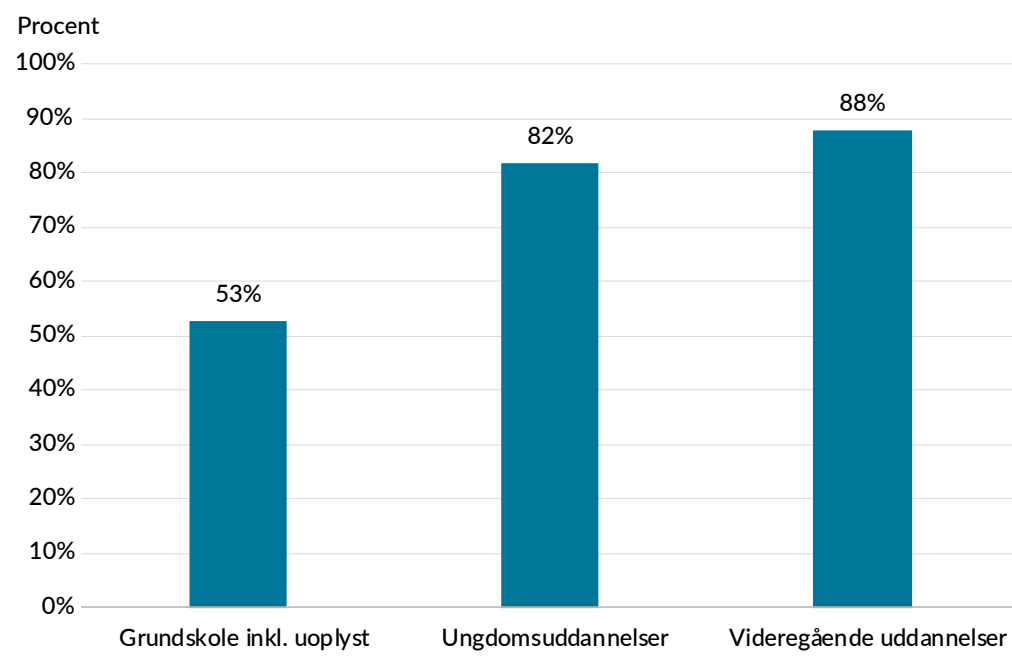
Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Overgangen er opgjort 27 måneder efter fuldførelse af gymnasial uddannelse.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet samt Danmarks Statistik.

Elever med forældre med højeste fuldførte uddannelse på grundskoleniveau har væsentligt lavere fuldførelsesprocent end øvrige elever.

Stx-elever med forældre, der som minimum har en ungdomsuddannelse, har væsentlig højere fuldførelsesprocent end elever, hvis forældres højeste fuldførte uddannelse er på grundskoleniveau. Elever, der tilgår stx, og som har forældre med minimum en ungdomsuddannelse, har 29-35 procentpoint større sandsynlighed for at gennemføre, end elever hvis forældrene har grundskoleniveau som højest fuldførte uddannelse, jf. figur 13. Den samlede analyse kan ses i bilag 23.

Figur 13. Fuldførelsesprocenter på stx fordelt efter forældreuddannelse



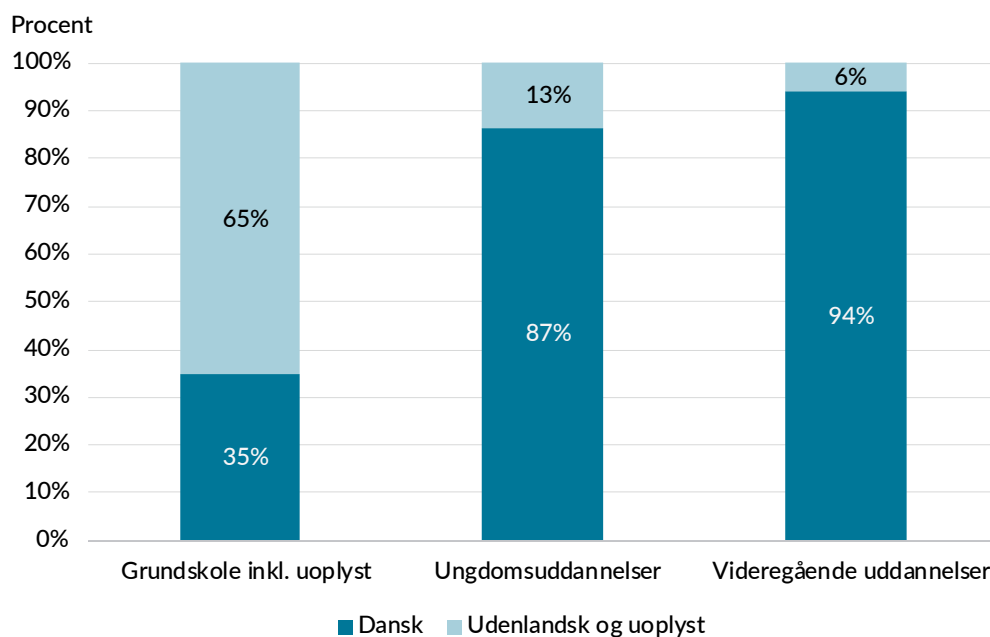
Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Figuren viser andelen af elever tilgæet stx i perioden 2012-2015, der har fuldført uddannelsen. Det betyder, at tilgangspopulationen i 2015 har haft tre år (normeret tid) til at fuldføre, hvormod de ældre årgange har haft længere tid, og dermed formentlig en lidt højere fuldførelsesprocent.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister, samt Danmarks Statistik.

Der er væsentligt flere elever med udenlandsk herkomst i gruppen med forældre med uddannelse på grundskoleniveau.

Elever med udenlandsk herkomst er betydeligt overrepræsenteret blandt de elever, hvis forældre har grundskole som højeste fuldførte uddannelse. For denne gruppe er det næsten to ud af tre elever, der har udenlandsk herkomst. Blandt gruppen af elever med forældre med ungdomsuddannelse som højeste fuldførte uddannelse er andelen 13 procent, og for elever med forældre med videregående uddannelser er andelen 6 procent. Den samlede analyse kan ses i bilag 23.

Figur 14. Elevernes herkomst fordelt efter forældreuddannelse, gennemsnit for årene 2012-2018



Anm.: Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen. Elever med uoplyst herkomst er kategoriseret sammen med elever med udenlandsk herkomst.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister, samt Danmarks Statistik

Ingen tydelig sammenhæng mellem koncentrationen af elever med udenlandsk herkomst og den enkelte elevs faglige resultater og fuldførelse

Analysen for stx viser rent deskriptivt⁸, at det gennemsnitlige eksamensresultat og fuldførelsen på stx falder i takt med, at en afdelings andel af elever med udenlandsk herkomst stiger, både for elever af dansk og udenlandsk herkomst. Denne tendens ses ikke på de tre øvrige gymnasiale uddannelser, hhx, htx og hf.

Denne deskriptive sammenhæng mellem en stx-afdelings andel af elever med udenlandsk herkomst og elevers faglige præstationer og fuldførelse forventes i et vist omfang at være drevet af selektion i elevernes valg af gymnasium. Derfor benyttes også mere avancerede metoder til at analysere sammenhængen, som tager højde for en række øvrige faktorer og reducerer selektionsudfordringerne.⁹ Disse mere robuste analyser genfinder ikke de deskriptive sammenhænge og kan således ikke bekræfte sammenhængen mellem koncentration af elever med udenlandsk herkomst og elevernes uddannelsesresultater. I stedet giver disse analyser blandede og ofte modsatte resultater, som ofte ikke er signifikante. Den samlede analyse kan ses i bilag 22.

⁸ Med deskriptiv menes beskrivende analyser, som helt overordnet ser på sammenhængen mellem to parametre, fx eksamensresultat og andelen af elever med udenlandsk herkomst. Da øvrige forhold kan præge denne sammenhæng, kan analyserne ikke bruges til at drage kausale konklusioner om årsagssammenhængen mellem koncentrationen af elever med udenlandsk herkomst og eksamensresultat og fuldførelse.

⁹ I modellen reduceres selektionen ved at benytte fixed effects på afdelingssniveau, som benytter variationen i elevgrundlaget på tværs af årgange inden for samme afdeling.

Det kan ud fra analyserne dermed ikke fastslås, at elever på afdelinger med en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst klarer sig signifikant dårligere end øvrige elever. Omvendt kan det heller ikke med analyserne påvises, at elevsammensætningen er uden betydning for elevernes faglige resultater og fuldførelse. Analyseresultaterne er i høj grad i overensstemmelse med resultaterne fra en række analyser fra Norge, Sverige og Holland, der ligeledes ikke finder entydige og konsistente kausale effekter af andelen af elever med udenlandsk herkomst på ungdomsuddannelsesinstitutioner på de enkelte elevers præstationer og fuldførelse.

Ingen tydelig sammenhæng mellem elevgrundlagets socioøkonomiske status og den enkelte elevs faglige resultater og fuldførelse

På samme måde som for herkomst er der lavet analyser, der ser på statistiske sammenhænge mellem den gennemsnitlige socioøkonomiske status¹⁰ på afdelingen og den enkelte elevs faglige resultater og sandsynlighed for fuldførelse. Rent deskriptivt viser analyserne, at det gennemsnitlige eksamensresultat og fuldførelsen på stx falder i takt med, at en afdelings andel af elever med forældre med grundskolen som højeste uddannelsesniveau stiger. Dette mønster ses både for elever med forældre med grundskolen som højeste fuldførte uddannelse og for elever med forældre med minimum en ungdomsuddannelse. Denne tendens ses ikke entydigt på de tre øvrige gymnasiale uddannelser, hhx, htx og hf.

Ligesom for herkomst, forventes denne deskriptive sammenhæng mellem en stx-afdelings andel af elever med forældre, som har et lavt uddannelsesniveau og elevers faglige præstationer, i et vist omfang, at være drevet af selektion i elevernes valg af gymnasium. Derfor er der også her benyttet de samme mere avancerede (og dermed robuste) metoder, som tager højde for en række øvrige faktorer og reducerer selektionsudfordringerne.

De mere robuste analyser viser, at der ikke kan findes belæg for, at elever på afdelinger med et socioøkonomisk "svagt" elevgrundlag opnår dårligere eksamensresultater eller har et højere frafald. Den samlede analyse kan ses i bilag 22.

Samlet set giver analyserne således heller ikke belæg for at konkludere, at eleverne påvirkes negativt af at gå på afdelinger med en stor andel elever med forældre med lav indkomst, manglende tilknytning til arbejdsmarkedet eller uden uddannelse. Omvendt kan det heller ikke med denne analyse påvises, at elevsammensætningen er uden betydning for elevernes faglige resultater og fuldførelse.

5.1.4. Elevsammensætning har betydning for pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer på gymnasierne¹¹

Ekspertgruppen har fået foretaget en kvalitativ undersøgelse og analyse af pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer i relation til elevsammensætningen på gymnasiale uddannelsesinstitutioner (stx, hhx, htx og hf). Analysen tager udgangspunkt i en definition af elevsammensætning, som er bredere end elevernes herkomst (herkomst, karaktergennemsnit fra grundskole

10 Målt ud fra parametrene forældrenes uddannelse, indkomst og arbejdsmarkedsstatus.

11 For en nærmere uddybning af pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer se Pluss: "Delopgave 1, Betydningen af graden af koncentration af elever med udenlandsk herkomst for gymnasiale uddannelsesinstitutioners pædagogiske og integrationsmæssige udfordringer" (bilag 25).

og elever fra uddannelsesfremmede hjem), og betydningen af herkomst alene på undersøgelses-spørgsmålene kan derfor ikke isoleres.

Undersøgelsen peger på, at særligt stx-institutioner med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst oplever pædagogiske udfordringer. Dette er dog svært at adskille fra, at en stor del af institutionerne også har en relativt stor andel af elever fra uddannelsesfremmede hjem. Der er ofte sammenfald mellem herkomst og det at komme fra uddannelsesfremmede hjem.¹² De pædagogiske udfordringer ses i form af:

- Elevernes manglende undervisningsparathed, motivation for at lære og erfaring med at gå i skole. Institutionerne oplever i højere grad i dag end tidligere, at der er en større faglig spredning blandt eleverne, hvilket kan være en udfordring for tilrettelæggelsen af undervisningen.
- Behovet for støtte til elever med personlige og/eller sociale udfordringer, som øges i takt med omfanget af udfordrede elever og karakteren af udfordringerne.
- Elevernes manglende prioritering af det at gå i skole.
- Elever, der har en meget instrumentel tilgang til det at gå i gymnasiet og deltage i undervisningen, som for underviserne kommer til udtryk ved, at eleverne kun gør, hvad der er nødvendigt for at klare sig eller opnå gode karakterer.
- Behovet for tydelig klasseledelse. Mange undervisere giver udtryk for, at de bruger uforholdsmæssig megen tid på at opdrage eleverne, både enkeltvis og som klasse.
- Behov for en højere grad af undervisningsdifferentiering og forberedelse af undervisningen.
- Begrænsede mulige samarbejds- og undervisningsformer i og uden for skoletiden, f.eks. gruppearbejde og ekskursioner.
- Et øget behov for at tage hensyn til elever med manglende sprogfærdigheder i dansk.

Undersøgelsen peger på, at integrationsmæssige udfordringer er størst på gymnasier, typisk i de større byer, hvor andelen af elever med udenlandsk herkomst er høj. Her kan det være en udfordring at forberede eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med værdier som frihed, lighed, rummelighed og tolerance. De integrationsmæssige udfordringer ses i form af:

- Stærk eller negativ social kontrol (fx overvågning af piger med udenlandsk herkomst), som kan virke begrænsende på elevernes frie udfoldelse i skolen. Derudover kan uhensigtsmæssige mønstre og adfærd (fx mobning, sexismen og vold) blandt eleverne være en udfordring.
- Stærke fællesskaber, der afholder nogle elever fra at tilslutte sig større fællesskaber i form af klassen eller institutionen som helhed. Det er således problematisk, når disse elever oplever, at de ikke hører til og ikke kan eller ønsker at forpligte sig i forhold til institutionens fællesskab.

¹² Som det fremgår ovenfor, gælder det på stx, at to tredjedele af eleverne, hvis forældre ikke har højere uddannelsesniveau end grundskole, har udenlandsk herkomst.

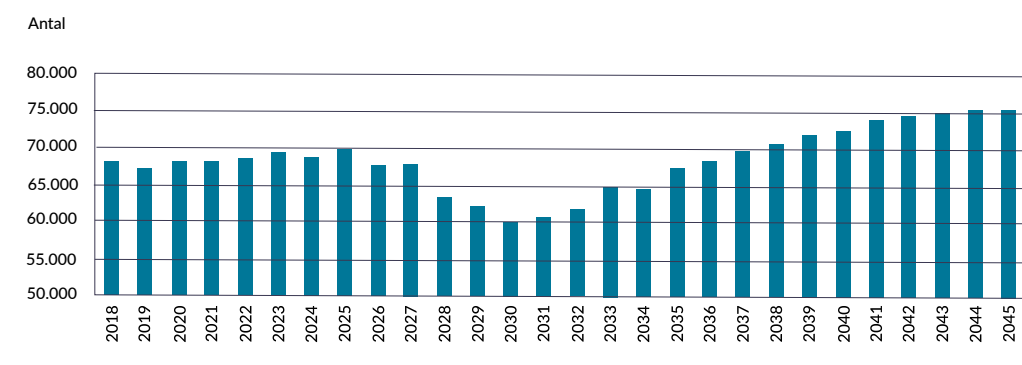
- Elever, der afholder sig fra at deltage i fællesarrangementer både i og uden for skoletiden. Den manglende deltagelse kan ifølge ledere og undervisere skyldes, at det for nogle handler om, at de ikke må, mens det for andre handler om manglende tradition for at deltage i frivillige aktiviteter. Det opleves at kunne være problematisk, at disse elever ikke forpligter sig, investerer og involverer sig mere end højst nødvendigt.

5.2. Analyser vedrørende demografi, kapacitetsbehov og kapacitetsfastsættelse

Demografi

Antallet af 16-årige har været stigende fra 2000 til 2012 fra ca. 53.000 til ca. 73.000. Siden 2012 er antallet af 16-årige faldet, så de i 2019 udgjorde ca. 67.000. Det er forventningen, at antallet af 16-årige vil stagnere frem mod 2027 og herefter falde til ca. 60.000 i 2030. Fra 2030 og frem forventes antallet af 16-årige at stige til at være ca. 75.000 i 2045, jf. figur 15.

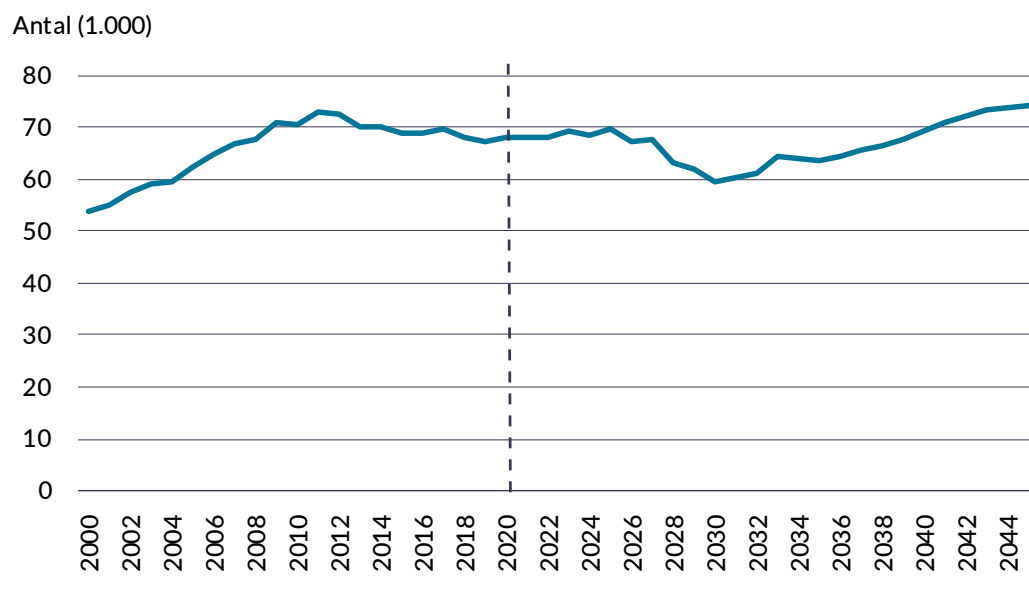
Figur 15. Antal 16-årige i perioden 2018-2045



Anm.: Tal fra 2020 og frem er baseret på Danmarks Statistiks seneste befolkningsfremskrivning.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet på baggrund af data fra Danmarks statistik, FOLK2 (1980-2019) og FRDK119 (2020-2045).

Figur 16. Antal 16-årige i perioden 2000-2045

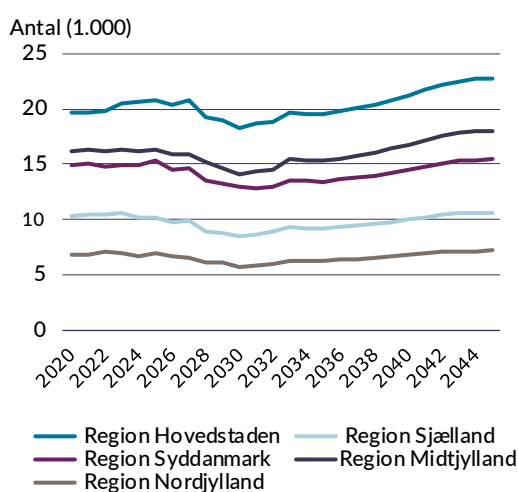


Anm.: Tal fra 2020 og frem er baseret på Danmarks Statistiks seneste befolkningsfremskrivning.

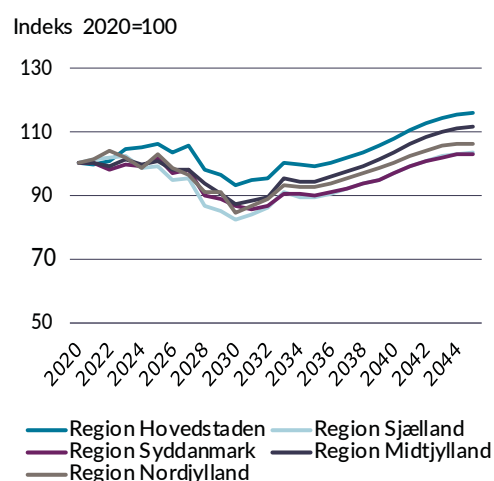
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet på baggrund af data fra Danmarks statistik, FOLK2 (1980-2019) og FRDK119 (2020-2045).

Udviklingen i antallet af 16-årige forventes fra 2020 til 2030, særligt fra 2027 til 2030, at være faldende for alle regioner. Således forventes Region Nordjylland og Region Sjælland samlet set at have et fald i antallet af 16-årige på henholdsvis ca. 15 procent og 18 procent fra 2020 til 2030. Region Midtjylland og Region Syddanmark står begge til et fald på ca. 13 procent, og Region Hovedstaden står til et fald på ca. 7 procent frem mod 2030, jf. figur 17.

Figur 17. Forventet antal 16-årige 2020-2045 fordelt på regioner



Figur 18. Forventet udvikling i antal 16-årige 2020-2045 fordelt på regioner, indeks 2020=100



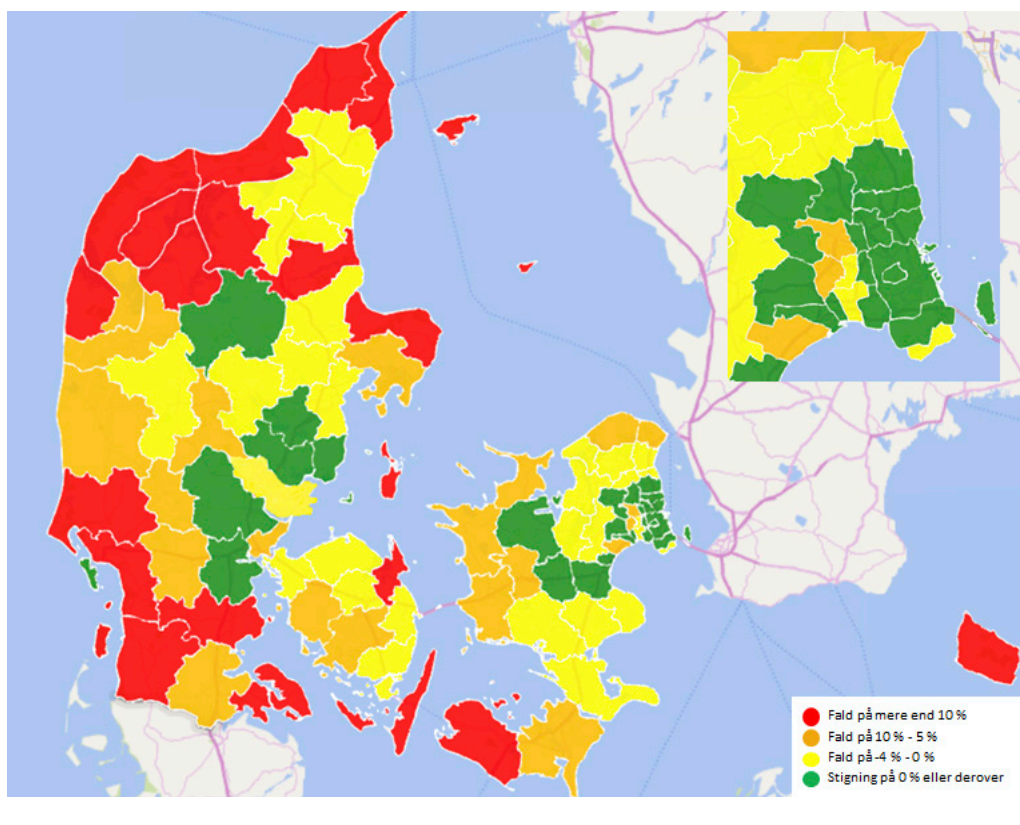
Anm.: Baseret på Danmarks Statistiks seneste befolkningsfremskrivning.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet på baggrund af data fra Danmarks statistik, FOLK2 (1980-2019) og FRDK119 (2020-2045).

Efter 2030 forventes alle regioner at opleve en stigning i antallet af 16-årige, således at eksempelvis Region Hovedstaden i hele perioden fra 2020 til 2045 vil opleve en samlet stigning på ca. 16 procent.

Der vil frem mod 2025 være flere 16-24-årige i og omkring Danmarks store byer. Derimod forventes områderne uden for de store byer at opleve en reduktion i antallet af unge, jf. figur 19.

Figur 19. Udvikling i den geografiske fordeling af 16-24-årige frem mod 2025



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

Den demografiske udvikling kan dermed indikere, at kapacitetsbehovet på de gymnasiale uddannelser frem mod 2025 generelt vil blive større i og omkring de store byer, mens kapacitetsbehovet i landområderne vil blive tilsvarende mindre. Det afhænger dog også af regler for elevfordeling, søgemønstre m.v.

Der ses nogle generelle tendenser mod, at stx-søgningen henover de seneste 10 år har været stigende for afdelingerne i storbykommunerne, mens der ses fald for afdelingerne i yderkommunerne, både i Jylland, på Fyn og på Sjælland, jf. bilag 17. En del af forklaringen på denne tendens skal findes i forskelle i den demografiske udvikling, hvor yderkommunerne i mange tilfælde oplever et fald i antallet af 15-årige, mens det modsatte gør sig gældende for storbykommunerne.

Samtidig med, at udkantsområder står til det største fald i antallet af 16-24-årige frem mod 2025, ses der nogle steder en tendens til, at de unge søger mod større byer, selvom der er et lokalt

gymnasium tættere på deres bopæl. Analyser foretaget af Lange Gruppen¹³ for Region Nordjylland i 2017 tyder eksempelvis på, at gymnasierne i Aalborg får ekstra ansøgere ved, at unge fravælger de lokale gymnasier. 20 procent af Aalborg Katedralskole og Aalborghus Gymnasiums ansøgere kom således fra områder, hvor der er lokale gymnasier. Analysen viser, at det især er gymnasier i Fjerritslev, Brønderslev, Støvring og Frederikshavn samt Mariagerfjord Gymnasium, som i den forbindelse mistede ansøgere.

Tilsvarende analyser gennemført af Lange Gruppen¹⁴ for Region Syddanmark i 2018 viste samme problematik, og at især Grindsted Gymnasium og Vejen Gymnasium mistede ansøgere til gymnasier, som ligger længere væk.

Udviklingen i antallet af elever på de almen- og erhvervsgymnasiale uddannelser

I det følgende beskrives udviklingen i antallet af elever på de almen- og erhvervsgymnasiale uddannelser i perioden fra 2012 til 2018.

Antallet af elever på de almene- og erhvervsgymnasiale uddannelser har ligget nogenlunde stabilt fra 2012 til 2018. Det dækker dog over en stigning på hhx og htx på henholdsvis 10 procent og 13 procent samt et fald på hf og stx på henholdsvis 4 procent og 3 procent, jf. tabel 2.

Tabel 2. Udvikling i antallet af elever på almene- og erhvervsgymnasiale uddannelser (bestand) fordelt på uddannelser og regioner, 2012-2018, antal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Procentvis ændring 2012 til 2018, pct.
Hf	17.083	17.056	16.666	15.773	15.502	16.366	16.477	-4
Stx	84.892	86.853	85.943	85.717	85.599	84.684	82.479	-3
Hhx	25.788	25.715	26.434	27.420	28.490	28.842	28.486	10
Htx	13.212	13.269	13.356	13.702	14.535	14.880	14.897	13
I alt	140.975	142.893	142.399	142.612	144.126	144.772	142.339	1

Anm.: Figuren viser bestanden (antallet) af elever, som er i gang med en gymnasial uddannelse pr. 30. september et givent år, herunder alle klassetrin. Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister.

I Børne- og Undervisningsministeriets seneste prognose for finansloven fra 2020 forventes der 3 procent færre elever (målt i fuldtidselever) fra 2018 til 2023.

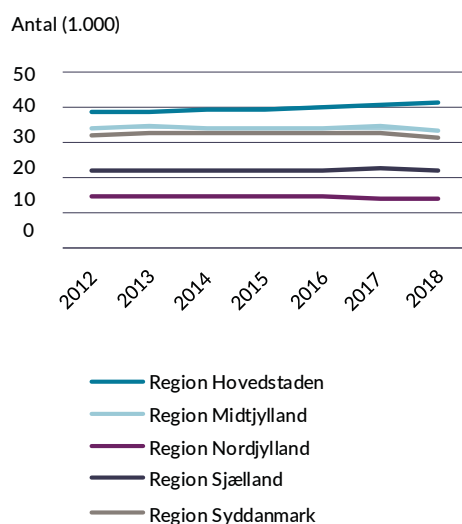
Antallet af elever på de almene- og erhvervsgymnasiale uddannelser varierer regionerne imellem i perioden 2012 til 2018. Region Hovedstaden har med ca. 41.000 flest elever. Region Nordjylland har færrest elever med ca. 14.000, jf. figur 20.1. Region Hovedstaden har oplevet en

13 Lange Gruppen: Nordjyske unges geografiske søgemønstre til gymnasiale uddannelser (2017)

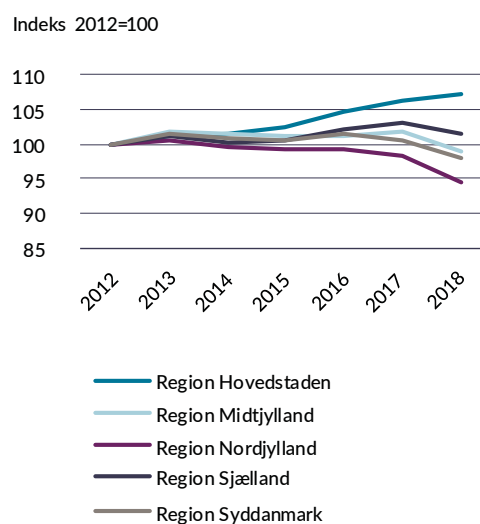
14 Lange Gruppen: De unges geografiske søgemønstre til de gymnasiale uddannelser i Region Syddanmark (2018).

vækst i antallet af elever på de almene og erhvervsgymnasiale uddannelser på 7 procent fra 2012 til 2018, mens Region Nordjylland har oplevet et fald på 6 procent. jf. figur 20.2.

Figur 20.1 antallet af elever på almen- og erhvervsgymnasiale uddannelser (bestand) fordelt på uddannelser og regioner, 2012-2018, antal



Figur 20.2 antallet af elever på almen- og erhvervsgymnasiale uddannelser (bestand) fordelt på uddannelser og regioner, indeks 2012=100, 2012-2018



Anm.: Figuren viser bestanden (antallet) af elever som er i gang med en gymnasial uddannelse pr. 30. september et givent år, herunder alle klassetrin. Private gymnasier indgår ikke i opgørelsen.

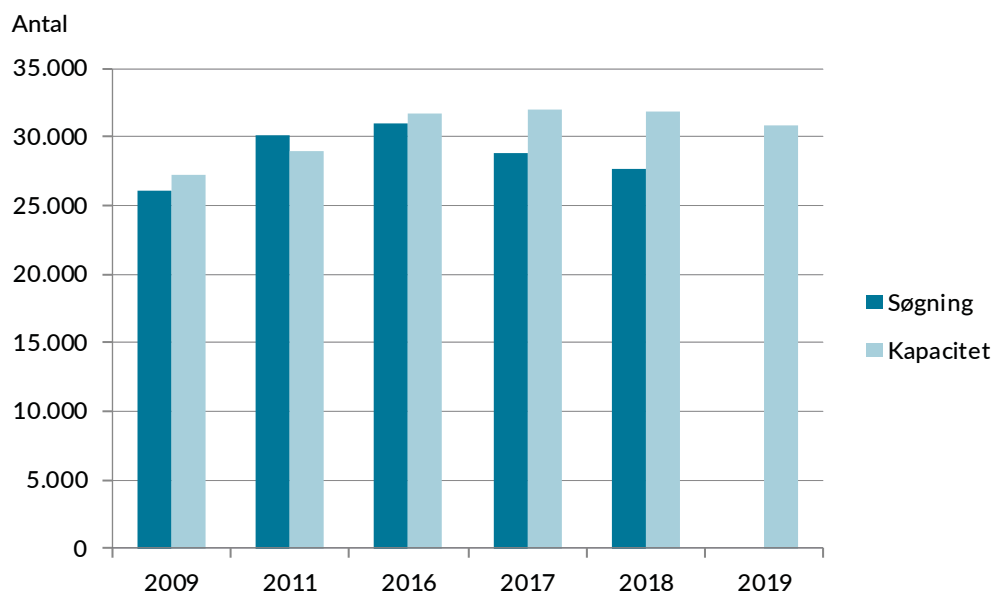
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets elevregister.

Kapacitetsfastsættelse - udviklingen i kapaciteten og søgningen til stx over tid

I det følgende afsnit ses der på, hvorvidt kapacitetsfastsættelse og søgning har fulgt ad over tid. Det overordnede billede viser, at selvom søgningen til stx har været faldende efter 2016, er kapaciteten ikke tilsvarende blevet justeret. Med undtagelse af 2011 har den samlede kapacitet på stx været større end søgningen siden 2009.

I 2018 var der ledig kapacitet (overkapacitet) på stx-afdelingerne med over 4.000 elevpladser (svarende til 13 procent af kapaciteten). Til sammenligning var der en ledig kapacitet i 2016 på ca. 800 elevpladser (svarende til 3 procent af kapaciteten). Eksempelvis havde Stenhus Gymnasium i fordelingsudvalg Vestsjælland en overkapacitet på 130-170 elever i 2017-2018. Det svarer til ca. 1/3 af gymnasiet's kapacitet, der ikke udnyttes.

Figur 21. Søgning til stx 2009, 2011, 2016-2018, kapacitet på stx 2009, 2011, 2016-2019



Anm.: Der tages udgangspunkt i kapaciteten og søgningen til 125 stx-afdelinger, som har elevaktivitet i perioden.
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Overkapaciteten tyder på, at stx-afdelingerne ikke i alle tilfælde har været gode til at koordinere kapacitetsfastsættelsen. Analyser lavet for ekspertgruppen viser, at der i nogle områder af landet, eksempelvis i Aarhus-området (fordelingsudvalg Øst i Region Midtjylland) og på Københavns vestegn (fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest i Region Hovedstaden), over en flerårig periode har været nogle gymnasier med oversøgning.¹⁵ Disse gymnasier har hævet kapaciteten og bevaret en oversøgning, samtidig med at der er andre gymnasier i området, som er præget af vedvarende undersøgning i samme periode. Dette uddybes i bilag 18.

Det gælder for næsten alle regioner, at kapaciteten i perioden overstiger kapacitetsbehovet i regionen. Udfordringerne med flere ansøgere, end der er kapacitet til at optage, har kun været forekommende i Region Hovedstaden i årene 2009, 2011 samt 2016 og i Region Nordjylland samt Region Syddanmark i 2011.

Samlet kapacitet for stx fordelt på regioner

Stigningen i kapaciteten på stx i perioden fra 2009 til 2017 er især sket i Region Hovedstaden. Der er samlet sket en stigning på ca. 2.500 elever, som afdelingerne har indmeldt at have kapacitet til, svarende til en stigning på ca. 33 procent. Region Hovedstaden er også den eneste region, der har en stigning i kapaciteten fra 2018 til 2019, hvor der er en mindre stigning på godt 50 elever. Region Sjælland har oplevet næststørst kapacitetsstigning i procent, med en stigning på omkring 15 procent fra 2009 til 2019. Region Nordjylland har som den eneste region oplevet et fald i kapaciteten i samme periode på omkring 5 procent.

¹⁵ Gymnasier med oversøgning er gymnasier, der har en søgning, som overstiger kapaciteten.

Forholdet mellem kapacitet og søgning på de enkelte stx-afdelinger og udvalgte fordelingsudvalg

For udvalgte fordelingsudvalg er forholdet mellem kapaciteten og søgningen skævt. Følgende tre fordelingsudvalg har eksempler på afdelinger, som er karakteriseret ved enten markant over- eller undersøgning gennem perioden.

Fordelingsudvalg Centrum i Region Hovedstaden

I fordelingsudvalg Centrum i Region Hovedstaden har der i hele perioden 2009 til 2018 været en oversøgning, selvom tendensen for Region Hovedstaden samlet set er, at der er en undersøgning i 2017 og 2018, som det fremgår af tabel 3. I fordelingsudvalgene Storkøbenhavn Nord og Storkøbenhavn Vest ses også samme undersøgning (i Storkøbenhavn Vest dog først i 2018). Størstedelen af gymnasierne i fordelingsudvalg Centrum har en søgning, der ligger væsentligt over kapaciteten. Tabellen skal læses som, at værdien angiver forholdet mellem søgning og kapacitet. En negativ værdi, markeret med en grå markør, angiver, at søgningen til afdelingerne / fordelingsudvalget samlet set lå under den samlede kapacitet. En positiv værdi, markeret med lyserød markør, er udtryk for de afdelinger / fordelingsudvalg, der havde en samlet søgning, der var større end kapaciteten.

Tabel 3.1. Søgning i forhold til kapacitet fordelingsudvalg Centrum, Region Hovedstaden ¹⁶

	2009	2011	2016	2017	2018
Region Hovedstaden	 566	 783	 381	 -137	 -461
Bornholm			 -62	 -126	-19
Campus Bornholm			 -62	 -126	-19
Centrum	 478	 479	 336	 231	 254
Christianshavns Gymnasium	 25	 120	 105	 134	 65
Frederiksberg Gymnasium	 179	 197	 92	 94	 74
Gefion Gymnasium		 47	 146	 97	 166
Københavns åbne Gymnasium	 -72	 -111	 -86	 -149	 -171
Rysensteen Gymnasium	 182	 129	 37	 105	 109
Sankt Annæ Gymnasium	 56	 74	23	 47	 41
Tårnby Gymnasium	-22	 -42	3	-22	 -77
Ørestad Gymnasium	 130	 65	16	 -75	 47

Anm.: Kapaciteten for Gefion Gymnasium kendes først fra 2011.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

16 En samlet tabel for over- og undersøgning for alle stx-afdelinger findes i bilag 18.

Fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest i Region Hovedstaden

I fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest i Region Hovedstaden er der en undersøgning til NEXT Albertslund Gymnasium, NEXT Sydkystens Gymnasium, Hvidovre Gymnasium og HF samt Høje-Taastrup Gymnasium. Der er indikationer på, at vigende søgning til de fire afdelinger skyldes, at eleverne i stedet søger andre afdelinger uden for fordelingsudvalget, som tilsvarende hæver kapaciteten for at gøre plads til den øgede elevtilstrømning.

Tabel 3.2. Søgning i forhold til kapacitet fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest, Region Hovedstaden

	2009	2011	2016	2017	2018
Region Hovedstaden	 566	 783	 381	 -137	 -461
Storkøbenhavn Vest	 45	 83	 68	 71	 -107
Falkonergårdens Gymnasium & HF	 87	 167	 158	 176	 152
Hvidovre Gymnasium & HF	 -68	 -61	 -65	 -106	 -105
Høje-Taastrup Gymnasium & HF	 -84	 -33	 -45	 -40	 -93
NEXT Albertslund Gymnasium			 -97	 -99	 -52
NEXT Sydkystens Gymnasium			 -53	 -71	 -98
Nørre Gymnasium	 68	24	 100	 86	7
Rødovre Gymnasium	 42	-14	 70	 125	 82

Anm.: Søgningen til NEXT Sydkysten kendes først fra 2016.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Fordelingsudvalg Øst i Region Midtjylland

Fordelingsudvalg Øst i Region Midtjylland omfatter 14 stx-afdelinger. Egå Gymnasium, Aarhus Katedralskole og Århus Statsgymnasium har i perioden 2009 til 2018 konstant flere ansøgere, end de har kapacitet til at optage. Langkaer Gymnasium (nu del af Aarhus Tech som Aarhus Gymnasium, Tilst) og Viby Gymnasium og HF er præget af konstant undersøgning i perioden.

Tabel 3.3. Søgning i forhold til kapacitet fordelingsudvalg Øst, Region Midtjylland

	2009	2011	2016	2017	2018
Region Midtjylland	-709	-31	-559	-956	-1.183
Øst	-294	212	-29	-306	-367
Egå Gymnasium	43	88	28	24	15
Favrskov Gymnasium	-62	-30	-63	-88	-51
Grenaa Gymnasium	-31	-21	-14	-21	-60
Langkaer Gymnasium og HF	-88	-4	-12	-127	-170
Marselisborg Gymnasium	-21	67	5	-18	47
Odder Gymnasium	-52	9	-29	-13	-22
Paderup Gymnasium	-29	15	10	-38	-24
Randers Statsskole	-16	30	97	-41	5
Risskov Gymnasium	-82	32	-29	-29	-9
Rønde Gymnasium	-51	-39	-50	-45	-52
Silkeborg Gymnasium	93	81	24	32	-16
Skanderborg Gymnasium	4	-44	-21	8	-61
Viby Gymnasium og HF	-93	-49	-24	-68	-55
Aarhus Katedralskole	55	-10	1	52	29
Århus Statsgymnasium	36	87	48	66	57

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Søgning og kapacitet på stx-afdelinger med højest tilgang af elever med udenlandsk herkomst

I 2017 var der 14 stx-afdelinger¹⁷, som havde en tilgang af elever med udenlandsk herkomst på over 30 procent.¹⁸ Disse stx-afdelinger var fordelt på seks fordelingsudvalg: et i Region Midtjylland, to i Region Syddanmark og tre i Region Hovedstaden. Den overordnede tendens er, at de 14 stx-afdelinger i gennemsnit oplever en faldende søgning fra 2011 til 2018 samtidig med, at kapaciteten for de samme afdelinger har været stigende i perioden. Samlet set er kapaciteten steget med 20 procent på de 14 stx-afdelinger fra 2009 til 2018, mens søgningen er faldet omkring 10 procent i samme periode. Søgningen til stx-afdelingerne er generelt stigende fra 2009 til 2011 for derefter at falde. Det største fald i søgningen er sket fra 2016 til 2018, hvor 11 af de 14 stx-afdelinger har oplevet et fald i søgningen. Det, at kapaciteten ikke tilsvarende reduceres i perioden, betyder, at de 14 stx-afdelinger samlet set har en del ledig kapacitet. Sammenholdes

17 De 14 stx-afdelinger havde en andel elever med udenlandsk herkomst på over 30 procent. Ved en senere dataopdatering har gruppen ændret sig, da en afdeling i den forbindelse er skiftet ud med en anden. De 14 afdelinger, der er medtaget i denne analyse, er følgende: Frederiksberg Gymnasium, Københavns åbne Gymnasium, Ørestad Gymnasium, Herlev Gymnasium & HF, Lyngby Gymnasium Knord, Hvidovre Gymnasium & HF, NEXT Albertslund Gymnasium, NEXT Sydkystens Gymnasium, Nørre Gymnasium, Langkaer Gymnasium og HF (nu del af Aarhus Tech som Aarhus Gymnasium, Tilst), Viby Gymnasium og HF, Tornbjerg Gymnasium og Kolding Gymnasium.

18 I 2018 var antallet af stx-afdelinger med en tilgang af elever med udenlandsk herkomst på over 30 procent faldet til 12.

kapacitet og søgning i 2018, udgør søgningen kun 71 procent af den samlede kapacitet på de 14 stx-afdelinger.

Tabel 3.4. Søgning i forhold til kapacitet for 14 udvalgte stx-afdeling med en høj tilgang af elever med udenlandsk herkomst

	2009	2011	2016	2017	2018
Region Hovedstaden					
Centrum					
Frederiksberg Gymnasium	 179	 197	 92	 94	 74
Københavns åbne Gymnasium	 -72	 -111	 -86	 -149	 -171
Ørestad Gymnasium	 130	 65	16	 -75	 47
Storkøbenhavn Nord					
Herlev Gymnasium & HF	 -100	 -80	 -68	 -120	 -110
Lyngby Gymnasium, Knord			 -99	 -56	 -48
Storkøbenhavn Vest					
Hvidovre Gymnasium & HF	 -68	 -61	 -65	 -106	 -105
Høje-Taastrup Gymnasium & HF	 -84	 -33	 -45	 -40	 -93
NEXT Albertslund Gymnasium			 -97	 -99	 -52
NEXT Sydkystens Gymnasium			 -53	 -71	 -98
Nørre Gymnasium	 68	24	 100	 86	7
Region Midtjylland					
Øst					
Langkaer Gymnasium og HF	 -88	-4	-12	 -127	 -170
Viby Gymnasium og HF	 -93	 -49	-24	 -68	 -55
Region Syddanmark					
Fyn					
Tornbjerg Gymnasium	 -96	 33	 -31	 -36	 -106
Trekantområdet					
Kolding Gymnasium	 -64	 43	-2	 -36	 -55

Anm.: Kapaciteten for Lyngby Gymnasium Knord, NEXT Albertslund og NEXT Sydkysten kendes først fra 2016.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Det er en generel tendens på tværs af de 14 stx-afdelinger, at de har faldende eller lave søgetal. Således havde ni af afdelingerne en søgning på under 150 elever i 2018. Tre af afdelingerne har oplevet en oversøgning gennem næsten hele perioden (2009-2018), som det fremgår af tabel 3.3. Disse tre afdelinger har en markant lavere oversøgning i 2018 end i 2009. Dette skyldes dog for to af afdelingerne, at kapaciteten er hævet for at tilpasse sig oversøgningen. For den tredje afdeling er der tale om faldende søgetal i perioden. Der ses dermed en overordnet tendens til, at

størstedelen af stx-afdelinger med en høj andel elever med udenlandsk herkomst har svært ved at opretholde et elevtal, der modsvarer afdelingens kapacitet.

De udfordringer med faldende søgetal, som flere gymnasier med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst oplever, kan også hænge sammen med kapacitetsfastsættelsen på andre afdelinger. Eksempelvis har Hvidovre Gymnasium & HF og Høje-Taastrup Gymnasium på Københavns vestegn begge oplevet et stort fald i søgningen de seneste år og et fald i tilgangen af elever, udover hvad den demografiske udvikling tilsiger. Denne udvikling vurderes bl.a. at have sammenhæng med, at andre gymnasier uden for fordelingsudvalgets område, bl.a. stx-afdelingerne i Roskilde, har en så tilstrækkelig høj kapacitet, at de har plads til at optage de ansøgere, som ellers ville være blevet optaget på eksempelvis Høje-Taastrup Gymnasium.

5.3. Analyser vedrørende unges valg af gymnasial uddannelsesinstitution, bopælsstatus og krydssøgning

Unges brug af deres frihed i forhold til valg af gymnasial uddannelsesinstitution

Ifølge oplysninger fra Danske Regioner har omkring 95 procent af ansøgerne til de almengymnasiale uddannelser i 2018 fået opfyldt deres førsteprioritetsønsker på landsplan. Dette dækker over visse geografiske forskelle, hvor den laveste procentandel er Region Hovedstaden, hvor ca. 90 procent af ansøgerne til stx har fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.

Ekspertgruppen har fået foretaget en kvalitativ analyse af de unges brug af valgfrihed i forhold til valg af gymnasial uddannelsesinstitution.¹⁹ Analysen peger på, at overvejelser om valg af gymnasial ungdomsuddannelse for ca. halvdelen af de unge starter med valg af gymnasial uddannelse, hvorefter de træffer valg om, hvilken uddannelsesinstitution de ønsker at gå på. For ca. en tredjedel er det dog omvendt. Særligt i de større byer vælger flere unge uddannelsesinstitution før uddannelse.

Derudover spiller de unges forventninger til gymnasiet desuden en afgørende rolle: ca. 75 procent af de adspurgte unge lægger stor vægt på et stærkt fagligt miljø samt det at tage en ungdomsuddannelse, der holder deres fremtidige muligheder åbne, når de vælger gymnasium. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ikke har nogen betydning for adgang til videregående uddannelser, hvilken gymnasial institution den unge har opnået sin eksamen fra. Ca. halvdelen baserer desuden deres valg på forventninger om at opnå tilhørsforhold og personlig og social udvikling, ligesom uddannelsesinstitutionernes omdømme og image spiller en rolle for både unge og deres forældre. Undersøgelsen lægger vægt på, at der er tale om elever og forældres forventninger, som kun i begrænset omfang baseres på faktiske forhold, eksempelvis data om gymnasiernes karaktergennemsnit eller løfteevne. Dette understøttes af data fra Børne- og Undervisningsministeriet, som også tyder på, at ansøgerne ikke umiddelbart tager løfteevne, et centralt kvalitetsmål, i betragtning i deres valg af gymnasial institution/afdeling, jf. nærmere i afsnit 6.4.

19 Pluss: Delopgave 2, Unges brug af deres frihed i forhold til valg af gymnasial institution (bilag 26).

Ligeledes angiver kun en lille andel (under 10 procent), at elevsammensætningen og andelen af elever med udenlandsk herkomst var af stor betydning i deres valg af førsteprioritetsinstitution. Andelen er dog større blandt forældre. Dette resultat kan synes lidt overraskende set i lyset af, at kvantitative analyser viser, at afdelinger med en høj andel elever med udenlandsk herkomst har oplevet en vigende søgning fra elever med dansk herkomst, jf. afsnit 5.1. Der kan således umiddelbart være et modsætningsforhold mellem de unges faktiske adfærd, og hvad de angiver, når de bliver spurgt.

Analysen peger endvidere på at afstand er vigtig for en stor andel af unge i valget af gymnasial uddannelsesinstitution: Ca. 50 procent af eleverne og 60 procent af forældrene angiver, at de eller deres barn har valgt den gymnasiale institution, der lå tættest på deres bopæl, som førsteprioritet. Der er variation mellem fordelingsområder. Størstedelen af de unge vælger institutioner tættest på deres bopæl i landområder, hvor der ofte kun er én stx-institution i nærheden.

Videre peger analysen på, at størstedelen (80 procent) af de unge og deres forældre ifølge dem selv ikke benytter sig af særlige strategier i forbindelse med valg af uddannelsesinstitution. De fleste af dem, der gør, tager direkte kontakt til den pågældende uddannelsesinstitution. Strategien om at flytte adresse er kendt, men anvendes tilsyneladende ikke af ret mange. At ændring af bopæl ikke er en meget anvendt strategi ifølge elever og forældre i forbindelse med valg af gymnasial institution understøttes af den kvantitative analyse af ændring af elevers bopælsstatus på søgetidspunktet for stx-gymnasier, jf. nedenfor.

Den kvalitative analyse peger endelig på, at unge, der ikke kommer ind på deres førsteprioritet, i højere grad end unge, der kommer ind på deres førsteprioritet, oplever, at deres uddannelsesforløb ikke lever op til deres forudgående forventninger til det at gå i gymnasiet for så vidt angår fagligt, personligt og socialt udbytte.

Ændring af elevers bopælsstatus ved søgetidspunktet for stx-gymnasier

Det er undersøgt, om der er systematiske udsving i omfanget af ændringer af elevers bopælsstatus blandt de elever, som søger ind på et stx-gymnasium direkte fra 9. og 10. klasse, jf. bilag 20. Der er konkret set på, om deres bopælsstatus ændres fra at være hjemmeboende i et kvartal til at være udeboende i det næste, set på tværs af den periode, hvor søgningen til gymnasiet foregår (1. kvartal inden skoleårets start). Analysen undersøger ikke årsagen til ændringen i bopælsstatus, hvorfor det ikke kan konkluderes, om en stigning i antallet af bopælsskift i kvartalet for gymnasiesøgningen er et udtryk for proforma adresseændringer i forbindelse med optagelse på de gymnasiale uddannelser eller andre faktorer.

Der ses at være en forholdsvis lille, men systematisk, tendens til, at relativt flere elever skifter bopælsstatus i løbet af det kvartal, hvor søgningen til de gymnasiale uddannelser foregår. På landsplan er omfanget begrænset, da kun omkring 170 elever i gennemsnit om året skifter bopælsstatus fra hjemme- til udeboende i kvartalet, hvor der søges om optagelse (svarende til ca. 0,6 procent af eleverne, der søger stx). Det relative omfang er dog væsentligt større på enkelte gymnasier i primært hovedstadsregionen, hvor der også er flest oversøgte gymnasier. Til sammenligning ser tendensen ikke ud til at gøre sig gældende for elever, der søger hhx- og htx-gymnasier, som netop heller ikke er omfattet af centralt fastsatte fordelingsregler, herunder afstands-

kriteriet. Det tyder på, at skift i bopælsstatus er knyttet til stx-optag og ikke generelle flyttømønstre i aldersgruppen.

Udviklingen i krydssøgning til de gymnasiale uddannelser

Der er foretaget en analyse af udviklingen i andelen af elever, som krydssøger til de gymnasiale uddannelser, jf. bilag 21. Krydssøgning indebærer i denne sammenhæng, at eleven har søgt én gymnasial uddannelse som førsteprioritet og en eller flere andre gymnasiale uddannelser som anden til femte prioritet. Det kunne eksempelvis være en elev, som søger stx som første prioritet og hhx som anden prioritet.

For alle fire uddannelser er der sket en kraftig vækst i andelen af elever, som krydsansøger, i perioden fra 2009 til 2018. Særlig stor er andelen blandt de elever, som søger en hhx som førsteprioritet. Her krydsansøger halvdelen af eleverne typisk med stx som det ekstra uddannelsesønske.

Blandt de elever, som søger stx som førsteprioritet, er der sket en stigning i andelen, som krydssøger, fra 4 procent til 27 procent i perioden 2009-2018. I samme periode er der for de grundskoleelever, som søgte hf som førsteprioritet, sket en stigning fra 7 procent til 31 procent, for de elever, som søgte hhx som førsteprioritet, en stigning fra 8 procent til 51 procent og for elever, som søgte htx som førsteprioritet en stigning fra 11 procent til 44 procent. Langt størstedelen af de elever, som krydssøger, søger både almengymnasiale og erhvervsgymnasiale uddannelser. Dette gælder dog ikke ansøgere, som søger hf som førsteprioritet, idet hovedparten af disse ansøgere samtidig søger stx som anden til femte prioritet.

Omfanget af ansøgere, som krydssøger, varierer ganske kraftigt på tværs af fordelingsudvalgene. Andelen af ansøgere, som krydssøger, er mindst i flere af Region Hovedstadens fordelingsudvalg, mens andelen er langt større i fordelingsudvalgene i Region Syddanmark.

6 Rammesætning og overordnede overvejelser

6.1. Den formelle ramme for ekspertgruppens arbejde

Kommissorium for ekspertgruppe vedrørende fordeling af elever på de gymnasiale uddannelser danner rammen for ekspertgruppens arbejde. Det fremgår bl.a. af kommissoriet, at de nuværende fordelingsregler og fastsættelsen af kapaciteten på de almene gymnasiale uddannelser medfører en række udfordringer for institutioner og elever. Der er bl.a. en række gymnasier, som er udfordret i forhold til elevsammensætning, herunder udfordret af problemstillinger betinget af kultur- og værdisammenhæng i elevgruppen, og der er gymnasier i udkantsområder og forstæder, som er presset på aktivitetsgrundlaget som følge af den generelle demografiske udvikling, samt af at eleverne i stigende grad søger mod større byer. Kommissoriet kan ses i sin helhed i bilag 1.

Af kommissoriet fremgår bl.a.:

"Der er de seneste år gennemført en række justeringer af elevfordelingsreglerne.

[.....]

Der er imidlertid brug for at overveje yderligere justeringer i de nuværende elevfordelingsregler, som kan bidrage til at imødegå nogle af de lokale og regionale udfordringer, en række fordelingsudvalg og gymnasier står over for.

Der nedsættes på den baggrund en ekspertgruppe, der skal gennemføre et analysearbejde. Ekspertgruppen skal på baggrund af analysen opstille mulige modeller for elevfordeling, der kan modvirke udfordringer forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst og med udkantsproblestillinger. Ekspertgruppen skal endvidere vurdere modellerne med henblik på efterfølgende politisk drøftelse".

og

"På baggrund af analysen skal ekspertgruppen opstille og vurdere konkrete modeller for fremtidig fordeling af eleverne, herunder bl.a. muligheden for at etablere gymnasiedistrikter, ændrede fordelingsudvalg, lokale fordelingsregler med mere frit optag og mulighed for at reservere pladser på overansøgte gymnasier til elever fra mindre søgte områder mv. Ekspertgruppen skal for hver af modellerne foreslå, hvilken myndighed der skal stå for administrationen. Hensynet til handicappede ansøgere skal endvidere indgå i overvejelserne om fremtidige modeller.

I vurderingen af modellerne skal bl.a. indgå konsekvenserne for elevernes frie valg af gymnasium, fordelingen af elever med udenlandsk herkomst, håndteringen af de øvrige gymnasiale uddannelser samt økonomien forbundet med modellerne."

Ekspertgruppen har med udgangspunkt i kommissoriet fokuseret på elevfordelingsmodeller, som kan modvirke udfordringer forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst og udkantsproblemstillinger. Det er derfor også disse to udfordringer, som hovedparten af de udarbejdede kvantitative og kvalitative analyser har fokuseret på.

6.2. Ekspertgruppens rammesætning af opgaven

På baggrund af arbejdet med problemstillingerne i relation til elevsammensætning og udkant samt resultaterne af de forskellige analyser er det tydeligt for ekspertgruppen, at der er tale om et komplekst område. Der kan peges på forskellige løsningsmodeller til forskellige typer af udfordringer, men der er næppe én enkelt model, som kan løse alle udfordringerne. Det er endvidere ekspertgruppens vurdering, at der formentlig ikke findes løsninger, som ikke samtidig kan have en række uønskede eller uhensigtsmæssige konsekvenser.

Der er med andre ord en række dilemmaer, som ekspertgruppen har haft med i overvejelserne om nye elevfordelingsmodeller. Ekspertgruppen anbefaler, at man også tager disse dilemmaer med i overvejelserne, når man politisk skal drøfte mulige fremtidige elevfordelingsmodeller. Dilemmaerne er nærmere beskrevet i afsnit 6.3.

Ekspertgruppen har i arbejdet vægtet at holde sig to vigtige hensyn for øje:

For det første hensynet til de unge, som skal vælge ungdomsuddannelse. Det er bl.a. hensynet til:

- At de unge skal kunne bestemme, hvilken *uddannelse* de bliver optaget på.
- At de unge skal have mulighed for at ønske optagelse på en bestemt *gymnasial afdeling*.
- At reglerne skal være så gennemsikkelige for de unge og deres forældre som muligt.

For det andet er der samfundshensyn, som i nogle henseender kan være modsatrettede af hensynene til de unges ønsker. Det er bl.a. hensynet til:

- At sikre en bred uddannelsesdækning - også i udkantsområder.
- En afbalanceret elevsammensætning - bl.a. i forhold til elevernes socioøkonomiske baggrund, faglighed og herkomst.

Ekspertgruppen har i forbindelse med de opstillede modeller tilstræbt at balancere disse hensyn. Ekspertgruppen bemærker i den forbindelse, at det må tillægges stor vægt, at omkring 95 procent af ansøgerne til de almengymnasiale uddannelser de seneste år har fået opfyldt deres førsteprioritetsønske på landsplan. Dog skal det bemærkes, at der i denne sammenhæng ikke er taget højde for en evt. strategisk adfærd hos ansøgerne i forhold til prioritering mellem gymnasier, hvilket fx kan være et fravalg af en overansøgt uddannelsesinstitution, som egentlig er elevens præference, men hvor eleven vurderer det urealistisk at blive optaget pga. afstandskriteriet. Førsteprioritetsønsker er således ikke nødvendigvis udtryk for elevernes egentlige og ægte præferencer. Dette ses oftest i og omkring de større byer, hvor der er flere gymnasier tilgængelige for den enkelte elev. Omfanget er dog ukendt.

Ekspertgruppen har i de opstillede modeller lagt vægt på, at der fortsat skal være et vist lokalt råderum i forhold til de fordelingskriterier, som indgår i modellen. Dette er særligt relevant i distrikts- og klyngemodellerne, fordi disse modeller i deres opbygning medfører en høj grad af centralisering og mekanisk tilgang til fordeling af eleverne. Dette bør efter ekspertgruppens vurdering opvejes af et vist lokalt råderum til at tage hensyn til enkelte elever, for hvem fordeling i henhold til modellen ville være uhensigtsmæssig, fx af trivselsmæssige årsager. Det lokale råderum for tilpasninger bør være snævert og med udgangspunkt i en vurdering i forhold til den enkelte elev, så det sikres, at det lokale råderum ikke kan udhule effekten af den grundlæggende model.

Ekspertgruppen anbefaler, at problemstillinger i relation til elevsammensætning ses i sammenhæng med den faglige kvalitet i de gymnasiale uddannelser, og hvor dygtige eleverne er og kan blive.

I afsnit 6.4.5. er beskrevet en række beslægtede eller tilstødende områder, som også kan have betydning for elevsammensætningen på de gymnasiale institutioner og for udkantsproblemstillinger. Ekspertgruppen har drøftet og overvejet flere af disse problemstillinger, men det falder uden for ekspertgruppens opdrag at forholde sig nærmere til disse. Ekspertgruppen vil imidlertid anbefale, at sådanne problemstillinger også bliver inddraget i de overordnede politiske overvejelser om nye elevfordelingsmodeller og overvejelser i forhold til udkantsproblemstillinger.

Endelig anbefaler ekspertgruppen, at man i de politiske drøftelser om, hvorvidt en ny elevfordelingsmodel skal gælde i hele landet og for alle afdelinger, har sig to forhold for øje: På den ene side er der tale om et mindre antal gymnasier/geografiske områder, der i dag har udfordringer forbundet med en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst og generelle udkantsproblemstillinger, jf. kapitel 5. På den anden side kan der på sigt opstå udfordringer i nye områder/institutioner som følge af udvikling i demografi og elevernes søgemønstre, som ikke har manifesteret sig endnu.

Det vil skulle påses, at konkrete elevfordelingsmodeller er inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

6.3. Dilemmaer

Elevfordelingsmodeller, som kan være med til at løse udfordringer for udkantsgymnasier og/eller for afdelinger med en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst, jf. kapitel 5, er forbundet med en række dilemmaer. Ekspertgruppen ser følgende dilemmaer:

Der er et dilemma mellem at tilgodese elevernes frie valg af afdeling og at opnå en mere afbalanceret elevsammensætning på nogle afdelinger. Analyser foretaget for ekspertgruppen viser, at der er sket en øget koncentration af elever med udenlandsk herkomst på stx-afdelingerne samtidig med, at afdelinger med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst i gennemsnit har oplevet et fald i deres søgning. Det ses også, at elever med dansk herkomst i mindre grad end elever med udenlandsk herkomst har søgt afdelinger med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst.

Den nuværende model, hvor eleverne (i hvert fald formelt set) frit kan vælge gymnasial afdeling, synes således at danne grobund for en forøget selvsegregering blandt eleverne, hvilket også er kendt fra andre lande. Det er derfor vanskeligt at forestille sig en fordelingsmodel, som er egnet til at sikre en mere blandet elevsammensætning, uden at den ændrer på elevernes eksisterende frie valg af afdeling.

Der er desuden et dilemma mellem at tilgodese elevernes frie valg af afdeling og at bevare et tilstrækkeligt elevgrundlag for afdelinger i udkantsområder. Der er risiko for, at der i nogle udkantsområder kan blive tale om "uddannelsesørkener", hvis der ikke sikres et tilstrækkeligt elevgrundlag i området. Udfordringer med faldende elevtal på nogle udkantsgymnasier skyldes dels den demografiske udvikling, dels at unge i nogle områder søger mod afdelinger i de større byer i stedet for at søge det lokale gymnasium. Det er vanskeligt at forestille sig en fordelingsmodel, som er egnet til at fastholde et tilstrækkeligt elevgrundlag på udkantsgymnasier, samtidig med at eleverne frit kan vælge gymnasial afdeling. Det bemærkes hertil, at der i dag heller ikke er "frit valg" af gymnasial afdeling i den betydning, at eleverne frit kan vælge hvilken afdeling de optages på. I dag kan eleverne tilkendegive, hvilken gymnasial afdeling de ønsker at blive optaget på, men de har ikke krav på at blive optaget på en bestemt afdeling, da der fx for overansøgte afdelinger er et afstandskriterium.

Derudover er det et dilemma, at selvejet og taxameterstyringen, herunder den konkurrence selvejet i kombination med taxameterstyringen medfører mellem institutioner, ikke nødvendigvis fører til en mere hensigtsmæssig allokering eller en bedre kvalitet i uddannelserne set fra et samfundsmæssigt perspektiv. Generelt set er det fx ikke de afdelinger, som har den bedste løfteevne, som også oplever den største søgning. Et tilsvarende mønster kan genfindes i andre lande.

Endelig er der et dilemma mellem, at institutionerne som udgangspunkt selv kan fastsætte deres kapacitet og muligheden for at afhjælpe vigende elevtal for udkantsgymnasier. Der er også et dilemma mellem, at institutionerne som udgangspunkt selv kan fastsætte deres kapacitet og udfordringer med en uhensigtsmæssig elevsammensætning på visse afdelinger i de større byer.

Det er på den baggrund ekspertgruppens vurdering, at elevfordelingsmodeller som er egnet til at afhjælpe udfordringer for udkantsgymnasier og udfordringer forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst samtidig, i større eller mindre grad, vil begrænse det eksisterende frie valg af afdeling. Dette skal imidlertid ses i lyset af, at elever også i dag kan blive begrænset i deres frie valg, da elever kan ønske frit, men ikke frit vælge en afdeling fx i det tilfælde at afdelingen er overansøgt.

6.4. Temaer af relevans for ekspertgruppens arbejde

6.4.1. Selveje, taxameterstyring og kapacitetsfastsættelse

Selveje og taxameterstyring

Taxameter- og tilskudssystemet har efter ekspertgruppens opfattelse stor betydning for problemstillinger både i relation til kapacitetsfastsættelse, elevfordeling og udkantsproblematikker.

De almene gymnasier har været selvejende siden 2007, hvor de også overgik til taxameterstyring. Selvejet og taxameterstyringen har efter ekspertgruppens opfattelse de positive konsekvenser, at institutionerne har frihed til at træffe flere beslutninger lokalt, og at institutionerne gør sig umage for at udvikle en god institution, så de på den måde kan tiltrække elever. Ekspertgruppen vurderer dog, at selvejet og taxameterstyringen i praksis har vist sig at have medført en række uhensigtsmæssige konsekvenser set fra et samfundsmæssigt perspektiv.

For det første tilskynder det nuværende system primært institutionerne til at fokusere på at øge aktiviteten, men ikke nødvendigvis kvaliteten, da store økonomiske gevinster forbundet med at øge aktiviteten og faldende marginalomkostninger betyder, at der for de enkelte institutioner er mere gunstige økonomiske vilkår ved højere aktivitet. Ses der alene på økonomiske incitamenter, har institutionerne derfor incitament til at optage flere elever, men ikke nødvendigvis samme incitament til at forbedre kvaliteten udover i forhold til at fastholde elever. Dette har medført en høj grad af konkurrence om eleverne. Konkurrencen kan have den konsekvens, at der er et meget begrænset incitament for institutioner i det samme geografiske område til at samarbejde, fx om elever, der vil være bedre tjent med et uddannelsesskifte. Den eksisterende fordelingsmodel på de almen-gymnasiale institutioner indebærer, at beslutninger truffet ét sted, enten på en institution eller evt. i et fordelingsudvalg, kan få utilsigtede eller uhensigtsmæssige konsekvenser for de omkringliggende institutioner og muligvis også de omkringliggende fordelingsudvalg og regioner.

For det andet betyder aktivitetsfokusset og konkurrencen om elever, at nogle institutioner for at tiltrække elever fastsætter en så høj kapacitet, at der samlet set bliver tale om overkapacitet. I 2018 var der ledig kapacitet (overkapacitet) på stx-afdelingerne med over 4.000 elevpladser (svarende til 13 procent af kapaciteten). Når nogle institutioner fastsætter en så høj kapacitet, at der samlet set bliver tale om overkapacitet, får den enkelte institutions kapacitetsfastsættelse konsekvenser for de øvrige institutioner. Den øgede kapacitet kan bl.a. have konsekvenser for de institutioner, som ligger i udkantsområder, og som mister elever til institutioner med en høj kapacitet i de større byer. Den øgede kapacitet kan også have konsekvenser for elevsammensætningen på afdelingerne. Afdelinger som er populære, og som fastsætter en høj kapacitet, kan optage så mange af eleverne, at det på andre afdelinger kan være vanskeligt at opnå en hensigtsmæssig elevsammensætning.

Kapacitetsfastsættelse

Skal der sikres en fordeling af elever, som både tilgodeser udkantsgymnasier og en mere blandet elevsammensætning bl.a. på de afdelinger i de større byer, som har en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst, er der efter ekspertgruppens opfattelse overordnet set to muligheder. Den ene mulighed er, at de involverede institutioner/fordelingsudvalg/regioner i højere grad tager

ejerskab og ansvar for at træffe de beslutninger, som samlet set for eleverne og samfundet som helhed er bedst, men som ikke nødvendigvis er bedst for den enkelte institution. Den anden mulighed er, at der sker en højere grad af regulering af området. Da institutionerne på nogle områder er konkurrenter og kan have modsatrettede interesser, kan det være vanskeligt blandt institutioner og fordelingsudvalg at opnå enighed om de løsninger, som ville være bedst set ud fra et samfundsmæssigt perspektiv både i forhold til kapacitetsfastsættelse og elevfordeling. Dette kan tale for en højere grad af styring og regulering af området.

Efter de gældende regler er det som udgangspunkt den enkelte gymnasiale institution, der træffer beslutning om dens optagelseskapacitet, jf. nærmere i afsnit 3.1. På de almengymnasiale institutioner kan børne- og undervisningsministeren efter indstilling fra et eller flere regionsråd og efter høring af den enkelte institution fastlægge et kapacitetsloft for en eller flere afdelinger med henblik på at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af den samlede kapacitet eller et tilstrækkeligt og varieret uddannelsesudbud til alle unge over alt i landet. I særlige tilfælde kan ministeren dog fastsætte kapacitetslofter uden at afvente en indstilling fra regionsrådet og en udtalelse fra den berørte institution.

I forbindelse med kapacitetsfastsættelsen på det almengymnasiale område til skoleåret 2019/20 blev der fastsat kapacitetslofter for i alt 17 stx- og hf-afdelinger efter indstillinger fra Region Midtjylland, Region Nordjylland og Region Syddanmark. Regionernes indstillinger om kapacitetslofter blev ikke fuldt ud imødekommet. De forudgående år har der kun været tale om at fastsætte kapacitetslofter i begrænset omfang.

Kapacitetsfastsættelsen hænger efter ekspertgruppens opfattelse meget nært sammen med problemstillingerne i forhold til udkant og koncentration af elever med udenlandsk herkomst, jf. kapitel 5. Kombineres en ny model for elevfordeling ikke med en strammere styring af kapaciteten, kan det efter ekspertgruppens vurdering betyde, at effekten af en ny model bliver væsentlig begrænset.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der skal ske en strammere og mere central styring af kapaciteten. Ekspertgruppen peger i den forbindelse på, at der af faglige hensyn indføres minimumskapacitet i form af et mindste antal elever, som årligt starter på den enkelte afdeling, med henblik på at sikre, at alle afdelinger har et tilstrækkeligt elevgrundlag, herunder udkantsgymnasier. Har en afdeling gentagne gange så få ansøgere, at den skal have tilført en betydelig del af eleverne for at kunne fylde minimumskapaciteten, skal det i stedet overvejes, om afdelingen bør lukkes af faglige hensyn.

Ud over en centralt fastsat minimumskapacitet peger ekspertgruppen også på, at der centralt skal fastsættes en maksimumskapacitet, som også vil variere fra afdeling til afdeling.

Ekspertgruppen har noteret sig, at der i forbindelse med eftersynet af institutionsudviklingen og taxameter- og tilskudssystemet, jf. nedenfor, arbejdes med at operationalisere begreber om, hvad det vil sige, at en afdeling er faglig og økonomisk bæredygtig, herunder i forhold til minimumskapacitet. Ekspertgruppen finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at ekspertgruppen ikke kommer med bud på, hvor mange elever der skal indgå i minimumskapaciteten. I stedet anbefaler ekspert-

gruppen, at man politisk tager afsæt i de nævnte analyser i forbindelse med stillingtagen til den konkrete fastsættelse af minimumskapacitet. Det vil bl.a. være relevant at tage stilling til, om der skal fastsættes forskellige minimumskapaciteter for de fire gymnasiale uddannelser, om flere gymnasiale uddannelser på samme institution kan tælle samlet med i minimumskapaciteten m.v.

Ekspertgruppen vurderer også, at der kan være behov for en overgangsordning ved nedbringelse af overkapaciteten og strammere kapacitetsstyring, som kan ramme nogle afdelinger hårdt.

Ekspertgruppen har under de enkelte modeller i kapitel 8 forholdt sig til, hvordan kapaciteten kan fastsættes, og hvem der skal gøre det.

Parallele eftersyn af ungdomsuddannelsesområdet

Regler for elevfordeling skal ses i sammenhæng med den øvrige styring af ungdomsuddannelsesområdet. Parallelt med ekspertgruppens arbejde er igangsat to eftersyn af ungdomsuddannelserne.

Det fremgår af Aftale om første delpakke af ungeudspil: Øget udbud af erhvervsrettede uddannelser i hele Danmark og henvisningstaxameter af april 2019, at der er igangsat et eftersyn af taxameter- og tilskudssystemet samt et eftersyn af institutionsudviklingen.

Formålet med eftersynet af institutionsudviklingen er at tilvejebringe et solidt vidensgrundlag om institutionsudviklingen på undervisningsområdet. Dette er med henblik på at udarbejde et oplæg til eventuelle justeringer af institutionspolitikken.

Formålet med eftersynet af taxameter- og tilskudssystemet er at kortlægge det nuværende system på ungdomsuddannelsesområdet med henblik på at komme med forslag til ændringer, der skal understøtte øget kvalitet, resultater og geografisk dækning.

Henset til det igangværende tilskuds- og taxametereftersyn har ekspertgruppen ikke iværksat nærmere analyser af tilskuds- og taxametersystemet eller i øvrigt forholdt sig nærmere til taxametersystemets betydning i forhold til elevfordeling.

6.4.2 Generelle fordelingsmekanismer og frit valg

Ansøgere til de gymnasiale uddannelser har i dag retskrav på at blive optaget på en gymnasial uddannelse, hvis de opfylder en række adgangsforudsætninger, som er defineret i lov om de gymnasiale uddannelser. Ansøgere, som opfylder forudsætningerne, er således garanteret optagelse på en gymnasial uddannelse, men de er ikke garanteret at blive optaget på en bestemt gymnasial afdeling.

Når ansøgere skal fordeles på uddannelsesinstitutioner med udgangspunkt i ansøgernes ønsker, kan der grundlæggende anvendes to forskellige fordelingsmekanismer, "priority matching" og "deferred acceptance".

Priority matching

I fordelingsmekanismen "priority matching" fordeles alle førsteprioriteter først på alle afdelinger og derefter fordeles de efterfølgende prioriteter. De pladser, som fyldes op med førsteprioriteter, udgår af den samlede pulje, og de ansøgere, som ikke fik opfyldt deres førsteprioritetsønske, har dermed reduceret mulighed for at blive optaget på en af ansøgerens efterfølgende prioriteter. De eksisterende fordelingsregler på det almengymnasiale område er baseret på priority matching som grundlæggende fordelingsmekanisme.

En af fordelene ved at fordele eleverne på denne måde er, at langt størstedelen af ansøgerne som udgangspunkt får opfyldt deres førsteprioritetsønske. En ulempe er imidlertid, at priority matching giver incitament til at foretage strategiske valg, fordi ansøgerne risikerer at komme bag i køen, hvis de ikke får opfyldt deres førsteprioritet. Ansøgerne kan dermed have tendens til at vælge den afdeling, som de forventer at kunne komme ind på, i højere grad end den afdeling som de helst ville optages på. Det betyder også, at den andel af ansøgerne, som formelt set får opfyldt deres førsteprioritetsønske, ikke nødvendigvis giver et dækkende billede af, hvor mange ansøgere der reelt set bliver optaget på den afdeling, som de helst ville optages på.

Deferred acceptance

En anden generel fordelingsmekanisme betegnes "deferred acceptance", der anvendes som grundlæggende fordelingsmekanisme til de videregående uddannelsesinstitutioner. Efter denne mekanisme fordeles ansøgerne på de videregående uddannelser også ud fra ansøgernes prioriterede ønsker. I modsætning til priority matching kommer ansøgerne imidlertid ikke bag i køen, hvis de ikke bliver optaget på deres førsteprioritet. De indgår i så fald i puljen til den andenprioriterede uddannelse (og så fremdeles) på lige fod med de ansøgere, som har søgt disse uddannelser som førsteprioritet. Fordeling efter deferred acceptance giver således ikke incitament til at foretage strategiske valg i samme omfang som priority matching.

Frit valg

Når denne rapport omtaler elevernes frie valg, er det i den betydning, at eleverne selv kan tilkendegive, hvilken gymnasial afdeling de ønsker at blive optaget på, men de har ikke krav på at blive optaget på en bestemt afdeling. Frit valg kan være med til at øge tilfredsheden hos eleverne og deres forældre, og det kan være med til at styrke konkurrencen mellem institutionerne, hvilket ideelt set medfører en højere kvalitet af den uddannelse, som institutionerne udbyder. Dette skal imidlertid ses i lyset af, at den nuværende taxameterstruktur primært tilskynder institutionerne til at øge aktiviteten og ikke i sig selv tilskynder til at øge kvaliteten.

Det er i forbindelse med afvejning af fordele og ulemper ved det frie valg også relevant at inddrage samfundsmæssige hensyn, fx om ansøgerne vælger afdelinger, som har en høj løfteevne i form af en positiv socioøkonomisk reference.²⁰ I 2018 var der 16 stx-afdelinger, som var overansøgte, og som samtidig havde en høj eller lav løfteevne (signifikant positiv eller negativ socioøkonomisk reference). Kun to ud af de 16 afdelinger havde en høj løfteevne. Til sammenligning

²⁰ Den socioøkonomiske reference for gymnasiekarakterer er et statistisk beregnet udtryk, der viser, hvordan elever på landsplan med samme baggrundsforhold som institutionens elever har klaret prøverne. "Socioøkonomisk" henviser til elevernes sociale og økonomiske baggrund, mens "reference" fortæller, at tallet kan bruges som et sammenligningsgrundlag for institutionens faktisk opnåede karakterer.

ning var der i 2018 29 stx-afdelinger, som var underansøgte, og som samtidig havde en høj eller lav løfteevne. Ud af de 29 afdelinger havde 12 afdelinger en høj løfteevne, og 17 havde en lav løfteevne. Dette tyder på, at ansøgerne ikke umiddelbart tager løfteevne i betragtning i deres valg af gymnasial afdeling. Der kan dermed umiddelbart synes at være et modsætningsforhold mellem tallene baseret på den socioøkonomiske reference og resultaterne fra den kvalitative analyse af unges brug af frit valg, hvor det fremgår, at de unge vægter et stærkt fagligt miljø, som giver dem gode muligheder i fremtiden, højt i forbindelse med valg af afdeling.

Det frie valg giver mulighed for, at eleverne foretrækker nogle afdelinger frem for andre, hvilket kan føre til, at afdelinger i udkantsområder ikke har et tilstrækkeligt elevgrundlag, og derfor i yderste konsekvens må lukke. Ekspertgruppen har ikke lavet samfundsøkonomiske beregninger der belyser konsekvenser af lukning af udkantsgymnasier, herunder konsekvenser af "uddannelsesørkener".

Det frie valg er dermed ikke nødvendigvis en fordel set ud fra en samfundsøkonomisk vinkel.

6.4.3. De erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx og htx)

De erhvervsgymnasiale uddannelser er ikke i dag underlagt de samme regler om kapacitetsfastsættelse og elevfordeling som de almen-gymnasiale uddannelser.

Det indgår som en del af ekspertgruppens opdrag at forholde sig til håndteringen af de øvrige gymnasiale uddannelser, dvs. de erhvervsgymnasiale uddannelser.

Ekspertgruppen har haft overvejelser, om hvorvidt de erhvervsgymnasiale uddannelser bør blive omfattet af samme regelsæt som de almen-gymnasiale uddannelser. Ligestillingen af de gymnasiale uddannelser ved gymnasireformen i 2017 og muligheden for at søge forskellige gymnasiale uddannelser i forbindelse med optagelse på en ungdomsuddannelse samt den stigende tendens til krydssøgning ²¹, kan tale for at lade de erhvervsgymnasiale uddannelser blive omfattet af de samme regler som de almen-gymnasiale institutioner. Dette ville også minimere risikoen for, at krydssøgning og strategisk søgning kan undergrave den fordelingsmodel, man politisk måtte beslutte på det almen-gymnasiale område.

Referencegruppens medlemmer har tilkendegivet over for ekspertgruppen, at de finder det hensigtsmæssigt, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af regler om kapacitetsfastsættelse og elevfordeling på lige fod med de almen-gymnasiale uddannelser. Referencegruppen lægger samtidig vægt på, at elevernes uddannelsesvalg skal respekteres, så en ansøger ikke kan blive fordelt til en gymnasial uddannelse, som ikke indgår i ansøgerens prioriterede ønsker.

På den baggrund anbefaler ekspertgruppen, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af samme regulering af kapacitetsfastsættelse og elevfordeling, som skal gælde for det almen-gymnasiale område. Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at elevernes uddannelsesvalg

²¹Ved krydssøgning forstås, at ansøgeren i samme ansøgning søger forskellige gymnasiale uddannelser i prioriteret rækkefølge.

fortsat skal respekteres, så en ansøger ikke bliver optaget på en uddannelse, som ikke indgår i ansøgerens prioriterede ønsker (dvs. blandt 1.-5.).

6.4.4. Profilgymnasier

Almengymnasiale institutioner kan ansøge Børne- og Undervisningsministeriet om at blive godkendt til at have en særlig profil. Almengymnasiale institutioner godkendt til at have en særlig profil har mulighed for, at ansøgers individuelle faglige forudsætninger indgår som fordelingskriterium med højere prioritet end afstanden mellem ansøgerens bopæl og uddannelsesstedet, som er det grundlæggende fordelingsprincip for elever, der søger om optagelse på stx eller hf.

Gymnasier kan godkendes som profilgymnasium, når institutionen har et helt særligt uddannelsesstilbud, tilbuddet omfatter tilbud både inden og uden for rammerne af den almindelige undervisning, og tilbuddet bygger på særlige faglige forudsætninger hos eleverne. Godkendelse som profilgymnasium har således alene betydning for, hvilke ansøgere gymnasiet kan optage, og profilgymnasier er underlagt helt de samme regler for så vidt angår uddannelsernes indhold m.v. som alle andre gymnasier.

På nuværende tidspunkt er fire stx-gymnasier godkendt som profilgymnasier: Sankt Annæ Gymnasium (musik) ikke fastsat udløbsdato, Aurehøj Gymnasium (musik) ikke fastsat udløbsdato, Rysensteen Gymnasium (Global Citizenship) udløber i sommeren 2020, og Frederiksberg Gymnasium (Kompetent medborgerskab) udløber i sommeren 2023.

Ekspertgruppen anbefaler, at det politisk overvejes, om der fremadrettet fortsat skal være mulighed for at blive godkendt til at optage ansøgere på baggrund af en særlig profil. Profilgymnasier har mulighed for at optage elever uden om de generelle fordelingsregler, og profilstatus kan efter ekspertgruppens opfattelse i et vist omfang bruges til, at gymnasiet kan "plukke" udvalgte elevgrupper.

Det er på den baggrund ekspertgruppens opfattelse, at profilgymnasier kan undergrave den eller de elevfordelingsmodeller, som måtte blive besluttet. Ekspertgruppen anbefaler derfor i flere af de opstillede modeller, at det ikke skal være muligt at være profilgymnasium. Ekspertgruppen anbefaler dog, at der gøres en undtagelse for Sankt Annæ Gymnasium, fordi gymnasiet er tilknyttet en grundskoleafdeling med en særlig musik profil. Det anbefales dog i tilknytning hertil, at der bliver fastsat en lav grænse for, hvor stor en andel af eleverne Sankt Annæ Gymnasium kan optage som profilelever.

Skulle man politisk beslutte ikke at ændre i de gymnasiale institutioners mulighed for at være profilgymnasium, anbefaler ekspertgruppen, at profilen klart skal afspejles i de studieretninger og valgfag m.v., som gymnasiet udbyder, og at der sættes en lav grænse for, hvor stor en andel af ansøgerne gymnasiet må optage på baggrund af profilen.

6.4.5. Beslægtede områder

Adgangsforudsætninger til de gymnasiale uddannelser

Spørgsmålet om elevsammensætning og fordeling af elever på de gymnasiale institutioner har nær sammenhæng med, hvor mange og hvilke elever der påbegynder de gymnasiale uddannelser. Adgangsforudsætningerne til de gymnasiale uddannelser er generelt blevet skærpet med virkning fra optag til skoleåret 2019/20, og analyser fra Børne- og Undervisningsministeriet viste, at adgangskravet i særlig grad forventedes at ville berøre elever med udenlandsk herkomst, da denne elevgruppe generelt opnår lavere karakterer i grundskolen. Disse analyser er dog baseret på historiske data fra før adgangskravets ikrafttrædelse. Der foreligger endnu ikke data og analyser for den egentlige betydning af adgangskravet for sommertilgangen 2019, herunder for afdelingernes elevsammensætning. Ekspertgruppen anbefaler, at man i de politiske drøftelser om fremtidige elevfordelingsmodeller inddrager viden om effekterne af de nye adgangsforudsætninger.

Målsætning om øget søgning til erhvervsuddannelser

Ud over adgangsforudsætningerne til de gymnasiale uddannelser kan den politiske målsætning om at få flere unge til at vælge en erhvervsuddannelse få betydning for elevsammensætningen på de gymnasiale institutioner/afdelinger.²²

Private gymnasier

Ekspertgruppen har ikke inddraget private gymnasiale institutioner i analysen, da dette ikke indgår i kommissoriet. Ekspertgruppen gør dog opmærksom på, at nogle af de elevfordelingsmodeller, som beskrives i rapporten, muligvis kan føre til etableringen af nye private gymnasier eller øget søgning til eksisterende private gymnasier. En distriktsmodel vil efter ekspertgruppens vurdering i højere grad end en klyngemodel kunne anspore til en øget søgning mod private gymnasier. Ekspertgruppen har imidlertid ikke foretaget nærmere analyser heraf.

Opretholdelse af udbud i udkanten

Nogle institutioner/afdelinger kan have for få elever i forhold til en fastlagt minimumskapacitet fx i udkantsområder, jf. afsnit 6.4. Ekspertgruppen anbefaler, at man ser på alternative muligheder for at bevare et udbud i udkantsområder, fx at sådanne institutioner/afdelinger får mulighed for også at udbyde andre uddannelser, og at man ser på anvendelse af fusioner. Stillingtagen hertil ligger imidlertid uden for ekspertgruppens opdrag, og ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at man politisk forholder sig til dette i forbindelse med eftersyn af institutionsudviklingen.

²² Målsætningen er, at mindst 25 procent skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse i 2020. Andelen skal op på min. 30 procent i 2025.

7 Fordelingsmodeller i sammenlignelige lande

Ekspertgruppen har anmodet de relevante myndigheder i Norge, Sverige, Finland og Holland om oplysninger om landenes modeller for fordeling af elever til de gymnasiale institutioner og uddannelser. Gennemgangen neden for er baseret på de oplysninger, landene har givet til ekspertgruppen, samt på oplysninger fra Eurydice.²³

7.1. Norge

Fordelingsregler og kapacitetsstyring

Elever, som har fuldført grundskolen eller tilsvarende uddannelse, har efter ansøgning ret til tre års gymnasieuddannelse med optagelse på ét af tre alternative uddannelsesprogrammer af ialt tre års varighed. De norske amtskommuner (fylkeskommuner) bestemmer, hvordan gymnasiernes optag dimensioneres.

Optagelseskompetencen ligger hos hjemkommunen, der først skal optage studerende med en særlig fortrinsret, hvilket omfatter ansøgere med særlige behov og med ret til specialundervisning. Ved pladsmangel skal ansøgerne derefter fordeles efter pointsum baseret på karakterer, hvor ansøgere med den højeste pointsum optages først. Hvis flere ansøgere står lige, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning.

Hovedreglen for pointberegningen er, at alle standpunktskarakterer (på en skala fra 1 til 6, hvor 6 er den bedste karakter) og eksamenskarakterer skal lægges til grund. Ved omregning til point i fagene anvendes følgende fremgangsmåde: Hver af talkaraktererne fra grundskolen får en tilsvarende pointværdi og skal tælle med sine respektive talværdier. Det samlede pointtal for karaktererne bliver et udregnet gennemsnit (med to decimaler) ganget med 10. Der findes enkelte særregler, bla. om karakterer, som kan undtages fra gennemsnitsberegningen.

Det norske undervisningsministerium har endvidere oplyst, at der på bestemte skoler er en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst, hvilket især gælder for større byer, hvor der også er boligsegregering. Det oplyses derudover, at det karakterbaserede optag også bidrager til en skæv fordeling i forhold til herkomst, fx i Oslo.

²³ Eurydice er et informationsnetværk i EU, som arbejder for at øge forståelsen og gennemsigtigheden af uddannelses-systemer og -politikker i Europa.

7.2. Sverige

Fordelingsregler og kapacitetsstyring

Eleverne i Sverige kan søge om optagelse på det gymnasium, de ønsker, men de er ikke garanteret en plads. Optagelseskompetencen ligger hos hjemkommunen, og de ansøgere, der har bopæl i kommunen eller inden for uddannelsesområdet, optages først. Der er ingen central styring af gymnasiernes optagekapacitet.

Er et gymnasium overansøgt, fordeles ansøgerne efter karakterer. Ansøgernes fortrinsret bestemmes af en meritværdi. Meritværdien består af summen af elevens 16 bedste afsluttende karakterer. Det er særligt i forbindelse med optagelse til de meget attraktive gymnasier i Stockholm, Göteborg og Malmø, at karakterer spiller en rolle. Der anvendes ingen kvoter eller kriterier til at fordele elever med udenlandsk herkomst.

Det svenske undervisningsministerium har oplyst, at problemerne med skolesegregering også forekommer i Sverige, og at fænomenet hænger tæt sammen med boligsegregering. De oplyser endvidere, at det frie skolevalg i visse tilfælde har den konsekvens, at fagligt stærke elever flytter fra gymnasier i områder med høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst, hvilket skaber en skæv niveaufordeling.

7.3. Finland

Fordelingsregler og kapacitetsstyring

Elever, som har gennemført grundskolen, kan søge ind på alle gymnasier i landet. Eleverne kan ansøge om optagelse på op til fem skoler, i prioriteret rækkefølge.

Uddannelsesinstitutionen udvælger eleverne på baggrund af karakterer fra grundskolen, som omregnes til point. Afhængig af elevens grundskolekarakterer og andre kriterier tilbydes eleven en plads på det gymnasium højest på listen, hvor optagelseskriterierne er opfyldt. De ansøgere, som har flest point, optages først. Har flere ansøgere samme antal point, optages ansøgerne ved lodtrækning.

Konkret optages eleverne efter et pointsystem på basis af et "middeltal," bestående af karaktererne i de enkelte fag, hvor maksimum for antal tildelte point er 10.

Gymnasierne kan desuden individuelt fastætte særlige "adgangs- eller egnethedsprøver". Point for disse prøver kan højst udgøre halvdelen af det maksimale antal point. Desuden kan gymnasiet fastsætte en nedre grænse for antal point for adgangsprøven, hvilket betyder, at en ansøger, som ikke når over denne grænse, ikke kan blive optaget, selv om hans eller hendes totale antal point i øvrigt skulle berettig hertil. Gymnasierne kan desuden vægte anden uddannelse, fritidsinteresser eller andre tillægspræstationer ved optagelsen, dog med højst halvdelen af det maksimale antal point.

Det finske undervisningsministerium har oplyst, at der ikke er central styring med gymnasiernes optagekapacitet.

7.4. Holland

Fordelingsregler og kapacitetsstyring

Holland har ingen formelle kriterier for fordelingen af elever til gymnasiet. Eleverne kan søge om optagelse på det gymnasium, de ønsker. Efter grundskolen bliver eleverne vejledt til at begynde på en erhvervsuddannelse eller en gymnasial uddannelse. På baggrund af vejledningen kan eleverne og deres forældre frit søge om optagelse på enhver skole af denne type. I nogle byer, f.eks. Amsterdam, er nogle skoler så populære, at skolerne foretager en fordeling. I 2017 blev 85 procent af eleverne i Amsterdam optaget på deres 1. prioritet.

Det hollandske undervisningsministerium har oplyst, at kommunerne spiller en væsentlig rolle i reguleringen af gymnasiernes kapacitet, men at de ikke er direkte ansvarlige for at fastsætte begrænsninger for skolernes optagekapacitet. Det oplyses derudover, at det varierer fra kommune til kommune, hvordan kapacitetsproblemer håndteres.

Det hollandske undervisningsministerium har endvidere oplyst, at det frie skolevalg i nogle byer fører til mere etnisk segregering, hvilket drøftes politisk.

7.5. Samlet vurdering

Samlet set peger erfaringerne fra Norge, Sverige, Finland og Holland ikke på en specifik model for fordeling af elever på de gymnasiale institutioner og uddannelser, der kan tjene som inspiration i forhold til de danske udfordringer. Eksempelvis tyder det ikke på, at en fordeling efter karakterer i Norge og Sverige har løst udfordringer forbundet med en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst.

8 Mulige modeller for elevfordeling

8.1. Generelle overvejelser om elevfordelingsmodeller

Ekspertgruppens generelle overvejelser og afvejninger i forhold til mulige elevfordelingsmodeller fremgår af kapitel 4. De konkrete elevfordelingsmodeller, som ekspertgruppen har valgt at fokusere på, er beskrevet nærmere i afsnit 8.2. - 8.6.

Der er foretaget en indledende juridisk vurdering af de skitserede modellers forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den endelige juridiske vurdering vil afhænge af den nærmere udformning af de skitserede modeller.

Den juridiske vurdering koncentrerer sig navnlig om forholdet til artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Ifølge denne bestemmelse skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Bestemmelsen har ikke karakter af et generelt forbud mod diskrimination, men gælder alene inden for områder, der er omfattet af konventionens øvrige bestemmelser eller protokoller. Opstilling af elevfordelingsregler, der bygger på visse kriterier, herunder herkomst, skal overvejes i forhold til EMRK artikel 14 i kombination med artikel 2 i første tillægsprotokol om retten til uddannelse.

Bestemmelsen indebærer samlet set, at det vil være muligt at opstille kriterier for elevfordeling på de almenGYmnasiale uddannelser, der fører til forskelsbehandling, hvis forskelsbehandlingen er objektivt og sagligt begrundet. I forbindelse med denne vurdering vil det være afgørende, om der på et fagligt grundlag kan peges på saglige begrundelser for de påtænkte fordelingsregler og på, at reglerne udgør et proportionalt middel til at forfølge dette formål. Der kan herom uddybende anføres følgende:

EMRK artikel 14 indeholder efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (Domstolen) praksis et forbud mod usaglig forskelsbehandling, der indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens. Bestemmelsen omfatter både direkte og indirekte diskrimination.

Det følger videre af Domstolens praksis, at en forskelsbehandling er diskriminatorisk – og dermed i strid med artikel 14 – hvis den ikke er objektivt og sagligt begrundet. Heri ligger omvendt, at forskelsbehandling er lovlig, hvis den varetager et anerkendelsesværdigt formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret.

Domstolen indrømmer konventionsstaterne en vis skønsmargin ved vurderingen af, om og i hvilket omfang forskelsbehandling i ellers sammenlignelige situationer kan begrundes. Omfanget af denne skønsmargin varierer afhængigt af de nærmere omstændigheder, emneområdet og baggrunden.

Domstolen har bl.a. fastslået, at staterne – når det drejer sig om generel økonomisk politik og samfundsmæssige forhold – må indrømmes en bred skønsmargin, jf. f.eks. dom af 12. april 2006, *Stec m.fl. mod Storbritannien*.

Derimod kræves der meget vægtige grunde, for at Domstolen ville kunne anse forskelsbehandling alene på grundlag af nationalitet for forenelig med EMRK, jf. f.eks. dom af 16. september 1996, *Gaygusuz mod Østrig*. I bl.a. dom af 24. maj 2017, *Biao mod Danmark*, har Domstolen endvidere fastslået, at ingen forskelsbehandling baseret alene eller i afgørende grad på en persons etniske oprindelse kan begrundes i et nutidigt demokratisk samfund, og at der må anføres tvingende eller meget tungtvejende grunde for at begrunde indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnisk oprindelse.

Herkomst er et kriterium, der tager udgangspunkt i nationalitet og fødested. Kriteriet fødested i udlandet vil efter Domstolens afgørelse i *Biao*-dommen være indirekte forskelsbehandling på grundlag af etnicitet. Forskelsbehandling på baggrund af herkomst vil derfor kræve, at der kan peges på meget tungtvejende grunde for forskelsbehandlingen.

Der er med udgangspunkt i de analyser, som ekspertgruppen lægger til grund, ikke påvist en sammenhæng mellem andelen af elever med udenlandsk herkomst og et konkret problem. Det er således eksempelvis oplyst, at en analyse foretaget af sekretariatet for ekspertgruppen viser, at der ikke er en statistisk signifikant sammenhæng mellem koncentrationen af elever med udenlandsk herkomst og elevernes faglige resultater og fuldførelse. På det foreliggende grundlag er det derfor vurderingen, at herkomst ikke kan indgå i vurderingen af, om der er behov for at fastsætte særlige fordelingskriterier.

Det er desuden vurderingen, at der ikke i almindelighed vil kunne peges på så tungtvejende grunde, som Domstolen kræver, for at fordele elever med henvisning til deres herkomst. Det bemærkes i den forbindelse, at hensynet til at fordele elever med henvisning til deres herkomst ikke i sig selv vurderes at kunne udgøre et formål, der efter Domstolens praksis vil blive anset for et sagligt formål, der kan begrunde en sådan forskelsbehandling.

Samlet set er det således vurderingen, at der ikke inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser vil kunne indføres en ordning, hvorefter ansøgere til de almenGYmnasiale uddannelser fordeles med henvisning til den enkelte ansøgers herkomst.

8.2. Distriktsmodel

8.2.1. Overordnet om distriktsmodellen med én afdeling - ét distrikt

I en distriktsmodel får alle afdelinger²⁴ fastsat et geografisk område/distrikt, så det forventede antal elever i distriktet og gymnasiets kapacitet stemmer overens. Ansøgere, som har bopæl i distriktet på søgetidspunktet, har ret til at blive optaget på distriktsafdelingen forudsat, at de opfylder adgangsforudsætningerne.

Distrikterne skal fastlægges, så de geografisk dækker hele landet, og bør fastsættes, så de som udgangspunkt udgør et så naturligt geografisk område som muligt. Derudover fastsættes en kapacitet for den enkelte afdeling med henblik på at sikre, at alle afdelinger har et tilstrækkeligt elevgrundlag, herunder udkantsgymnasier. I de områder, hvor det er relevant, skal distrikterne fastsættes, så de omfatter en blanding af almene boliger og ejerboliger. Hensigten med at have forskellige boligformer i distriktet er, at det vurderes at kunne bidrage til en mere blandet elevsammensætning, herunder i forhold til fx socioøkonomisk baggrund og herkomst.

Ekspertgruppen vurderer, at der i forbindelse med fastsættelse af de konkrete distrikter skal tages mest muligt hensyn til, at eleverne ikke får for lang afstand til distriktsafdelingen.

Ekspertgruppen har overvejet, om der skal være mulighed for at søge ind på en anden afdeling end distriktsafdelingen. Med henblik på at styrke ansøgernes indflydelse på, hvilken afdeling de bliver optaget på, anbefaler ekspertgruppen, at der etableres mulighed for at søge andre afdelinger end distriktsafdelingen. Som konsekvens af en stram kapacitetsstyring, jf. nærmere nedenfor, er det imidlertid forventningen, at det kun undtagelsesvist vil være muligt at få plads på en anden afdeling end distriktsafdelingen.

Modellen vil således minde om de nuværende skoledistrikter kombineret med frit skolevalg på grundskoleområdet. Modellen med, at der inden for et geografisk område er ret og pligt til at optage ansøgere, som har bopæl inden for det geografiske område, kendes også fra institutioner med forberedende grunduddannelse (FGU).²⁵

Ekspertgruppen foreslår, at alle ansøgere skal have mulighed for at søge andre afdelinger end distriktsafdelingen, og denne mulighed er således uafhængig af, hvilke studieretninger og valgfag m.v. afdelingerne udbyder. Har en gymnasial afdeling ledige pladser efter at have optaget egne distriktselever, og afdelingen har flere ansøgere, end antallet af ledige pladser, foreslår ekspertgruppen, at det afgøres på baggrund af afstanden mellem ansøgernes bopæl og afdelingen, hvilke af eleverne der bor uden for distriktet, der kan optages på de overskydende pladser. Det ligger bedst i forlængelse af naturlige distrikter, at de ansøgere, som bor nærmest på afdelingen, optages på de overskydende pladser.

²⁴ Med afdeling forstås ét uddannelsesudbud. En institution kan dermed rumme flere afdelinger.

²⁵ Der er oprettet 27 FGU-institutioner med 88 skoler. Hver af de 27 FGU-institutioner har et geografisk dækningsområde bestående af et antal kommuner. Institutionen har en udbudspligt i dækningsområdet og en pligt til at optage alle målgruppevurderede elever med hjemsted i dækningsområdet. Som udgangspunkt optages den unge på den FGU-institution, som kommunen er tilknyttet. Den unge kan anmode om at blive optaget på en anden institution, fx hvis den geografisk eller transportmæssigt ligger tættere på den unges bopæl. En FGU-institution i et andet dækningsområde kan optage eleven, hvis de har plads.

Ekspertgruppen foreslår endvidere, at en ansøger fortsat skal kunne søge forskellige gymnasiale uddannelser i samme ansøgningsrunde (krydssøgning) fx stx som førsteprioritet og htx som anden prioritet. Det vil dog alene blive aktuelt at tildele eleven sin anden prioritet, hvis førsteprioriteten ikke er distriktsafdelingen, da eleven vil have ret til en plads på denne.

Ansøgere til særlige forløb eller med særlige forhold

Efter gældende regler kan institutioner/afdelinger forlods optage omgængere, elever på orlov, ansøgere til pre-IB, ansøgere til ASF-forløb, eliteidrætsudøvere samt ansøgere til 3- og 4-årige forløb i forbindelse med Team Danmark-elever, MGK-elever, eller elever til hf tilrettelagt i kombination med en landbrugs- eller søfartsuddannelse.

Ansøgere til sådanne tilbud bør efter ekspertgruppens vurdering også under en distriktsmodel have mulighed for at blive optaget på en afdeling, som udbyder sådanne tilbud, selv om ansøgerne hører til en anden distriktsafdeling. Der vil være tale om et fåtal af elever, og afdelingen, som får mulighed for at optage sådanne elever, vil derudover fortsat fungere som en distriktsafdeling.

Tilsvarende anbefaler ekspertgruppen, at der i en distriktsmodel bør være mulighed for, at en ansøger med et handicap kan blive optaget på en anden afdeling end distriktsafdelingen, hvis dette er mere hensigtsmæssigt i forhold til det pågældende handicap.

Ekspertgruppen er opmærksomme på, at otte offentlige institutioner / afdelinger har tilknyttet kostafdeling. Ekspertgruppen anbefaler, at disse indgår i den samlede kapacitetsfastsættelse, men at optag af elever efter en distriktsmodel sker fraregnet de pladser, der tildeles kostelever med selvstændige optagelseskrav.

8.2.2. Omfattede uddannelser

Som det fremgår af afsnit 6.4.3. anbefaler ekspertgruppen, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af de samme regler om kapacitetsfastsættelse og elevfordeling, som de almen-gymnasiale uddannelser. Baggrunden for anbefalingen er bl.a., at der gennem de senere år har været en stigning i krydssøgningen mellem de gymnasiale uddannelser, og at det ville kunne undergrave den fordelingsmodel, som måtte blive besluttet på det almengymnasiale område, hvis det erhvervsgymnasiale område ikke bliver omfattet af samme regulering.

Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse heraf, at alle de gymnasiale uddannelser – stx, hhx, htx og hf – bliver omfattet af en distriktsmodel. Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at elevernes uddannelsesvalg skal respekteres, så en ansøger ikke bliver optaget på en uddannelse, som ikke indgår i ansøgerens prioriterede ønsker, bare fordi ansøgeren har bopæl et bestemt sted.

På den baggrund, og fordi institutionslandskabet er væsentligt forskelligt²⁶ for de fire gymnasiale uddannelser, er det ekspertgruppens vurdering, at der skal tegnes et landkort med distrikter for hver af de gymnasiale uddannelser (det vil sige i alt fire distriktslandkort).

²⁶ Der er markant færre institutioner med erhvervsgymnasiale uddannelser end institutioner med stx. Der var i 2018 således 125 stx-afdelinger, 63 hhx-afdelinger og 54 htx-afdelinger.

8.2.3. Afvigelser fra distrikterne

Gymnasier med særlige forhold

Efter de gældende regler kan gymnasiale institutioner, som udbyder treårige gymnasiale uddannelser, som hovedregel kun udbyde de studieretninger, som fremgår af bilag 1 i lov om de gymnasiale uddannelser. Gymnasier, som har et særligt uddannelsesmiljø eller en bestemt faglig ekspertise, kan dog blive godkendt til at kunne udbyde en *lokal* studieretning.²⁷ Det er en betingelse herfor, at der i studieretningen indgår studieretningsfag, som i antal og niveau svarer til principperne bag studieretningerne i lovens bilag 1, som har gode muligheder for fagligt samspil, og som kan give direkte adgang til relevante videregående uddannelser.

Ekspertgruppen anbefaler, at afdelinger, som er godkendt til at udbyde lokale studieretninger, fx med Idræt B, ikke skal have en særlig mulighed for at optage ansøgere, som ikke har bopæl i distriktet, med henvisning til de lokale studieretninger.

Der er enkelte *særlige* studieretninger²⁸ på stx, som kun udbydes på et begrænset antal stx-afdelinger, fx Latin A og Græsk A. Efter gældende regler kan fordelingsudvalget tage med i elevfordelingen, hvis en elev har tilkendegivet, at man ønsker en sådan sjælden studieretning, så elevens optagelse på afdelingen gives højere prioritet end afstandskriteriet. Ekspertgruppen anbefaler, at det i en distriktsmodel skal være muligt forlods at optage ansøgere til en sådan sjældent udbudt studieretning. Dette gælder både for ansøgere med bopæl i distriktet og ansøgere med bopæl uden for distriktet. For at hindre, at dette kan blive en smutvej til optagelse på en specifik afdeling i eller uden for distriktet, anbefales det, at ansøgere, som ønsker en sjælden studieretning, bliver bundet til studieretningen i det omfang, studieretningen bliver oprettet. Et skifte skal dog stadig være muligt, hvis det er begrundet i faglige eller pædagogiske hensyn, fx af trivselsmæssige årsager. Det vil således forudsætte en konkret vurdering i forhold til den enkelte elev og dialog med rektor på den institution, hvor eleven påbegyndte uddannelsen.

I eksemplerne i afsnit 8.2.4. er der ikke taget højde for muligheden for optag af ansøgere uden for distriktet.

Profilgymnasier

Det er ekspertgruppens opfattelse, at profilgymnasier kan undergrave en distriktsmodel. Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at det ikke i en distriktsmodel skal være muligt at være profilgymnasium. Ekspertgruppen anbefaler dog, at der gøres en undtagelse for Sankt Annæ Gymnasium, fordi gymnasiet er tilknyttet en grundskoleafdeling med en musikprofil. Det anbefales dog samtidig, at der bliver fastsat en lav grænse for, hvor stor en andel af eleverne Sankt Annæ Gymnasium kan optage som profilelever.

Det skal understreges, at der alene er tale om eksempler, og at distrikterne vil kunne fastsættes på flere forskellige måder. I eksemplerne er der ikke taget højde for muligheden for optag af

²⁷ For gymnasier med et særligt uddannelsesmiljø eller en bestemt faglig ekspertise er der mulighed for at søge om at udbyde andre studieretninger end de centralt fastsatte studieretninger. Disse benævnes lokale studieretninger.

²⁸ Særlige studieretninger er centralt fastsatte studieretninger, der udbydes i begrænset omfang, og derfor har en særlig status.

ansøgere uden for distriktet eller optag af ansøgere til særlige forløb eller med særlige forhold jf. afsnit 8.2.1.

Skulle man politisk beslutte ikke at ændre i de gymnasiale institutioners mulighed for at være profilgymnasium, anbefaler ekspertgruppen, at profilgymnasierne skal kunne optage ansøgere på baggrund af profilen, men at der sættes en lav grænse for andelen af profilelever. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.4.4. om profilgymnasier.

8.2.4. Eksempler på distrikter i udvalgte geografiske områder

Ekspertgruppen har udarbejdet eksempler på mulige distrikter på stx, hhx og htx i udvalgte dele af landet. Eksemplerne er udarbejdet med udgangspunkt i ansøgere og tilgæede elever til skoleåret 2018/19, og på baggrund af de beskrevne rammer for fastsættelse af distrikter, herunder at de omfatter en blanding af almene boliger og ejerboliger. I eksemplerne er der ikke taget højde for muligheden for optag af ansøgere uden for distriktet eller optag af ansøgere til særlige forløb eller med særlige forhold jf. afsnit 8.2.1.

Det er væsentligt at bemærke, at der alene er tale om eksempler på distrikter, og at distrikter vil kunne fastsættes på mange forskellige måder. Der er også en vis usikkerhed forbundet med distrikterne på grund af tilgængeligheden af data. Der er endvidere taget udgangspunkt i første-prioritetsansøgere i forbindelse med konstruering af eksemplerne, og der vil være nogle af ansøgerne, som af den ene eller anden grund alligevel ikke er blevet optaget på en stx-afdeling.

Ekspertgruppen har alene forsøgt at belyse, om det vil være muligt at fastsætte distrikter ud fra de skitserede kriterier, som er egnede til at løse udfordringer forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst og udkantsproblemstillinger, jf. kapitel 5.

For alle de nævnte eksempler gælder det, at distrikternes sammensætning baseret på boligformer giver en blandet elevsammensætning. Der er ikke tale om samme fordeling mellem elever fra almene boliger og ejerboliger på alle distriktsafdelingerne, men det er tilstræbt, at ingen distriktsafdelinger får en høj eller meget høj andel af elever fra almene boliger.

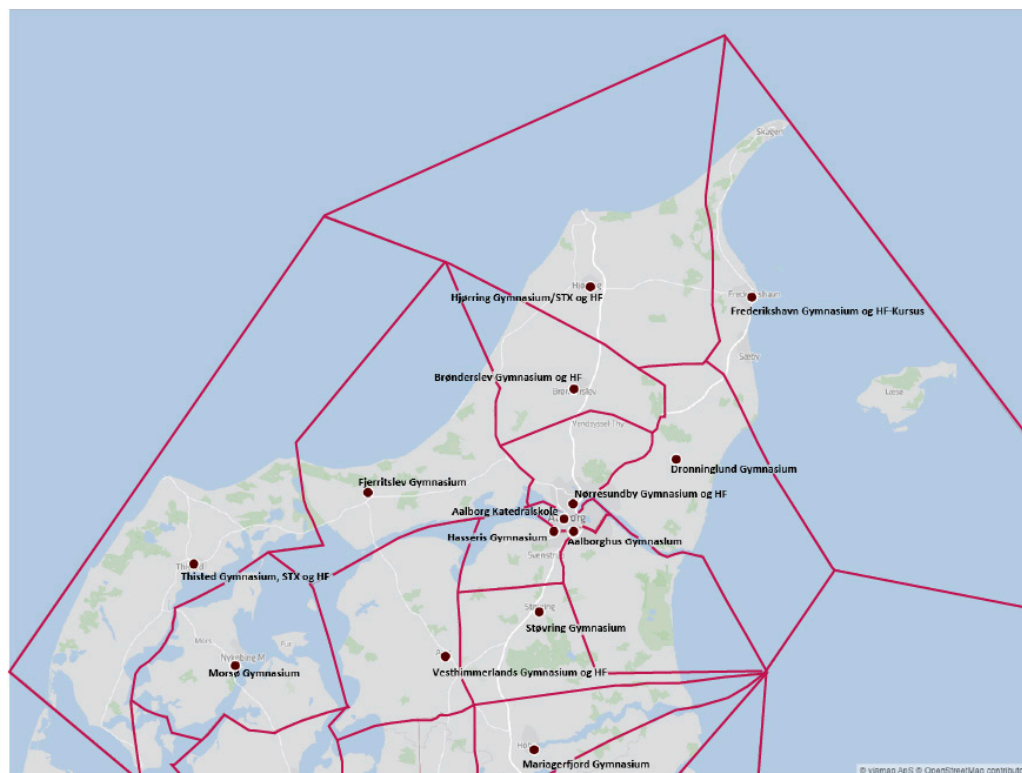
Distrikternes sammensætning giver endvidere en blandet elevsammensætning i forhold til herkomst. Der er ikke tale om samme fordeling mellem elever med udenlandsk herkomst og dansk herkomst på alle distriktsafdelingerne.

Eksempler på distrikter på stx, hhx og htx i udvalgte dele af landet fremgår af bilag 5-7. Nedenstående billeder viser udvalgte eksempler fra bilagene.

Stx

Eksempel Nordjylland, stx

Nordjylland:



Aalborgområdet:



I foregående billeder ses eksempel på distrikter med udgangspunkt i ansøgernes boligformer for de stx-afdelinger, som i dag indgår i fordelingsudvalg Nordjylland. De foreslåede distrikter følger ikke fuldt ud regionsgrænsen mellem Region Nordjylland og Region Midtjylland.

Alle distriktsafdelingerne vil med de pågældende distrikter få en kapacitet svarende til mindst tre stx-spor.²⁹

I de skitserede distrikter vil der for én ud af de 14 afdelinger være tale om en nedgang i elevtallet svarende til ca. tre spor³⁰ i forhold til tilgangen for 2018. Derudover vil én afdeling have en nedgang i antallet af elever svarende til ca. et spor. Én afdeling vil have en stigning i antallet af elever svarende til ca. et spor, mens der ikke vil være tale om store forskydninger for de øvrige afdelinger.

For de skitserede distrikter, som er baseret på en jævn sammensætning i forhold til boligformer, ses et spænd mellem 1 og 20 procent af elever, der bor i almene boliger. Heraf fire distriktsafdelinger med en andel mellem 10 og 20 procent af elever, som bor i almene boliger.

De skitserede distrikter giver følgende fordeling i forhold til elevernes herkomst: På de i alt 14 afdelinger ligger andelen af elever med udenlandsk herkomst med et spænd fra 2 til 18 procent. Heraf har fire distriktsafdelinger en andel over 10 procent.

Med udgangspunkt i førsteprioritetsansøgningerne i 2018 vil der være:

- To distriktsafdelinger, hvor 90-100 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Én distriktsafdeling, hvor 80-90 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Fem distriktsafdelinger, hvor 70-80 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Tre distriktsafdelinger, hvor 60-70 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Tre distriktsafdelinger, hvor 40-50 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.

Disse tal viser situationen med udgangspunkt i den foreslåede distriktsløsning, herunder den strammere kapacitetsstyring.

²⁹ Et spor er beregnet ud fra ca. 28 elever, jf. størrelsen på det fleksible klasseloft.

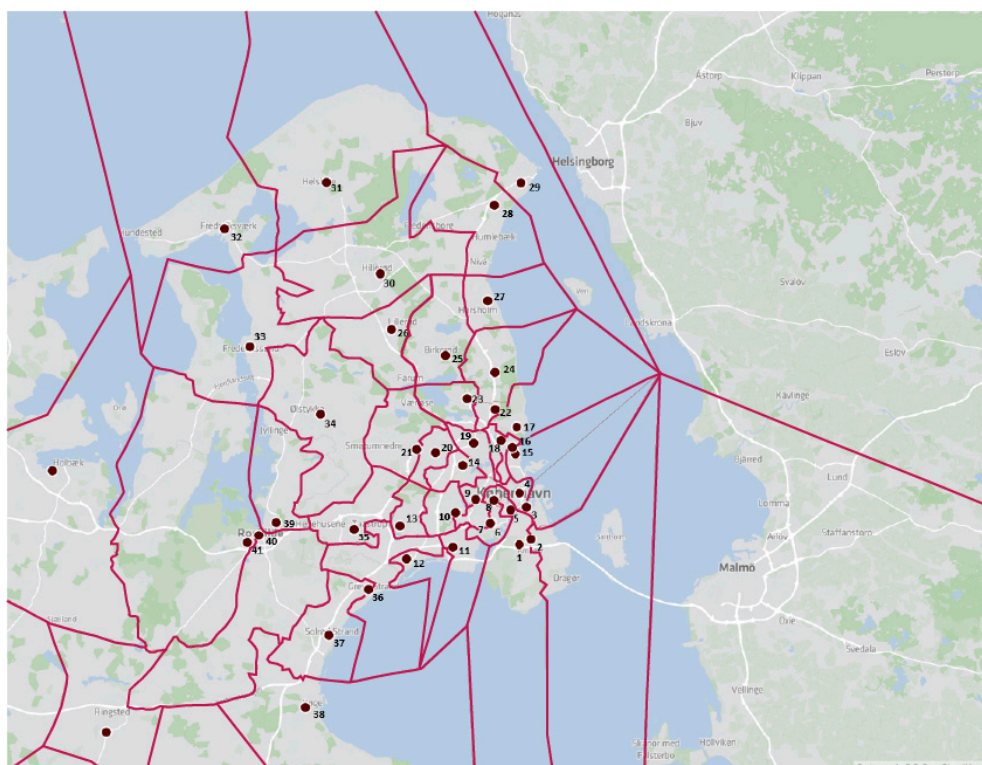
³⁰ Ekspertgruppen vurderer, at der kan være behov for en overgangsordning ved nedbringelse af overkapaciteten, som kan ramme nogle institutioner hårdt.

Til sammenligning fik 98 procent af førsteprioritetsansøgerne til stx i 2018 i Region Nordjylland opfyldt deres førsteprioritetsønske (baseret på data fra Danske Regioner) efter de nugældende kapacitetsregler.³¹

I de skitserede distrikter vil omkring 17 procent af eleverne få over en times transporttid. Ekspertgruppen har ikke kendskab til, hvor stor en andel af eleverne der i dag har over en times transporttid.

Eksempel Storkøbenhavn og Københavns Vestegn, stx

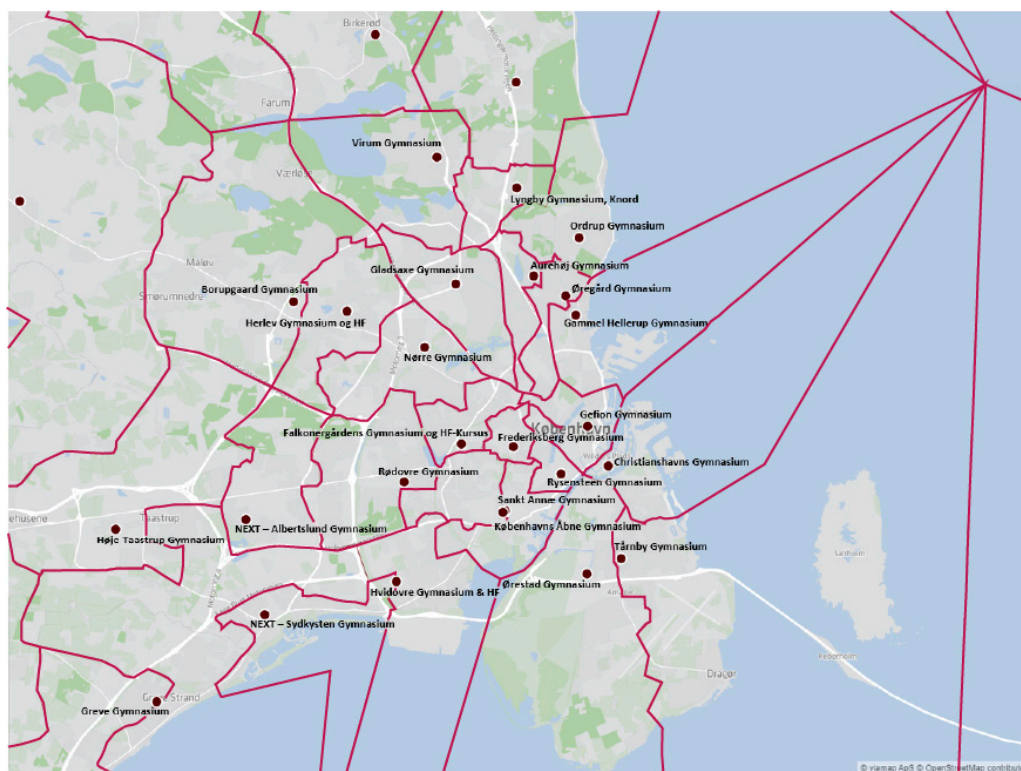
København & Omegn:



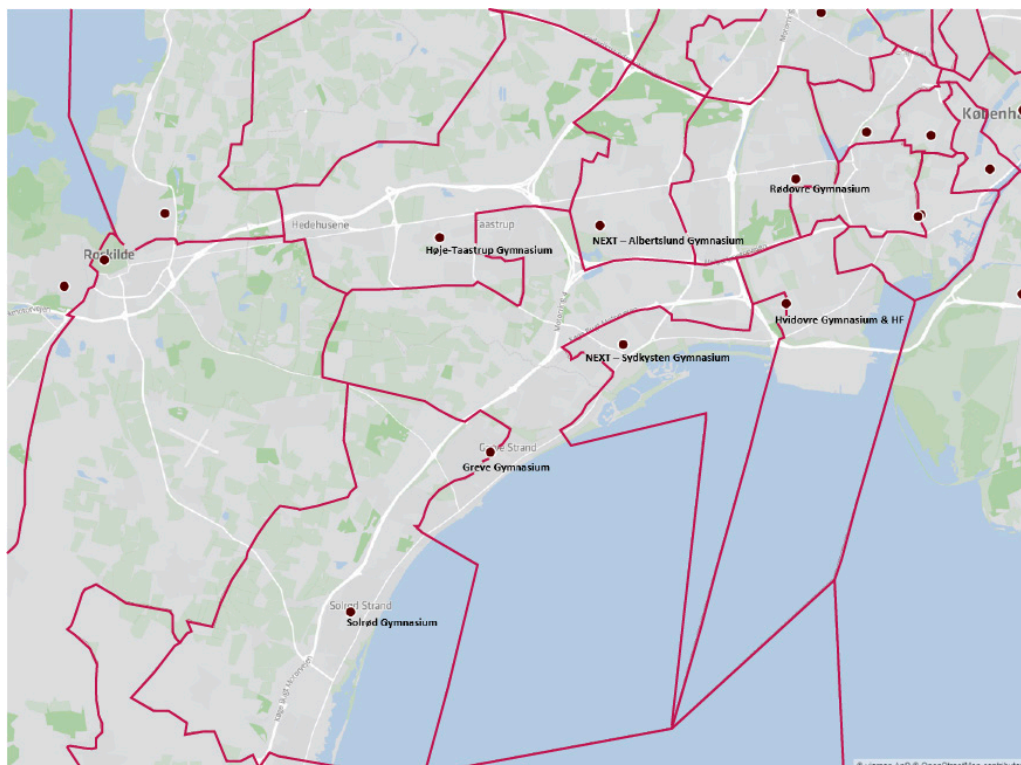
1) Ørestad Gymnasium 2) Tårnby Gymnasium 3) Christianshavn Gymnasium 4) Gefion Gymnasium 5) Rysensteen Gymnasium 6) Sankt Annæ Gymnasium 7) Københavns Åbne Gymnasium 8) Frederiksberg Gymnasium 9) Falkoner-gårdens Gymnasium og HF-Kursus 10) Rødovre Gymnasium 11) Hvidovre Gymnasium & HF 12) NEXT – Sydvestkysten Gymnasium 13) NEXT – Albertslund Gymnasium 14) Nørre Gymnasium 15) Gammel Hellerup Gymnasium 16) Øre-gård Gymnasium 17) Ørdrup Gymnasium 18) Aurehøj Gymnasium 19) Gladsaxe Gymnasium 20) Herlev Gymnasium og HF 21) Borupgaard Gymnasium 22) Lyngby Gymnasium, Knord 23) Virum Gymnasium 24) Nærum Gymnasium 25) Birkerød Gymnasium HF IB & Kostskole 26) Allerød Gymnasium 27) Rungsted Gymnasium 28) Espergærde Gymna-sium og HF 29) Helsingør Gymnasium 30) Frederiksborg Gymnasium og HF 31) Gribskov Gymnasium 32) Frederiks-værk Gymnasium og HF 33) Frederikssund Gymnasium 34) Egedal Gymnasium & HF 35) Høje-Taastrup Gymnasium 36) Greve Gymnasium 37) Solrød Gymnasium 38) Køge Gymnasium 39) Himmelvej Gymnasium 40) Roskilde Gymna-sium 41) Roskilde Katedralskole.

31 Det skal bemærkes, at der ikke i dag er "frit valg" af gymnasial afdeling i den betydning, at eleverne frit kan vælge, hvilken afdeling de optages på. I dag kan eleverne tilkendegive, hvilken gymnasial afdeling de ønsker at blive optaget på, men de har ikke krav på at blive optaget på en bestemt afdeling, da der fx for overansøgte almen-gymnasiale afdelinger er et afstandskriterium. Det skal ligeledes bemærkes, at der i denne sammenhæng ikke er taget højde for en evt. strategisk adfærd hos ansøgerne i forhold til prioritering mellem gymnasier. Førsteprioritetsønsker er således ikke nødvendigvis udtryk for elevernes egentlige og ægte præferencer.

Storkøbenhavn:



Vest for København:



I ovenstående billeder ses eksempel på distrikter med udgangspunkt i ansøgernes boligform for de stx-afdelinger, som ligger i København og omegn.

Det er en udfordring i forhold til fastsættelse af distrikter i området, at der i større områder i og omkring København, og særligt på Københavns vestegn, bor en forholdsvis høj andel af elever i almene boliger. Dette er baggrunden for, at distrikterne særligt på Københavns vestegn ikke fuldstændig følger et naturligt geografisk område set i forhold til de enkelte afdelinger.

Alle distriktsafdelingerne i København og omegn vil med de pågældende distrikter få en kapacitet svarende til mindst tre stx-spor.

I de skitserede distrikter vil der for to ud af de 40 afdelinger være tale om en nedgang i elevtallet svarende til henholdsvis ca. fire og fem spor i forhold til tilgangen for 2018. Yderligere to afdelinger vil have en nedgang i elevtallet svarende til ca. to spor, og fire afdelinger vil have en nedgang svarende til ca. et spor.³² Fire afdelinger vil have en stigning i antallet af elever svarende til ca. tre spor. Derudover vil otte afdelinger have en stigning i antallet af elever svarende til henholdsvis ca. et og to spor, mens der ikke vil være tale om store forskydninger for de øvrige afdelinger.

For de skitserede distrikter, som er baseret på en jævn sammensætning i forhold til boligformer, ses et spænd mellem 2 og 44 procent af elever, der bor i almene boliger. Heraf fire distriktsafdelinger med en andel mellem 20 og 30 procent, ti distriktsafdelinger med en andel mellem 30 og 40 procent, og tre distriktsafdelinger med en andel over 40 procent af elever, som bor i almene boliger.

De skitserede distrikter giver følgende fordeling i forhold til elevernes herkomst: På de i alt 40 distriktsafdelinger ligger andelen af elever med udenlandsk herkomst med et relativt stort spænd fra 2 til 40 procent. Heraf har fire distriktsafdelinger en andel mellem 30 og 40 procent, og en afdeling har en andel på 40 procent.

Med udgangspunkt i førsteprioritetsansøgningerne i 2018 vil der være:

- Fire distriktsafdelinger, hvor 70-80 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Fem distriktsafdelinger, hvor 60-70 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Otte distriktsafdelinger, hvor 50-60 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Ti distriktsafdelinger, hvor 40-50 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Tre distriktsafdelinger, hvor 30-40 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.

³² Ekspertgruppen vurderer, at der kan være behov for en overgangsordning ved nedbringelse af overkapaciteten, som kan ramme nogle institutioner hårdt

- To distriktsafdelinger, hvor 20-30 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Fem distriktsafdelinger, hvor 10-20 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.
- Tre distriktsafdelinger, hvor 0-10 procent af ansøgerne ville have fået opfyldt deres førsteprioritetsønske.

Disse tal viser situationen med udgangspunkt i den foreslåede distriktsløsning, herunder den strammere kapacitetsstyring.

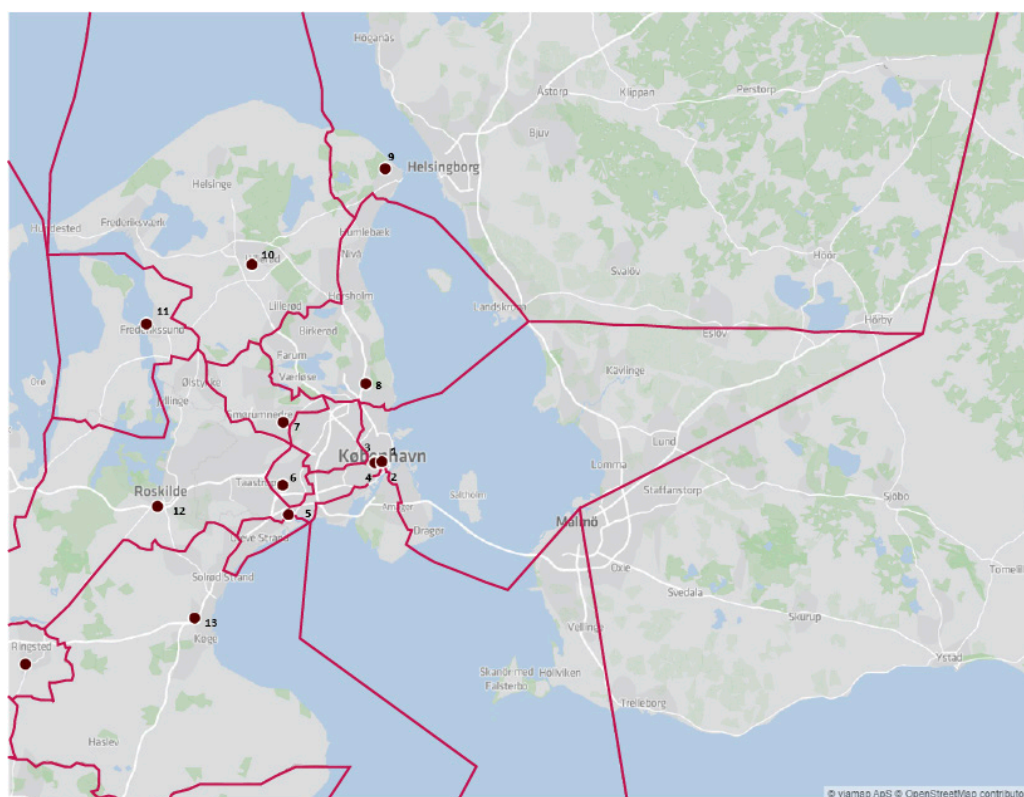
Til sammenligning fik 90 procent af førsteprioritetsansøgerne til stx i 2018 i Region Hovedstaden og 99 procent i Region Sjælland opfyldt deres førsteprioritetsønske (baseret på data fra Danske Regioner) efter de nugældende kapacitetsregler. Det skal dog bemærkes, at Region Hovedstaden og Region Sjælland dækker et større område end Storkøbenhavn og Københavns Vestegn.

I de skitserede distrikter vil under 1 procent af eleverne få over en times transporttid. Ekspertgruppen har ikke kendskab til, hvor stor en andel af eleverne der i dag har over en times transporttid.

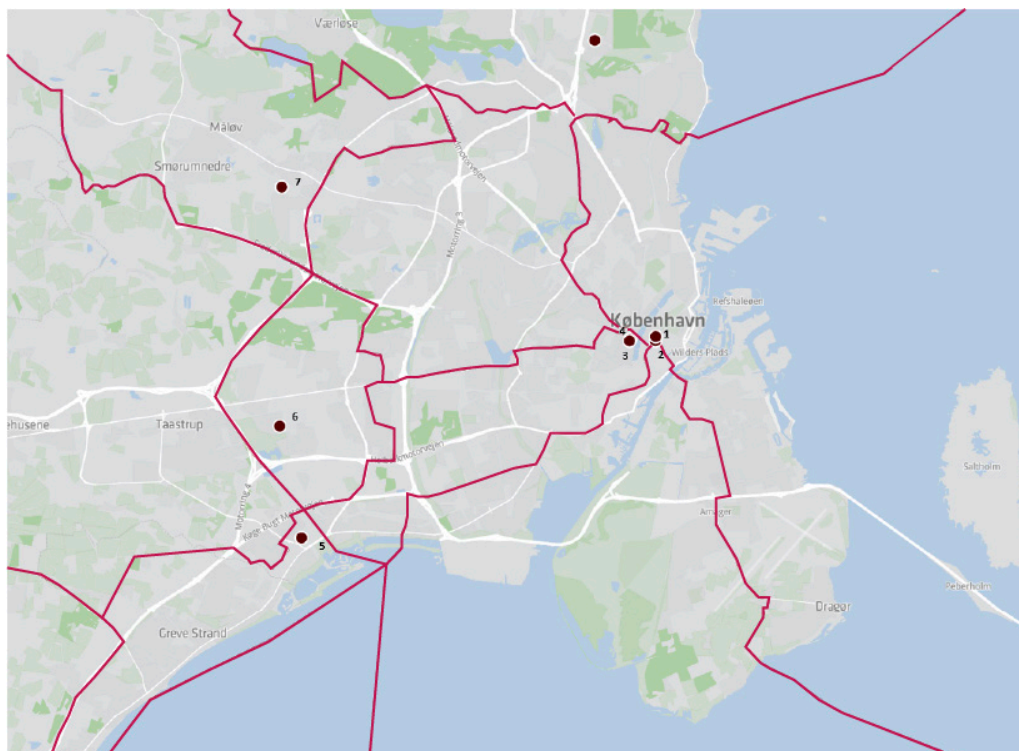
Hhx

Eksempel Nordsjælland, Storkøbenhavn og Københavns Vestegn, hhx

Udvalgt udsnit af Sjælland, hhx



1) Nils Brock Det Internationale Gymnasium 2) Nils Brock Handelsgymnasiet Nørre Voldgade 3) Nils Brock Innovationsgymnasium 4) Nils Brock Handelsgymnasiet JTP 5) NEXT – Sydkysten Gymnasium 6) NEXT – Albertslund Gymnasium 7) NEXT – Baltorp Gymnasium 8) Lyngby Handelsgymnasium, Knord 9) Erhvervsskolen Nordsjælland, Helsingør 10) Hillerød Handelsgymnasium, Knord 11) Frederikssund Handelsgymnasium, Knord 12) Roskilde Handelsskole 13) Køge Handelsskole.



1) Niels Brock Det Internationale Gymnasium 2) Niels Brock Handelsgymnasiet Nørre Voldgade 3) Niels Brock Innovationsgymnasium 4) Niels Brock Handelsgymnasiet JTP 5) NEXT – Sydvesten Gymnasium 6) NEXT – Albertslund Gymnasium 7) NEXT – Baltorp Gymnasium.

I ovenstående billeder ses eksempel på distrikter med udgangspunkt i ansøgernes boligform for de hhx-afdelinger, som ligger i Nordsjælland samt København og omegn.

Det er en udfordring i forhold til fastsættelse af distrikter på Københavns vestegn, at der bor en forholdsvis høj andel af elever i almene boliger. Dette er baggrunden for, at distrikterne på Københavns vestegn ikke fuldstændig følger et naturligt geografisk område set i forhold til de enkelte afdelinger.

Alle distriktsafdelingerne i København og omegn vil med de pågældende distrikter få en kapacitet svarende til mindst tre hhx-spor. Dog vil én distriktsafdeling have elever svarende til to spor.

I de skitserede distrikter vil der for én ud af de 13 afdelinger være tale om en nedgang i elevtallet svarende til ca. 2 spor i forhold til tilgangen for 2018. Yderligere fire afdelinger vil have en nedgang i elevtallet svarende til ca. et spor.³³ To afdelinger vil have en stigning i antallet af elever svarende til ca. et spor. Derudover vil tre afdelinger have en stigning i antallet af elever svarende til ca. to spor, mens der ikke vil være tale om store forskydninger for de øvrige afdelinger.

For de skitserede distrikter, som er baseret på en jævn sammensætning i forhold til boligformer, ses et spænd mellem 9 og 26 procent af elever, der bor i almene boliger. Heraf to afdelinger med en andel mellem 0 og 10 procent, ni distriktsafdelinger med en andel mellem 10 og 20 procent,

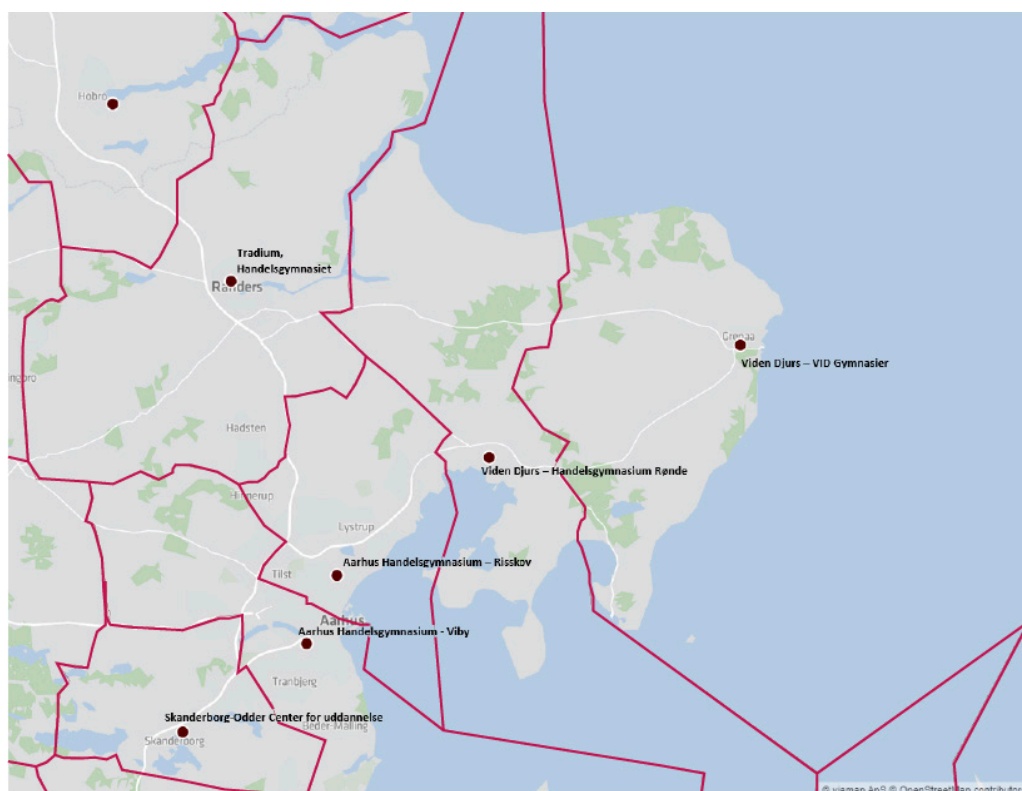
³³ Ekspertgruppen vurderer, at der kan være behov for en overgangsordning ved nedbringelse af overkapaciteten, som kan ramme nogle institutioner hårdt

og to distriktsafdelinger med en andel mellem 20 og 30 procent af elever, som bor i almene boliger.

De foreslåede distrikter giver følgende fordeling i forhold til elevernes herkomst: På de i alt 13 distriktsafdelinger ligger andelen af elever med udenlandsk herkomst med et spænd fra 4 til 21 procent.

I de skitserede distrikter vil ca. 8 procent af eleverne få over en times transporttid. Ekspertgruppen har ikke kendskab til, hvor stor en andel af eleverne der i dag har over en times transporttid.

Eksempel Østjylland, hhx



I ovenstående billeder ses eksempel på distrikter med udgangspunkt i ansøgernes boligform for de hhx-afdelinger, som ligger i Østjylland.

Alle distriktsafdelingerne i Østjylland vil med de pågældende distrikter få en kapacitet svarende til mindst tre hhx-spor.

I de skitserede distrikter vil der ikke være tale om store forskydninger i antal elever i forhold til tilgangen for 2018. Der vil derfor ikke ses en væsentlig ændring i antal spor for de seks afdelinger.

For de skitserede distrikter, som er baseret på en jævn sammensætning i forhold til boligformer, ses et spænd mellem 2 og 15 procent af elever, der bor i almene boliger. Heraf fire afdelinger med

en andel mellem 0 og 10 procent, og tre distriktsinstitutioner med en andel mellem 10 og 15 procent af elever, som bor i almene boliger.

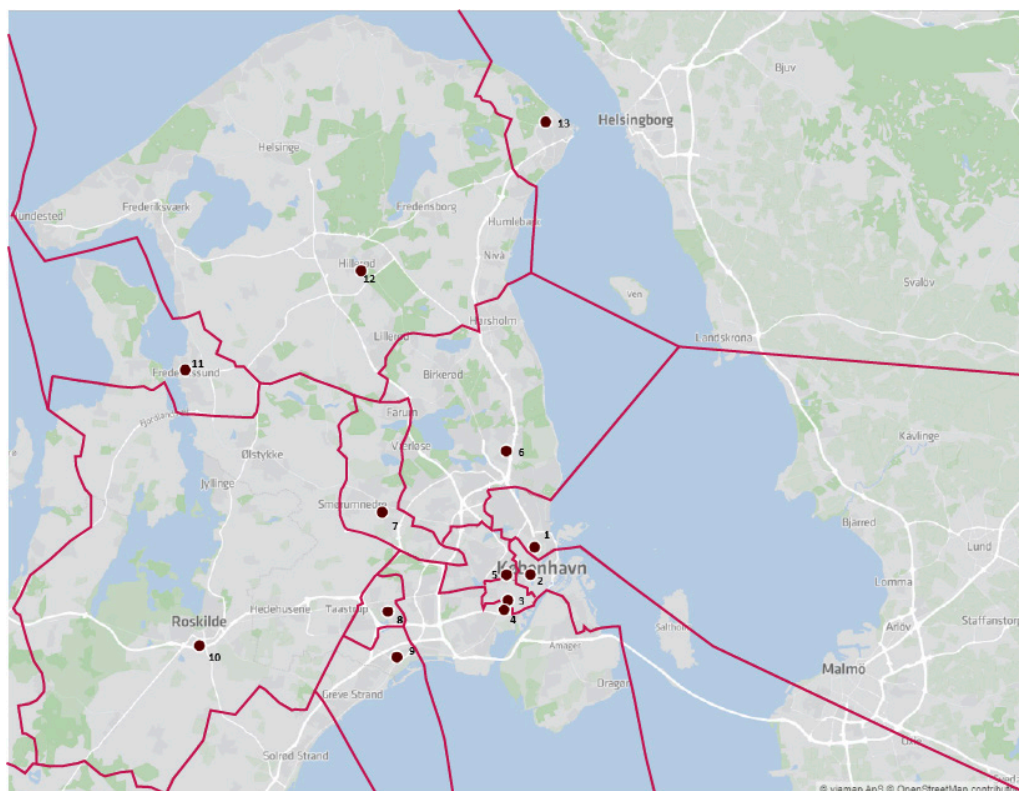
De foreslåede distrikter giver følgende fordeling i forhold til elevernes herkomst: På de i alt seks distriktsafdelinger ligger andelen af elever med udenlandsk herkomst med et spænd fra 5 til 13 procent.

I de skitserede distrikter vil 14 procent af eleverne få over en times transporttid. Ekspertgruppen har ikke kendskab til, hvor stor en andel af eleverne der i dag har over en times transporttid.

Htx

Eksempel Nordsjælland, Storkøbenhavn og Københavns Vestegn, htx

Udvalgt udsnit af Sjælland, htx



1) NEXT – Vibenhushus Gymnasium 2) NEXT – Københavns Mediegymsium 3) Det Naturvidenskabelige Gymnasium Hotel- og Restaurantskolen 4) NEXT – Sukkertoppen Gymnasium 5) H.C. Ørsted Gymnasiet, Frederiksberg 6) H.C. Ørsted Gymnasiet, Lyngby 7) H.C. Ørsted Gymnasiet, Ballerup 8) NEXT – Albertslund Gymnasium 9) Sydvest Gymnasium 10) HTX Roskilde 11) Frederikssund Gymnasium 12) Erhvervsskolen Nordsjælland, Hillerød 13) Erhvervsskolen Nordsjælland, Helsingør.

I ovenstående billede ses eksempel på distrikter med udgangspunkt i ansøgernes boligform for de htx-afdelinger, som ligger i Nordsjælland samt København og omegn.

Det er en udfordring i forhold til fastsættelse af distrikter på Københavns vestegn, at der bor en forholdsvis høj andel af elever i almene boliger. Dette er baggrunden for, at distrikterne på Københavns vestegn ikke fuldstændig følger et naturligt geografisk område set i forhold til de enkelte afdelinger.

Ud af de 12 distriktsafdelinger i Nordsjælland samt København og omegn vil ni af afdelingerne med de pågældende distrikter få en kapacitet svarende til mindst tre htx-spor. Derudover vil en afdeling få en kapacitet svarende til to spor, mens to afdelinger vil få en kapacitet svarende til et spor.

I de skitserede distrikter vil der for én ud af de 12 afdelinger være tale om en nedgang i elevtallet svarende til ca. tre spor i forhold til tilgangen for 2018. Yderligere to afdelinger vil have en nedgang i elevtallet svarende til ca. et spor.³⁴ Tre afdelinger vil have en stigning i antallet af elever svarende til ca. et spor, mens der ikke vil være tale om store forskydninger for de øvrige afdelinger.

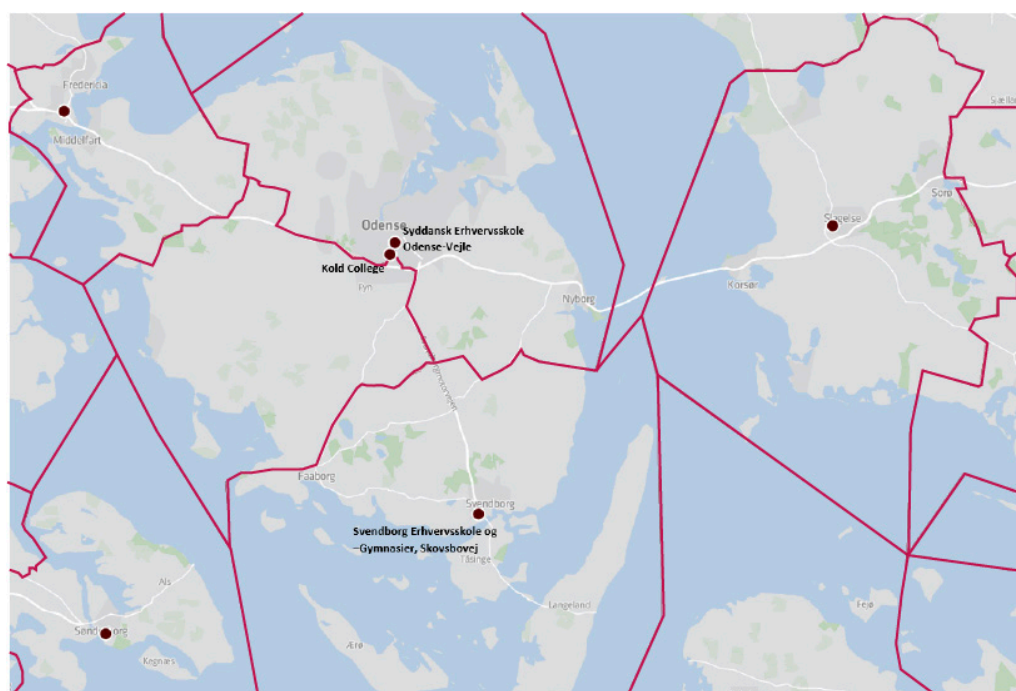
For de skitserede distrikter, som er baseret på en jævn sammensætning i forhold til boligformer, ses et spænd mellem 11 og 36 procent af elever, der bor i almene boliger. Heraf seks distriktsafdelinger med en andel mellem 10 og 20 procent, fem distriktsafdelinger med en andel mellem 20 og 30 procent, og én distriktsafdeling med en andel over 30 procent.

De skitserede distrikter giver følgende fordeling i forhold til elevernes herkomst: På de i alt 12 distriktsafdelinger ligger andelen af elever med udenlandsk herkomst med et relativt stort spænd fra 0 til 33 procent. Heraf har en distriktsafdeling en andel mellem 20 og 30 procent, og fire afdelinger har en andel mellem 30 og 40 procent.

I de skitserede distrikter vil ca. 1 procent af eleverne få over én times transporttid. Ekspertgruppen har ikke kendskab til, hvor stor en andel af eleverne der i dag har over én times transporttid.

Eksempel Fyn, htx

Udvalgt udsnit af Fyn, htx



34 Ekspertgruppen vurderer, at der kan være behov for en overgangsordning ved nedbringelse af overkapaciteten, som kan ramme nogle institutioner hårdt

I ovenstående billede ses eksempel på distrikter med udgangspunkt i ansøgernes boligformer for de htx-afdelinger, som ligger på Fyn. En mindre del af Fyn hører til et distrikts gymnasium beliggende i Jylland.

Alle distriktsafdelingerne vil med de pågældende distrikter få en kapacitet svarende til mindst tre htx-spor. Dog vil én distriktsafdeling have elever svarende til to spor.

I de skitserede distrikter vil der for én ud af de tre afdelinger være tale om en stigning i antallet af elever svarende til ca. et spor, mens der ikke vil være tale om store forskydninger for de øvrige afdelinger.

For distriktsafdelingerne, der er baseret på en jævn sammensætning i forhold til boligformer, ses et spænd mellem 3 og 13 procent af eleverne, der bor i almene boliger.

De skitserede distrikter giver følgende fordeling i forhold til elevernes herkomst: På de i alt tre afdelinger ligger andelen af elever med udenlandsk herkomst med et spænd fra 6 til 13 procent.

I de skitserede distrikter vil omkring 26 procent af eleverne få over én times transporttid. Ekspertgruppen har ikke kendskab til, hvor stor en andel af eleverne der i dag har over én times transporttid.

8.2.5. Kapacitetsfastsættelse ved en distriktsmodel

Som nævnt i afsnit 6.4. anbefaler ekspertgruppen, at der skal ske en central fastsættelse af kapaciteten, og at der fastsættes en minimumskapacitet, således at der sikres en faglig bæredygtighed på alle afdelinger.

Der skal med faste intervaller foretages en evaluering af distrikterne, herunder en vurdering af, om der er tilstrækkeligt elevgrundlag i det geografiske område til at opretholde en minimumskapacitet, jf. nærmere i afsnit 8.2.7. om administrationen af distriktsmodellen. Er dette ikke tilfældet, bør det overvejes, om afdelingen eventuelt bør nedlægges.

Fastsættelse af distrikter, så ansøgerne i distriktet har ret til at blive optaget på distriktsafdelingen, og så den samlede kapacitet på landsplan stemmer med antallet af elever, forudsætter, at der også for den enkelte afdeling fastsættes en maksimumskapacitet. Maksimumskapacitet vil også skulle fastsættes centralt, men individuelt for hver afdeling.

Ved fastsættelse af gymnasiernes kapacitet foreslår ekspertgruppen, at der tages udgangspunkt i følgende kriterier:

Det samlede kapacitetsbehov fraregnet det antal elever, som indgår i minimumskapaciteten på hver afdeling, fordeles på afdelingerne med udgangspunkt i tilgangen af elever på den pågældende afdeling det eller de seneste år. På nogle afdelinger skal der foretages en skønsmæssig tilpasning, hvis særlige forhold har gjort sig gældende i den pågældende periode, herunder hvis der har været store udsving i tilgangstal. Det kan fx være relevant i tilfælde, hvor stigende tilgangstal ikke skyldes den demografiske udvikling, men fordi afdelinger i andre (eller samme)

fordelingsudvalg har hævet kapaciteten. Et eksempel er stx på Høje Taastrup Gymnasium som i løbet af perioden fra 2014 til 2017 er gået fra en tilgang på over 200 elever til en tilgang på 168 elever. Tendensen i 2018 er, at tilgangen fortsat er faldende. Høje Taastrup Gymnasium har desuden oplevet et fald i førsteprioritetsansøgninger fra 186 i 2014 til 103 i 2018. Tendensen fortsætter for søgningen i 2019. For hf på Høje Taastrup Gymnasium kan der ikke genfindes samme tendenser i tilgangs- og søgetal.

Kapaciteten skal endvidere fastsættes, så den svarer til det antal elever, som bor i et distrikt fastsat efter de skitserede kriterier. Da distrikterne som udgangspunkt skal fastsættes, så de udgør et naturligt geografisk område i forhold til afdelingen, vil der på nogle afdelinger i de større byer skulle ske en skønsmæssig reduktion i antallet af elever set i forhold til tidligere års optag. Dette skyldes, at der de senere år samlet set har været en stor overkapacitet, og at dette har betydet, at nogle afdelinger har en andel af elever, som langt overstiger det antal elever, som hører til i et naturligt geografisk defineret distrikt.

Ved fastsættelse af kapaciteten skal der endvidere tages hensyn til den forventede demografiske udvikling i området de kommende år, jf. nærmere i afsnit 5.2.

Ved fastsættelse af maksimumskapaciteten skal der derudover tages hensyn til, at kapaciteten ligger inden for den ramme, som afdelingen selv har angivet som dens maksimumskapacitet, så det sikres, at ingen afdelinger tildeles større kapacitet, end de har plads og lokaler til at optage.

De eksempler på distrikter, som ekspertgruppen har udarbejdet for udvalgte områder i landet, jf. afsnit 8.2.4. viser, at der for nogle afdelinger især i de større byer vil skulle ske en væsentlig reduktion af kapaciteten. Hvis ikke der sker en sådan reduktion af kapacitet på disse afdelinger, er der ikke tilstrækkeligt elevgrundlag til at sikre et minimumsantal elever på afdelinger i udkantsområder.

Ekspertgruppen anbefaler, at der bliver fastsat mere detaljerede regler om kapacitetsfastsættelse i lovgivningen, end tilfældet er i dag. Ligeledes anbefales det, at der med faste intervaller hvert 3. år foretages en evaluering af kapacitetsfastsættelsen og distriktsgrænserne. Ekspertgruppen bemærker, at ændringer i søgningen kan håndteres enten ved at ændre distriktsgrænser og/eller ved at ændre kapaciteten for de enkelte afdelinger.

8.2.6. Fordele og ulemper ved distriktsmodellen

Nedenfor beskrives de fordele og ulemper, som kan være forbundet med den distriktsmodel, som ekspertgruppen har skitseret. Fordele og ulemper vil dog afhænge af den endelige, konkrete udformning af distriktsmodellen.

Fordele

- Distrikter vil kunne medføre en anden elevsammensætning og modvirke udfordringerne forbundet med en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst, jf. kapitel 5. Det afhænger imidlertid af, hvordan distrikterne konkret bliver fastsat.

- Distrikter øger forudsigeligheden og mindsker strategisk søgning for ansøgere og forældre, da ansøgerne er garanteret en plads på distriktsafdelingen.
- Distrikter kan modvirke udfordringer for udkantsafdelinger, hvis afdelingerne får fastsat en minimumskapacitet, eller kapaciteten i øvrigt er fastsat på en sådan måde, at der er tilstrækkeligt med elever i distriktet til at sikre den faglige bæredygtighed.

Ulemper

- Distrikter begrænser på afgørende måde ansøgernes indflydelse på, hvilken afdeling de kan blive optaget på, og dermed ansøgernes frie valg af gymnasium. Dette skal dog ses i lyset af, at der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvor frit valget reelt er i dag på det almengymnasiale område, fordi ansøgere til overansøgte almengymnasiale afdelinger som hovedregel bliver fordelt efter afstandskriteriet.
- Effekten af distrikter kan risikere at blive begrænset, hvis eleverne fortsat har ret til at skifte mellem afdelinger og uddannelser.
- Øget risiko for, at ansøgere vælger afdeling, før de vælger uddannelse.
- Distrikter vil muligvis kunne medføre øget snyd med bopælsadresser, fordi distriktet er afgørende for, hvor ansøgeren har mulighed for at blive optaget.
- Distriktsmodellen kan muligvis medføre en øget søgning mod private gymnasier, hvilket ville kunne udfordre en samlet kapacitetsstyring, og dermed gøre det vanskeligere at løse udfordringer med elevsammensætningen.
- Distriktsmodellen kan muligvis medføre, at eleverne bliver mindre motiverede, fordi deres valgfrihed bliver begrænset.
- Ansøgerne bliver begrænset i valg af studieretning, idet de kun får mulighed for at vælge en af de studieretninger, som distriktsafdelingen opretter. De nuværende regler kan dog give anledning til lignende udfordringer, hvis ansøgeren bliver optaget på baggrund af afstandskriteriet, og det nærmeste gymnasium kun har et begrænset udbud af studieretninger. Med gymnasireformen fra 2017 blev antallet af mulige studieretninger indskrænket betydeligt, og den mulige ulempe er allerede af den grund af begrænset relevans.
- Det kan ikke udelukkes, at distriktsgrænser kan få konsekvenser for boligpriserne, sådan som det kendes fra andre lande.

8.2.7. Administration af distriktsmodellen

Distrikter forudsætter en stram og præcis kapacitetsfastsættelse, og at den konkrete fastlæggelse af distriktsgrænser sker under hensyntagen til de tilstødende geografiske områder. Ekspertgruppen vurderer på den baggrund, at det er nødvendigt, at både kapacitetsfastsættelse og udformning af distrikter sker på et mere centralt niveau end hos den enkelte institution.

Ekspertgruppen har overvejet, om kapacitetsfastsættelsen og udformningen af distrikterne bør placeres regionalt i regionsrådene eller centralt i Børne- og Undervisningsministeriet. Ekspertgruppen anbefaler, at kompetencen til at fastsætte kapaciteten placeres regionalt, mens udformningen af distrikter placeres centralt i Børne- og Undervisningsministeriet efter høring af regionerne. Dog fastsætter Børne- og Undervisningsministeriet en øvre kapacitet på landsplan og udmelder måltal for regionerne med henblik på at sikre en samlet kapacitet, som modsvarer den forventede søgning.

Ekspertgruppen anbefaler, at der bliver fastsat en fast frekvens for evaluering af de eksisterende kapaciteter og distriktsgrænser. Frekvensen kunne være tre år, så Børne- og Undervisningsministeriet og regionerne bliver forpligtet til hvert tredje år at genoverveje de enkelte afdelingers kapacitet og udformningen af distrikter. I forbindelse med evaluering af kapaciteten skal regionen inddrage viden om den demografiske udvikling i det pågældende område de kommende tre år. Tilsiger den demografiske udvikling, at der ikke er tilstrækkeligt elevgrundlag for at opretholde en minimumskapacitet, bør regionen overveje, om der fortsat er grundlag for et gymnasialt udbud på stedet og træffe de nødvendige beslutninger.

Ekspertgruppen anbefaler endvidere, at det er den enkelte afdeling, som selv skal tage stilling til, om de kan optage ansøgere uden for distriktet inden for rammerne af den fastsatte kapacitet. Vurderingerne skal ske med udgangspunkt i afstanden mellem ansøgernes bopæl og afdelingen. Derudover skal det være muligt forlods at optage ansøgere til en sjældent udbudt studieretning, fx Latin A og Græsk A, selv om ansøgeren ikke har bopæl i distriktet, jf. afsnit 3.2. Det skal endvidere være muligt forlods at optage omgængere, elever på orlov, ansøgere til pre-IB, ansøgere til ASF-forløb, eliteidrætsudøvere samt ansøgere til 3- og 4-årige forløb i forbindelse med Team Danmark-elever, MGK-elever, eller elever til hf tilrettelagt i kombination med en landbrugs- eller søfartsuddannelse. Tilsvarende anbefaler ekspertgruppen, at der bør tages hensyn til ansøgere med et handicap, så disse ansøgere kan blive optaget på en afdeling, som er hensigtsmæssig i forhold til det pågældende handicap.

Der kan være en risiko for, at flere elever flytter adresse i forbindelse med ansøgningsprocessen. Det kan derfor overvejes, om der skal føres tilsyn med uhensigtsmæssige adresseændringer, herunder evt. overveje sanktionsmuligheder.

Den anbefalede administrationsmodel vil overflødiggøre de eksisterende fordelingsudvalg.

8.2.8. Opmærksomhedspunkter

Ret til at skifte mellem uddannelser og institutioner

Efter § 14 i lov om de gymnasiale uddannelser har elever på de gymnasiale uddannelser inden for grundforløbet, som varer tre måneder, ret til at skifte til en anden gymnasial institution eller til en anden gymnasial uddannelse uden tab af tid. Det er således i dag muligt at skifte til en anden institution/afdeling, der udbyder samme uddannelse som den, eleven allerede er optaget på. Ligeledes er det i dag muligt at skifte til en anden uddannelse, end den eleven er optaget på. Bestemmelsen muliggør skifte mellem de treårige gymnasiale uddannelser indbyrdes, skifte fra en treårig gymnasial uddannelse til uddannelsen til hf-eksamen og omvendt.

Ret til at skifte forudsætter, at der er plads på den nye uddannelse eller institution/afdeling, som eleven ønsker at skifte til. Eleven har ikke krav på at få plads på en bestemt institution/afdeling eller at få en bestemt studieretning. Et skift er ligeledes betinget af, at eleven ville have haft retskrav på optagelse, hvis ansøgeren havde søgt om optagelse på den pågældende uddannelse i direkte forlængelse af 9. eller 10. klasse.

En tilsvarende ret, som er gældende i dag, til at skifte mellem institutioner/afdelinger og uddannelser i en distriktsmodel kan muligvis svække effekten af at fastsætte distrikter på stx. Det kan

fx være tilfældet, hvis en stx-ansøger, som ikke ønsker at blive optaget på afdelingen i det pågældende distrikt, søger en hhx-uddannelse, og så i løbet af grundforløbet ønsker at skifte til en anden stx-afdeling. Hvis stx-afdelingen har plads, skal den efter de gældende regler om at skifte optage eleven. Ekspertgruppen anbefaler at fastholde en mulighed for at skifte uddannelse og institution/afdeling, hvis det er begrundet i faglige eller pædagogiske hensyn. De involverede rektorer bør således lokalt kunne foretage en vurdering af, om det fx af trivselsmæssige årsager er hensigtsmæssigt at lade en elev skifte. Det vil således forudsætte en konkret vurdering i forhold til den enkelte elev.

8.3. Klyngemodel

8.3.1. Overordnet om klyngemodellen

Klyngemodellen tager udgangspunkt i etablering af klynger bestående af tre eller flere afdelinger.

Formålet med klyngemodellen er at opnå en balanceret elevsammensætning i de områder, hvor elevsammensætningen giver anledning til faglige, pædagogiske og/eller sociale udfordringer.

Klyngerne etableres i hele landet, og alle gymnasiale afdelinger indgår i en klynge. Der fastsættes separate klynger for hver af de gymnasiale uddannelser, så en klynge udelukkende består af stx-, hhx-, htx- eller hf-afdelinger.

Klyngen omfatter som udgangspunkt tre eller flere afdelinger og skal kunne sammensættes af afdelinger, som går på tværs af de eksisterende fordelingsudvalg og på tværs af regioner.

Klyngen får fastsat et geografisk område/distrikt, så det forventede antal elever i klyngen og den samlede kapacitet på afdelingerne i klyngen stemmer overens. Det er kun i det omfang, at elevsammensætningen på en eller flere afdelinger i en klynge giver anledning til faglige, pædagogiske eller sociale udfordringer, at klyngen skal aktiveres.

Hvilende klynger

I de klynger, hvor der ikke opleves udfordringer på grund af elevsammensætningen, anbefaler ekspertgruppen, at elevfordelingen sker efter de nuværende regler på det almengymnasiale område, dog underlagt den centrale strammere kapacitetsstyring. Det vil således betyde, at ansøgere, som bor i hvilende klynger, bliver optaget på den førstprioriterede afdeling, hvis afdelingen ikke er overansøgt. Hvis en afdeling er overansøgt, bliver alle ansøgninger sendt til regionen, som fordeler eleverne med afstand mellem bopæl og afdeling som hovedkriterium. Dette vil, i modsætning til i dag, også omfatte de erhvervsgymnasiale uddannelser.

Aktivering af klynger

Det er regionerne, som beslutter, om klyngen skal aktiveres. Den enkelte rektor vil endvidere kunne kræve, at klyngen aktiveres, hvis elevsammensætningen på afdelingen giver anledning til faglige, pædagogiske eller sociale udfordringer.

Søgning inden for og mellem klynger

Ansøgere kan søge den afdeling i klyngen, de ønsker at blive optaget på, og skal have mulighed for at prioritere afdelingerne i klyngen. Ansøgere, som har bopæl i klyngen på søgetidspunktet, har ret til at blive optaget på en af afdelingerne i klyngen forudsat, at de opfylder adgangsforudsætningerne m.v.

Ekspertgruppen har overvejet, om ansøgere skal have mulighed for at søge afdelinger i en anden klynge, end den klynge ansøgeren hører til. Med henblik på at styrke ansøgernes indflydelse på, hvilken afdeling de får plads på, anbefaler ekspertgruppen, at der etableres mulighed for at søge ind og ud af klyngen. Som konsekvens af en stram kapacitetsstyring, jf. nærmere nedenfor, er det imidlertid forventningen, at det kun undtagelsesvist vil være muligt at få plads på en afdeling i klyngen, hvis ansøgeren ikke har bopæl i klyngen.

Hvis der er flere ansøgere med bopæl i klyngen, end der samlet set er kapacitet til, kan regionen beslutte at opjustere kapaciteten for det pågældende skoleår, så alle ansøgere med bopæl i klyngen kan optages.

Er der flere ansøgere til klyngen, end afdelingerne i klyngen har kapacitet til at optage, har ansøgerne, som bor i klyngen, fortrinsret til at blive optaget. Har en eller flere afdelinger i klyngen ledige pladser efter at have optaget alle ansøgerne med bopæl i klyngen, foreslår ekspertgruppen, at det afgøres på baggrund af afstanden mellem de overskydende ansøgers bopæl og afdelingen, hvilke af eleverne der bor uden for klyngen, der får de overskydende pladser.

Fordeling af elever i aktive klynger

Fordelingen af eleverne mellem afdelingerne i en aktiveret klynge kan tage udgangspunkt i flere forskellige kriterier, fx elevernes faglige niveau/karakterer, elevernes bopæl eller elevernes socioøkonomiske status på baggrund af forældrenes uddannelsesbaggrund, tilknytning til arbejdsmarkedet, og indkomstforhold. Der kan endvidere enten fastsættes en fast andel af elever, som skal fordeles inden for de valgte kriterier, eller der kan fastsættes et interval.

Ekspertgruppen foreslår, at fordelingen af elever i aktive klynger sker med udgangspunkt i ansøgernes faglige niveau fra grundskolen. Formålet med en sådan fordeling er at få en mere blandet elevsammensætning på afdelingerne. Elever med udenlandsk herkomst har generelt lavere karaktergennemsnit fra grundskolen, og det er på den baggrund forventningen, at en fordeling på baggrund af fagligt niveau fra grundskolen bl.a. vil have som konsekvens, at der kommer en mere blandet elevsammensætning i forhold til socioøkonomi, faglige udfordringer og også i forhold til herkomst. Det skal dog bemærkes, at ansøgerne stadig har mulighed for at prioritere afdelingerne i klyngen, og modellen kan derfor ikke nødvendigvis dæmpe op for, at ansøgere med samme herkomst kan have en tendens til at søge mod afdelinger, hvor der i forvejen er en stor andel af elever med samme herkomst. En fordel ved at fordele elever med udgangspunkt i ansøgerens faglige niveau fra grundskolen er, at den enkelte elev selv har indflydelse på det faglige resultat.

Ekspertgruppen finder det mest naturligt at tage udgangspunkt i de lovbundne prøver fra folkeskolens afgangseksamen, fordi det er disse karakterer, som indgår i adgangsforudsætninger-

ne til de gymnasiale uddannelser. Der kan være en praktisk og tidsmæssig udfordring i at skulle afvente resultaterne fra folkeskolens afgangseksamen, og derfor er forudsætningen for at bruge folkeskolens afgangseksamen, at optagelsesprocessen kan fungere på rimelig vis. Hvis ikke det er tilfældet, er alternativet at tage udgangspunkt i standpunktskaraktererne.

Ekspertgruppen foreslår, at der først sker en fordeling af de 25 procent af ansøgerne, som har det laveste gennemsnit ved folkeskolens afgangsprøver og 10. klassesprøver eller alternativt standpunktskaraktererne. Denne elevgruppe skal fordeles på afdelingerne i klyngen relativt i forhold til afdelingernes størrelse. Ansøgerne fordeles mellem afdelingerne i klyngen, så der i størst muligt omfang tages hensyn til ansøgernes prioriteringer og ansøgernes afstand til afdelingen.

Efterfølgende fordeles de resterende 75 procent af ansøgerne relativt på afdelingerne i klyngen under størst mulig hensyntagen til afdelingernes kapacitet, ansøgernes prioriteringer og ansøgernes afstand til afdelingen. Hvis en afdeling i klyngen er overansøgt, vil ansøgere med kortest afstand have forrang.

Ekspertgruppen vurderer, at en fordeling af de 25 procent af ansøgerne, som har det laveste gennemsnit ved folkeskolens afgangseksamen eller i standpunktskaraktererne, vil kunne gøre en reel forskel i forhold til at sikre en anden elevsammensætning og samtidig balancere hensynet til det frie valg. Dog vurderes det, at procentsatsen kan være variabel fra klynge til klynge alt efter, i hvor høj grad elevsammensætningen giver anledning til faglige, pædagogiske og/eller sociale udfordringer.

Ekspertgruppen anbefaler, at fordelingen af ansøgerne mellem afdelingerne i aktive klynger bliver baseret på fordelingsmekanismen "deferred acceptance".³⁵ Fordeling baseret på "deferred acceptance" vil sikre større gennemsigtighed og i højere grad modvirke strategiske valg, end hvis fordelingen er baseret på "priority matching"³⁶, jf. nærmere i afsnit 6.4.2. Det skal undersøges, om der vil kunne udvikles en matematisk regel med inspiration fra de videregående uddannelser, som på baggrund af de nævnte kriterier anvendes til den praktiske fordeling af eleverne i klyngen.

Koordinationsudvalg

Ekspertgruppen anbefaler, at der etableres et koordinationsudvalg for hver klynge, der i et forpligtende samarbejde og i helt særlige tilfælde kan justere elevfordelingen i forhold til hensyn til enkelte elever fx trivselshensyn. Koordinationsudvalget skal endvidere drøfte udviklingen i klyngen. Dette kunne fx ske ved et årligt møde på tværs af koordinationsudvalgene for de fire uddannelser.

35 Fordelingsmekanismen "deferred acceptance" anvendes som grundlæggende fordelingsmekanisme til de videregående uddannelser. Ansøgerne fordeles ud fra ansøgernes prioriterede ønsker, men i modsætning til "priority matching" kommer ansøgerne ikke bag i køen, hvis de ikke bliver optaget på deres førsteprioritet. De indgår i så fald i puljen til den andenprioriterede uddannelse (og så fremdeles) på lige fod med de ansøgere, som har søgt disse uddannelser som førsteprioritet. 36 I fordelingsmekanismen "priority matching" fordeles alle førsteprioriteter først på alle institutioner, og derefter fordeles de efterfølgende prioriteter. De pladser, som fyldes op med førsteprioriteter, udgår af den samlede pulje, og de ansøgere, som ikke fik opfyldt deres førsteprioritetsønske, har dermed reduceret mulighed for at blive optaget på en af ansøgerens efterfølgende prioriteter. De eksisterende fordelingsregler på det almengymnasiale område er baseret på priority matching som grundlæggende fordelingsmekanisme.

Den praktiske fordeling af ansøgere med anvendelse af den matematiske regel foretages af Børne- og Undervisningsministeriet på baggrund af regionernes indberettede procentandele, der menes at sikre en balanceret elevsammensætning.

8.3.2. Omfattede uddannelser

Som det fremgår af afsnit 6.4.3., anbefaler ekspertgruppen, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af de samme regler om kapacitetsfastsættelse og elevfordeling, som de almen-gymnasiale uddannelser. Baggrunden for anbefalingen er bl.a., at der gennem de senere år har været en stor stigning i krydssøgningen mellem de gymnasiale uddannelser, og at det ville kunne undergrave den fordelingsmodel, som måtte blive besluttet på det almen-gymnasiale område, hvis det erhvervsgymnasiale område ikke bliver omfattet af samme regulering.

Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse heraf, at alle de gymnasiale uddannelser – stx, hhx, htx og hf – bliver omfattet af en klyngemodell. Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at elevernes uddannelsesvalg fortsat skal respekteres, så en ansøger ikke bliver optaget på en uddannelse, som ikke indgår i ansøgerens prioriterede ønsker, bare fordi ansøgeren har bopæl i en bestemt klynge.

På den baggrund, og fordi institutionslandskabet er væsentligt forskelligt³⁷ for de fire gymnasiale uddannelser, er det ekspertgruppens vurdering, at der skal tegnes et landkort med klynger for hver af de gymnasiale uddannelser.

8.3.3. Afvigelser fra klyngerne

Ansøgere til særlige forløb eller med særlige forhold

Efter gældende regler kan institutioner forlods optage omgængere, elever på orlov, ansøgere til pre-IB, ansøgere til ASF-forløb, eliteidrætsudøvere samt ansøgere til 3- og 4-årige forløb i forbindelse med Team Danmark-elever, MGK-elever, eller elever til hf tilrettelagt i kombination med en landbrugs- eller søfartsuddannelse.

Ansøgere til sådanne tilbud bør efter ekspertgruppens vurdering også under en klyngemodell kunne optages forlods på en afdeling, som udbyder sådanne tilbud.

Tilsvarende anbefaler ekspertgruppen, at der i en klyngemodell bør tages hensyn til ansøgere med et handicap, så disse ansøgere kan blive optaget på en afdeling, som er hensigtsmæssig i forhold til det pågældende handicap.

Ekspertgruppen anbefaler endvidere, at afdelinger, der er godkendt til at udbyde en lokal studieretning, ikke skal have en særlig mulighed for at optage ansøgere, som ikke har bopæl i klyngen, med henvisning til den lokale studieretning. Afdelinger, som er godkendt til lokale studieretninger, skal heller ikke have særlig mulighed for at optage ansøgere, som har bopæl i klyngen.

³⁷ Der er markant færre institutioner med erhvervsgymnasiale uddannelser end institutioner med stx. Der var i 2018 således 125 stx-afdelinger, 63 hhx-afdelinger og 54 htx-afdelinger.

Der er enkelte studieretninger på stx, som kun udbydes på et begrænset antal stx-institutioner, fx Latin A og Græsk A. Efter gældende regler kan fordelingsudvalget tage med i fordelingen, hvis en elev har søgt en sådan sjælden studieretning, så elevens optagelse på afdelingen gives højere prioritet end afstandskriteriet. Ekspertgruppen anbefaler, at det i en klyngemodel skal være muligt forlods at optage ansøgere til en sådan sjældent udbudt studieretning. Dette gælder både for ansøgere med bopæl i klyngen og ansøgere med bopæl uden for klyngen. For at hindre, at dette kan blive en smutvej til optagelse på en specifik afdeling i eller uden for klyngen, anbefales det, at ansøgere, som ønsker en sjælden studieretning, bliver bundet til studieretningen i det omfang, studieretningen bliver oprettet. Et skifte skal dog stadig være muligt, hvis det er begrundet i faglige eller pædagogiske hensyn, fx af trivselsmæssige årsager. Det vil således forudsætte en konkret vurdering i forhold til den enkelte elev og dialog med rektor på den institution, hvor eleven påbegyndte uddannelsen.

Ekspertgruppen er opmærksomme på, at otte offentlige institutioner / afdelinger har tilknyttet kostafdeling. Ekspertgruppen anbefaler, at disse indgår i den samlede kapacitetsfastsættelse, men at optag af elever efter en klyngemodel sker fraregnet de pladser, der tildeles kostelever med selvstændige optagelseskrav.

Profilgymnasier

Profilgymnasier har mulighed for at optage elever uden om de generelt gældende fordelingskriterier, og det er på den baggrund ekspertgruppens opfattelse, at profilgymnasier kan undergrave en klyngemodel. Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at det ikke i en klyngemodel skal være muligt at være profilgymnasium. Ekspertgruppen anbefaler dog, at der gøres en undtagelse for Sankt Annæ Gymnasium, fordi gymnasiet er tilknyttet en grundskoleafdeling med en musikprofil. Det anbefales dog samtidig, at der bliver fastsat en lav grænse for, hvor stor en andel af eleverne Sankt Annæ Gymnasium kan optage som profilelever.

Hvis man politisk skulle beslutte ikke at ændre i de gymnasiale institutioners mulighed for at være profilgymnasium, anbefaler ekspertgruppen, at profilgymnasierne skal kunne optage ansøgere på baggrund af profilen, men at der sættes en lav grænse for andelen af profilelever. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.4.4. om profilgymnasier.

8.3.4. Eksempler på klynger

Ekspertgruppen har udarbejdet eksempler på mulige klynger på stx, hhx og htx. Nedenfor præsenteres et udsnit af beskrivelser og illustrative eksempler. Beskrivelserne af eksempler på klynger fremgår i sin helhed af bilag 8-11. De illustrative eksempler fremgår af bilag 12-14.

Det skal understreges, at der alene er tale om eksempler, og at klyngerne vil kunne fastsættes på flere forskellige måder. I eksemplerne er der ikke taget højde for muligheden for optag af ansøgere uden for klyngen eller optag af ansøgere til særlige forløb eller med særlige forhold jf. afsnit 8.3.3.

Fordelingen i eksemplerne på klynger er beregnet ved, at man fordeler de 25 procent med de laveste grundskolekarakterer forholdsomt på afdelingerne og derefter de resterende 75 procent. Dermed fordeles ansøgerne i klyngen relativt i forhold afdelingernes kapacitet og

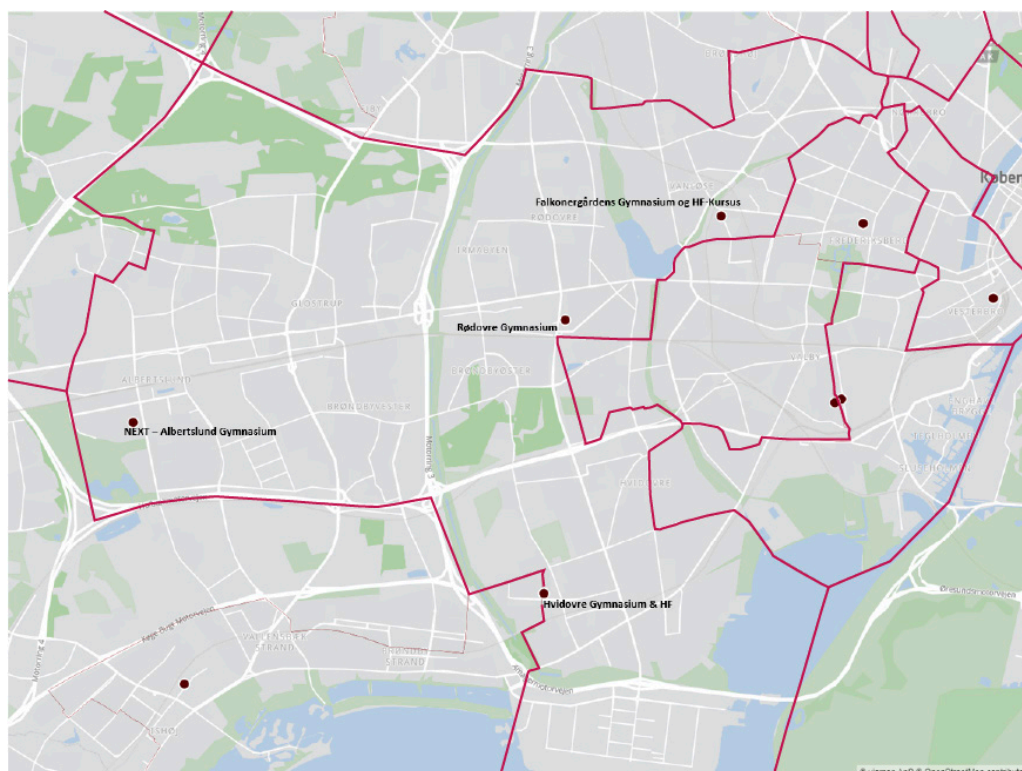
ansøgerens faglige niveau. Eksemplerne medtager ikke ansøgernes prioriteter eller afstand til afdelinger.

STX

Eksempel

Klynge 4 ³⁸

Falkonergårdens Gymnasium og HF-Kursus, Rødovre Gymnasium, Hvidovre Gymnasium og HF og NEXT - Albertslund Gymnasium.



I ovenstående billede ses eksempel på en klynge bestående af Falkonergårdens Gymnasium og HF-kursus, Rødovre Gymnasium, Hvidovre Gymnasium og HF og NEXT Albertslund Gymnasium.

Klyngens sammensætning giver en blandet elevsammensætning i forhold til ansøgernes boligformer. Cirka 32 procent af eleverne i klyngen er bosat i almene boliger. Til sammenligning er 48 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundkarakterer bosat i almene boliger. Det vil sige, at der er generelt flere elever bosat i almene boliger blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Cirka 22 procent af eleverne i klyngen er af udenlandsk herkomst. Til sammenligning er 36 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer med udenlandsk herkomst.

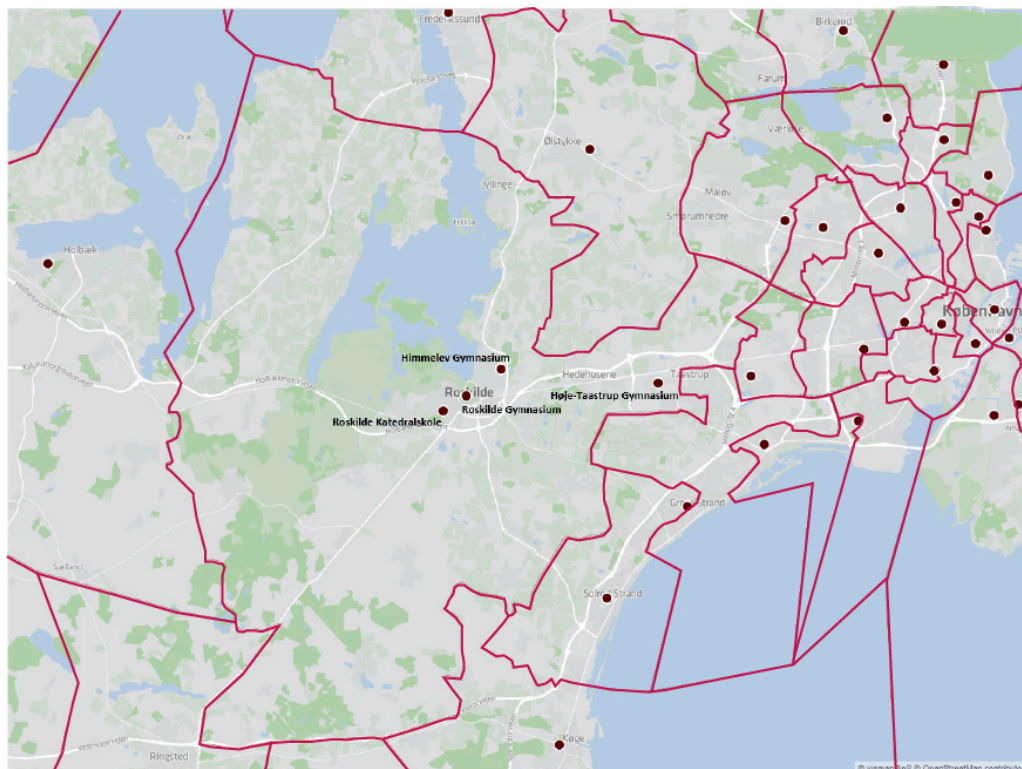
³⁸ Klyngen er et udvalgt eksempel. De resterende eksempler på klynger kan ses i bilag 12-14.

Det vil sige, at der er generelt flere elever med udenlandsk herkomst blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Ovenstående tal er et udtryk for et gennemsnit for hele klyngen, og procentsatserne kan afvige for de enkelte gymnasier.

Klynge 8³⁹

Høje Taastrup Gymnasium, Himmelev Gymnasium, Roskilde Gymnasium og Roskilde Katedralskole.



I ovenstående billede ses eksempel på en klynge bestående af Høje Taastrup Gymnasium, Himmelev Gymnasium, Roskilde Gymnasium og Roskilde Katedralskole.

Klyngens sammensætning giver en blandet elevsammensætning i forhold til ansøgernes boligformer. Cirka 14 procent af eleverne i klyngen er bosat i almene boliger. Til sammenligning er 24 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundkarakterer bosat i almene boliger. Det vil sige, at der er generelt flere elever bosat i almene boliger blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Cirka 12 procent af eleverne i klyngen er med udenlandsk herkomst. Til sammenligning er 22 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer med udenlandsk herkomst.

³⁹ Klyngen er et udvalgt eksempel. De resterende eksempler på klynger kan ses i bilag 12-14.

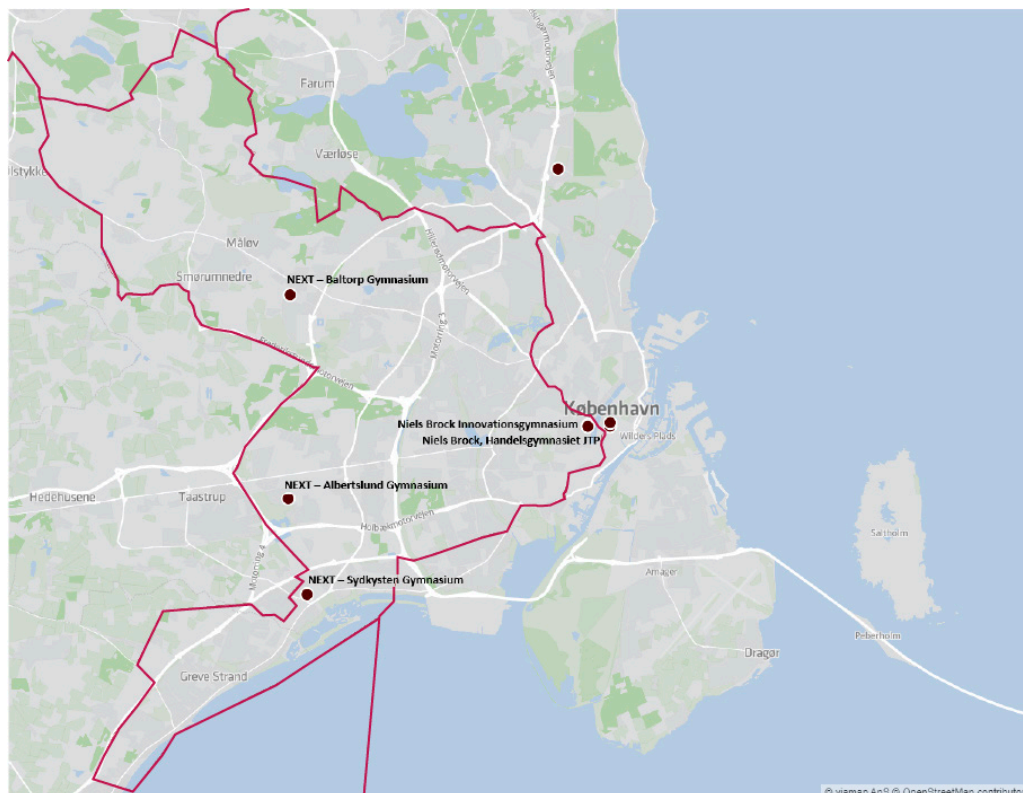
Det vil sige, at der er generelt flere elever med udenlandsk herkomst blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Ovenstående tal er et udtryk for et gennemsnit for hele klyngen, og procentsatserne kan afvige for de enkelte afdelinger.

HHX

Fordelingsområde Sjælland

Klynge 5⁴⁰



I ovenstående billede ses eksempel på en klynge bestående af NEXT Sydkysten Gymnasium, NEXT Albertslund Gymnasium, Niels Brock Handelsgymnasiet JTP, Niels Brock Innovationsgymnasium, NEXT Baltorp Gymnasium.

Klyngens sammensætning giver en blandet elevsammensætning i forhold til ansøgernes boligformer. Cirka 18 procent af eleverne i klyngen er bosat i almene boliger. Til sammenligning er 23 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundkarakterer bosat i almene boliger. Det vil sige, at der er generelt flere elever bosat i almene boliger blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

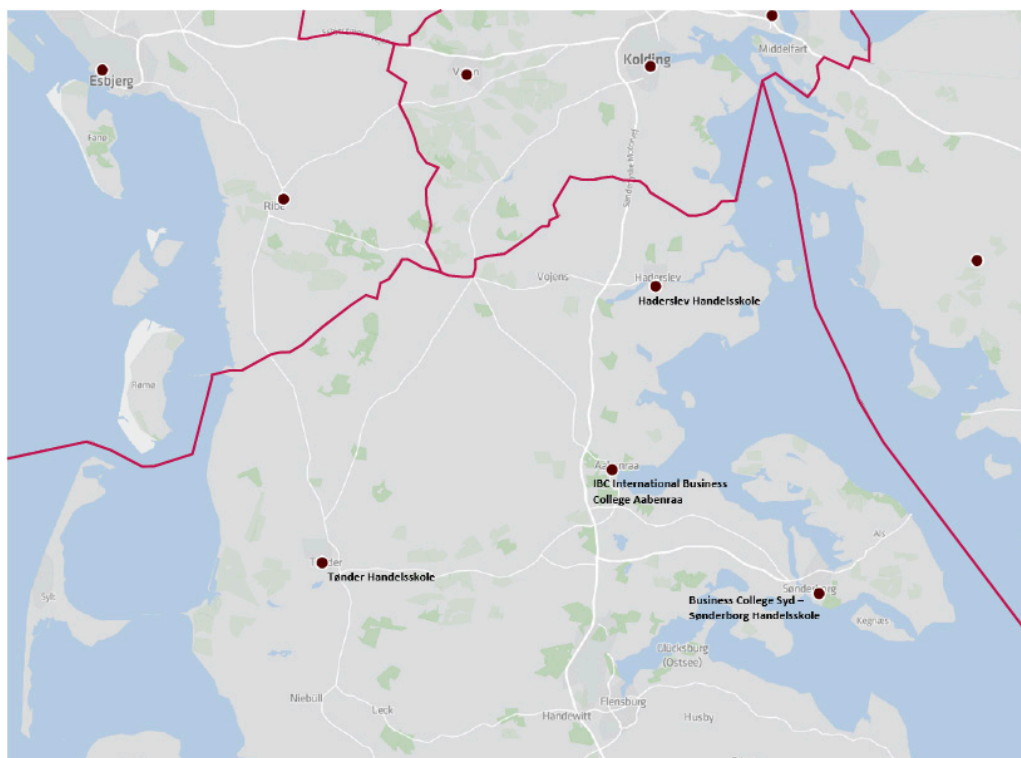
Cirka 20 procent af eleverne i klyngen er med udenlandsk herkomst. Til sammenligning er 28 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer med udenlandsk herkomst.

40 Klyngen er et udvalgt eksempel. De resterende eksempler på klynger kan ses i bilag 12-14.

Det vil sige, at der er generelt flere elever med udenlandsk herkomst blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Ovenstående tal er et udtryk for et gennemsnit for hele klyngen og procentsatserne kan afvige for de enkelte afdelinger.

Klynge 16⁴¹



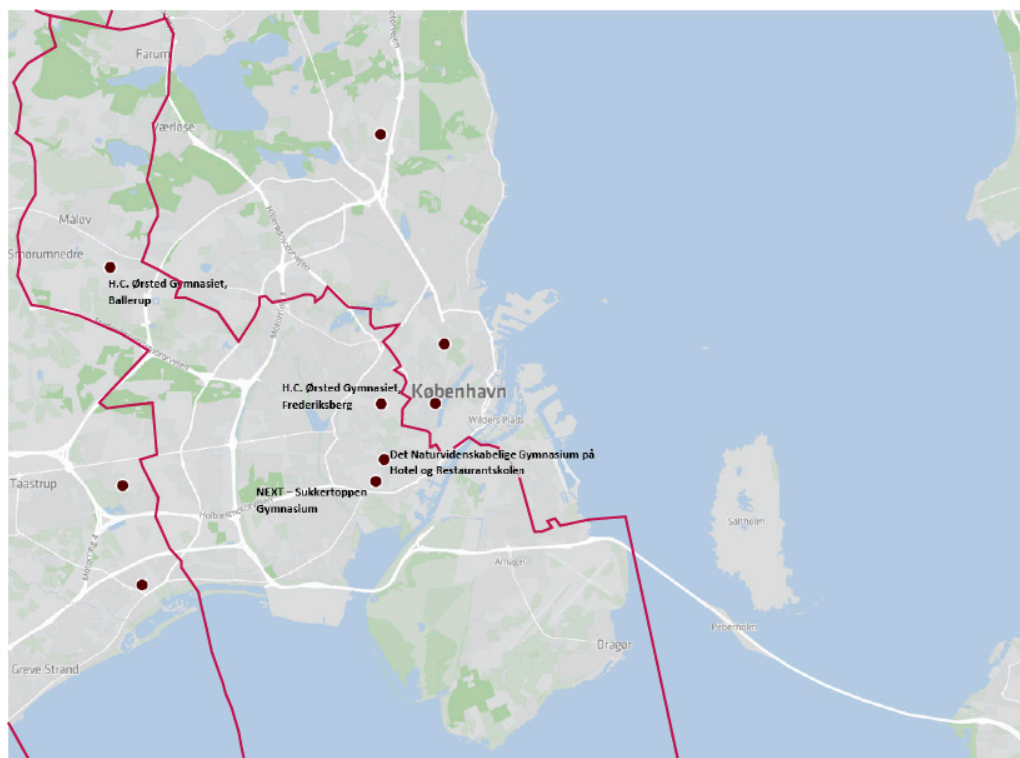
I ovenstående billede ses eksempel på en klynge bestående af Tønder Handelsskole, IBC International Business College Aabenraa, Business College syd – Sønderborg Handelsskole, Haderslev Handelsskole.

Klyngens sammensætning giver en blandet elevsammensætning i forhold til ansøgernes boligformer. Cirka 7 procent af eleverne i klyngen er bosat i almene boliger. Til sammenligning er 15 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundkarakterer bosat i almene boliger. Det vil sige, at der er generelt flere elever bosat i almene boliger blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Cirka 8 procent af eleverne i klyngen er med udenlandsk herkomst. Til sammenligning er 14 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer med udenlandsk herkomst.

Ovenstående tal er et udtryk for et gennemsnit for hele klyngen, og procentsatserne kan afvige for de enkelte gymnasier.

41 Klyngen er et udvalgt eksempel. De resterende eksempler på klynger kan ses i bilag 12-14.



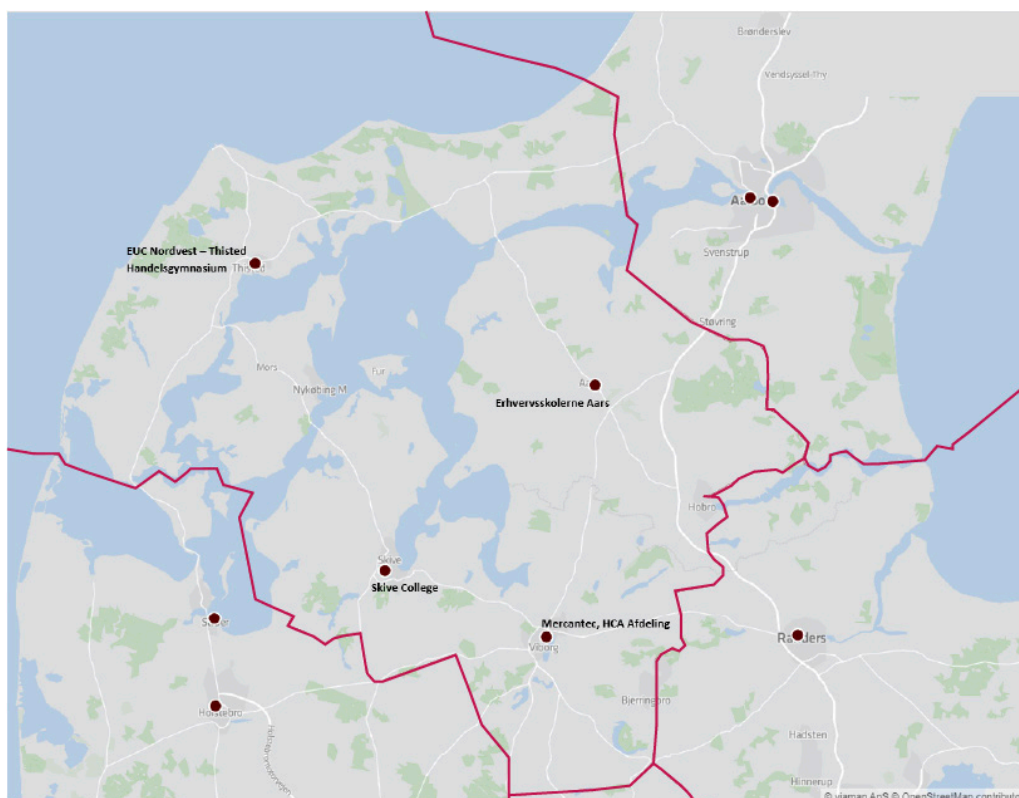
I ovenstående billede ses eksempel på en klynge bestående af H.C. Ørsted Gymnasiet – Frederiksberg, Det Naturvidenskabelig Gymnasium på Hotel- og Restaurantskolen, NEXT Sukkertoppen Gymnasium, H.C. Ørsted Gymnasiet – Ballerup.

Klyngens sammensætning giver en blandet elevsammensætning i forhold til ansøgernes boligformer. Cirka 24 procent af eleverne i klyngen er bosat i almene boliger. Til sammenligning er 37 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundkarakterer bosat i almene boliger. Det vil sige, at der er generelt flere elever bosat i almene boliger blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Cirka 25 procent af eleverne i klyngen er med udenlandsk herkomst. Til sammenligning er 40 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer med udenlandsk herkomst. Det vil sige, at der er generelt flere elever med udenlandsk herkomst blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Ovenstående tal er et udtryk for et gennemsnit for hele klyngen, og procentsatserne kan afvige for de enkelte gymnasier.

42 Klyngen er et udvalgt eksempel. De resterende eksempler på klynger kan ses i bilag 12-14.



I ovenstående billede ses eksempel på en klynge bestående af Mercantec – HCA afdeling, EUC Nordvest – Thisted Handelsgymnasium, Skive College, Erhvervsskolerne Aars.

Klyngens sammensætning giver en blandet elevsammensætning i forhold til ansøgernes boligformer. Cirka 12 procent af eleverne i klyngen er bosat i almene boliger. Til sammenligning er 6 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundkarakterer bosat i almene boliger. Det vil sige, at der er generelt flere elever bosat i almene boliger blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Cirka 9 procent af eleverne i klyngen er med udenlandsk herkomst. Til sammenligning er 15 procent af eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer med udenlandsk herkomst. Det vil sige, at der er generelt flere elever med udenlandsk herkomst blandt eleverne med de 25 procent laveste grundskolekarakterer.

Ovenstående tal er et udtryk for et gennemsnit for hele klyngen, og procentsatserne kan afvige for de enkelte gymnasier.

43 Klyngen er et udvalgt eksempel. De resterende eksempler på klynger kan ses i bilag 12-14.

8.3.5. Kapacitetsfastsættelse ved en klyngemodel

Idet klyngen udgør et distrikt bestående af flere afdelinger, er der behov for en stram kapacitetsstyring svarende til distriktsmodellen.

Som nævnt i afsnit 6.4. anbefaler ekspertgruppen, at der skal ske en central fastsættelse af kapaciteten, og at der fastsættes en minimumskapacitet, således at det sikres, at afdelingerne er fagligt bæredygtige.

Der skal med faste intervaller foretages en evaluering af kapaciteten og klyngerne, herunder en vurdering af, om der er tilstrækkeligt elevgrundlag i det geografiske område til at opretholde en minimumskapacitet, jf. nærmere i afsnit 8.3.7. om administration af klyngemodellen. Er dette ikke tilfældet, bør det overvejes, om en eller evt. flere af afdelingerne evt. bør nedlægges.

Fastsættelse af klynger, så ansøgerne med bopæl i klyngen har ret til at blive optaget på en af afdelingerne i klyngen, og så den samlede kapacitet på landsplan stemmer med antallet af elever, forudsætter, at der også for den enkelte afdeling fastsættes en maksimumskapacitet. Maksimumskapacitet vil også skulle fastsættes centralt, men individuelt for hver afdeling.

Ved fastsættelse af afdelingernes maksimumskapacitet foreslår ekspertgruppen, at der tages udgangspunkt i følgende kriterier:

Det samlede kapacitetsbehov fraregnet det antal elever, som indgår i minimumskapaciteten på hver afdeling, fordeles på afdelingerne med udgangspunkt i tilgangen af elever på den pågældende afdeling det eller de seneste år. På nogle afdelinger skal der foretages en skønsmæssig tilpasning, hvis særlige forhold har gjort sig gældende i den pågældende periode, herunder hvis der har været store udsving i tilgangstal. Det kan fx være relevant i tilfælde, hvor det ikke er pga. den demografiske udvikling, men fordi afdelinger i et eller flere fordelingsudvalg har hævet kapaciteten. Et tilfælde er stx-afdelingen på Høje Taastrup Gymnasium, som i løbet af perioden fra 2014-2017 er gået fra en tilgang på over 200 elever til en tilgang på 168 elever. Tendensen i 2018 er, at tilgangen fortsat er faldende. Høje Taastrup Gymnasium har desuden oplevet et fald i førsteprioritetsansøgninger fra 186 i 2014 til 103 i 2018. Tendensen fortsætter for søgningen i 2019. For hf-afdelingen på Høje Taastrup Gymnasium kan der ikke genfindes samme tendenser i tilgangs- og søgetal.

Maksimumskapaciteten skal endvidere fastsættes, så kapaciteten kommer til at svare til det antal elever, som bor i en klynge fastsat efter de kriterier, som ekspertgruppen har skitseret ovenfor. Med udgangspunkt i, at klyngerne som udgangspunkt skal fastsættes, så de udgør et naturligt geografisk område i forhold til afdelingerne i klyngen, vil der på nogle afdelinger i de større byer skulle ske en skønsmæssig reduktion i antallet af elever set i forhold til tidligere års optag. Dette skyldes, at der de senere år samlet set har været en stor overkapacitet, og at dette har betydet, at nogle afdelinger har en andel af elever, som langt overstiger det antal elever, som hører til i en naturlig geografisk defineret klynge. Ved fastsættelse af maksimumskapaciteten skal der endvidere tages hensyn til den forventede demografiske udvikling i området de kommende år, jf. nærmere neden for om administration af modellen. Ved fastsættelse af maksimumskapaciteten skal der derudover tages hensyn til, at kapaciteten ligger inden for den ramme, som afdelingen selv har

angivet som dens maksimumskapacitet, så det sikres, at ingen afdelinger tildeles større kapacitet, end de har plads til at optage.

De eksempler på klynger, som ekspertgruppen har udarbejdet for udvalgte områder i landet, jf. afsnit 8.3.4., viser, at der for nogle afdelinger især i de større byer muligvis vil skulle ske en væsentlig reduktion af kapaciteten. Hvis ikke der sker en sådan reduktion af kapaciteten på disse afdelinger, er der ikke tilstrækkeligt elevgrundlag til at sikre et minimumsantal elever på afdelinger i udkantsområder.

Ekspertgruppen anbefaler, at der bliver fastsat mere detaljerede regler om kapacitetsfastsættelse i lovgivningen, end tilfældet er i dag.

8.3.6. Fordele og ulemper ved klyngemodellen

Nedenfor beskrives de fordele og ulemper, som kan være forbundet med den klyngemodel, som ekspertgruppen har skitseret ovenfor. Fordele og ulemper vil dog afhænge af den endelige, konkrete udformning af klyngemodellen.

Fordele

- Klyngen aktiveres kun i det omfang, at elevsammensætningen på en eller flere afdelinger i en klynge giver anledning til faglige, pædagogiske eller sociale udfordringer. Dermed reguleres elevfordelingen kun der, hvor der er et behov.
- Klyngemodellen kan modvirke udfordringer for udkantsafdelinger, hvis afdelingerne får fastsat en maksimumskapacitet eller kapaciteten i øvrigt er fastsat på en sådan måde, at der er tilstrækkeligt med elever i klyngen til, at afdelingen kan fungere.
- Klyngemodellen forventes at kunne medføre en anden elevsammensætning og modvirke udfordringerne forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst, jf. kapitel 5. Det afhænger imidlertid af, hvordan klyngerne bliver fastsat konkret og af elevernes søgemønstre.
- Øget valgfrihed for eleverne, sammenholdt med distriktsmodellen.

Ulemper

- Klyngemodellen begrænser til en vis grad ansøgernes indflydelse på, hvilken afdeling de kan blive optaget på, og dermed ansøgernes frie valg af afdeling. Ansøgerne vil dog stadig få mulighed for at prioritere ønskerne inden for klyngen. Det skal endvidere ses i lyset af, at der kan stilles spørgsmålstegn ved, hvor frit valget reelt er i dag på det almengymnasiale område, fordi ansøgere til overansøgte almengymnasiale afdelinger som hovedregel bliver fordelt efter afstandskriteriet.
- Effekten af klynger kan risikere at blive begrænset, hvis eleverne fortsat skal have ret til at skifte mellem afdelinger og uddannelser.
- Øget risiko for, at ansøgere vælger afdeling, før de vælger uddannelse, dog i mindre grad end distriktsmodellen.
- Klyngemodellen kan muligvis medføre en øget søgning mod private gymnasier, hvilket ville kunne udfordre en samlet kapacitetsstyring og dermed gøre det vanskeligere at løse udfordringer med elevsammensætningen, dog i mindre grad end distriktsmodellen.
- Klynger vil muligvis kunne medføre øget snyd med bopælsadresser, fordi klyngen er afgørende

for, hvor ansøgeren har mulighed for at blive optaget, dog i mindre grad end distriktsmodellen.

8.3.7. Administration af klyngemodellen

Klyngerne skal kunne bestå af afdelinger, som går på tværs af de eksisterende fordelingsudvalg og på tværs af regioner. For at få effekt af klyngemodellen er det afgørende, at det organ, som skal fastlægge klyngerne, har et helhedsblik og ansvar for en samlet set hensigtsmæssig kapacitetsfastsættelse og elevfordeling over et større geografisk område.

På den baggrund anbefaler ekspertgruppen, at den geografiske fastsættelse af klyngerne foretages af Børne- og Undervisningsministeriet efter høring af regionerne. Det er vigtigt med en fælles stillingtagen i de tilfælde, hvor klyngen omfatter flere regioner. Det vurderes at blive nødvendigt med dialog mellem regionerne og ministeriet om indmeldt kapacitet ved regionsgrænserne med henblik på, at ministeriet kan fastlægge klyngerne.

Regionerne skal fastsætte kapaciteten for samtlige afdelinger i fordelingsområdet og skal endvidere beslutte, om klyngen skal være aktiv – udover at en rektor kan kræve aktivering af klyngen. Dog fastsætter Børne- og Undervisningsministeriet en øvre kapacitet på landsplan og udmelder måltal for regionerne. Børne- og Undervisningsministeriet foretager den overordnede fordeling af elever på baggrund af de foreslåede kriterier, evt. på baggrund af en matematisk regel, hvorefter regionerne får mulighed for lokale tilpasninger.

Ekspertgruppen anbefaler, at der bliver fastsat en fast minimumsfrekvens for evaluering af de eksisterende kapaciteter og klynger. Frekvensen kunne være tre år, så regionerne og Børne- og Undervisningsministeriet bliver forpligtet til hver tredje år at genoverveje de enkelte afdelingers kapacitet og etablering af klynger. I forbindelse med evaluering af kapaciteten skal regionen inddrage viden om den demografiske udvikling i det pågældende område de kommende tre år. Tilsiger den demografiske udvikling, at der ikke er tilstrækkeligt elevgrundlag for at opretholde minimumskapaciteten, bør det overvejes, om der fortsat er grundlag for et gymnasialt udbud på stedet.

8.3.8. Opmærksomhedspunkter

Skærpede adgangsforudsætninger

De skærpede adgangsforudsætninger, som har været gældende fra optag til skoleåret 2019/20, vil muligvis i særlig grad berøre elever med udenlandsk herkomst, da denne elevgruppe generelt opnår lavere karakterer i grundskolen. Det er således muligt, at de nye adgangsforudsætninger i sammenhæng med klyngemodellen kan have konsekvenser for koncentrationen af elever med udenlandsk herkomst.

Ret til at skifte mellem gymnasiale uddannelser og afdelinger

Som det fremgår under model 1 (distriktsmodellen), kan retten til at skifte mellem afdelinger og uddannelser muligvis svække effekten af at fastsætte gymnasiedistrikter. Det samme gør sig gældende for klyngemodellen, hvor effekten af klyngerne bl.a. kan svækkes, hvis elever, som er placeret på afdelingerne i klyngen, har ret til skifte uddannelse eller afdeling. Som under distriktsmodellen fastholdes en mulighed for at skifte uddannelse og afdeling, hvis det er begrundet i

faglige eller pædagogiske hensyn. De involverede rektorer bør således lokalt kunne foretage en vurdering af, om det fx af trivselsmæssige årsager er hensigtsmæssigt at lade en elev skifte. Det vil således forudsætte en konkret vurdering i forhold til den enkelte elev.

8.4. Lokale elevfordelingsregler

8.4.1. Overordnet om en model med lokale elevfordelingsregler

De nuværende elevfordelingsregler på det almengymnasiale område fungerer som udgangspunkt uproblematisk flere steder i landet. Overordnet vurderer ekspertgruppen, at det er fornuftigt, at ansøgerne har mulighed for frit at ønske den afdeling, de helst vil optages på, og at de har mulighed for at blive optaget, hvor de ønsker, forudsat der er plads på den pågældende afdeling. Ekspertgruppen finder det som udgangspunkt endvidere fornuftigt, at der tages udgangspunkt i afstand fra ansøgerens bopæl til afdelingen, hvis en afdeling er overansøgt, og ansøgerne derfor skal fordeles.

De eksisterende fordelingsregler har imidlertid vist sig at give udfordringer på en mindre del af de gymnasiale afdelinger i form af bl.a. pædagogiske og/eller sociale udfordringer forbundet med en høj andel af elever med udenlandsk herkomst, ligesom elevsammensætningen kan medføre en faldende søgning til den enkelte afdeling. En høj andel af elever med udenlandsk herkomst ses bl.a. i København C, Københavns Vestegn, Aarhusområdet, Odenseområdet og i Kolding.

Derudover har de eksisterende elevfordelingsregler, i kombination med de eksisterende regler om kapacitetsfastsættelse på det almengymnasiale område, givet udfordringer for nogle udkantsgymnasier i form af faldende elevgrundlag. For optag til skoleåret 2020/2021 bliver der mulighed for lokale elevfordelingsregler. Det er imidlertid ekspertgruppens vurdering, at denne model ikke er tilstrækkelig effektiv.

Ekspertgruppens beskrivelse af en model med mulighed for lokale elevfordelingsregler tager udgangspunkt i, at de eksisterende elevfordelingsregler fortsætter uændret, dog således at reglerne også skal gælde for de erhvervsgymnasiale uddannelser. De eksisterende regler, som gælder for de almengymnasiale uddannelser, videreføres inklusiv mulighed for at udarbejde lokale elevfordelingsregler i de fordelingsudvalg, hvor en eller flere afdelinger oplever udfordringer med elevsammensætningen eller udfordringer med udkantsproblemstillinger.

Formålet med modellen er at opnå en mere hensigtsmæssig elevsammensætning på de gymnasiale afdelinger, hvor elevsammensætningen giver anledning til udfordringer, eller at understøtte muligheden for et bedre elevgrundlag for udkantsgymnasier. Modellen vil samtidig indebære, at der ikke iværksættes grundlæggende ændringer på de mange afdelinger i landet, som ikke oplever udfordringer med elevsammensætningen eller udkantsproblemstillinger.

Fordelingsudvalgene får mulighed for at fastsætte lokale elevfordelingsregler, hvis de kan sandsynliggøre, at elevsammensætningen eller elevsøgningen giver anledning til udfordringer.

Når et fordelingsudvalg har sandsynliggjort, at der foreligger faglige, pædagogiske og/eller sociale udfordringer, som skyldes elevsammensætningen, skal udvalget tage stilling til kriterier for fordeling af eleverne.

Det er en forudsætning, at kriterierne for fordeling af eleverne fastsættes inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Kriterierne skal således kunne begrundes sagligt og være egnede til at modvirke de konstaterede udfordringer. Det er vurderingen, at der ikke inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser kan fastsættes kriterier, som fordeler eleverne på baggrund af herkomst.

Fordelingskriterierne kan afhængigt af de konstaterede udfordringer fx være baseret på karakterer fra folkeskolen, bopæl i et udsat boligområde eller i et boligområde med kombineret udlejning (KUO-område), modersmål eller talesprog i hjemmet eller socioøkonomisk baggrund.

Fordelingsreglerne vil også kunne bestå i, at afdelingerne får mulighed for at reservere pladser på overansøgte gymnasier til særlige grupper af ansøgere, fx ansøgere fra særlige boligområder eller ansøgere med et bestemt fagligt niveau. I forhold til problemstillingen med at sikre tilstrækkeligt elevgrundlag på udfordrede afdelinger kan fordelingsreglerne fx bestå i, at der skabes mulighed for at flytte to elever over en kort afstand fremfor at flytte en elev over en længere afstand (såkaldt trekantsflytning).

De lokale elevfordelingsregler vil således kunne tilsidesætte elevernes mulighed for frit at vælge afdeling, hvis formålet er at imødegå udfordringer med elevsammensætningen eller med utilstrækkeligt elevgrundlag. Ekspertgruppen anbefaler imidlertid, at fordelingsudvalgene ikke får mulighed for at fastsætte lokale fordelingsregler, som indebærer, at der de facto bliver etableret distrikter inden for fordelingsudvalgets område. Baggrunden er, at der i givet fald vil være tale om en væsentlig forskellig behandling af de elever, som har bopæl inden for distriktet (og som i udgangspunkt er bundet til distriktet) og øvrige ansøgere, som frit har mulighed for at søge den afdeling, de ønsker.

Ekspertgruppen anbefaler, at der fastsættes regler om rammerne for, hvilke kriterier fordelingsudvalgene kan lade indgå i de lokale elevfordelingsregler, herunder fx kriterier i form af karaktergennemsnit, bopæl (fx udsatte boligområder eller boligområder med kombineret udlejning (KUO-områder)) eller talesprog i hjemmet for så vidt angår problemstillinger med elevsammensætningen. Lokale elevfordelingsregler forudsætter som udgangspunkt, at fordelingsudvalget er enigt herom. Rektorerne i fordelingsudvalget kan imidlertid have modsatrettede interesser i lokale elevfordelingsregler, alt afhængigt af om de repræsenterer en afdeling, som selv oplever udfordringer. Ekspertgruppen bemærker hertil, at modellen skal ses i lyset af, at der i nogle af de eksisterende fordelingsudvalg har vist sig at være udfordringer med at opnå enighed.

Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at afdelinger, som oplever udfordringer med elevsammensætningen eller med udkantsproblemstillinger får mulighed for at klage til regionsrådet, hvis fordelingsudvalget ikke kan blive enigt om lokale elevfordelingsregler, som kan afhjælpe udfordringerne, eller hvis fordelingsreglerne er utilstrækkelige. Regionsrådet kan selv fastsætte

lokale elevfordelingsregler, hvis det vurderes, der er grundlag herfor, og fordelingsudvalget fortsat ikke ønsker at fastsætte de lokale fordelingsregler.

I nogle områder af landet kan der være behov for, at de lokale elevfordelingsregler går på tværs af fordelingsudvalg og regioner, hvis de skal kunne afhjælpe problemerne. I sådanne tilfælde anbefaler ekspertgruppen, at regionsrådene skal have pligt til at sikre, at løsninger går på tværs af fordelingsudvalg og regioner, hvis det er nødvendigt for at løse problemerne. Kan regionsrådene ikke blive enige herom, skal børne- og undervisningsministeren have mulighed for i sidste ende at træffe beslutninger og fastsætte lokale regler og evt. justere på fordelingsudvalgenes sammensætning.

8.4.2. Omfattede uddannelser

Som det fremgår af afsnit 6.4.3. anbefaler ekspertgruppen, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af de samme regler om regulering af kapacitetsfastsættelse og elevfordeling, som de almen-gymnasiale uddannelser. Baggrunden for anbefalingen er bl.a., at der gennem de senere år har været en stor stigning i krydssøgningen mellem de gymnasiale uddannelser, og at det ville kunne undergrave den fordelingsmodel, som måtte blive besluttet på det almen-gymnasiale område, hvis det erhvervsgymnasiale område ikke bliver omfattet af samme regulering.

Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse heraf, at alle de gymnasiale uddannelser – stx, hhx, htx og hf – bliver omfattet af en model om lokale elevfordelingsregler. Dette indebærer også, at de erhvervsgymnasiale uddannelser bliver omfattet af de nuværende regler, som gælder for almen-gymnasiale uddannelser, suppleret med muligheden for lokale elevfordelingsregler. Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at elevernes uddannelsesvalg skal respekteres, så en ansøger i kraft af lokale elevfordelingsregler ikke kan blive fordelt til en uddannelse, som ikke indgår i ansøgerens prioriterede ønsker.

8.4.3. Kapacitetsfastsættelse og fordelingsudvalg ved en model med lokale elevfordelingsregler

Udgangspunktet for modellen er at bevare de eksisterende regler om elevfordeling, som pt. kun gælder for det almen-gymnasiale område, inklusiv mulighed for lokale elevfordelingsregler.

Effekten af lokale elevfordelingsregler kan imidlertid blive svækket, hvis der ikke sker koordinering af kapacitetsbehovet i fordelingsudvalget med det resultat, at der samlet set er overkapacitet i fordelingsudvalget. Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at modellen kombineres med en strammere kapacitetsstyring i form af en centralt fastsat minimums- og maksimumskapacitet for den enkelte afdeling, jf. afsnit 6.4.

Ekspertgruppen anbefaler endvidere, at der sker en justering af sammensætningen af de nuværende fordelingsudvalg. Fordelingsudvalg Storkøbenhavn Vest har eksempelvis samlet set en så høj andel af elever med udenlandsk herkomst, at det vurderes at være særdeles vanskeligt via lokale elevfordelingsregler at opnå en hensigtsmæssig elevsammensætning inden for det nuværende fordelingsudvalg. De nye fordelingsudvalg skal kunne gå på tværs af de nuværende fordelingsudvalg og på tværs af regionsgrænser, så der bliver mulighed for at håndtere problemstillinger, som går på tværs af sådanne grænser.

8.4.4. Fordele og ulemper ved lokale elevfordelingsregler

Fordele

- Lokale elevfordelingsregler forventes i et vist omfang at kunne medføre en anden elevsammensætning på de afdelinger, som oplever udfordringer med elevsammensætningen, herunder udfordringer med koncentration af elever med udenlandsk herkomst eller med udkantsproblestillinger, jf. kapitel 5.
- Modellen med lokale elevfordelingsregler er i udgangspunktet egnet til at afhjælpe udkantsproblestillinger, fordi den potentielt kan omfatte øget kapacitetsstyring, herunder i forhold til at sikre en minimumskapacitet for den enkelte afdeling, og fordi der bliver mulighed for at fastsætte fordelingsregler med henblik på at afhjælpe udfordringer med utilstrækkeligt elevgrundlag. Dette skal dog ses i lyset af, at det hidtil har vist sig vanskeligt at opnå enighed i de lokale fordelingsudvalg, og at afdelingerne fortsat vil være i konkurrence med hinanden om eleverne.
- Lokale elevfordelingsregler finder kun anvendelse i forhold til afdelinger, som oplever udfordringer.

Ulemper

- Det har hidtil vist sig at være vanskeligt at opnå enighed i de lokale fordelingsudvalg og dermed vanskeligt at håndtere udfordringerne med elevfordeling lokalt. Det kan således være usikkert, i hvilket omfang modellen fuldt ud kan håndtere udfordringerne.
- Lokale elevfordelingsregler begrænser ansøgernes indflydelse på, hvilken afdeling de bliver optaget på, set i forhold til de nuværende regler. Der kan dog være ansøgere, som får øget mulighed for at komme ind på bestemte afdelinger, fx hvis overansøgte afdelinger reserverer en del af pladserne til særlige ansøgergrupper.
- Lokale elevfordelingsregler øger uigennemskueligheden for de ansøgere, som bliver omfattet af de lokale elevfordelingsregler.

8.4.5. Administration af modellen

Grundlæggende administreres modellen som i dag, dvs. at fordelingen af ansøgere på de gymnasiale uddannelser skal foretages af et fordelingsudvalg med deltagelse af rektorer fra de involverede afdelinger og af medlemmer fra regionen.

Fastlæggelse af de lokale elevfordelingsregler sker som udgangspunkt i fordelingsudvalgene. Kan fordelingsudvalget ikke blive enige om lokale elevfordelingsregler, skal regionsrådet behandle eventuelle klager fra de berørte afdelinger, og regionsrådet kan selv fastsætte lokale elevfordelingsregler, hvis fordelingsudvalget ikke selv gør det.

I nogle områder af landet kan der være behov for, at de lokale elevfordelingsregler går på tværs af fordelingsudvalg og regioner, hvis de skal kunne afhjælpe problemerne. I sådanne tilfælde anbefaler ekspertgruppen, at regionsrådene skal have pligt til at sikre, at løsningerne går på tværs af fordelingsudvalg og regioner, hvis det er nødvendigt for at løse problemerne. Kan regionsrådene ikke blive enige herom, skal børne- og undervisningsministeren have mulighed for i sidste ende at træffe beslutninger og fastsætte lokale regler og evt. justere på fordelingsudvalgenes sammensætning.

8.5. Frit valg og ingen koordineret elevfordeling

Overordnet om en model med frit valg

Formelt har ansøgere til de almengymnasiale uddannelser i dag frit valg af gymnasium, men reelt er valgfriheden begrænset, fordi ansøgere til overansøgte almengymnasiale afdelinger bliver fordelt med afstand mellem afdeling og bopæl som hovedkriterium.

Ekspertgruppen har overvejet en model baseret på en styrkelse af det frie valg i forhold til de gældende regler, hvor de almengymnasiale uddannelser bliver omfattet af de samme regler, som gælder for de erhvervsgymnasiale uddannelser. Det vil indebære, at der som udgangspunkt er fri kapacitetsfastsættelse og afdelinger, der ikke har flere optagelsesberettigede ansøgere, end de har kapacitet til, skal optage alle. Har en afdeling flere ansøgere, end den har plads til at optage, træffer de almengymnasiale afdelinger indbyrdes aftale om fordeling af overskydende ansøgere. Der vil således i modsætning til de gældende regler ikke være tale om centralt fastsatte fordelingsregler for de almengymnasiale uddannelser, og der vil ikke være tale om mulighed for kapacitetslofter m.v. på det almengymnasiale område.

Fordele og ulemper ved en model med frit valg

Fordele

Modellen øger elevernes frie valg af afdeling, fordi de vil have en reel mulighed for at komme ind på den afdeling, som eleven ønsker, også selv om afdelingen ikke er den nærmeste set i forhold til elevens bopæl.

Ulemper

Grundlæggende er det ekspertgruppens vurdering, at en model baseret på frit valg på de almengymnasiale uddannelser ikke vil være egnet til at dæmme op for udkantsproblemstillinger og udfordringer forbundet med en høj koncentration af elever med udenlandsk herkomst, jf. kapitel 5.

En model baseret på frit valg kan tværtimod være med til at forstærke disse udfordringer, fordi ansøgerne i højere grad vil få mulighed for at fravælge afdelinger i udkantsområder, og fordi de i højere grad vil kunne prioritere og blive optaget på afdelinger, hvor der i forvejen er en høj andel af elever, som ligner dem selv. Data viser således, at eleverne ikke umiddelbart vælger afdeling ud fra, hvor gode afdelingerne er til at løfte eleverne fagligt.

På den baggrund har ekspertgruppen ikke fundet anledning til at udfolde en model baseret på frit valg yderligere.

8.6. Model, som har været overvejet, men som ikke er beskrevet nærmere

Fordelingsmodel baseret udelukkende på karakterer efter grundskolen

Erfaringerne fra især Sverige og Norge med fordeling af elever på baggrund af karakterer tyder på, at fordeling efter karakterer ikke har løst udfordringer forbundet med elevsammensætningen.

Henset hertil, samt til at der ekspertgruppen bekendt ikke i den politiske debat har været forslag om fordelingsmodeller, hvor elever primært fordeles ud fra karakterer således, at elever med de højeste karakterer fra grundskolen optages først, har ekspertgruppen ikke fundet anledning til at beskrive en sådan model nærmere.

Ekspertgruppen bemærker dog, at ansøgernes karakterer fra grundskolen spiller en rolle i fordelingen af ansøgere i ekspertgruppens model 2 (klyngemodellen).

8.7. Økonomiske konsekvenser

I kommissoriet er det angivet, at ekspertgruppens analyse skal se nærmere på økonomiske konsekvenser forbundet med modellerne, fx påvirkning af de gymnasiale institutioners økonomi og påvirkning af huspriser i forskellige områder. Endvidere skal ekspertgruppen i vurderingen af modellerne inddrage økonomien forbundet med modellerne.

8.7.1. Fordelingsmæssige konsekvenser

Fastsættelse af en model for elevfordeling indebærer ikke direkte merudgifter som følge af ændringer i aktivitet, da det samlede antal årselever er uændret. Dog er det muligt, at en ny model for elevfordeling kan indebære ændringer i elevernes adfærd i forhold til eksempelvis uddannelses- og transportpræferencer. Evt. ændringer i elevadfærd kan eksempelvis omfatte mindreaktivitet på almen- og gymnasiale uddannelser til fordel for erhvervsgymnasiale uddannelser eller eud. I den udstrækning, det er tilfældet, vil forskelle i takster kunne indebære mer- eller mindreudgifter for staten.

De konkrete afledte adfærdseffekter er dog ikke mulige at beregne, da effekten af den enkelte model for elevfordeling er vanskelig at isolere. Det vil være nødvendigt at tage stilling til, i hvilken udstrækning en given model forventes at påvirke elevernes præferencer og -adfærd og på den baggrund foretage et skøn over de afledte økonomiske konsekvenser.

8.7.2. Omfordelingsmæssige konsekvenser

Der kan, afhængig af den valgte model for elevfordeling og udmøntning af samme, være tale om betydelige omfordelingsmæssige konsekvenser mellem afdelinger, idet nogle afdelinger vil få tilført flere elever, og andre færre elever (også uafhængigt af elevpræferencer i forhold til evt. andre uddannelser, jf. ovenfor). Afhængig af den konkrete udformning af modellen vil der kunne ske en markant omfordeling af institutionernes statstilskud med heraf følgende tilpasningsbehov i forhold til overskydende bygningskapacitet m.v.

Konkrete omfordelingsmæssige konsekvenser kan først beregnes, når en endelig model er fastlagt og udmøntet i form af evt. kapacitetsfastsættelse og den faktiske fordeling af elever. Da indførelsen af en given model må forventes at have betydning for en given institutions økonomi, bør en indfasningsperiode overvejes.

De omfordelingsmæssige konsekvenser bør desuden adresseres og håndteres i sammenhæng med den politiske proces i forlængelse af eftersyn af tilskuds- og taxametersystemet.

8.7.3. Mulige konsekvenser for boligpriser

Inddeling i distrikter og til dels også klynger vil betyde, at geografi bliver afgørende for elevens muligheder i forhold til valg af afdeling. Det kan ikke udelukkes, at distrikter og i mindre grad klynger kan få konsekvenser for boligpriserne, sådan som det kendes fra andre lande. International forskning peger på, at boligpriser generelt afhænger af den lokale skole. Denne sammenhæng er ligeledes påvist i Danmark for grundskoleområdet, hvor en undersøgelse peger på, at skoledistrikter påvirker låneomkostninger til bolig samt påvirker huspriserne.⁴⁴

8.7.4. Administrative og it-mæssige konsekvenser

Det vurderes, at der ved ekspertgruppens beskrevne modeller kan være en merudgift til administration, herunder kapacitetsfastsættelse og distriktoptegning i de modeller, som forudsætter dette. Det er ligeledes forventningen, at der i disse modeller kan være engangsinvesteringer i central it-understøttelse, ligesom der efterfølgende vil være øgede udgifter til vedligeholdelse.

Ekspertgruppen har ikke undersøgt de faktiske merudgifter nærmere henset til det igangværende eftersyn af tilskuds- og taxametersystemet.

⁴⁴ Gandil, Mikkel Høst: "Intergenerational mobility and equality of opportunity in primary education", PhD thesis 2018. Se kapitel 3: "The price of free schools".

