Regionshuset
Viborg

Regional Udvikling

Skottenborg 26
Postboks 21
DK-8800 Viborg
Tel. +45 7841 0000
kontakt@rm.dk
www.rm.dk

Analysemodel vedrørende kapacitetsplaner på gymnasieområdet

Dato 27-09-2019
Ruth Irene Strøm
Tel. +4529290263
Ruth.Stroem@ru.rm.dk
1-30-76-19-19

Baggrund

Region Midtjylland har en myndighedsopgave i forhold til at koordinere den samlede indsats i regionen for at sikre sammenhæng i udbuddet af ungdomsuddannelser, herunder for så vidt angår den geografiske placering af udbuddet og kapaciteten på uddannelserne, med henblik på at der er et tilstrækkeligt og varieret uddannelsestilbud til alle unge og voksne i regionen.
Regionsrådet skal informere Undervisningsministeriet om den samlede kapacitetsfastsættelse for de gymnasiale institutioner i regionen, ligesom regionsrådet kan indstille til undervisningsministeren, at der fastlægges et kapacitetsloft for et eller flere af de almene gymnasiers optag. Det er således undervisningsministeren, der, efter høring af den enkelte institution, fastsætter et evt. kapacitetsloft for en eller flere institutioner.

Kapacitetslofter kan være etårige eller flerårige. Senest vedtog Regionsrådet i foråret 2019 et etårigt kapacitetsloft i forbindelse med kapacitetsfastsættelsen for 2019-20.

Den aktuelle hovedudfordring på uddannelsesområdet er de faldende ungdomsårgange, som udfordrer ungdomsuddannelserne på elevgrundlaget. På den baggrund forventes der en større grad af politisk styring i den kommende tid og der er behov for at regionerne tager et strategisk og længere sigte på beslutningen om kapacitet. Behovet for et længere sigte og en velovervejet strategi for kapacitetsfastsættelse forstærkes yderligere af, at antallet af unge forventes at stige igen efter 2030.

Gældende procedure ved kapacitetsfastlæggelse

I henhold til lovgivningen på området er det bestyrelsen for den enkelte institution, der fastlægger sin optagelseskapacitet for det kommende år. På baggrund af den indmeldte kapacitet foretages der en drøftelse og en koordinering i det forpligtende samarbejde, og den enkelte institutions kapacitet fastsættes endeligt i dette regi. Et

forpligtende samarbejde består af de gymnasier og Hf-kurser, der er godkendt til at udbyde uddannelsen til studentereksamen og 2-årigt HF inden for et geografisk område. Det forpligtende samarbejde skal koordinere institutionernes kapacitet, udbud af studieretninger og valgfag.
Regionsrådet drøfter herefter beslutningen, som er truffet i det forpligtende samarbejde, og giver besked til Undervisningsministeriet om regionens samlede kapacitet. I regionens drøftelse indgår vurderinger af kapacitetsbehovet på baggrund af den demografiske udvikling og søgemønstret i regionen. Regionsrådene har herefter mulighed for at indstille til undervisningsministeren, at der vedtages et kapacitetsloft for antallet af elever, der kan optages på de enkelte institutioner. Loftet skal efterfølgende godkendes af undervisningsministeren. Hvis undervisningsministeren vurderer, at kapacitetsloftet ikke i tilstrækkelig grad sikrer elevgrundlaget for mindre institutioner uden for de større byer, kan undervisningsministeren ændre indstillingen eller bede regionsrådet at revurdere sagen. Et kapacitetsloft vedtages for op til tre år ad gangen med mulighed for løbende forlængelse, hvis det skønnes nødvendigt.

Der er følgende tidsfrister for kapacitetsfastsættelsen:

Senest 1. september	Skolerne indmelder ønsket kapacitet til de forpligtende samarbejder
Senest 15. september	De forpligtende samarbejder drøfter skolernes kapacitetsønsker
Senest 8. december	De forpligtende samarbejder meddeler Regionen den samlede kapacitet og tallene for de enkelte skoler
Senest 1. februar	Regionen meddeler kapacitet til undervisningsministeriet

Der er i de senere år opstået en række forskelligartede udfordringer i relation til gymnasiernes optag af elever, blandt andet som følge af de faldende ungdomsårgange, og der er behov for nye tiltag, der kan løse disse udfordringer. Endvidere passer det eksisterende styringsparadigme ikke til den aktuelle situation, idet det skaber risiko for suboptimering og konkurrence mellem de enkelte institutioner.

Samarbejde om ny analysemodel
I regi af Danske Regioner blev der i maj 2019 besluttet, at regionerne skulle gå sammen om at udarbejde en analysemodel, der kunne danne grundlag for flerårige kapacitetsplaner og desuden muliggøre gennemsigtighed på tværs af regionerne i forbindelse med beslutning om uddannelsestilbud. Modellen skal endvidere fungere som dialogværktøj i relation til uddannelsesinstitutionerne, politikere og andre interessenter. Region Midtjylland har stået i spidsen for dette arbejde.

Med afsæt i den demografiske udvikling og tendenserne i de unges søgemønsteret, hvor eleverne søger mod de støre byer og de eftertragtede gymnasier, tegner der sig primært to centrale problemer vedrørende kapacitet og fordeling. Det ene er den demografiske udfordring, der rammer institutioner over hele landet og vil betyde, at især udkants- og oplandsinstitutioner risikerer at modtage for få ansøgere til at sikre et bæredygtigt udbud. Det andet problem er især knyttet til de store byer, hvor der er en tydelig tendens til polarisering

mellem institutionerne – nogle gymnasier er overansøgte, mens andre er underansøgte som følge af udfordringer på elevsammensætningen.

Model for flerårige kapacitetsplaner

Udviklingen af en ny model for flerårige kapacitetsplaner indeholder flere elementer:

- Udvikling af et kortværktøj – MAPit - som stilles til rådighed for regionerne, og som de kan anvende i kapacitetsfastsættelsesprocessen.
- Udarbejdelse af et statistisk baggrundspapir, der giver en status på de udfordringer, som regionerne står overfor vedrørende kapacitet og fordeling på gymnasieområdet.
- Udvikling af en række små oplysningsfilm, som belyser regionernes opgaver i kapacitets- og fordelingsprocessen. Filmene er udarbejdet med henblik på at få aktører både i og udenfor regionerne til forstå opgaven med kapacitetsplanlægning og fordeling rigtigt.

Kortværktøjet MAPit

Værktøjet skal være med til at skabe gennemsigtighed i processen vedrørende kapacitetsfastsættelse og synliggøre problemstillinger og dilemmaer i forbindelse hermed. Værktøjet henvender sig således både til uddannelsesinstitutioner og til politikere.

Med værktøjet kan der eksempelvis vises, hvordan en bred geografisk dækning med mange udbudssteder udfordrer det frie valg i en tid med faldende ungdomsårgange og et søgemønster, der går i retning af de større byer. En bred uddannelsesdækning vil således kræve en høj grad af kapacitetsstyring og flere elever vil blive flyttet til et gymnasium, som de ikke nødvendigvis har prioriteret.

Endvidere kan man med værktøjet anskueliggøre institutionernes indbyrdes geografiske afhængighed. En institutions kapacitet i et område er afhængig af de øvrige institutioners kapacitet i de omkringliggende geografiske områder. Dette kan være med til at skabe forståelse for de udfordringer, der er forbundet med uddannelsesinstitutioners ret til selvbestemmelse vedrørende kapacitetsfastsættelse.

Endelig vil kortværktøjet bedre kunne belyse konsekvenser af en politik, f.eks. kan man vise konsekvenserne af, at der blev nedlagt/oprettet/flyttet en institution i et givet geografisk område.

Dataindhold i Mapit-værktøjet

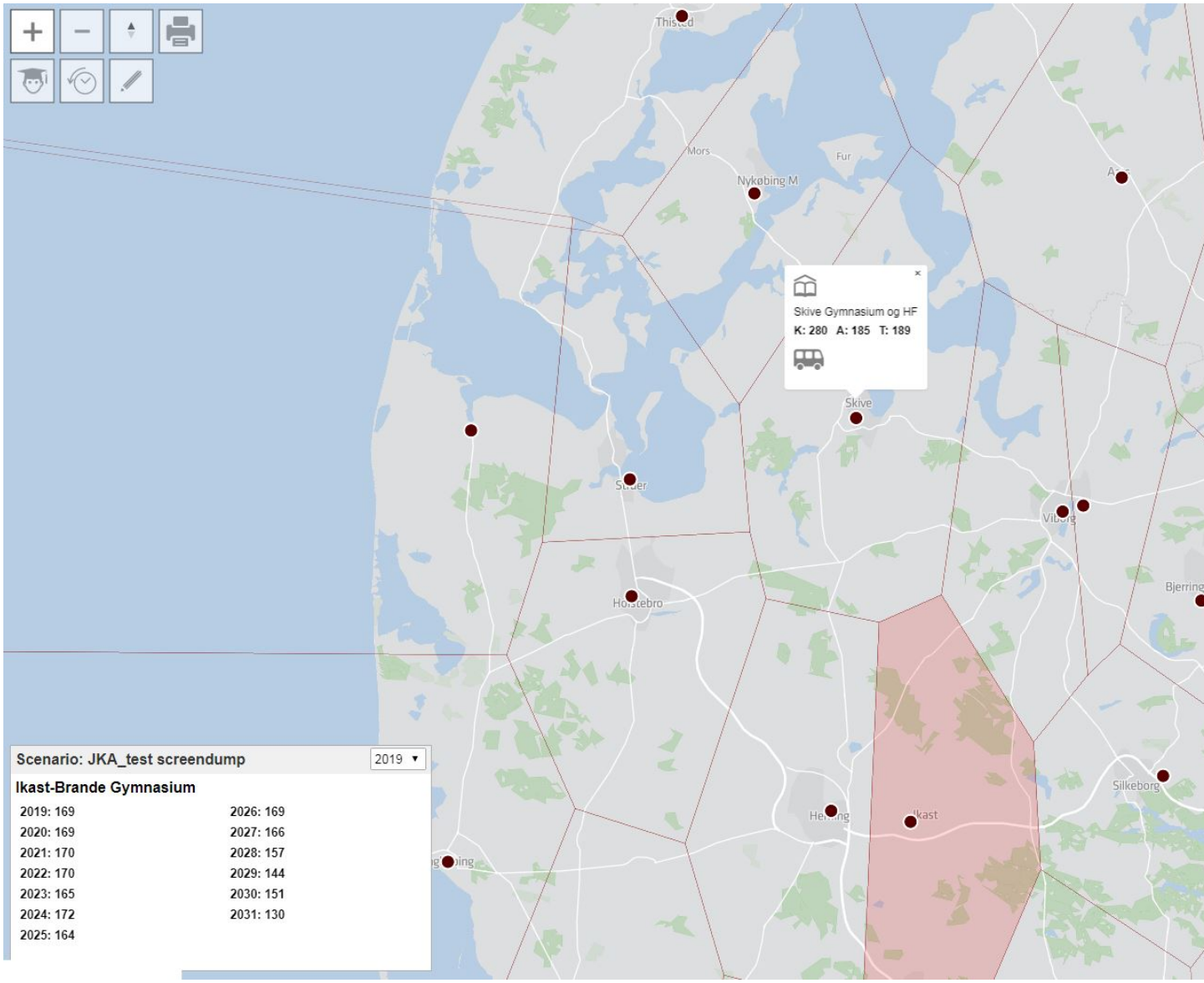
Principper for brugen af MAPit er, at man uploader et datasæt, der indeholder geografisk ophængte data i en regnearksfil (f.eks. en flerårig prognose for udviklingen af elevgrundlaget til STX). Man vil herefter, med udgangspunkt i geografiske områder (polygoner), kunne lave nye geografiske områder.

Mapit-værktøjet indeholder følgende data i sin nuværende form:

- Den demografiske udvikling for 15-17 årige frem mod 2031
- Uddannelseskoefficienter (andel af en årgang, der forventes at tage en almen gymnasieuddannelse) fra Børne- og Undervisningsministeriets profilmodel. En beregning af de to ovenstående punkter, giver en fremskrivning for det forventede antal ansøgere til det konkrete gymnasium.
- Forventet rejsetid med offentlig transport til nærmeste gymnasium.

Værktøjet er stadig under udvikling med tilførsel af yderligere data, f.eks. historiske søgetal, kapacitet m.v. En oplagt videreudviklingsmulighed er desuden, at værktøjet også skal omfatte hhx og htx, sådan at vi kan se kapaciteten for ungdomsuddannelserne i sammenhæng.
Nedenfor vises et eksempel på mulighederne i kortværktøjet.

Kortet nedenfor viser en fremskrivning med det forventede antal ansøgere til Ikast–Brande Gymnasium. Derudover viser kortet kapacitet, ansøgertal og endeligt optag for Skive Gymnasium samt gymnasiernes naturlige optageområde.

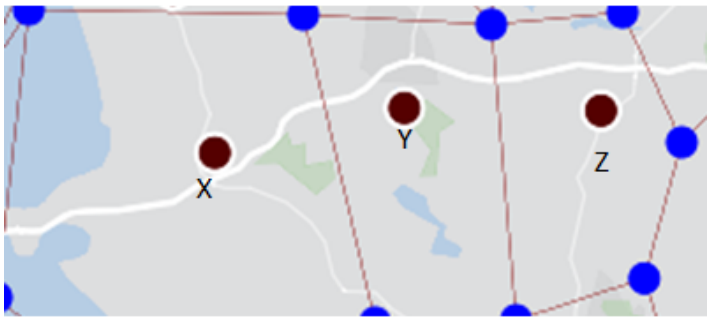


Anvendelse af kortværktøjet MAPit.
I 2018 kom der en lovændring på gymnasieområdet, der muliggjorde en stærkere kapacitetsstyring. Med lovændringen blev muligheden for at fastsætte midlertidige kapacitetslofter ændret til, at det blev muligt at sætte kapaciteten til et lavere eller højere niveau for en treårig periode. Lovændringen var et vigtigt redskab i forhold til at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af den samlede kapacitet og i forhold til at sikre en god geografisk uddannelsesdækning.

Der er dog fortsat behov for at skabe øget gennemsigtighed og mere dialog i beslutningerne om fastlæggelse af kapaciteten. Regionerne tog derfor initiativ til at udvikle kortværktøjet MAPit, der skal danne grundlag for flerårige kapacitetsplaner og som især skal fungere som dialog- og planlægningsværktøj i relation til uddannelsesinstitutionerne, politikere og andre interessenter. Kortværktøjet MAPit gør det således muligt at visualisere en række problemstillinger og dilemmaer i relation til kapacitetsfastlæggelsen.

I de nedenstående scenarier gives nogle eksempler på anvendelsesmulighederne i værktøjet og eksempler på, hvordan værktøjet kan være med til at give et overblik over kapacitetsfordelingen i regionen.

Scenarie 1:
Gymnasierne X, Y og Z ligger med ca. 20 km mellem hver. X og Y ligger i mindre byer med under 10.000 indbyggere, Z har mere end 10.000 indbyggere. Polygonerne omkring gymnasierne angiver elevgrundlaget til hvert gymnasium.



Nedenstående tabel indeholder en fremskrivning af det forventede antal ansøger til de tre gymnasier. De tre gymnasier vil alle opleve et fald i antal ansøgere i perioden 2019-2022.

Scenarie 1 - Gymnasielukning? (Fiktive tal)						
	Gymnasium X		Gymnasium Y		Gymnasium Z	
År	Kapacitet	Potentielle ansøgere	Kapacitet	Potentielle ansøgere	Kapacitet	Potentielle ansøgere
2019	140	90	140	105	252	212
2020	140	79	140	87	252	199
2021	140	72	140	81	252	202
2022	140	54	140	75	252	197
2023	140	51	140	68	252	186

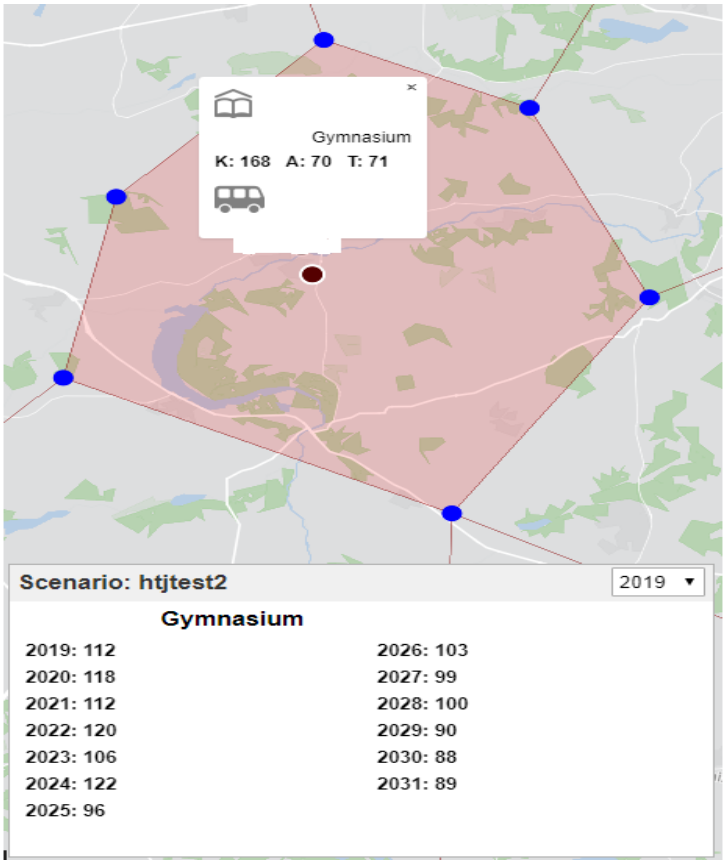
Udviklingen i ansøgerantallet er i eksemplet faldet fra 90 til 51 ansøgere for Gymnasium X. Det samme billede gør sig gældende for Gymnasium Y, men Gymnasium Y har dog en anelse flere elever end Gymnasium X. Gymnasium Z har også et faldende antal ansøgere, men er beliggende i en større by og har derfor et mere sikkert elevgrundlag.

Ved at anvende værktøjet fremgår den geografiske afhængighed institutionerne imellem og det fremgår, at der ikke er elevgrundlag til at opretholde tre gymnasier med f.eks. minimum tre spor indenfor det viste område. Her kan der være behov for at prioritere mellem hensynet til faglig og økonomisk bæredygtighed for det enkelte gymnasium og hensynet til bred geografisk dækning i området. Såfremt det overvejes at nedlægge et af gymnasierne er det med værktøjet muligt at beregne rejsetiden for de potentielle ansøgere til de gymnasier, som eleverne i stedet skal overflyttes til.

Scenarie 2

Eksemplet nedenfor viser et gymnasium, der har et faldende antal ansøgere til trods for at antallet af potentielle ansøgere – det faktiske elevgrundlag - ikke er faldet i samme grad.
Det fremgår således, at der er 112 gymnasieelever i gymnasiets opland, men blot 70 elever er optaget på det lokale gymnasium. De øvrige 42 elever er således optaget på gymnasier, der ligger i de omkringliggende større byer.

Med værktøjet kan det anskueliggøres, at med det nuværende søgemønster og elevgrundlag, er det svært at opretholde et tilstrækkeligt elevgrundlag for det pågældende gymnasium. Der er kort afstand til gymnasier i andre større byer og desuden gode transportmuligheder til de omkringliggende større byer. Såfremt der skal være en større faglig og økonomisk bæredygtighed for det pågældende gymnasium skal der ske en kraftig kapacitetsstyring på de omkringliggende gymnasier. I kapacitetsplanlægningen skal der derfor prioriteres mellem hensynet til elevernes frie valg og hensynet til at sikre elevgrundlaget for de små gymnasier.



Scenarie 3

Aarhus har på de 7 gymnasier i polygonen en samlet kapacitet på 1904 pladser, svarende til 68 klasser. Det potentielle antal elever indenfor polygonen, som udgør gymnasiernes naturlige optageområde, udgør 1581 eller 56,5 klasser. Men i Aarhus blev der optaget 1873 ansøger på de 7 syv gymnasier, dvs. at de har optaget elever uden for polygonen og deres naturlige optageområde. Dermed udfordres gymnasierne i de mindre byer udenfor polygonen på deres elevgrundlag. I kapacitetsplanlægningen skal der således også her prioriteres mellem hensynet til elevernes frie valg og hensynet til at sikre elevgrundlaget for de mindre gymnasier.

