

Eftersyn af institutionsudviklingen på undervisningsområdet

AFRAPPORTERING TIL BØRNE- OG UNDERVISNINGSMINISTERIET OG FINANSMINISTERIET

Marts 2020

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning og sammenfatning af analysens resultater.....	3
1.1	Institutionsudviklingen fra 2007 til 2018.....	4
1.2	Centrale drivkræfter i institutionsudviklingen.....	5
1.3	Institutionernes kvalitet og faglige bæredygtighed.....	7
1.4	Afstand og frafald.....	9
2.	Kortlægning af institutionsudviklingen mellem 2007 og 2018.....	11
2.1	Institutionstypologi og øvrige begreber anvendt i rapporten.....	11
2.2	Institutionsudviklingen fordelt på regioner.....	13
2.3	Udviklingen for de enkelte institutionstyper.....	15
2.4	Udviklingen i institutionernes bygningsmasse.....	19
2.5	Udviklingen i institutionernes styring, ledelse og supportfunktioner.....	22
3.	Kortlægning af centrale faktorer bag institutionsudviklingen.....	26
3.1	Demografisk udvikling og elevernes søgemønstre.....	26
3.2	Samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner.....	27
3.3	Fusioner mellem uddannelsesinstitutioner.....	36
4.	Analyse af institutionsudviklingens betydning for kvaliteten og den faglige bæredygtighed.....	45
4.1	Metode: Kvalitet og institutionelle karakteristika.....	45
4.2	Analyse af institutionelle karakteristika og kvalitet.....	47
4.3	Faglig bæredygtighed.....	54
5.	Sammenhæng mellem afstand og frafald.....	61
5.1	Sammenfatning af hovedresultater.....	61
5.2	Perspektivering til andre analyser af afstands betydning for frafald.....	64

1. Indledning og sammenfatning af analysens resultater

Institutionslandskabet har i løbet af de sidste årtier været igennem en markant udvikling. Mens nogle institutioner har oplevet elevfremgang, har andre institutioner oplevet tilbagegang. Institutionerne har i varierende grad taget initiativ til nye former for institutionssamarbejder, institutionstyper og fusioner med andre uddannelsesinstitutioner – fusioner som i nogle tilfælde har resulteret i store institutioner, der spænder over mange afdelinger og dækker store geografiske områder.

Med *Strukturreformen* i 2007 og nedlæggelsen af amterne overgik de almene gymnasier sammen med voksenuddannelsescentrene (VUC) og social- og sundhedsskolerne (SOSU) til at være taxameterfinansierede selvejende institutioner. Erhvervsskolerne var overgået til taxameterstyring allerede i 1991 og havde både før og efter 1991 haft status som selvejende institutioner, hvilket historisk set udspringer af et lokalt samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter. Således modtager alle statsligt regulerede uddannelsesinstitutioner på Børne- og Undervisningsministeriets område i dag mere end 90 pct. af deres samlede tilskud på baggrund af deres samlede antal elever. Selvejet og taxameterstyringen har således været – og er fortsat – nogle af de primære rammevilkår for institutionerne.

I april 2019 blev Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti med *Aftale om første delpakke af ungeudspil: Øget udbud af erhvervsrettede uddannelser i hele Danmark og henvisningstaxameter* derfor enige om en *temperaturmåling af institutionsudviklingen* på undervisningsområdet. Partierne blev også enige om et eftersyn af taxameter- og tilskudssystemet, som udover at kortlægge taxameter- og tilskudssystemet behandler overgangen til selveje og statslig taxameterstyring.

Formålet med *temperaturmålingen af institutionsudviklingen* er at tilvejebringe et solidt vidensgrundlag om institutionsudviklingen og skabe et systematisk overblik over de faktorer, som har drevet institutionsudviklingen samt afdekke udviklingens betydning for kvaliteten i uddannelserne, uddannelsesudbuddet samt institutionernes faglige bæredygtighed og geografiske nærhed til eleverne.

Behovet for denne viden skal endvidere ses i lyset af den kommende demografiske udvikling, hvor ungdomsårgangene frem mod 2030 vil falde for derefter at stige igen frem mod 2045. Udviklingen dækker over store geografiske forskelle, hvor nogle områder frem mod 2030 forventes at ville opleve en større nedgang i andelen af unge end andre, hvilket potentielt kommer til at udfordre elevgrundlaget for institutioner i disse områder.

På denne baggrund har Implement Consulting Group med bistand fra DAMVAD Analytics i perioden maj til december 2019 udarbejdet et eftersyn af institutionsudviklingen på Børne- og Undervisningsministeriets område i samarbejde med Børne- og Undervisningsministeriet og Finansministeriet.¹ Eftersynet omfatter almene gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre. Private institutioner og institutioner, som udelukkende udbyder erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse, er ikke omfattet af eftersynet.

Eftersynet er gennemført i fire dele:

- **Kapitel 2** beskriver den samlede institutionsudvikling fra 2007 til 2018 med fokus på udviklingen i antallet af institutioner, afdelinger, uddannelsesudbud, institutionsstørrelser, institutionernes organisering og deres geografiske placering. Derudover indeholder kapitlet en beskrivelse af udviklingen i institutionernes bygningsmasse.
- **Kapitel 3** indeholder en kortlægning og analyse af de centrale faktorer, som har drevet institutionsudviklingen som beskrevet i kapitel 2, herunder institutionernes incitamenter og praksis for samarbejde og fusioner. Kapitlet ser dermed nærmere på, hvorfor institutionslandskabet ser ud som det gør i dag.

¹ Sideløbende har Struensee og Co. gennemført en omkostningsanalyse som led i et eftersyn af taxameter- og tilskudssystemet, jf. også *Aftale om første delpakke af ungeudspil: Øget udbud af erhvervsrettede uddannelser i hele Danmark og henvisnings-taxameter*. Mens nærværende analyse bl.a. fokuserer på uddannelsesinstitutionernes organisering, faglige bæredygtighed og udvikling over tid, ser analysen foretaget af Struensee og Co. nærmere på institutionernes omkostningsstrukturer og økonomisk bæredygtighed. Der er foretaget fælles dataindsamling i de to analyser.

- **Kapitel 4** indeholder en analyse af institutionsudviklingens betydning for kvaliteten og institutionernes faglige bæredygtighed. Kapitlet har fokus på institutionernes faglige resultater, herunder om der kan ses en sammenhæng mellem institutionernes faglige resultater og institutionstype og -størrelse.
- **Kapitel 5** indeholder en analyse af sammenhængen mellem afstand og frafald på institutionernes uddannelser, herunder om der kan ses en sammenhæng mellem afstand og transporttid ift. søgning og frafald.

Eftersynet er baseret på en række forskellige datakilder, herunder registerdata fra Børne- og Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik samt data indsamlet via spørgeskemaer til alle uddannelsesinstitutioner. Data er yderligere kvalificeret i interviews på uddannelsesinstitutionerne og med udvalgte personer med sektorkendskab.² For en uddybning af analysens metode og dataindsamling henvises til appendiks A.

Nedenfor opsummeres de mest centrale fund fra eftersynet.

1.1 Institutionsudviklingen fra 2007 til 2018

Udviklingen i antal institutioner og afdelinger

Antallet af almene gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre er faldet fra 245 til 220 i perioden 2007-2018. Faldet skyldes fusioner mellem to eller flere institutioner. Antallet af afdelinger er imidlertid steget i perioden, bl.a. fordi en række tidligere hovedinstitutioner er blevet til nye afdelinger i de fusionerede institutioner, mens andre institutioner har oprettet nye afdelinger, hvorfor det samlede antal *uddannelsessteder* er mere eller mindre uændret i perioden.

Generelt har antallet af almene gymnasier været stabilt gennem hele perioden, mens antallet af erhvervsskoler er faldet. Dette skal ses i lyset af, at fusionerne hovedsageligt er sket mellem to eller flere erhvervsskoler. I alt har der været 39 fusioner mellem 2007 og 2018. 19 fusioner er resulteret i såkaldte kombinationsskoler,³ som udbyder erhvervsuddannelser inden for flere hovedområder, mens 6 fusioner, primært blandt SOSU-skoler, er resulteret i monofaglige erhvervsskoler. Der har i perioden kun været én fusion mellem to almene gymnasier. Fusionerne er særligt sket i Region Hovedstaden og Region Midtjylland, som tegner sig for hhv. 8 og 14 af de i alt 39 fusioner.

Samtidigt med faldet i antallet af erhvervsskoler er der i perioden siden 2007 opstået en ny type institution: en 'multiinstitution'. Her er tale om en institution, der udbyder *både* erhvervsuddannelser og almen- og gymnasiale uddannelser og/eller almen VEU. 'Multiinstitutionerne' har typisk flere elever og flere afdelinger end de øvrige institutionstyper. 15 ud af de 39 fusioner er resulteret i 13 'multiinstitutioner',⁴ hvor 5 er beliggende i Region Syddanmark, 5 i Region Midtjylland og 3 i Region Hovedstaden.

Antallet af voksenuddannelsescentre har også været nogenlunde stabilt i perioden. I 2018 er voksenuddannelsescentrene dog påbegyndt udspaltningen af aktiviteter til de nye FGU-institutioner, som følge af *Aftale om Bedre veje til Uddannelse og Job (FGU-aftalen)* (2017), hvilket forventes at påvirke denne institutionstype fremadrettet. I 2019 er der lukket 8 ud af i alt 77 *udbudsteder* blandt voksenuddannelsescentrene.

² Resultater og indhold i analysen er løbende blevet drøftet med henholdsvis et praktikerpanel og tre referencegrupper. Praktikerpanelet har bestået af rektorer, direktører, undervisere og elever, i deres egenskab af privatpersoner, og har undervejs i eftersynet bidraget med sektorindsigt og kvalificering af eftersynets resultater. De tre referencegrupper har haft fokus på udviklingen inden for henholdsvis almene gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre og har bestået af medlemmer fra Danske Gymnasier, Gymnasiernes Bestyrelsesforening, Danske Erhvervsskoler og Gymnasier (lederforeningen og bestyrelsesforeningen), Danske SOSU-skoler, Danske Landbrugsskoler og Danske HF & VUC (lederforeningen og bestyrelsesforeningen). Danske Regioner har deltaget i alle tre referencegrupper.

³ En kombinationsskole er en erhvervsskole, der udbyder erhvervsuddannelser på mere end et af de fire hovedområder, mens en monofaglig erhvervsskole udbyder erhvervsuddannelser inden for et enkelt hovedområde. En fusion mellem fx to monofaglige erhvervsskoler, der udbyder uddannelser inden for forskellige hovedområder, vil således resultere i en kombinationsskole. Fusionerer to monofaglige erhvervsskoler, der udbyder samme type af uddannelser, vil institutionen fortsætte som en monofaglig erhvervsskole.

⁴ At der er 15 fusioner som ender i 13 multiinstitutioner, skyldes at en enkelt institution, CPH West, er indgået i flere fusioner i perioden

Udviklingen i elev- og kursistgrundlag

Ændringer i elev- og kursistgrundlaget kan skyldes både den demografiske udvikling, hvor størrelsen på ungdomsårgange kan variere, hvor de unge bosætter sig samt ændringer i søgemønstre og uddannelsesstilbøjelighed blandt unge og voksne.

Institutionernes samlede elev- og kursistgrundlag fordelt på afdelinger kan opgøres fra 2011 (for uddybning se appendiks A). Det samlede elev- og kursistgrundlag steg fra ca. 210.000 årselever⁵ i 2011 til ca. 250.000 i 2014 og er derefter faldet igen frem mod 2018 til ca. 227.000 årselever. Samlet er der tale om en stigning på ca. 8 pct. over perioden som helhed.

Udviklingen har været uens for de enkelte uddannelsesretninger, idet antallet af elever på almene gymnasier og især på voksenuddannelsescentre er steget, mens antallet er faldet på erhvervsskolerne.

På de almene gymnasier steg antallet af årselever fra ca. 87.000 i 2011 til ca. 94.000 i 2013. Antallet faldt en smule i de efterfølgende år til ca. 90.000 årselever i 2018. Over hele perioden er der dog samlet set en svag stigning på ca. 3 pct.

På erhvervsskolerne steg antallet af årselever fra ca. 96.200 i 2011 til ca. 112.000 i 2016, hvorefter antallet også her er faldet til ca. 107.000 i 2018. Faldet efter 2016 kan bl.a. være en konsekvens af indførelsen i 2015 af adgangskrav på erhvervsuddannelserne. Samlet set er der tale om et fald på ca. 4 pct. siden 2016, mens der samlet for perioden er tale om en fremgang på ca. 8 pct.

På voksenuddannelsescentrene steg antallet af årselever fra ca. 26.200 i 2011 til 31.500 i 2016, hvor antallet toppede. I 2018 var antallet af årselever på voksenuddannelsescentrene faldet til ca. 29.700. Samlet set er der sket en stigning på ca. 13 pct. i perioden som helhed. Voksenuddannelsescentrene er historisk set omvendt konjunkturfølsomme, når det gælder enkeltfagskursister. Således betyder højkonjunktur og gode beskæftigelsesmuligheder oftest en nedgang i aktiviteten for enkeltfagskursister, og i perioder med lavkonjunktur og dårlige beskæftigelsesmuligheder bliver det omvendt mere attraktivt at uddanne sig.

Udviklingen i bygningsmassen

Det gennemsnitlige institutionsareal for de almene gymnasier er steget med 17 pct. i perioden 2006-2018 fra ca. 8.000 kvadratmeter til ca. 10.000 kvadratmeter, mens det gennemsnitlige institutionsareal for erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre har været nogenlunde stabilt fra 2006-2018. Dog er det gennemsnitlige institutionsareal for alle typer af erhvervsskoler faldet 7 pct. fra 2015 til 2018.

Sammenholdes udviklingen i institutionsarealerne med antallet af årselever ses, at arealet pr. alment gymnasium er steget relativt mere end elevtallet, og elevtallet for erhvervsskoler er faldet relativt mere end arealet pr. institution. Dermed er det gennemsnitlige areal pr. elev steget for både de almene gymnasier og for erhvervsskolerne. Samlet set vurderes institutionernes tilpasningsmulighed begrænset, fordi hovedparten af arealerne er ejet, og fordi de fleste større lejede bygninger har længere bindingsperioder.

1.2 Centrale drivkræfter i institutionsudviklingen

I dag modtager institutionerne mere end 90 pct. af deres samlede tilskud på baggrund af det antal elever de optager,⁶ hvorfor den demografiske udvikling og elevernes søgemønstre har haft stor betydning for institutionsudviklingen. Kortlægningen peger imidlertid på, at der også er en række andre vigtige faktorer, som har været med til at præge institutionslandskabet og dets udvikling, *jf. nedenfor*.

⁵ Antal årselever er en enhed til brug for sammenligning mellem institutionerne og tager højde for, at eleverne vægtes efter, hvor mange timer, de studerer på et år. Det er grundlæggende samme fremgangsmåde, som ved udregningen af antal årsværk som udtryk for ansatte på institutionerne. Data findes for perioden 2011 til 2018.

⁶ Jf. Kortlægning foretaget ifm. det parallelle eftersyn af taxameter- og tilskudsystemet.

Demografisk udvikling og elevernes søgemønstre

På landsplan er antallet af 16-19-årige steget i perioden 2007-2012 og efterfølgende faldet igen. Kun i Region Hovedstaden ses en positiv udvikling efter 2012, ligesom udviklingen i Region Midtjylland er stabil. Dog er der parallelt hermed sket en generel stigning i antallet af unge, der påbegynder og gennemfører en ungdomsuddannelse, hvilket har modsvaret faldet i antal unge i ungdomsårgangene.

Udviklingen er primært drevet af en øget søgning til og gennemførelse af de almene gymnasiale uddannelser, da der har været en generelt faldende søgning mod erhvervsuddannelserne.

Der har derudover været en generel stigning i andelen af unge, der bor i tættere befolkede områder. Dette har betydet en tilvækst i elevgrundlaget for institutioner i særligt de større byer, mens institutioner i tyndt befolkede områder har oplevet et vigende elevgrundlag.

Strukturelle og kulturelle barrierer for samarbejde

Blandt institutionerne er der en udpræget oplevelse af, at de er i en konkurrencesituation, hvor de forsøger at tiltrække de samme unge til deres uddannelser. Faldet i antallet af årselever på institutionerne siden 2014 har intensiveret denne situation.

Særligt på erhvervsskolerne opleves konkurrencen som en barriere for lokale samarbejder, hvilket betyder, at institutionerne helst samarbejder med institutioner uden for eget geografiske nærområde, som de ikke oplever at være i direkte konkurrence med. Den generelle konkurrencesituation skal ikke mindst ses i lyset af de strukturelle rammevilkår for styringen af uddannelsesinstitutionerne, herunder selvejete og taxameterstyringen.

Institutionerne oplever også, at der findes kulturelle barrierer for samarbejde, særligt mellem almene gymnasier og erhvervsskoler. Der er bl.a. en oplevelse på institutionerne af, at der ikke har været tradition for samarbejde.

For alle institutionstyper kommer barriererne for samarbejde bl.a. til udtryk gennem en oplevelse af, at der ikke findes oplagte samarbejdspartnere.

Samarbejder mellem institutioner sker oftest på administrative områder, hvor samarbejdsmodellerne generelt er mere veludviklede og formaliserede. Ses der på samarbejder om udvikling af indhold i undervisning samt didaktik, er disse generelt mindre formaliserede. I mindre befolkede områder er der eksempler på institutioner, der har søgt at samarbejde på tværs af almene gymnasier og erhvervsskoler om undervisning, fx gennem samlæsning af hold. Her er oplevelsen dog generelt, at forskelle i institutions- og uddannelseslovgivning, herunder i uddannelsesregler, udgør en barriere. Barriererne kan betyde, at samarbejdet helt opgives.

Helt overordnet viser kortlægningen, at der ikke er systematiske sammenhænge i institutionernes fusioner og samarbejder med hinanden. Fusioner og samarbejder er i høj grad kontekstafhængige og er således ofte styret af en kombination af lokale forhold, økonomi, faglige logikker, personlige relationer og kulturelle forhold.

Særligt når det gælder fusioner

Erfaringerne fra de gennemførte fusioner viser, at initiativet til fusioner oftest initieres af bestyrelsesformænd og institutionsledere. Anledningen til at indlede drøftelser om fusion er imidlertid forskelligartet.

For nogle institutioner er det institutionens økonomiske situation, som udfordrer institutionens overlevelse. Der kan således være en forhåbning om, at institutionen vil blive stillet økonomisk bedre ved at fusionere og dermed blive del af en større institution.

For andre institutioner kan det være et lokalpolitisk pres eller et selvstændigt ønske om at opretholde uddannelsesudbud på eksisterende geografiske lokationer for at sikre et udbud i lokalområdet, der er den afgørende faktor, og hvor fraværet af en fusion kan betyde, at en uddannelsesinstitution må lukke. Det gælder fx de umiddelbart økonomisk bæredygtige institutioner, der vælger at fusionere med institutioner, der er mindre økonomisk bæredygtige, og som således isoleret set ikke umiddelbart stilles mere gunstigt økonomisk efter fusionen. Sådanne fusioner er et

godt eksempel på, at andre forhold end økonomiske overvejelser gør sig gældende i institutionsudviklingen, og at der for institutionerne er andre lige så vigtige forhold som økonomi, der driver deres ageren.

Der kan ikke dokumenteres en systematisk sammenhæng mellem hvilke institutioner, der vælger at fusionere fx i form af en sammenhæng mellem forekomst af fusioner og udviklingen i elevgrundlag. Fx er 56 pct. af fusionerne fundet sted i regioner, hvor der har været et stabilt eller øget elevgrundlag, og fusionerne sker derfor ikke kun i områder, hvor antallet af unge falder.

Anledningen til at indlede drøftelser om en fusion kan også falde sammen med pensionering eller jobskifte hos en institutionsleder, hvilket ses som en åbning til at indgå i dialog med andre institutioner.

Ledelsernes tilgang til fusionsdrøftelser og gennemførelse er ifølge institutionerne særligt vigtig, hvis en fusion skal blive en succes. Institutionerne nævner særligt, at afklaring af institutionstype for den videreførte institution ses som et væsentligt punkt, der skal afklares tidligt i processen.

Helt generelt finder kortlægningen, at institutioner, der indgår i en fusion, ønsker at bevare en selvstændighed fremadrettet. Institutionerne oplever i den forbindelse, at uenigheder ift. spørgsmålet om bestyrelsessammensætningen i den fusionerede institution kan svække opbakningen til en fusion, både hvis der er tale om fusioner indenfor samme institutionstype eller på tværs af institutionstyper. Her kan lovgivningernes regler for bestyrelsessammensætning spille en rolle, særligt hvis der er tale om fusioner på tværs af almene gymnasier og erhvervsskoler, hvor forskelle i institutionslovene udgør en barriere.

Ligeledes ses, at kulturelle barrierer blandt medarbejdergrupperne kan svække opbakningen til fusioner og påvirke bestyrelsernes endelige beslutning. Endelig påpeger flere institutioner desuden, at bortfaldet af den ene institutions grundtilskud efter en fastsat tidsperiode (fire år for almene gymnasier og øjeblikkeligt for erhvervsskoler) også kan udgøre en økonomisk barriere for at fusionere, mens andre institutioner peger på, at denne barriere kan overkommes gennem realisering af effektiviseringspotentialer.

Øget strategisk fokus

Behovet for at tiltrække nye elever har også ifølge institutionerne selv betydet, at institutionernes ledelser de senere år har øget deres fokus på strategisk og økonomisk styring. Institutionerne opstiller i højere grad mål, som både ledelser og bestyrelser løbende følger op på. Flere institutioner anvender systematisk løbende ledelsesinformation og opfølgning på måltal for at kunne tilpasse institutionens aktiviteter. Det er dog ikke en praksis, som er alment udbredt. Nogle institutioners ledelser oplever dog også, at økonomiske udfordringer har ført til tilpasninger af ledelsesopgaven, enten i form af færre ledere eller i form af, at lederne varetager flere opgaver, som ikke direkte er ledelsesopgaver, fx driftsopgaver inden for økonomi og lignende.

1.3 Institutionernes kvalitet og faglige bæredygtighed

Uddannelsesinstitutionernes primære kerneopgave er at levere høj faglig kvalitet, der sikrer, at så mange elever som muligt overgår til videre uddannelse eller beskæftigelse. Den enkelte institutions mulighed for at levere høj faglig kvalitet hænger sammen med en lang række forskellige faktorer, der spænder over både strukturelle vilkår, organisering, ledelse, undervisningspraksis, lokale forhold og meget andet.

Som led i den samlede kortlægning er der foretaget en analyse af institutionsudviklingens betydning for den faglige kvalitet, som uddannelsesinstitutionerne leverer. Analysen har grundlæggende haft til formål at undersøge, hvordan og i hvor høj grad en række centrale organisatoriske karakteristika påvirker kvaliteten, herunder variable såsom udbudsprofil, størrelse, økonomi, samarbejder og ledelse. Formålet har været at afdække, hvorvidt der kan identificeres systematiske sammenhænge mellem bestemte institutionstyper og den leverede kvalitet.

Kortlægningen er foretaget ved hjælp af en række regressionsanalyser, der tager højde for relevante baggrundsforhold, herunder socioøkonomiske forhold i elevgrundlaget mv. Analyserne forsøger dermed i så vid udstrækning som muligt at isolere sammenhængen mellem de udvalgte institutionsvariable og de pågældende kvalitetsparametre. Kvalitet bliver i denne sammenhæng primært operationaliseret som den enkelte institutions evne til at levere

faglige resultater i overensstemmelse med uddannelsernes formålsparagraffer, og der anvendes en kombination af forskellige variable.

I tillæg til de kvantitative analyser af institutionsudviklingens betydning for kvalitet, er der også foretaget en særskilt analyse af institutionerne faglige bæredygtighed, hvor faglig bæredygtighed defineres som den enkelte institutions mulighed for at udvikle og fastholde høj faglig kvalitet. Denne del af analysen fokuserer på, hvilke faktorer institutionerne selv lægger vægt på skal være til stede for at kunne levere en god kvalitet i undervisningen og dermed gode resultater. Dermed leverer denne del af analysen et kvalitativt blik på den enkelte institutions mulighed for at udvikle, forbedre og fastholde høj faglig kvalitet i undervisningen.

Kvalitet hænger sammen med en række forskellige faktorer

Samlet set viser de kvantitative regressionsanalyser, at der ikke findes en entydig sammenhæng mellem institutionernes størrelse⁷ og den leverede kvalitet, målt på parametre som gennemførelse, karaktergennemsnit (gymnasiale uddannelser), trivsel (erhvervsuddannelser) samt overgang til henholdsvis videregående uddannelse og beskæftigelse.

Dog finder analysen en række konkrete interessante sammenhænge:

- Større institutioner, målt på elevtal, får færre elever i videregående uddannelse, både på kort og langt sigt.⁸ Dette gælder både, når der ses på antallet af gymnasieelever og på antallet af erhvervsuddannelseselever på institutionerne. Store institutioner har således alt andet lige en lavere overgang til videregående uddannelse, des flere gymnasieelever eller erhvervsuddannelseselever institutionen har.
- Større institutioner, målt på at have relativt flere afdelinger hhv. flere uddannelser, er imidlertid bedre til at sikre eleverne overgang til videregående uddannelse. Størrelse målt på antal afdelinger hhv. antal uddannelser trækker således, isoleret set, i modsat retning ift. overgangen til videregående uddannelse sammenlignet med størrelse målt på elevtal, isoleret set. Sammenhængene er dog relativt svage.
- Elever på institutioner, der udbyder gymnasiale uddannelser, får højere eksamens karakterer i tættere befolkede områder sammenlignet med tilsvarende institutioner i mindre befolkede områder. Dette underbygges af de kvalitative interviews, hvor institutionerne påpeger, at institutioner i de større byer har lettere ved at tiltrække dygtige undervisere.
- Ses der isoleret på forskellige typer af erhvervsskoler, har institutioner, som udbyder erhvervsuddannelser indenfor flere hovedområder samt institutioner, som både udbyder erhvervs- og gymnasiale uddannelser, en højere overgang til beskæftigelse efter 3 måneder end erhvervsskoler med en monofaglig udbudsprofil. Forskellen bliver noget svagere efter 12 måneder.
- Institutioner med erhvervsuddannelser har alt andet lige et lavere frafald end institutioner, som alene udbyder almene gymnasiale uddannelser, når der korrigeres for deres elevgrundlag samt for deres øvrige institutionelle karakteristika. Da der her er tale om korrigerede tal, som tager højde for en række institutions- og baggrundsvariable, kan resultatet ikke sammenholdes med statistikker, som indeholder absolutte tal.
- Der er ingen systematisk sammenhæng, når der ses på tværs af en række økonomiske variable (soliditet og likviditet) og den leverede kvalitet. Ser man derimod på sammenhængen til enkelte omkostningstyper, ses, at overgangen til både videregående uddannelse og beskæftigelse stiger jo større en andel af institutionernes omkostninger, der anvendes til undervisning og ledelse frem for andre formål (såsom bygningsdrift, skolehjem/kostafdelinger, markedsføring og samarbejder med andre institutioner).
- Der er en negativ statistisk sammenhæng mellem institutioner, der har indgået i en fusion, og elevernes overgang til uddannelse og beskæftigelse. Der findes dog ingen systematisk sammenhæng mellem fusionerede institutioner og de øvrige kvalitetsparametre.

⁷ Institutionsstørrelse er i den forbindelse defineret med fire parametre: i) institutionernes antal af elever, ii) antal af afdelinger, iii) geografisk spredning i form af gennemsnitlig afstand mellem afdelingerne og hovedinstitutionen samt iv) antal uddannelsesudbud.

⁸ Kort og langt sigte udtrykker henholdsvis 3 måneder og 27 måneder efter endt gymnasial uddannelse

Faglig bæredygtighed og arbejdet med kvalitet

Institutionernes arbejde med faglig bæredygtighed er påvirket af en række strukturelle forhold samt institutionsspecifikke prioriteringer og valg. Som led i den samlede kortlægning har der vist sig at være to overordnede forhold med betydning for den enkelte institutions faglige bæredygtighed, herunder:

1) *Driftsmæssige forhold*, som omfatter antallet af årselever (elevmassen) samt antallet af studieretninger på institutionen. De driftsmæssige forhold påvirker institutionens størrelse og er delvist strukturelle, hvorfor institutionerne i mindre grad har mulighed for at påvirke disse.

2) *Institutionsspecifikke forhold*, som omfatter antallet af undervisere inden for hvert fagområde samt undervisernes adgang til faglig sparring. Institutionens ledelse har i vid udstrækning kontrol over de institutionsspecifikke forhold og kan påvirke disse gennem strategiske og operationelle valg. Dette omfatter således også ledelsens og medarbejdernes tilgang til arbejdet med kvalitet.

Eftersynets analyser viser, at institutionerne har forskellige tilgange til, hvordan de fire ovenstående forhold håndteres. Der kan dermed ikke entydigt peges på, hvilke af disse forhold, som skal være i fokus for at sikre faglig bæredygtighed og kvalitet i uddannelserne på den enkelte institution.

Dog er det en udbredt opfattelse, at kritisk elevmasse er det helt centralt forhold, der skal til for at sikre faglig bæredygtighed. Kritisk elevmasse er også et udtryk for økonomisk bæredygtighed, hvilket illustrerer, at den enkelte institutions faglige og økonomiske bæredygtighed i praksis hænger tæt sammen, da økonomisk bæredygtighed oftest vil være en forudsætning for, at institutionen har mulighed for at arbejde med kvaliteten og dermed være faglig bæredygtig.

Det er ikke muligt, analytisk, at fastsætte en minimumsstørrelse for hvor mange elever, der skal til for at sikre faglig bæredygtighed på den enkelte institution. Således peger voksenuddannelsescentre fx på ca. 15 elever på et hold, mens erhvervsskolerne peger på, at det kan være svært at opretholde den nødvendige faglige kvalitet ved under 6 elever på et hold. På tværs af institutionstyperne opleves det, at flere uddannelser og studieretninger medvirker til at skabe en mere attraktiv profil, som kan tiltrække flere elever. Således er der mange institutioner, der anskuer spørgsmålet om 'minimumsstørrelser' som et spørgsmål om "gynger og karruseller", hvor større hold på attraktive uddannelser kan medvirke til at opretholde muligheden for at udbyde mindre hold på smalle uddannelser.

En række institutioner, særligt i tyndt befolkede områder, oplever, at det kan være svært at tiltrække kvalificerede undervisere. Blandt erhvervsskolerne løses dette bl.a. ved at anvende gæstelærere til mindre hold. De almene gymnasier og voksenuddannelsescentre løser i nogle tilfælde disse udfordringer ved at dele lærerressourcer på tværs af institutioner.

I tillæg til de driftsmæssige og institutionsspecifikke forhold, der præger arbejdet med opretholdelse og udvikling af faglig bæredygtighed, finder analysen desuden, at den enkelte institutions arbejde med kvalitet også hænger sammen med fx ledelsens fokus på kvalitet, anvendelse af kvalitetssystemer samt brug af styringsværktøjer til bl.a. at øge lærere og underviseres konfrontationstid. Analysen viser, at der blandt institutionerne er en oplevelse af, at disse respektive forhold kan være med til at fastholde og udvikle institutionens faglige resultater og kvalitet.

1.4 Afstand og frafald

Tidligere analyser har peget på, at afstand og transporttid har indflydelse på søgning og frafald på ungdoms- og voksenuddannelserne. Som led i det samlede eftersyn, er der gennemført en særskilt registeranalyse for at afdekke, om der kan identificeres systematiske sammenhænge mellem afstand til og frafald på uddannelser. Dermed undersøges, hvorvidt afstand til uddannelsesstedet har en betydning for elevers evne til at gennemføre en uddannelse.

Analysen viser en svag negativ sammenhæng mellem afstand og frafald på tværs af uddannelses- og institutionstyper. For gymnasiale uddannelser stiger frafaldet med afstanden til institutionen, mens denne sammenhæng ikke

findes for erhvervsuddannelserne under ét. For erhvervsuddannelsernes grundforløb viser analysen, at frafaldet stiger, når afstanden stiger, mens frafaldet falder på hovedforløbet, når afstanden stiger.

Eftersynets analyse viser ligeledes, at højere rejseomkostninger øger risikoen for frafald. Et større antal skift med offentlig transport på en rejse mellem bopæl og uddannelsessted øger således frafaldsrisikoen. Højere rejseomkostninger reducerer også søgningen til uddannelserne tilsvarende. Omkostningerne afhænger i vid udstrækning af, hvilke muligheder den enkelte elev har for at transportere sig. Undersøges de transportøkonomiske enhedsomkostninger for specifikke transportmidler nærmere, varierer disse dog ikke for forskellige befolknings-, alders- og uddannelsesgrupper.

Analysen viser endeligt, at unge i overvejende grad søger uddannelser nær deres bopæl. En længere gennemsnitlig afstand fra bopæl til uddannelsessted har dog ingen betydning for den enkelte kommunes "restgruppe" af unge uden uddannelse eller beskæftigelse.

2. Kortlægning af institutionsudviklingen mellem 2007 og 2018

Dette kapitel præsenterer de vigtigste resultater fra kortlægningen af institutionsudviklingen fra 2007 til 2018. Kapitlet undersøger dermed, hvordan institutionslandskabet har udviklet sig over tid, særligt med fokus på udviklingen i institutionstyper, afdelinger, uddannelsesudbud og deres geografiske spredning. Der ses derudover nærmere på udviklingen i institutionernes bygningsmasse, samt deres interne ledelse og styring.

Kortlægningen udgør en central del af det samlede eftersyn, og viser grundlæggende, hvordan institutionslandskabet er indrettet i dag. De følgende kapitler vil herefter gå i dybden med de centrale drivende faktorer i denne institutionsudvikling, samt hvilke implikationer udviklingen har haft for den faglige kvalitet. Dette kapitel består af fire dele:

- Institutionsudviklingen fordelt på regioner
- Institutionsudviklingen fordelt på institutionstyper
- Udviklingen i institutionernes bygningsmasse
- Udviklingen i institutionernes styring, ledelse og supportfunktioner

Kortlægningen er baseret på både en række registerdata fra Børne- og Undervisningsministeriet samt Danmarks Statistik, og data indsamlet via spørgeskemaer udsendt til alle omfattede uddannelsesinstitutioner. Data er yderligere kvalificeret i interviews.

2.1 Institutionstypologi og øvrige begreber anvendt i rapporten

I rapportens forskellige delanalyser anvendes en gennemgående "institutionstypologi", der inddeler institutionslandskabet i fem overordnede typer. Typologien udgør en på mange måder nødvendig simplificering af et komplekst institutionslandskab, som gør det muligt at identificere overordnede tendenser over tid – både inden for en bestemt institutionstype og imellem de fem typer. De steder, hvor der er tilstrækkeligt nuancerede data (fx kvalitative data fra institutionsbesøg), inddrages disse til at foretage mere detaljerede beskrivelser af specifikke institutioner.

Institutionstypologien er baseret på de enkelte institutioners udbudssammensætning, *jf. Tabel 2.1.*

Tabel 2.1. Institutionstypologi

	Udbud				
	Almen-gymnasiale uddannelser	Erhvervgymnasiale uddannelser	Erhvervsuddannelser	Almen VEU	Erhvervsrettet VEU
Almene gymnasier	Ja	Nej	Nej	Nej**	Nej
Voksenuddannelsescentre	Evt.	Nej	Nej	Ja	Nej
Monofaglige erhvervsskoler	Nej	Evt.	Ja (kun ét hovedområde)	Nej	Evt.
Kombinationsskoler	Nej	Evt.	Ja (mindst to hovedområder)	Nej	Evt.
Multiinstitutioner	(Ja)*	Evt.	Ja	(Ja)*	Evt.

*Kilde: Implement Consulting Group i samarbejde med Børne- og Undervisningsministeriet og Finansministeriet. *Multiinstitutioner er defineret ved mindst at udbyde både erhvervsuddannelser og almen-gymnasiale uddannelser og/eller almen VEU, **Enkelte almene gymnasier udbyder også hf-enkeltfag, men vil af den grund ikke blive kategoriseret som multiinstitutioner.*

"Almene gymnasier" er således defineret ved at udbyde almen-gymnasiale uddannelser, "Voksenuddannelsescentre" udbyder almen VEU og (potentielt) almen-gymnasiale uddannelser, mens de "Monofaglige erhvervsskoler" udbyder erhvervsuddannelser inden for ét hovedområde og (potentielt) erhvervgymnasiale uddannelser. I tillæg hertil anvendes "Kombinationsskoler" til at dække over institutioner, der udbyder erhvervsuddannelser inden for flere hovedområder, samt (potentielt) erhvervgymnasiale uddannelser. Slutteligt anvendes typen "Multiinstitutioner" til

institutioner, der *både* udbyder erhvervsuddannelser og almengymnasiale uddannelser og/eller almen VEU, og som er en ny type institution, der er vokset i antal over de sidste to årtier.

De anvendte definitioner af områder for uddannelsesudbud fremgår af *Tabel 2.2*.

Tabel 2.2. Definition af områder for uddannelsesudbud

Udbudsområder	Uddannelsesområder
Almengymnasiale uddannelser	Den 3-årige uddannelse til almen studentereksamen (stx), den 2-årige uddannelse til almen studentereksamen (2-årigt stx) og den 2-årige uddannelse til hf-eksamen (2-årigt hf).
Erhvervsgymnasiale uddannelser	Den 3-årige uddannelse til merkantil studentereksamen (hvx) og den 3-årige uddannelse til teknisk studentereksamen (htx).
Gymnasiale uddannelser	Samlebetegnelse for almengymnasiale uddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser (som defineret ovenfor)
Erhvervsuddannelser	Erhvervsuddannelserne (eud, herunder eux), fordelt på fire hovedområder: "Omsorg, sundhed og pædagogik", "Kontor, handel og forretningsservice", "Fødevarer, jordbrug og oplevelser" og "Teknologi, byggeri og transport"
Almen VEU	Almen voksenuddannelse (avu), hf-enkeltfag (hf-e), forberedende voksenundervisning (FVU) og ordblindeundervisning (OBU)
Erhvervsrettet VEU	Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) og åben uddannelse
VEU	Samlebetegnelse for almen VEU og erhvervsrettet VEU (som defineret ovenfor)

Det bemærkes, at de fem institutionstyper, *jf. Tabel 2.1*, også har et ophæng i de forskellige institutionslovgivninger. Almene gymnasier og voksenuddannelsescentre hører således under institutionsloven *institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse (AGV)*. De monofaglige erhvervsskoler og kombinationskolerne hører under institutionsloven for *institutioner for erhvervsrettede uddannelser (IEU)*. De nye 'multiinstitutioner' hører under én af de to lovgivninger, men er defineret ved at have udbud på tværs af de to lovgivninger og dermed på tværs af traditionelle institutionsskel.

I rapporten foretages der løbende en række analyser, der tager udgangspunkt i institutionernes størrelse. Til brug for sammenligning anvendes fire institutionsstørrelser baseret på antal årselever, *jf. Tabel 2.3*.

Tabel 2.3. Størrelseskategori

Institutionsstørrelse	Lille	Mellem	Stor	Meget stor
Antal årselever	<650	651 - 850	851 - 2.000	>2.000

Rapporten anvender foruden den ovenstående institutionstypologi også en række andre gennemgående begreber. Disse er forklaret i nedenstående *Tabel 2.4*.

Tabel 2.4. Begrebsforklaring

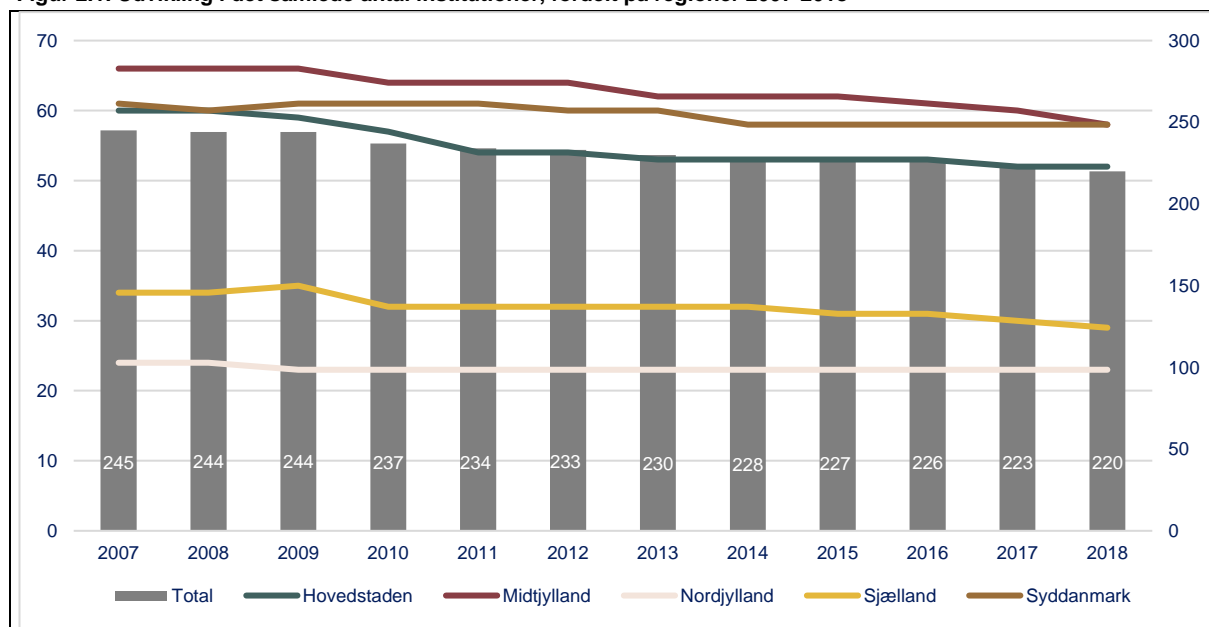
Begreb	Forklaring	Begreb	Forklaring
Årselever	Antal elever og kursister på en institution vægtet efter, hvor mange uger, der undervises på et år. 1 års-kursist beregnes som 812,5 timers undervisning.	Afdeling	Med afdeling menes en underafdeling af hovedinstitutionen med eget P-nummer i CVR-registret
Bestand	Bestand er opgjort, som antallet af individer indskrevet på en uddannelsesinstitution.	Byskole	En byskole kan findes i to udgaver. 1) En institution hvor hver afdeling har karakter af en individuel enhed med lille central styring eller 2) En multiinstitution i en by, hvor institutionen udbyder et bredt spektrum af uddannelser.
Kursister	En kursist er defineret som en person, der ikke tager en fuldtidsuddannelse, men typisk tager enkeltfag.	Campus	Med campus menes formelt eller uformelt samarbejde om bygninger og arealer. Samarbejdet kan drives af en eller flere institutioner eller af den kommune, hvor campus er beliggende.
Institution	Med institution menes den samlede uddannelsesinstitution. En uddannelsesinstitution kan have afdelinger på flere adresser. Tilsammen kan institutionen dække forskellige uddannelser.		

2.2 Institutionsudviklingen fordelt på regioner

Følgende afsnit ser nærmere på institutionsudviklingen fra 2007 til 2018 med fokus på udviklingen i antallet af institutioner og afdelinger samt deres geografiske spredning på de fem regioner.

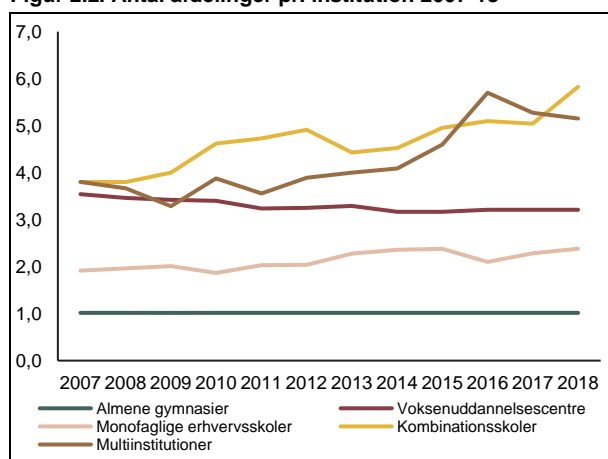
Helt overordnet er det samlede antal af uddannelsesinstitutioner faldet fra 245 til 220 i perioden 2007 til 2018, jf. Figur 2.1. Faldet er sket gradvist over hele perioden, dog med det største fald i perioden 2007 til 2014, hvor antallet faldt fra 245 til 230.

Figur 2.1. Udvikling i det samlede antal institutioner, fordelt på regioner 2007-2018



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister

Figur 2.2. Antal afdelinger pr. institution 2007-18



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister

ser geografisk tættere på eleverne.

Kortlægningen af den geografiske placering af institutionerne viser, at antallet af afdelinger i Region Midtjylland har været konstant med 114 afdelinger i 2007 og 119 afdelinger i 2018. Dette understøtter, at faldet i institutioner primært skyldes fusioner og ikke et egentligt fald i antal uddannelsessteder.

I Region Hovedstaden ses et fald i antal afdelinger fra 2010 til 2013, hvorefter der har været en stigning i perioden 2013 til 2018. Det samlede antal afdelinger i Hovedstaden er for hele perioden steget fra 105 til 120.

Selvom antallet af institutioner samlet set er faldet, har antallet af afdelinger været nogenlunde konstant igennem hele perioden. Det medfører således, at det gennemsnitlige antal af afdelinger per institution er steget fra ca. 1,9 afdelinger, inkl. hovedinstitutionen, pr. institution i 2007 til ca. 2,3 afdelinger pr. institution i 2018, jf. Figur 2.2. Det samlede antal uddannelsessteder er dermed ikke faldet gennem perioden, men er samlet i færre institutioner.

Udviklingen er dels et resultat af fusioner, hvor fx to hovedinstitutioner bliver til én institution med flere afdelinger, dels at visse institutioner har etableret flere afdelinger over tid. En række erhvervsskoler har fx etableret "grundforløbssatellitter" for at kunne tilbyde uddannelser

Tabel 2.5. Antal institutioner i hhv. 2007 og 2018 fordelt på institutionstype og region

Antal institutioner	Monofaglige erhvervsskoler		Kombinations-skoler		Multiinstitutioner		Almene gymnasier		Voksenuddannelses-centre	
	2007	2018	2007	2018	2007	2018	2007	2018	2007	2018
Region Hovedstaden	11	6	2	1	1	3	39	36	7	6
Region Sjælland	8	4	6	4	-	-	16	17	4	4
Region Syddanmark	19	16	6	5	-	5	31	28	5	4
Region Midtjylland	26	12	4	6	2	5	26	27	8	8
Region Nordjylland	5	4	4	4	-	-	13	13	2	2
Total	69	42	22	20	3	13	125	121	26	24

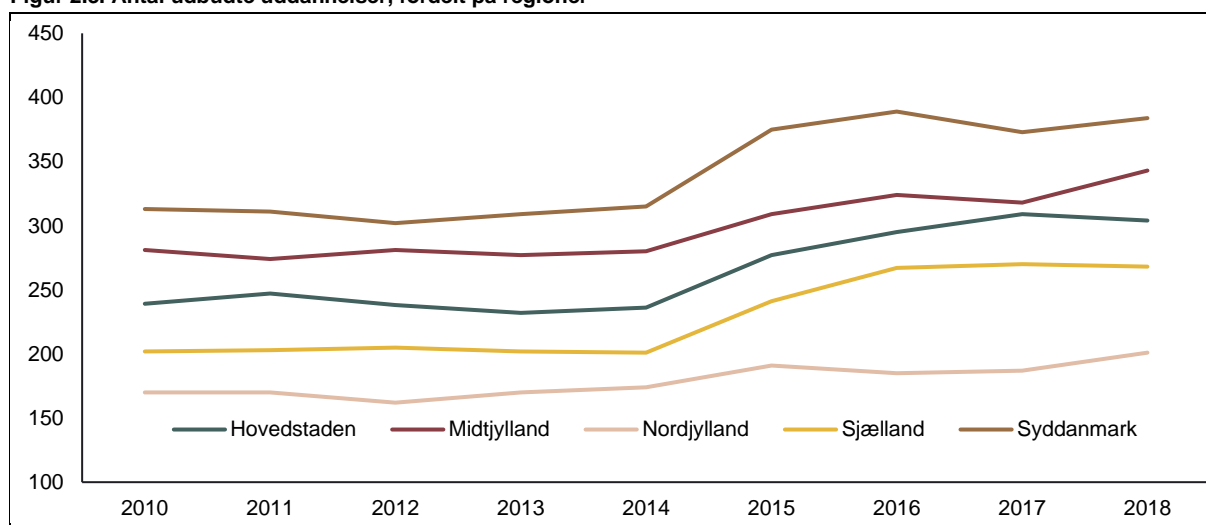
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister

Ses der på udviklingen på tværs af de fem regioner, er antallet af institutioner og afdelinger for almene gymnasier og monofaglige erhvervsskoler faldet, men dette modsvarer af en stigning i antal institutioner og særligt afdelinger for kombinationsskoler og multiinstitutioner. Dette indikerer, at der for erhvervsskolerne er sket et skifte fra mindre monofaglige institutioner til større institutioner med flere forskellige erhvervsuddannelser. For voksenuddannelses-centrene ses et relativt stabilt antal igennem hele perioden.

Det øgede antal multiinstitutioner tegner et billede af, at denne institutionstype -- med både erhvervsuddannelser og alment gymnasiale uddannelser -- er i vækst. Denne udvikling gør sig særligt gældende i Region Syddanmark, Midtjylland og Hovedstaden.

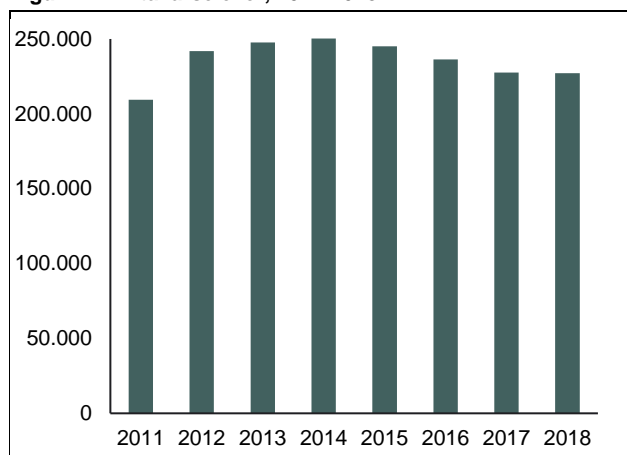
På tværs af de fem regioner ses en ensartet udvikling i antallet af uddannelser, jf. Figur 2.3. Erhvervsuddannelses-reformen i 2015 medførte en stigning i antallet af uddannelser. Dette skyldes, at *Erhvervsuddannelsesreformen* fra 2015 indebærer, at grundforløbet blev delt op i to dele hhv. GF1 og GF2, som nu udbydes hver for sig. Det betyder, at antallet af uddannelser er steget i alle regioner i perioden. Det bemærkes, at stigningen dog har været mindre i Region Nordjylland sammenlignet med de øvrige regioner.

Figur 2.3. Antal udbudte uddannelser, fordelt på regioner



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister

Note: Der eksisterer et databrud i overgangen mellem 2014 og 2015 grundet indførelsen af EUD-reformen, hvor grundforløb 1 fremgår som en uddannelse fra og med 2015. Definition af antal uddannelser er derfor udbud af alle typer. For erhvervsskoler er opgørelsen afgrænset til om en institution udbyder grundforløb 1 og 2 samt hovedforløb inden for en af de fire hovedområder eller tilbyder hhx, htx eller stx.

Figur 2.4. Antal årselever, 2011-2018

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister, Regnskabsportalen. Note: Figuren er afgrænset til 2011-2018, da opgørelse af elevaktivitet på afdelingsniveau, og dermed årselever er usikker før 2011.

Parallelt med udviklingen i antallet af institutioner og afdelinger har der været en udvikling i antallet af elever og kursister. Elev- og kursisttallet er således steget fra ca. 210.000 årselever i 2011 til ca. 250.000 i 2014.⁹ Herefter er der sket et fald, så det samlede antal årselever i 2018 er ca. 227.000, jf. Figur 2.4. Udviklingen er forskellig for hver institutionstype.

2.3 Udviklingen for de enkelte institutionstyper

Følgende afsnit ser nærmere på udviklingen i antal institutioner og afdelinger inden for hver af de fem institutionstyper fra 2007 til 2018. Helt overordnet har antallet af almene gymnasier og voksenuddannelsescentre været stabilt i perioden, mens der blandt de øvrige institutionstyper er kommet flere institutioner til, som udbyder flere forskellige uddannelsesstyper.

Multiinstitutioner

Antallet af multiinstitutioner er steget fra tre i 2007 til 13 institutioner i 2018. De seneste eksempler på etableringen af denne type institution tæller fusionen mellem Ribe Katedralskole og Handelsgymnasiet i Ribe, samt fusionen mellem AARHUS TECH og Langkær Gymnasium. Der er ca. etableret en institution pr. år i perioden fra 2007 til 2018, jf. Tabel 2.6. I takt med fremkomsten af flere multiinstitutioner, er antallet af årselever på denne institutionstype også steget fra et gennemsnit på ca. 1.300 til ca. 2.000 i perioden 2011 til 2018.

Tabel 2.6. Udviklingen i antal multiinstitutioner, 2007-2018

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Knord (tidl. Handelsskolen Kbh. Nord)												
CPH WEST												
NEXT												
Rybners												
Lemvig Gymnasium												
Ribe Katedralskole												
Campus Bornholm												
Nyborg Gymnasium												
IBC International Business College												
Campus Vejle (Vejle Handelsskole og VUC)												
Struer Statsgymnasium												
Skanderborg-Odder Center for uddannelse												
AARHUS TECH												
UddannelsesCenter Ringkøbing Skjern												
Antal multiinstitutioner	3	5	6	7	8	8	10	10	10	10	10	13

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister

⁹ Antal årselever er en embed til brug for sammenligning mellem institutionerne og tager højde for, at eleverne vægtes efter, hvor mange timer, de studerer på et år. Det er grundlæggende samme fremgangsmåde, som ved udregningen af antal årsværk som udtryk for ansatte på institutionerne. Data findes for perioden 2011 til 2018.

Ifølge ledelsen på flere af de besøgte multiinstitutioner skyldes væksten i denne institutionstype bl.a., at det dermed er muligt at tilbyde eleverne et studiemiljø med flere unge. Derudover muliggør bredden i uddannelsesudbuddet, at unge kan blive hjulpet videre til en anden uddannelse inden for institutionen på en smidig måde, hvis de oplever at have valgt en forkert uddannelse.

Det er vigtigt at understrege, at multiinstitutionernes profiler er forskellige. Der kan både være tale om et lokalt gymnasium, som er fusioneret med en mindre lokal erhvervsskole, ligesom fx Struer Statsgymnasium; mens der i andre tilfælde er der tale om større erhvervsskole, som er fusioneret med et alment gymnasium, som fx NEXT. Endelig kan der også være tale om erhvervsskoler, som er fusioneret med et voksenuddannelsescenter, som fx Campus Vejle. Denne forskellighed er bl.a. udtryk for, at lokale muligheder ofte afsøges og anvendes som grundlag for etablering af nye multiinstitutioner. *Kapitel 3* gennemgår disse aspekter nærmere, og kommer derudover ind på nogle af de vigtigste bevæggrunde for at indgå i fusionsprocesser.

Almene gymnasier

Antallet af almene gymnasier¹⁰ er stabilt fra 2007 til 2018 med et lille fald på ca. 5 pct. fra 2010 til 2018. I 2010 var der således 126 almene gymnasier, mens der i 2018 var 121. De almene gymnasier er grundlæggende kendetegnet ved at være én hovedinstitution uden yderligere underafdelinger placeret i én by. Derfor har antallet af afdelinger (forstået som uddannelsessteder) på almene gymnasier også været stabilt igennem hele perioden.

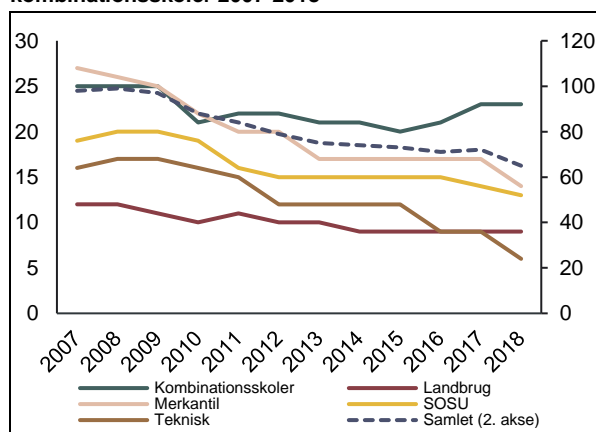
Antallet af årselever på de almene gymnasier er steget fra ca. 87.000 i 2011 til ca. 94.000 i 2013. Dette kan bl.a. skyldes en mere generel tendens til, at stadigt flere unge søger en almengymnasial uddannelse. Antallet af årselever på de almene gymnasier er faldet en smule efter 2013, hvilket bl.a. skyldes et skifte i søgetal mellem de gymnasiale uddannelser samt, at nogle almene gymnasier fusioneres ind i multiinstitutioner samt den generelle demografiske udvikling. I 2018 havde de almene gymnasier ca. 90.000 årselever. Udviklingen har betydet, at den gennemsnitlige institutionsstørrelse for de almene gymnasier er steget en smule i perioden – fra ca. 730 til ca. 750 årselever i slutningen af perioden.

Antallet af større institutioner med mere end 850 årselever er steget fra 34 i 2011 til 47 i 2014. Siden er der sket et fald, så der i 2018 er 38 institutioner med mere end 850 årselever. Antallet af små institutioner med mindre end 650 årselever er modsat faldet i årene 2012-2014. Således er der ikke blot kommet flere store institutioner til, men antallet af mindre institutioner er samtidig også faldet. Antallet af mellemstore institutioner er nogenlunde stabilt fra 2007 til i dag.

Monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler

Antallet af monofaglige erhvervsskoler er faldet fra 69 i 2007 til 42 i 2018. Samtidig har antallet af kombinationsskoler har været svingende over årene: i 2007 var der således 22 kombinationsskoler, mens der i 2018 var 23.

Figur 2.5. Antal monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler 2007-2018



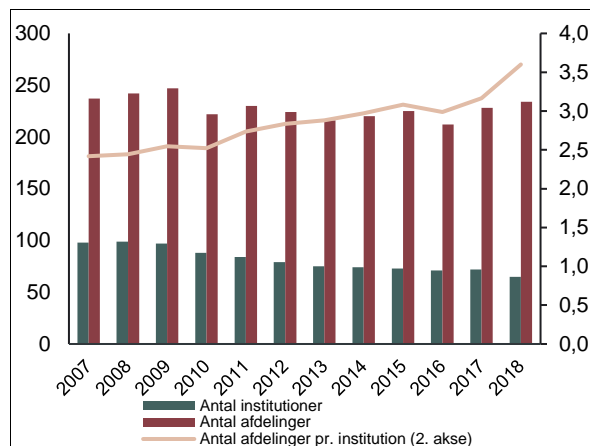
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister.

Figur 2.5 illustrerer, at der grundlæggende er sket en bevægelse fra institutioner med fokus på et monofagligt udbud til institutioner med udbud indenfor flere hovedområder.

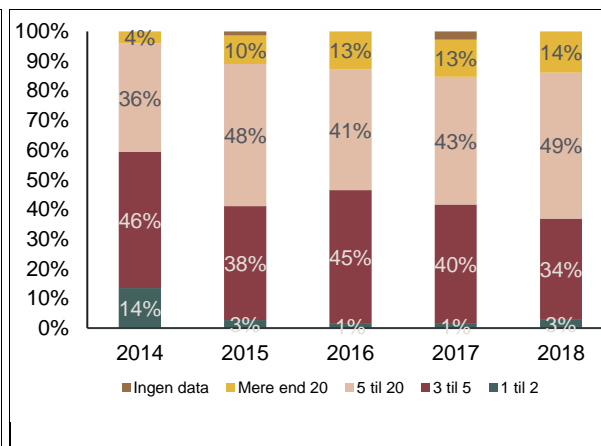
Foruden udviklingen i antallet af institutioner er der også sket en forskydning i fordelingen af elever på hvert af de fire hovedområder inden for erhvervsuddannelserne. Andelen af årselever på de tre hovedområder, Jordbrug, Kontor/handel og Omsorg (SOSU) er stabil igennem perioden, mens antallet af årselever på monofaglige tekniske uddannelser er faldet.

¹⁰ Opgjort som antal af institutioner

Figur 2.6. Antal monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler under ét og antal afdelinger



Figur 2.7. Monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler under ét fordelt på antal uddannelser (pct.)



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister. Figuren i højre panel er afgrænset til 2014-2018, da indførelsen af EUD-reformen i 2015 gør data fra før 2014 usammenligneligt med data efter.

Note: Definition af antal uddannelser: afgrænset til, om en erhvervsskole udbyder grundforløb 1 og 2 samt hovedforløb inden for en af de fire hovedområder eller tilbyder hhx, htx eller stx.

Bevægelsen mod et øget antal kombinationsskoler har samtidig betydet, at det gennemsnitlige antal afdelinger pr. institution er steget, jf. Figur 2.6. Ses der på andelen af afdelinger for hhv. monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler var der i 2007 91 institutioner med 237 afdelinger svarende til ca. 2,5 afdelinger pr. institution, inkl. hovedinstitutionen, mens der i 2018 var 234 afdelinger svarende til ca. 3,5 afdelinger pr. institution. Antallet af afdelinger er således fastholdt igennem perioden. Samtidigt er der imidlertid sket et fald i antallet af elever på erhvervsskolerne. Dette betyder, at antallet af elever pr. uddannelse og afdeling samlet set er faldet i perioden.

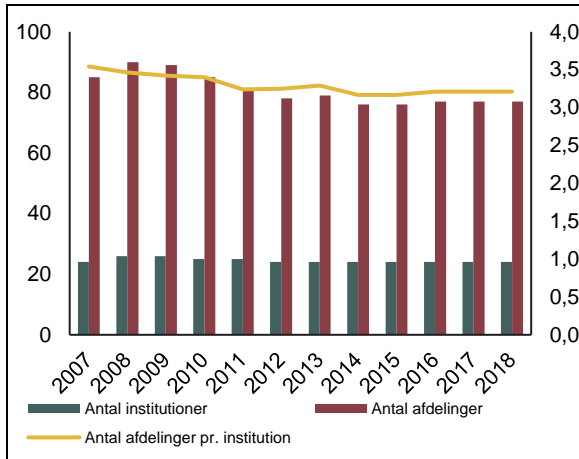
I perioden 2014 til 2018 er der sket en stigning i størrelsen på uddannelsesudbud på de enkelte institutioner, jf. Figur 2.7. Da det gennemsnitlige antal afdelinger per institution er steget i samme periode, betyder det, at antallet af uddannelser per institution har været stigende.

Voksenuddannelsescentre

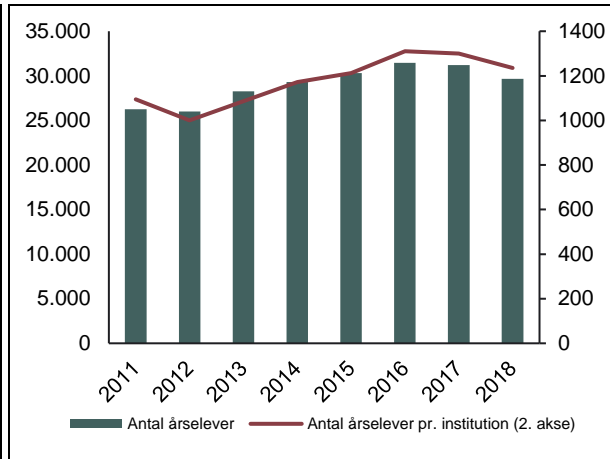
Antallet af voksenuddannelsescentre er i perioden 2007 til 2018 stabilt, jf. Figur 2.8. Det skyldes bl.a., at flere institutioner blev fusioneret umiddelbart før analyseperiodens start, mens voksenuddannelsescentre stadig var amtslige. Voksenuddannelsescentre har i gennemsnit knap 3,5 afdelinger pr. institution, inkl. hovedinstitutionen. Igennem perioden er der gennemsnitligt sket en reduktion i antallet af afdelinger pr. institution.

Som led i de kvalitative interviews har en række voksenuddannelsescentre givet udtryk for en forventning om, at yderligere afdelinger forventes at lukke, da voksenuddannelsescentre som led i *Aftale om Bedre Veje til Uddannelse og Job (FGU-aftalen)* skal afgive aktivitet til de nye FGU-institutioner. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at der i 2019 er lukket 8 VUC-udbudssteder ud af i alt 77 udbudssteder.

Figur 2.8. Udvikling antal institutioner og afdelinger, voksenuddannelsescentre



Figur 2.9. Udvikling antal årselever, voksenuddannelsescentre



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister. Højre panel er afgrænset til 2011-2018, da opgørelse af antal årselever er usikker før for 2011. Antal årselever er summen af antal årselever på HF samt antal kursister med enkelte fag på VUC

Antallet af elever og kursister (opgjort på baggrund af antallet af årselever på avu, hf-enkeltfag og toårigt hf) på voksenuddannelsescentrene er steget igennem den første del af perioden (frem til og med 2016). Herefter er antallet faldet fra 2016 til 2018, jf. Figur 2.9. Elevgrundlaget på voksenuddannelsescentrene har historisk set været omvendt konjunkturafhængige: Således betyder højkonjunktur og gode beskæftigelsesmuligheder oftest en nedgang i aktiviteten for enkeltfagskursister, og i perioder med lavkonjunktur og dårlige beskæftigelsesmuligheder bliver det omvendt mere attraktivt at uddanne sig.

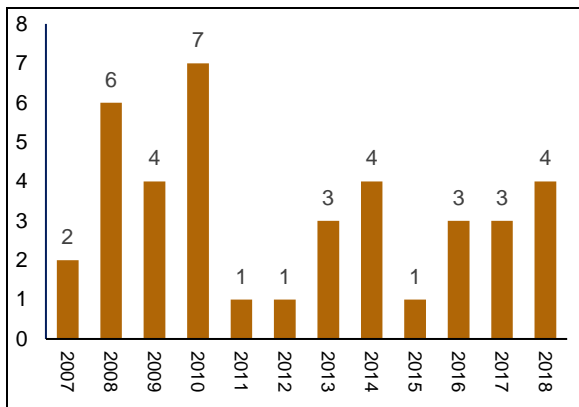
Antallet af årselever pr. institution er steget, mens antallet af institutioner har været stabilt. Institutionerne er med andre ord blevet større. I 2011 var der ca. 1.100 årselever pr. institution, mens der var ca. 1.300 årselever pr. institution i 2016 faldende til ca. 1.200 årselever i 2018.

Udvikling i antallet af fusioner

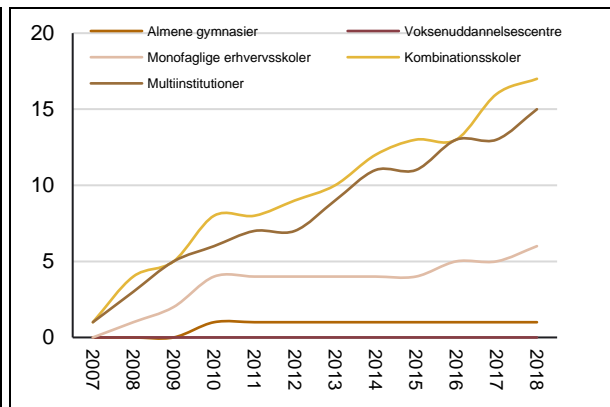
Mens de ovenstående afsnit har set nærmere på udviklingen i antal institutioner, afdelinger og elever fordelt på de respektive institutionstyper, ser følgende afsnit nærmere på fusioner.

I perioden 2007 til 2018 er der fundet 39 fusioner sted blandt uddannelsesinstitutionerne, jf. Figur 2.10. Ud af disse er der i 12 tilfælde tale om institutioner, som er fusioneret mere end én gang.

Figur 2.10. Antal fusioner blandt uddannelsesinstitutionerne, 2007-2018



Figur 2.11. Oversigt over fusioners resulterende institutionstype (akkumuleret), 2007-2018

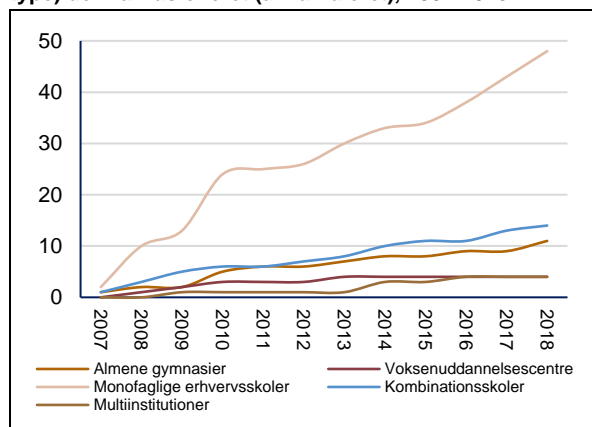


Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets fusionsoversigt

Note: Fusionen mellem Randers Tekniske Skole og AMU Djursland er inkluderet som resulterende i en monofaglig erhvervsskole

Fusionsprocesserne medfører ofte, at den fusionerede institution skifter institutionstype, jf. typologien i denne rapport. Fusionerer to monofaglige erhvervsskoler med udbud på tværs af hovedområder, såsom en teknisk skole og en handelsskole, betegnes den nye type institution som en kombinationsskole. Ud af de i alt 39 fusioner er 19 fusioner resulteret i en kombinationsskole, mens 15 er resulteret i en multiinstitution, jf. Figur 2.11. Derudover er seks fusioner resulteret i monofaglige erhvervsskoler, hvilket primært skyldes fusioner blandt SOSU-skoler. Kun en enkelt gang er en fusion resulteret i et alment gymnasium med rent udbud af stx (Gefion Gymnasium), da fusionen bestod af to oprindelige almene gymnasier. Ingen af de 39 fusioner er resulteret i et voksenuddannelsescenter.

Figur 2.12. Oversigt over antal institutioner (fordelt på type) der har fusioneret (akkumuleret), 2007-2018



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets fusionsoversigt
Note: AMU Djursland indgår ikke i figuren

en kombinationsskole. I perioden er 11 almene gymnasier indgået i en fusion, og 9 af disse har været i fusioner med en monofaglig erhvervsskole eller en kombinationsskole. Fire voksenuddannelsescentre har deltaget i fusioner i perioden. Disse har alle resulteret i multiinstitutioner, da de ligeledes har været fusioner med monofaglige erhvervsskoler eller kombinationsskoler.

Periodens fusioner har i alt involveret 82 forskellige institutioner. Over 50 pct. af disse institutioner har været monofaglige erhvervsskoler, mens kombinationsskoler og almene gymnasier udgør henholdsvis 18,5 pct. og 13,5 pct., jf. Figur 2.12. Voksenuddannelsescentre og multiinstitutioner udgør hver 5 pct.

Det forhold, at det særligt er monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler, der er fusioneret, er med til at forklare, hvorfor de resulterende institutioner oftest er endt som kombinationsskoler.

De fusioner, der har resulteret i en multiinstitution har været drevet af flere kombinationer af institutionstyper. Den mest hyppige for perioden har været fusioner mellem et alment gymnasium og en monofaglig erhvervsskole eller

2.4 Udviklingen i institutionernes bygningsmasse

Følgende afsnit præsenterer en kortlægning af institutionernes bygningsmasse og udviklingen i denne. Uddannelsesinstitutionerne har bygningsselveje. Det betyder, at institutionerne dels har ansvaret for at sikre, at de har den nødvendige bygningskapacitet, dels har pligt til at vedligeholde, renovere og modernisere deres bygninger, så de lever op til diverse myndighedskrav og krav til undervisningsforhold.

En del institutioner har i perioden købt eller opført nye ejendomme samt foretaget tilbygninger. Det er fx sket som følge af stigende aktivitet eller en forventning herom, mangel på idrætsfaciliteter, et ønske om at modernisere undervisningens rammer, optimering af bygningsmassen i forbindelse med nye samarbejder, fusioner mv.

Den tilgængelige viden om institutionernes samlede bygningsmasse og dens udvikling er imidlertid begrænset. I 2015 udarbejdede Quartz en omkostnings- og effektiviseringsanalyse af uddannelsesinstitutionerne, hvor der bl.a. indgik en analyse af institutionernes bygningsdrift. Analysens hovedkonklusion var, at institutionernes bygninger afspejlede institutionstypen samt, at der var et anslået effektiviseringspotentiale ved at optimere drift og vedligeholdelse af bygningsmassen. Til forskel fra Quartz' analyse er nærværende analyse ikke en omkostningsanalyse, men en deskriptiv kortlægning af udviklingen og anvendelse af institutionernes bygningsmasse.

Den overordnede udvikling i bygningsmassen

I 2018 rådede de almene gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre over ca. 4 millioner kvadratmeter bygningsmasse. Både erhvervsskoler og almene gymnasier har et gennemsnitligt institutionsareal på afdelingsniveau på ca. 9.000 m² i 2018, mens voksenuddannelsescentre har et gennemsnitligt institutionsareal på afdelingsniveau på ca. 5.000 m².

Det gennemsnitlige institutionsareal for de almene gymnasier på afdelingsniveau er steget med 17 pct. i perioden 2006-2018 fra ca. 8.000 kvadratmeter til ca. 10.000 kvadratmeter. Dette skyldes, at flere af de gymnasier, som har eksisteret i hele perioden, har bygget til som følge af bl.a. stigende aktivitet. Den stigende aktivitet på de almene gymnasier skyldes dels stigende ungdomsårgange, dels stigende søgning til at de almene gymnasier.

Det gennemsnitlige institutionsareal på afdelingsniveau for erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre har været nogenlunde stabilt fra 2006-2018. Dog er det gennemsnitlige institutionsareal på afdelingsniveau for alle typer af erhvervsskoler faldet 7 pct. fra 2015 til 2018.¹¹

Areal pr. elev¹²

Det er relevant at sammenholde udviklingen i institutionernes bygningsmasse med aktivitetsudviklingen. Ideelt set bør institutionerne tilpasse bygningsarealet i takt med, at aktiviteten ændrer sig. Et mindre areal pr. årselev må formodes at øge institutionernes omkostningseffektivitet, idet en reduktion i bygningsarealet typisk vil reducere institutionernes kapitaludgifter, dvs. udgifter til afdrag, renter, husleje, mv. samt udgifter til varme, lys, rengøring, vedligehold mv. En optimering af bygningsarealet pr. årselev er derfor en væsentlig parameter for, hvorvidt institutionerne kan opretholde en sund økonomi.

Der er i 2018 gennemsnitligt ca. 700 elever pr. alment gymnasium på afdelingsniveau mod ca. 650 elever i 2010. På erhvervsskoler er gennemsnitsbestanden i 2018 knap 600 elever pr. afdeling, hvilket er et fald fra ca. 750 elever i 2010. Medianen er generelt lidt lavere i hele perioden for almene gymnasier og erhvervsskoler, hvilket tyder på, at der er en række store almene gymnasier og erhvervsskoler, som trækker gennemsnittet op.

For voksenuddannelsescentrene er antallet af elever på afdelingsniveau steget fra gennemsnitligt ca. 100 fuldtids-elever i 2010 til ca. 150 fuldtidselever i 2018.¹³

Idet arealet pr. alment gymnasium på afdelingsniveau er steget relativt mere end elevtallet i perioden 2010 til 2018, og elevtallet for erhvervsskoler er faldet relativt mere end arealet pr. institution, er det gennemsnitlige areal pr. elev steget for både de almene gymnasier og for erhvervsskolerne.

Arealet pr. elev er igennem hele perioden større for de institutioner, som er fusioneret, end for dem som ikke er. Det gælder særligt for de almene gymnasier, hvor forskellen på fusionerede og ikke-fusionerede institutioner i 2018 var ca. 10 m² pr. elev. Forskellen mellem de fusionerede og ikke-fusionerede institutioner var størst i 2016 og 2017 for hhv. almene gymnasier og erhvervsskoler, hvorefter forskellen er mindsket frem mod 2018.

De fusionerede institutioner har mindsket antal m² pr. elev fra 2016 til 2018, muligvis som en del af en tilpasning efter fusionerne. Den generelle niveauforskel blandt fusionerede og ikke-fusionerede almene gymnasier kan delvist skyldes, at almene gymnasier, der er indgået i en fusion, i højere grad har kostafdelinger. Sammenligningen af fusionerede og ikke-fusionerede institutioner skal fortolkes med forsigtighed, idet antallet af fusioner er lavt og dermed følsomt over for karakteristika ved de enkelte fusionerede institutioner.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) har i januar 2020 gennemført en analyse af arealforbruget pr. årselev for perioden 2007-2018.¹⁴ For alle typer erhvervsskoler viser STUKs analyse, at arealet pr. elev er steget med 22 pct. Stigningen er sket, fordi der har været et fald i aktivitetsniveauet siden 2011, mens arealforbruget har været stigende frem til 2017. Til sammenligning er arealet pr. elev faldet med 12 pct. på de almene gymnasier og 17 pct. på voksenuddannelsescentrene i perioden. For de almene gymnasier følger dette af en stigning i aktiviteten frem mod 2014 samt arealudvidelse, mens aktiviteten for voksenuddannelsescentrene er faldet siden 2016. STUK forventer yderligere, at arealet pr. årselev på voksenuddannelsescentrene vil stige som følge af udspaltningen af aktivitet til institutioner for forberedende grunduddannelser (FGU) i 2018. Ved sammenligning af STUKs resultater med denne analyse, skal der bl.a. tages forbehold for, at institutionerne kan være kategoriseret forskelligt, når det

¹¹ Generelt skal udviklingen i det gennemsnitlige institutionsareal vurderes med nogen forsigtighed, idet data er estimeret tilbage i tid.

¹² Areal pr. elev er beregnet fra 2010, da opgørelsen af bestand pr. afdeling og dermed årselever er usikker for årene inden.

¹³ Fuldtidselever på voksenuddannelsescentre går på den 2-årige hf. Dette skyldes, at elevopgørelsen bygger på bestandstal, som kun opgøres for disse uddannelser på voksenuddannelsescentre. I denne analyse tages udgangspunkt i elevbestand frem for årselever, da elevbestanden kan opgøres på afdelingsniveau ligesom bygningsmasse.

¹⁴ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet: "Udviklingen i aktivitet og arealforbrug", 22. januar 2020.

gælder institutionstype samt det forhold, at STUKs analyse dækker perioden 2007 til 2018, mens indeværende analyse dækker perioden 2010 til 2018.

Institutionernes mulighed for at tilpasse bygningsmassen

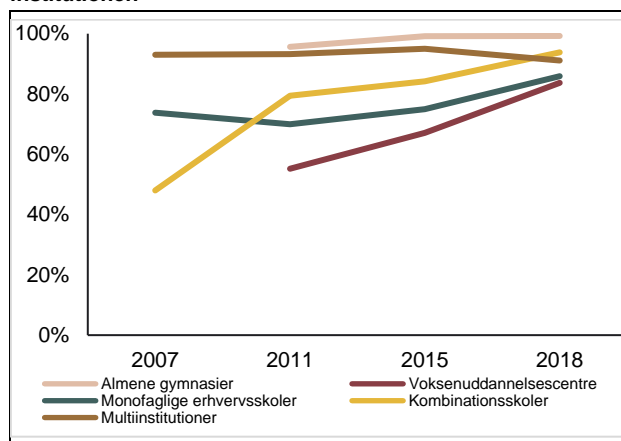
Institutionernes mulighed for at tilpasse deres bygningsareal i forbindelse med overkapacitet afhænger af, hvorvidt de ejer eller lejer deres bygninger, om de har mulighed for at afsætte ejede bygninger samt af bindingsperioden for lejede bygninger.

Syv pct. af de 145 institutioner, som har svaret på det udsendte spørgeskema, angiver, at de har overskydende bygningskapacitet, herunder angiver to pct., at de har overskydende kapacitet på flere afdelinger. Den overskydende kapacitet er klasselokaler og ejes af institutionerne. Tre af de ti institutioner med overskydende bygningskapacitet udlejer dele af deres overskudskapacitet. Derudover angiver 14 pct. af institutionerne, at de har kapacitet, som de sjældent benytter. Halvdelen af kapaciteten med lav anvendelsesgrad er ifølge institutionerne klasselokaler, mens den anden halvdel er faglokaler, festlokaler og øvrige lokaler.

Det er ikke undersøgt, om og i hvilket omfang der er sammenfald mellem institutioner, som har udvidet deres bygningsareal i perioden 2007-2018, og institutioner, der har ledig bygningskapacitet.

I 2010 blev der indført et bygningssejleje for de hidtidige amtslige institutioner, hvilket indebærer, at størstedelen af de almene gymnasier, SOSU-skoler og voksenuddannelsescentre overtog deres egne bygninger, mens handelsskoler, tekniske skoler og landbrugsskoler altid har haft bygningssejleje.

Figur 2.13. Andel af bygningsareal, der er ejet af institutionen



Kilde: Spørgeskemadata, 145 unikke institutioner

De institutioner, som har besvaret det udsendte spørgeskema, ejede i gennemsnit ca. 83 pct. af deres samlede bygningsareal i 2007, jf. Figur 2.13. I 2018 var denne andel steget til ca. 94 pct. Den øgede ejerandel skyldes særligt, at det typisk er billigere at eje end at bo til leje.

For de tidligere amtslige institutioners vedkommende skyldes den øgede ejerandel endvidere, at det som led i bygningsoverdragelserne var forudsat, at institutionerne skulle eje deres domicil. Som følge heraf har institutioner, som udelukkende fik overdraget lejemål, fået et etableringstilskud af staten, så de kunne købe eller opføre en bygning, de kunne komme til at eje.

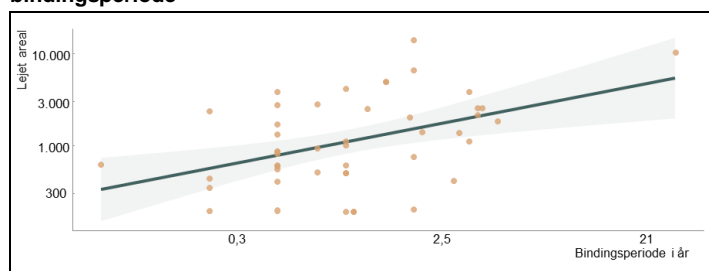
Ulempen ved en øget ejerandel er, at institutionerne kan have fået en bygningsmasse, som kan være sværere at tilpasse i situationer med fx faldende ansøger- og bestandstal.

Nedbringelse af eventuelt overskydende areal kan fx ske ved, at institutionen udlejer overskydende areal, fx til en anden institution, ved at institutionen får tildelt ny aktivitet, fx indgår aftale med kommunen om udlægning af 10. klasser undervisning, eller ved at institutionen afhænder overskydende bygningskapacitet. Sidstnævnte mulighed afhænger af, hvor lang tid det vil tage at omsætte bygningerne på ejendomsmarkedet, og hvor attraktive sådanne institutionsbygninger er i lokalområdet. Omsætteligheden på ejendomsmarkedet varierer på tværs af landsdele. Således kan institutioner beliggende i områder med faldende befolkningstal have sværere ved at afsætte bygningerne end i områder, hvor der er stigende befolkningstal. Der kan desuden være servitutter, som fastlægger, at bygningerne skal anvendes til undervisning, men disse kan i forbindelse med et salg søges ændret hos kommunen. En undersøgelse af disse forhold har dog ikke været en del af institutionseftersynet.

Afviklingen af eventuelt overskydende bygningsareal ved faldende elevtal kan yderligere blive kompliceret af, at institutionerne, for at opnå stordriftsfordele, har samlet deres aktiviteter på én eller få matrikler og ikke uden videre

kan reducere deres bygningsmasse, idet det er vanskeligt at afhænde dele af en større bygningsmasse, fx at afhænde klasselokaler, som ligger inde på en matrikel omgivet af uddannelsesbygninger.

Figur 2.14. Sammenhæng mellem lejemålets størrelse og bindingsperiode



Kilde: Spørgeskemadata, 145 unikke institutioner

Note: Den grønne linje er en tendenslinje med et konfidensinterval rundt om.

Et andet forhold, som har betydning for institutionernes tilpasningsmulighed, er bindingsperioden for de lejede bygninger. Institutionerne angiver i spørgeskemaet, at ca. 75 pct. af lejemålene har en bindingsperiode på under 2 år, så afviklingen kan ske forholdsvis hurtigt.

Bindingsperioden stiger, jo større areal lejemålet har, jf. Figur 2.14. Det betyder, at større lejemål alt andet lige tager længere tid at afvikle.

Samlet set vurderes institutionernes tilpasningsmulighed begrænset, fordi hovedparten af arealet er ejet, og fordi de fleste større lejede bygninger har længere bindingsperioder. Det kan være en medvirkende forklaring på, at det ikke har været muligt at foretage en tilpasning af arealet til henholdsvis udviklingen i antallet af elever og fusioner.

2.5 Udviklingen i institutionernes styring, ledelse og supportfunktioner

Den overordnede styring og ledelse af uddannelsesinstitutionerne udgør en grundlæggende del af institutionsudviklingen og har indflydelse på den enkelte institutions faglige kvalitet, resultater og samarbejder med andre institutioner. I følgende afsnit beskrives de vigtigste tendenser inden for institutionernes interne organisering og ledelse, herunder udviklingen af ledelsesarbejdet og måder at organisere sig på. Derudover beskrives udviklingen i institutionernes support- og administrative funktioner. Udvikling i disse funktioner har bl.a. indflydelse på institutionernes behov for eller ønsker om at samarbejde med andre.

Analyserne baserer sig på data indsamlet via spørgeskemaer samt interviews med ledere og medarbejdere på repræsentativt udvalgte institutioner.

Tendenser i institutionernes ledelse og styring

På tværs af de gennemførte interviews italesætter flere institutioner, at de siden 2015 har haft et øget fokus på at etablere formaliserede strategier, kerneværdier og lignende – både som led i arbejdet med at sætte strategisk retning for den enkelte institution og som grundlag for den daglige styring. Ifølge de interviewede ledere og medarbejdere skal den øgede fokus på formaliserede strategier bl.a. ses i sammenhæng med en række af de reformer, der er gennemført over de sidste fem år. Fx har en nedgang i søgningen til erhvervsskolerne efter erhvervsuddannelsesreformen i 2015 betydet, at flere institutioner har opstillet strategiske mål for områder, som skal imødegå denne nedgang.

Institutionerne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at vurdere, i hvor høj grad de arbejder med forskellige dele af strategisk styring, både ift. formulering af mål og opfølgning på disse internt og ift. bestyrelsen. På tværs af institutionstyperne vurderer alle institutionerne, at de i nogen eller høj grad arbejder med forskellige dele af strategisk styring. Næsten alle institutioner angiver, at de i meget høj grad arbejder med faste/klare mål ift. bestyrelsen, mens der kun i nogen grad anvendes løbende ledelsesrapportering i forbindelse med opfølgning på mål. Der er ikke store variationer mellem institutionstyperne, og heller ikke mellem forskellige institutionsstørrelser.

Samtidigt fremhæver flere institutioner selv, at de har et øget fokus på økonomi- og budgetstyring. Det øgede behov for denne type styring bliver bl.a. koblet til de årlige bevillingsreduktioner som følge af omprioriteringsbidraget, oplevelsen af et stigende behov for prioritering, ønske om effektivisering af stabsfunktioner og øget produktivitet (bl.a.

gennem øgede krav til højere undervisningsforpligtigelse). Institutionerne har efter egen vurdering en moden budget- og økonomistyring. For alle institutionstyper gælder, at der ifølge institutionerne selv findes stringente og klare budgetprocesser. Langt de fleste institutioner besvarer desuden, at deres budgetter fastsættes med udgangspunkt i forventningen til det kommende aktivitetsniveau, fx med udgangspunkt i forskellige former for prognostisering.

Institutionerne har derudover ifølge de interviewede medarbejdere øget deres fokus på at styrke den faglige kvalitet, bl.a. gennem bedre brug af data, styrkelse af fagfaglighed, didaktik samt forskellige tiltag til at fastholde og forbedre elevernes trivsel.

Samtidig oplever flere institutionsledere et strategisk og styringsmæssigt dilemma mellem på den ene side at skulle håndtere institutionens økonomi og på den anden side dens faglige kvalitet og resultater. Der er særligt en oplevelse af, at institutionerne er økonomisk pressede, hvilket ses som en udfordring ift. at udvikle undervisningen og den faglige kvalitet. Dette sker samtidig med, at flere institutioner oplever, at de i stadig større grad skal kunne håndtere større dele af den unges livssituation, herunder at elevgruppen er kendetegnet ved en øget sårbarhed og mistrivsel.

Institutionerne oplever selv, at de har nemmere ved at lave forandringer inden for ledelse, support og administrative funktioner end inden for institutionens kerneydelser, uddannelse og undervisning.

Institutionernes organisering af ledelse og styring

Organiseringen af institutionernes ledelse og styring kan medvirke til at forstå deres strategiske valg og prioriteringer. Samtidigt kan organiseringen påvirke deres resultater og tilbøjeligheden til at ville samarbejde med andre institutioner.

Tilgang til ledelse og styring fastlægges grundlæggende af den enkelte institutions rektorer og direktører i samarbejde med bestyrelserne. Institutionerne har formelt set et bredt ledelsesrum til selv at sætte retning og organisering.¹⁵

Institutionernes ledelsesstruktur er ofte opbygget med forskellige niveauer, hvor lederne på hvert niveau er sidestillede og refererer til lederen på næste niveau. 60 pct. af institutionerne har i det fremsendte spørgeskema svaret, at de har to ledelsesniveauer, mens kun 3 pct. har ét niveau, og 36 pct. har tre niveauer.

Institutioner med ét ledelseslag har ofte en rektor og en vicerektor, som ser sig som sidestillede, eller en direktion, hvor direktør, en rektor og en økonomidirektør er sidestillede. Det er dog også observeret, at der i nogle af disse direktioner reelt er tale om to uformelle ledelsesniveauer, idet direktøren har det endelige mandat i en række beslutninger.

Ledelsesstruktur på almene gymnasier

Den største forskel i ledelsesstrukturen mellem institutionstyperne er, at 22,6 pct. af de adspurgte almene gymnasier har tre ledelsesniveauer, mens det tilsvarende tal er 50 pct. for voksenuddannelsescentre og 70 pct. for kombinationsskoler. Interviewene med institutionsledelserne bekræfter, at de almene gymnasier generelt har færre ledelsesniveauer end andre institutionstyper.

Årsagen til de færre ledelseslag kan delvist tilskrives historisk. Rektor på et alment gymnasium er typisk opfattet som "den bedste blandt ligemænd", ligesom de almene gymnasier historisk har anvendt udvalg til at træffe beslutninger i stedet for et traditionelt ledeshierarki. I de tilfælde, hvor et alment gymnasium har et tredje ledelsesniveau, er der ofte tale om medarbejdere, som ud over ledelsesopgaven også har undervisningsforpligtigelser. En række almene gymnasier har derudover også én eller flere uddannelsesledere, som typisk er ansvarlige for en uddannelsesretning, faggrupper eller har personaleansvar for medarbejdere.

¹⁵ AGV-Jovens §18 m.fl. samt IEU-Jovens §5 m.fl. beskriver de lovmæssige krav til ledelsen af institutionen

Ledelsesstruktur på erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre

Erhvervsskolerne, herunder især kombinationsskolerne, og voksenuddannelsescentre har ofte tre ledelsesniveauer. Dette skyldes, ifølge respondenterne, bl.a., at institutionerne ofte har en mere kompleks eller bred ledelsesopgave, fx som følge af et bredere udbud af forskellige uddannelser eller aktiviteter på flere afdelinger. Den arketyperiske struktur for erhvervsskolerne er karakteriseret ved, at institutionen har en administrerende direktør og typisk en eller flere vicedirektører. Erhvervsskoler med gymnasiale uddannelser har ligeledes en rektor. Vicedirektørrområdet er ofte opdelt i to forskellige ansvarsområder i form af et uddannelsesområde og et ressource- og administrationsområde. Voksenuddannelsescentrenes ledelsesstruktur er kendetegnet ved, at institutionerne har en rektor og enten en administrationschef eller en eller flere uddannelseschefer. Institutioner med flere afdelinger er ligeledes kendetegnet ved at have lokale ledere, som dækker en eller flere afdelinger.

Det er kendetegnende for kombinationsskoler og multiinstitutioner, at de er underopdelt i forskellige uddannelsesretninger (fx mellem teknisk gymnasium og erhvervsuddannelser). De fleste erhvervsskoler har ligeledes uddannelsesledere, som er operationelt ansvarlige for en eller flere uddannelser. Endelig gælder det, at kombinationsskolerne og multiinstitutioner ofte har yderligere et ledelsesniveau mellem uddannelsesdirektør og uddannelsesledere i form af uddannelseschefer. Uddannelseschefens rolle er at sikre synergi og sammenhæng mellem uddannelser inden for et fagområde bestående af forskellige uddannelser.

Ledelsestid

I tillæg til ovenstående undersøgelse af institutionernes ledelsesstruktur og –niveauer, kan ledelsestiden også anvendes til at give et billede af institutionernes styring, organisering og ledelse.

Institutionerne oplever helt overordnet, at de samlet set anvender mindre tid på ledelse end for tre år siden. Dette gælder særligt for de almene gymnasier. Det kan ikke ud fra spørgeskemadata vurderes, om udviklingen er korrekt estimeret af respondenterne, dvs. om respondenterne har anvendt tidsregistrering eller skøn i forbindelse med besvarelsen. Dog bekræftes udviklingen i interviewene, hvor flere institutioner fortæller, at økonomiske udfordringer har ført til tilpasninger i ledelsesopgaven. Dette kan enten være i form af færre ledere eller af, at lederne varetager flere opgaver, som ikke er direkte ledelse, fx driftsopgaver i relation til økonomi.

Tidsforbruget på ledelse stiger med antallet af afdelinger, selv om denne forskel ikke er stor. Institutioner med flere afdelinger nævner i interviewene, at de typisk har en daglig leder på de enkelte afdelinger, selvom vedkommende ikke har ledelsesbeføjelser over underviserne på afdelingen. Disse institutioner nævner også, at der er behov for at afsætte ledelsestid til koordinering på tværs af afdelinger.

Ledelsesfokus

Kortlægningen finder, at der på tværs af de forskellige institutioner grundlæggende kan identificeres fire "ledelsesdiscipliner": *Strategisk ledelse, Pædagogisk og fag-faglig ledelse, Personaleledelse og Økonomi- og driftsledelse*. Disse udgør hver især et specifikt ledelsesmæssigt fokus, som indgår i den daglige styring af den enkelte institution.

De forskellige ledelsesdiscipliner vægtes, prioriteres og udføres på forskellig vis på tværs af institutionslandskabet. Således har kortlægningen identificeret en række systematiske forskelle.

Ledelsen på de almene gymnasier er særligt orienteret mod den strategiske, personalemæssige samt fagfaglige ledelse. Det fremgår fx ved, at de almene gymnasier, sammenlignet med de øvrige institutionstyper, i mindre grad har indført faste normer for konfrontationstid. Baseret på de udførte interviews fremgår det desuden, at disse institutioner er mindre forretningsorienterede og kommercielle i deres tænkning (fx ift. markedsføring, optag o.lign). Et andet særkende for de almene gymnasier er, at den fagfaglige ledelse ofte er tonet mod det faglige indhold frem for den pædagogiske ledelse. Dette kan skyldes, at den faglige udvikling primært sker i de enkelte faggrupper. De almene gymnasier er desuden organiseret med et lovbestemt pædagogisk råd, som omdrejningspunkt for faglige drøftelser og fælles beslutninger. Den personlige ledelse spiller således en mindre markant rolle, og mange almene gymnasier har en udstrakt grad af selvledelse. Der ses dog store forskelle mellem de almene gymnasier, og flere

rektorer fortæller i interviewene, at bl.a. OK13 har givet større muligheder for at bruge personaleledelse som løfte-stang til at drive forandringer.

Voksenuddannelsescentrenes ledelse lægger sig tæt op ad profilen på de almene gymnasier, dog med den forskel, at personaleledelse vurderes at have en mere central rolle. Den økonomiske ledelse vurderes også at spille en mere markant rolle. Dette skyldes bl.a., at disse institutioner i højere grad skal forholde sig til fluktuationer i deres elevoptag, hvilket ofte vanskeliggør mulighederne for at lave nøjagtige prognoser for forventet optag. Flere af de besøgte institutioner giver udtryk for, at der arbejdes på at få økonomistyring til at fylde mere i den daglige ledelse.

For erhvervsskolerne finder kortlægningen, at ledelsesdisciplinerne på flere områder har et andet fokus. Erhvervs-skolernes strategiske ledelse er ofte rettet mod omverdenen, herunder særligt det lokale erhvervsliv, som er afgø- rende for skolens drift. Institutionernes fagfaglige ledelse er, sammenlignet med de almene gymnasier, ofte tonet mere mod didaktik. Den har dermed primært fokus på at udvikle undervisernes pædagogiske praksis og i mindre grad deres fagfaglighed. Det vurderes med en vis forsigtighed, at undervisere på erhvervsskoler i et vist omfang er mere positive over for forandringer i relation til deres undervisning (fx i form af fælles undervisningsmaterialer, nye didaktikker, feedback) end deres kollegaer på de almene gymnasier – herunder særligt på multiinstitutionerne.

3. Kortlægning af centrale faktorer bag institutionsudviklingen

Dette kapitel præsenterer de centrale fund fra kortlægningen og analysen af de væsentligste faktorer, der har medvirket til skabe det nuværende institutionslandskab. Mens forrige kapitel således beskrev den overordnede udvikling siden 2007, ser dette nærmere på de underliggende årsager og drivende faktorer, der har været med til at præge institutionslandskabet, som det ser ud i dag.

Kortlægningen og analysen er afgrænset til tre overordnede emner, der har vist sig særligt væsentlige for institutionsudviklingen:

- Kortlægning af den demografiske udvikling og elevernes søgemønstre
- Kortlægning og analyse af samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner
- Kortlægning og analyse af fusioner mellem uddannelsesinstitutioner

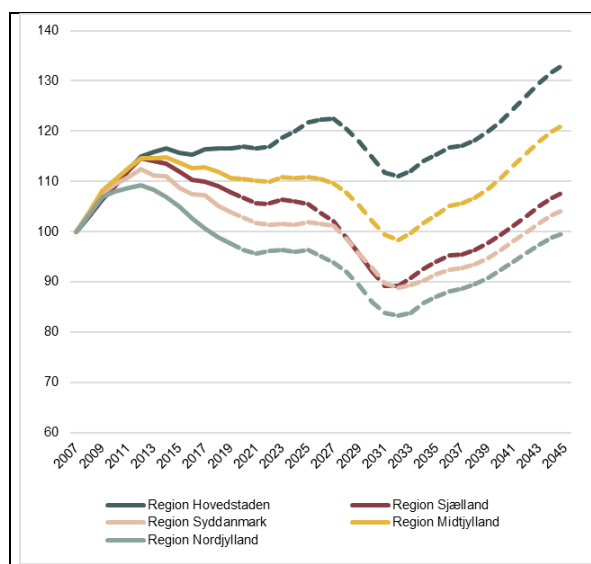
Datagrundlaget for analyserne er indsamlet både via spørgeskemaer og interview med respondenter på 35 repræsentativt udvalgte uddannelsesinstitutioner.

3.1 Demografisk udvikling og elevernes søgemønstre

Styringen af ungdomsuddannelsesinstitutionerne er grundlæggende kendetegnet ved dels en decentral organisering, hvor så mange beslutninger som muligt træffes af institutionerne selv, som led i selvejet, dels et tilskudssystem, der overvejende er aktivitetsstyret. Elevgrundlaget har således betydning for institutionerne, hvorfor den demografiske udvikling og elevernes søgemønstre kan påvirke institutionsudviklingen.

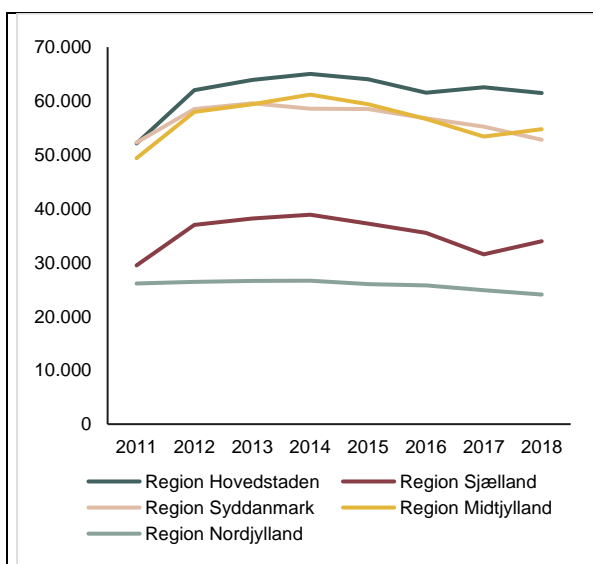
Antallet af 16 til 19-årige er faldet siden 2012, jf. Figur 3.1.

Figur 3.1. Faktisk og forventet antal 16-19 årige fordelt på regioner, 2007-2045, Indeks 2007=100



Kilde: Statistikbanken, tabel FOLK1A og FRLD119.
Note: Figuren viser 2007-2019 det faktiske antal 16-19-årige, og fra 2020-2029 det forventede antal, jf. Danmarks Statistiks fremskrivning.

Figur 3.2. Antal årselever, alle ungdomsuddannelser 2011-2018



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets institutionsregister, Regnskabsportalen.
Note: Figuren er afgrænset til 2011-2018, da opgørelse af antal årselever er usikker før 2011.

Særligt store fald ses i Region Syddanmark og til dels Region Nordjylland, mens tendensen for Region Hovedstaden er en stabil udvikling. Denne udvikling understøtter institutionernes oplevelse af, at de unge ønsker at søge mod befolkningsmæssigt større områder, hvilket giver et voksende elevgrundlag for institutioner i større byer.

Det faldende antal af unge i alderen 16 til 19 år modsvarer imidlertid delvist af, at flere unge inden for ungdomsårgangene har påbegyndt og gennemført en uddannelse.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriets profilmmodel, er andelen af unge, der forventes at gennemføre mindst én ungdomsuddannelse inden for 8 år efter afsluttet 9. klasse, steget fra 75,5 pct. i 2007 til 85,4 pct. i 2018. Dertil kommer de unge, der påbegynder en ungdomsuddannelse uden at gennemføre, men som alligevel genererer aktivitet på uddannelserne.

Således er antallet af årselever på ungdomsuddannelserne siden 2011 steget i alle regioner på nær Region Nordjylland, *jf. Figur 3.2*, på trods af at antallet af 16-19-årige i samme periode er faldet i alle regioner.

Ifølge befolkningsfremskrivningen stabiliserer antallet af 16-19-årige sig for alle regioner i de kommende år, inden det forventes at falde igen fra ca. 2025, *jf. Figur 3.1*. Der er dog variation regionerne imellem. Region Hovedstaden forventes således som den eneste region at have en tilvækst i antallet af 16-19-årige fra 2020 til 2029, mens antallet af 16-19-årige forventes at falde mest markant i Region Sjælland.

Ud over den demografiske udvikling påvirker elevernes søgemønstre også institutionsudviklingen. Siden 2007 er andelen af grundskoleelever, der søger en erhvervsuddannelse direkte fra grundskolen faldet fra 37,3 pct. i 2007 til 21,4 pct. i 2018. I samme periode har der været en stigning fra 58 pct. til 72,5 pct. i andelen af grundskoleelever, der søger ind på en gymnasial uddannelse.

Søgetallene skal ses i lyset af den politiske målsætning om, at 25 pct. af grundskoleleverne skal vælge en erhvervsuddannelse i 2020 og 30 pct. i 2025.

3.2 Samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner

De gennemførte interviews peger på, at der blandt institutionerne er en generel oplevelse af, at de er i en konkurrencesituation, hvor de forsøger at tiltrække de samme unge.

Særligt på erhvervsskolerne, som har haft en generel faldende søgning, opleves konkurrencen som en barriere for lokale samarbejder. På tværs af alle institutionstyper samarbejder institutionerne generelt helst med andre institutioner uden for eget geografiske nærområde, som de ikke oplever at være i direkte konkurrence med.

I tillæg hertil oplever institutionerne også, at der findes kulturelle barrierer for samarbejde, særligt mellem almene gymnasier og erhvervsskoler. Her har der ikke været en udbredt tradition for samarbejde, som derfor ikke ses som en løsning på lokale udfordringer fx ved faldende elevgrundlag.

På tværs af institutionstyperne, udtrykker institutionerne en oplevelse af, at der ikke findes oplagte samarbejdspartnere. Konkurrencesituationen og de kulturelle barrierer set under ét, vurderes at være en medvirkende årsag til denne oplevelse.

Konkurrencen om eleverne skal imidlertid ses i lyset af, at der findes en række eksempler på samarbejde mellem institutionerne. Sådanne samarbejder er gode eksempler på, at der er mange forskellige forhold, der har drevet institutionsudviklingen ud over aktivitetsstyringen. Disse illustrerer dermed, at på trods af at institutionerne i dag primært tilskyndes til at konkurrere om elevgrundet, er der for institutionerne også en række andre vigtige forhold, der driver deres ageren og motivation for at samarbejde.

Tabel 3.1. Væsentlige incitamenter og barrierer for samarbejder mellem institutioner

Incitamenter	Strukturelle barrierer
<ul style="list-style-type: none"> • Samarbejde om elever forbedrer kvaliteten i tilbuddene til eleverne/kursisterne. • Samarbejde om udbud og optag skaber en bedre service rettet mod elever, og institutionerne vil gerne fremstå koordinerede • Deltagelse i andre administrative samarbejder end IT skyldes iflg. institutionerne øget kvalitet i opgaveløsningen, forbedret effektivitet og lavere omkostninger til opgaveløsningen • Deltagelse i administrative samarbejder mindsker sårbarheden i mindre institutioners administration • Deltagelse i administrative samarbejder mindsker risikoen for ikke at kunne finde kvalificeret arbejdskraft • Campussamarbejder kan give en økonomisk gevinst og bidrage til bedre studiemiljø og rammer for undervisningen • Samarbejde om udvikling af digitale løsninger til undervisning kan mindske omkostninger og intern konkurrence mellem institutionerne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxameterstyring der tilskynder til et fokus på at øge aktiviteten og som dermed understøtter en konkurrence om eleverne. • Udveksling af lærere mellem institutioner bremses af regler for samlæsning af hold bl.a. pga. forskelle i uddannelsesregler. • Deltagelse i andre administrative fællesskaber end IT er dyrere og i samme eller dårligere kvalitet, end hvis institutionerne selv udfører opgaven • Strukturen for den kommunale ungeindsats (KUI) anvendes i forbindelse med elever, som ønsker at skifte uddannelse i stedet for direkte samarbejde mellem institutioner.
	Kulturelle barrierer

Eksempler på konkrete samarbejder

Uddannelsesinstitutionerne samarbejder på tværs af en række opgaver i deres forretnings- og leverancemodell.¹⁶ Samarbejder kan understøtte de enkelte institutioners forretning, både når det gælder institutionens organisatoriske struktur samt grundlaget for at skabe økonomisk og faglig bæredygtighed.

Overordnet er samarbejde mellem institutioner kontekstafhængigt og uden noget entydigt mønster. For alle institutionstyper gælder, at samarbejde oftest er baseret på relationer mellem institutionsledere og mellem lærere og undervisere. Ofte er der historiske årsager bag, hvilke institutioner der samarbejder med hinanden. Analysen finder også, at institutionerne med tilsyneladende identiske karakteristika i næsten identiske situationer svarer meget forskelligt på anledninger til og ønske om at samarbejde med andre institutioner.

Uddannelsesinstitutionerne samarbejder både i formelle og uformelle strukturer. Samarbejde mellem institutioner skal derfor betragtes som et kontinuum startende fra løst koblede uformelle samarbejder til formaliserede samarbejder med konkrete aftalegrundlag og økonomi involveret. Kortlægningen af praksis viser ligeledes et spænd fra kontinuerligt tilbagevendende samarbejder, som er indlejret i de enkelte institutioners drift, til samarbejder som opstår midlertidigt og ad-hoc med fokus på løsning af konkrete problemstillinger.¹⁷

Analysen viser samlet set, at institutionerne hovedsagligt samarbejder om seks forskellige opgaveområder:

- A. Samarbejde om udbud og optag
- B. Samarbejde om elever og undervisning
- C. Erfarings- og vidensudveksling på ledelsesniveau
- D. Campussamarbejder
- E. Administrative samarbejder
- F. Samarbejde om udviklingsprojekter

¹⁶ En institutions forretnings- og leverancemodell indeholder et samlet blik på, hvad der driver indtægter og udgifter på en institution, berunder hvad institutionen selv kan påvirke gennem organisering og tilrettelæggelse af arbejdet samt hvordan rammevilkår påvirker institutionen.

¹⁷ Antallet af samarbejdspartnere varierer på tværs af de forskellige institutionstyper. Almene gymnasier, voksenuddannelsescentre og kombinationsskoler indgår i gennemsnit i formelle samarbejder med tre andre institutioner, mens monofaglige erhvervsskoler og multiinstitutioner i gennemsnit deltager i lidt færre samarbejder. Særligt for multiinstitutionerne kan det være udtryk for, at denne institutionstype i større grad er "selfforsynende" med kompetencer og dermed oplever færre incitamenter til at indgå i samarbejder.

A) Samarbejde om udbud og optag

Cirka en tredjedel af institutionerne tilkendegiver, at de i en vis udstrækning samarbejder omkring deres udbud og optag, jf. Tabel 3.2.

Tabel 3.2. Deltagende institutioner i samarbejdstypen

Type	Andel institutioner der deltager (pct.)	Antal institutioner, som deltager
Almene gymnasier	43	42
Voksenuddannelsescentre	44	9
Monofaglige erhvervsskoler	15	5
Kombinationsskoler	17	3
Multiinstitutioner	18	2
Total	34	61

Kilde: Spørgeskemadata. N=180 institutioner

Almene gymnasier og voksenuddannelsescentre har dermed alt andet lige bedre muligheder for at give deres uddannelser større ledelsesmæssig opmærksomhed, herunder mulighed for at investere mere i at afsøge mulige samarbejdspartnere.

For det andet oplever erhvervsskolerne i større omfang, at udbud og optag er en del af konkurrencen om eleverne, hvilket mindsker interessen for at indgå i samarbejde med andre. Interviewene viser, at ledelserne på erhvervsskolerne i større grad end de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre driver institutionerne ud fra et forretnings- og markedsfokus, hvor eleverne (i en vis udstrækning) betragtes som kunder. Dette skal ses i lyset af, at erhvervsskolerne har haft en faldende søgning i løbet af de sidste år. Det bemærkes dog hertil, at dette fokus gælder både for erhvervsskoler med stigende og med faldende elevtilgang.

Optag på de enkelte institutioner kan påvirkes af elevsammensætningen, hvilket der har været eksempler på, særligt på en række almene gymnasier. Dette forhold kan betyde et øget behov for samarbejde mellem institutionerne. Der er ikke som led i dette eftersyn lavet særskilte analyser af elevsammensætningens påvirkning, idet en regeringsnedsat ekspertgruppe vedrørende fordeling af elever har analyseret og opstillet mulige modeller for elevfordeling, der kan modvirke problemstillinger forbundet med koncentration af elever med udenlandsk herkomst samt udkantsproblemstillinger. Denne vinkel på samarbejde mellem institutioner behandles derfor ikke yderligere i denne rapport, selvom det har betydning for institutionsudviklingen.

Der er i praksis et ret begrænset samarbejde mellem institutioner, når det handler om at gennemføre analyser, etablere markedsindsigt og lignende med henblik på at styrke rekrutteringen til institutionerne. En mulig forklaring herpå er igen en oplevelse af at være i konkurrence. Flere af institutionerne oplever som led heri, at de vil høste ret begrænsede gevinster og synergier af et sådant samarbejde, idet de oplever hver især at befinde sig i en unik kontekst og situation.

Koordinering af udbud er struktureret forskelligt afhængigt af institutionstype, men rammerne er lovbestemte. På de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre sker dette arbejde i de forpligtende regionale samarbejder, mens det på erhvervsskolerne sker inden for mere uformelle rammer igennem løbende dialoger mellem skolerne. De almene gymnasier og voksenuddannelsescentre er generelt tilfredse med, at der findes en funktion, hvor der kan foregå en centralt faciliteret koordinering af udbuddet. Der gives dog udtryk for, at der bør være øget opmærksomhed på, at udbuddet af identiske uddannelser ikke bliver for stort, især i de større byer. Flere rektorer på de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre efterspørger en stærkere koordinering af udbuddet inden for to-årigt hf, som i bredt omfang udbydes på begge institutionstyper og ofte i små hold. En forklaring på dette fsva. voksenuddannelsescentre er bl.a. bortfaldet af aktivitet på voksenuddannelsescentre, som følge af *Aftale om Bedre Veje til Uddannelse og Job (FGU-aftalen)*.

Samarbejde om udbud og optag handler primært om enten koordinering af udbud eller fælles kampagner og markedsføring for at tiltrække unge til uddannelserne.

43 pct. af de almene gymnasier angiver, at de deltager i sådanne samarbejder, mens det er mellem 15-17 pct. af erhvervsskolerne. Institutionerne selv peger på forskellige årsager til disse forskelle. For det første har erhvervsskolerne et større og mere forskelligartet udbud af uddannelser, mens de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre har et smallere udbud. De al-

Der eksisterer også et veludviklet samarbejde omkring udbud af eftervidereuddannelse. Voksenuddannelsescentre har fx etableret et fælles sekretariat, som skal udvikle og koordinere institutionernes udbud af efter-videreuddannelse. På samme måde har erhvervsskolerne et udbredt samarbejde omkring AMU. Her er der, ifølge respondenterne, en udbredt praksis, som indebærer, at institutionerne i fællesskab fastlægger og markedsfører udbud. Institutionerne har også tradition for at låne hinandens udbud. Dette samarbejde kan fra et konkurrenceperspektiv virke overraskende (dels fordi det er den udlånende institution, som har kvalitetsansvaret for udbuddet), men denne type samarbejde eksisterer, da der er en udbredt opfattelse af, at eftervidereuddannelsesområdet udgør en begrænset del af skolernes aktiviteter, og at skolerne ikke betragter eftervidereuddannelse som et konkurrencepræget område, men som et område der skal udvikles. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at indeværende analyse ikke omfatter private udbydere af AMU eller institutioner, der udelukkende udbyder AMU, som kan have en anderledes praksis ift. samarbejde og en anderledes opfattelse af konkurrencesituationen.

Samarbejde om udbud af egentlige uddannelser ses i enkelte tilfælde mellem erhvervsskoler og almene gymnasier. Samarbejdet drejer sig typisk om udbud af en bestemt uddannelse, hvor en af institutionerne er hovedansvarlig for udbuddet. Der er fx identificeret konkrete eksempler på samarbejder mellem gymnasier og erhvervsskoler, hvor gymnasiet har fået udlagt en htx-linje fra en erhvervsskole og underviser på denne med egne undervisere. Det er karakteristisk, at denne type samarbejde er etableret på baggrund af stærke relationer mellem skolernes ledelser. De kortlagte tilfælde viser yderligere, at der ikke findes faste modeller for fx afregning på tværs af de deltagende institutioner, og der eksisterer dermed ikke en bedste-praksis for, hvordan denne type af samarbejde kan struktureres.

De hyppigste barrierer for samarbejde om udbud og optag er en oplevelse af, at institutionen ikke har behov eller interesse for et samarbejde på dette område, samt at der ikke har været andre institutioner, som har taget initiativ til samarbejdet, hvilke skal ses i lyset af de grundlæggende styringsvilkår, *jf. ovenfor*.

B) Samarbejde om elever og undervisning

Samarbejder omkring elever er hyppigst fokuseret på konkrete situationer, og omhandler elevernes (fra)valg af uddannelse og uddannelsesskifte, *jf. Tabel 3.3*.

Halvdelen af de adspurgte institutioner i spørgeskemaundersøgelsen svarer, at de samarbejder med andre institutioner omkring elever ud over de strukturelle samarbejder, som fx de forpligtende regionale samarbejder og fordelingsudvalg, hvor institutionerne formelt deltager. Interviewene viser, at denne type samarbejde i praksis sker mellem de relevante medarbejdere i form af undervisere og vejledere på tværs af uddannelsesinstitutionerne.

Interviewene viser desuden, at samarbejde omkring elever har fokus på drift og konkrete elevers omstændigheder og kun i begrænset omfang har fokus på udviklingsaktiviteter for eleverne.

Omfanget af samarbejde om elever er varierende. Denne type samarbejder er mere udbredt blandt erhvervsskoler (mono- såvel som kombinationsskoler) og mindre udbredt blandt multiinstitutionerne.

Der ses ingen særlige mønstre for institutionernes deltagelse i samarbejder omkring elever ift. institutionernes størrelse, afdelinger og antal uddannelser samt økonomi, *jf. Tabel 3.3*. Der er dog en tendens til, at store og meget store institutioner for så vidt angår størrelse målt i årselever, antal afdelinger og antal uddannelser, alt andet lige indgår mere i samarbejde med andre institutioner omkring elever.

Tabel 3.3. Andel deltagende institutioner i samarbejde omkring elever, fordelt på baggrundskarakteristika

	Gns.	Størrelse (årselever)				Antal afdelinger			Antal uddannelses-typer				Indplacings-gruppe		
		Lille	Mellem	Stor	Meget stor	1 afd.	2-5 afd.	Over 5 afd.	1 til 2	3 til 5	5 - 20	20 +	1 til 2	3 til 5	6 til 7
Andel institutioner som deltager i samarbejde (pct.)	49	46	36	62	50	45	58	56	48	43	51	62	54	44	51
Antal institutioner i kategori		55	49	55	20	121	41	18	86	31	49	14	38	77	65

Kilde: Spørgeskemadata. N=180 institutioner. Indplacingsgruppe betegner Børne- og Undervisningsministeriets kategorisering af institutionerne efter økonomisk resultat og hvor gruppe 1-2 er institutioner, som vurderes at være mest økonomisk udfordrede

Elevers skift af uddannelse eller institution indebærer både skift af institution men inden for samme uddannelse og skift af uddannelse og institution. 95 pct. af de almene gymnasier angiver, at de indgår i et samarbejde om elevers skifte. De forpligtende regionale samarbejder danner rammen om samarbejdet, og i de tilfælde, hvor en elev ønsker at skifte alment gymnasium, anvendes netværket i fordelingsudvalget ifølge flere institutioner til at hjælpe eleven videre til en anden institution. For voksenuddannelsescentre svarer 89 pct., at de indgår i denne type af samarbejder, mens tallet er henholdsvis 71 pct. for monofaglige erhvervsskoler og 89 pct. for kombinationsskoler. Blandt multiinstitutionerne er det 50 pct., der indgår i samarbejder om elevers skift af uddannelse.

Idet multiinstitutionerne i gennemsnit har 16 uddannelser inden for egen institution, kan den lave procentsats for disse institutioner skyldes, at eleven hjælpes videre til en ny uddannelse inden for institutionen, og at der ikke er behov for et skifte af institution. Lederne på multiinstitutionerne forklarer, at det er en fordel, at eleverne ikke taber ansigt over for venner og klassekammerater, idet de fortsætter med at gå på den samme institution, og dermed fortsat kan identificere sig med denne.

Det er kun et fåtal af respondenter, der peger på, at taxameterstyringen udgør en barriere for at hjælpe elever videre til en anden institution, idet det er økonomisk mest fordelagtigt at fastholde eleven på egen institution. På alle institutionstyper udtrykker respondenterne selv, at det at hjælpe elever hen til den rigtige uddannelse er en del af DNA'et i alle institutioner og dermed en central opgave for at undgå, at elever falder helt uden for uddannelse.

40 pct. af de almene gymnasier indgår i samarbejder omkring *elevers uddannelsesvalg*, mens 67 pct. af voksenuddannelsescentrene deltager i denne type af samarbejder. Voksenuddannelsescentrene peger på, at centrene historisk har en opgave med at understøtte elever, som falder fra på andre uddannelser. Dette ses ligeledes afspejlet i, at 78 pct. af voksenuddannelsescentrene har deltaget i samarbejder omkring elever, som afbryder den påbegyndte ungdomsuddannelse. Til sammenligning er det mellem 50 og 68 pct. af almene gymnasier og erhvervsskoler, der deltager i samarbejder med andre institutioner om elever, der stopper.

54 pct. af institutionerne på tværs af alle typer samarbejder om *støtte til elever*, herunder særligt støtte til elever med særlige behov. I dette arbejde er det ligeledes voksenuddannelsescentrene, som står for den største andel af samarbejder, idet 67 pct. af centrene svarer, at de samarbejder med andre institutioner på dette område. I lighed med samarbejder omkring skift af uddannelser ses også her, at multiinstitutionerne samarbejder mindre med andre institutioner. Det er således 25 pct. af multiinstitutionerne, som samarbejder om dette.

Det lave antal af institutioner, der samarbejder om støtte til elever står i kontrast til institutionernes oplevelse af, at flere elever end tidligere har behov for støtte. Analysen af udviklingen i institutionernes supportfunktioner viser, at institutioner inden for alle typer i løbet af de sidste 5-7 år har udviklet og styrket deres supportfunktioner rettet mod eleverne. Institutionernes ledelser peger på, at elevernes generelle trivsel og afledte behov har ændret sig. Alle institutionstyper har således bl.a. en oplevelse af i) et stigende omfang af elever med forskellige diagnoser (eksempelvis ADHD, autisme etc.), ii) tiltagende mistrivsel og præstationsangst, iii) mindre skoledede elever (med stigende uro mv. til følge) og iv) faldende "bundniveau" ved overgang fra folkeskolen (de skolemæssige mest umodne elever opleves at være blevet mere umodne end tidligere).

Samarbejde om elever omfatter også muligheden for *samarbejde om undervisning*, fx gennem anvendelse af lærer- og underviserressourcer på tværs af institutionerne til samlæsning af hold, som vikarer eller faste ressourcer i delte stillinger. Der findes ikke ensartede modeller for anvendelse af lærer- og underviserressourcer på tværs af institutioner, og der er ofte en oplevelse blandt institutionerne af, at det er vanskeligt. Blandt de oplevede udfordringer peges på, at forskelle i læreplaner inden for samme fag betyder, at lærerne skal tilpasse undervisningsmaterialet til de enkelte hold. Dette kræver ekstra forberedelse. Forskellen i læreplaner opleves samtidigt som en barriere for samlæsning af hold på forskellige niveauer. Enkelte institutioner har fundet lokale løsninger, hvor der samlæses efter den mest krævende bekendtgørelse (med angivelse på elevens eksamensbevis af, hvilken bekendtgørelse der er anvendt).

På tværs af institutionstyperne ses der eksempler på institutioner, som har fundet en afregningsform, hvor de faktiske omkostninger til hver lærer omregnes til en timepris, der bruges til afregning mellem de involverede institutioner. Andre institutioner har valgt at dele taxameterilskuddet og har derefter fordelt ansvaret for de forskellige op-

gaver i tilknytning til undervisningen – dog med det juridiske ansvar for uddannelsesudbuddet hos en af de deltagende institutioner. Valget af model aftales lokalt, og der ses ikke en fælles bedste praksis for håndtering af de praktiske forhold.

Analysen viser, at institutionernes egen vurdering af effekten af samarbejde om elever varierer en hel del.

Voksenuddannelsescentrene vurderer i høj grad, at samarbejde forbedrer kvaliteten i tilbuddet til eleverne/kursisterne, mens almene gymnasier og multiinstitutioner i mindre grad oplever, at samarbejde har effekt. Almene gymnasier og multiinstitutioner er samtidig også de institutionstyper, hvor der eksisterer færrest formaliserede samarbejdsaftaler. Der kan således være tale om, at løst koblede samarbejder ikke nødvendigvis opleves som direkte relateret til de tilbud, som gives til eleverne.

51 pct. af institutionerne deltager ikke i samarbejder omkring elever. Den primære årsag angives til at være manglende behov eller interesse for samarbejder med andre samt manglende initiativ.

En række respondenter i interviewene peger på, at den nyetablerede kommunale ungeindsats (KUI) som følge af FGU-aftalen i stedet betragtes som omdrejningspunktet for hjælp og støtte til elever, herunder særligt elever, som stopper deres uddannelse. Der er dermed ikke en oplevelse af et yderligere behov for samarbejde.

C) Erfarings- og vidensudveksling på ledelsesniveau

Både interviews og spørgeskemaundersøgelse viser, at institutionerne i vidt omfang samarbejder på ledelsesniveau gennem erfarings- og vidensudveksling i formelle og uformelle ledernetværk – dog oftest inden for samme institutionstype.

Størstedelen af alle institutionernes topledere (direktører eller rektorer) deltager i netværk med andre institutionsledere. Disse netværk kan inddeles i to typer.

Den første type er forskellige, større og mere formelle netværk bestående af ledere inden for samme institutionstype i et afgrænset geografisk område (fx en region). Disse netværk er ofte strukturerede og har faste møder med faste dagsordenspunkter. Hovedparten af lederne oplever, at det er værdiskabende at deltage i disse netværk, idet de fx får indsigt i relevante problemstillinger, som rører sig i sektoren samt inspiration til konkrete forbedringer og forandringer fra andre deltagende institutioner.

Den anden type er en række uformelle og personlige netværk mellem et mindre antal af ledere (ofte kun to eller tre) inden for samme institutionstype. Disse netværk mødes typisk på ad-hoc basis eller gennem en-til-en-kontakt og handler om sparring på konkrete problemstillinger. Karakteristisk for disse netværk er, at de er initieret af lederne selv, og at de er båret af gode og tillidsfulde relationer mellem lederne.

Der kan også observeres en række forskelle på tværs af institutionstyperne:

På *de almene gymnasier* udspringer netværk for rektorerne af de regionale fordelingsudvalg og lovpligtige samarbejder,¹⁸ hvor rektorerne møder deres kollegaer, ligesom Børne- og Undervisningsministeriet også har initieret et antal implementeringsfora, hvor lederne kan udveksle erfaringer på tværs. Institutionernes rektorer har anvendt disse forskellige netværk til at danne egne personlige netværk med relevante ledere.

På *erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre* er der etableret formelle netværk mellem lederne, som jævnligt samles i regionerne med fokus på at udveksle erfaringer og drøfte principielle problemstillinger.¹⁹ Sideløbende er der også blandt disse institutionstyper opstået en bred vifte af forskellige netværk på tværs af institutionerne. Generelt finder ledere fra store institutioner oftere sammen med ledere fra andre store institutioner, hvilket også gør sig gældende for de mindre institutioner.

¹⁸ De lovpligtige samarbejder er beskrevet i §§ 13-15 i AGV-loven

¹⁹ Desuden er også institutioner for erhvervsrettet uddannelse forpligtet til samarbejde ved lov, jf. §§ 34 og 34a i IEU-loven.

D) Campussamarbejder

Der eksisterer forskellige typer af campussamarbejder blandt institutionerne, og disse er generelt lige udbredt på tværs af de forskellige institutionstyper. Begrebet 'campus' anvendes forskelligt af institutionerne og strækker sig fra fælles bygninger, som rummer flere institutionstyper og uddannelser til matrikler, hvor flere institutioner har egne bygninger, men hvor den fælles placering understøtter etableringen af større studiemiljøer. De forskellige campussamarbejder kan derfor betragtes som unikke, og der findes således ikke en fast definition af, hvad der konstituerer et campus og et campussamarbejde.

Der er ingen indikationer på, at campussamarbejder afhænger af institutionernes størrelse, udbud og økonomi. I stedet afhænger denne type samarbejder i høj grad af den enkelte institutions konkrete situation og praktiske muligheder. Dette understreges af, at campussamarbejder ifølge institutionerne selv ikke er drevet af en større strategisk dagsorden vedr. undervisning og læring fra institutionernes side. De betragtes derimod som et resultat af sammenstemmende behov og muligheder for bedre udnyttelse af lokationer samt fælles ønsker om at skabe gode rammer for studiemiljøerne. Det er desuden vurderingen, at de færreste institutioner har et bevidst fokus på at videreudvikle deres campussamarbejder.

Den mest udbredte samarbejdsform ses mellem to institutioner, som deler den samme lokation og evt. en eller flere fælles faciliteter fx i form af bygningsdrift og kantine. Større institutioner med flere afdelinger har forskellige campussamarbejder afhængigt af den enkelte afdelings muligheder og med forskelligt indhold i hvert samarbejde.

En anden udbredt samarbejdsmodel ses mellem institutioner placeret tæt på hinanden. Her ses samarbejder med fokus på at skabe et godt og levende studiemiljø fx med fælles faciliteter, aktiviteter og fester.

I en tredje model for campussamarbejder er kommunen den drivende aktør i samarbejdet. Eksempler på dette er fx i Silkeborg, hvor kommunen har etableret Campus Bindselevs Plads med det kommunale bibliotek og et campushus som omdrejningspunkt. Rundt om pladsen findes både 10. klasse, voksenuddannelsescenter, erhvervsskole og erhvervsgymnasium. Kommunen faciliterer arrangementer på tværs af institutionerne i det fælles campushus for at skabe aktiviteter for alle elever. Et lignende eksempel ses i Frederikssund, hvor kommunen faciliterer et campussamarbejde på tværs af byens uddannelsesinstitutioner for at sikre et bredt uddannelsesudbud.

Det er karakteristisk for de forskellige typer af campussamarbejde, at disse er formaliseret på en måde, hvor der i udgangspunktet er indgået en formel samarbejdsaftale. Der er derudover ofte en selvstændig økonomi knyttet til samarbejdet. Det er dog også kendetegnende, at institutionernes ledelser ofte ikke er involveret i den operationelle drift af disse samarbejder. Denne sker alene mellem relevante medarbejdere på de involverede institutioner.

E) Administrative samarbejder

I de tilfælde, hvor institutioner samarbejder, sker det oftest på administrative områder, hvor samarbejdsmodellerne er veludviklede og formaliserede. Administrative samarbejder mellem institutionerne sker både gennem lokale aftaler om varetagelse af bestemte opgaver og gennem deltagelse i administrative fællesskaber.

De administrative fællesskaber har typisk fokus på et eller flere områder inden for IT, Økonomidrift, HR og Indkøb. Derudover har en række institutioner lokale administrative fællesskaber inden for campus- og bygningsdrift. De administrative fællesskaber er formaliserede med skriftlige aftaler og afregning mellem de deltagende institutioner.

Tabel 3.4 viser, at voksenuddannelsescentrene har den største tilslutning til denne type af administrative fællesskaber. Blandt de 74 pct. af voksenuddannelsescentrene, som har besvaret spørgeskemaet, deltager 36 pct. i løn- og HR-samarbejder.

Tabel 3.4. Institutioner, der deltager i andre administrative samarbejder end IT

	Andel institutioner der deltager (pct.)	Antal institutioner der deltager
Almene gymnasier	60	58
Voksenuddannelsescentre	74	15
Monofaglige erhvervsskoler	48	14
Kombinationsskoler	68	14
Multiinstitutioner	45	5
Total	60	107

Kilde: Spørgeskemadata. N=180 institutioner

risiko for at blive udtaget til tilsyn), deltager i højere grad (69 pct.) i andre administrative fællesskaber end it.

De administrative samarbejder er kendetegnet ved en høj grad af formalisering. Således eksisterer der formelle samarbejdsaftaler i 81 pct. af tilfældene, og 17 pct. af samarbejdsstrukturerne har egne budgetter.

Inden for økonomidrift (bogføring og løn) deltager 72 pct. af de almene gymnasier i denne type af samarbejde mod ca. 30 pct. blandt monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler og 7 pct. blandt voksenuddannelsescentrene, jf. også Tabel 3.5.

Tabel 3.5. Samarbejdernes fokusområder (pct.)

	Økonomidrift (fx løn, bogholderi mv.)	Budget og økonomistyring	HR relaterede ydelser (bl.a. lønindplacering, jura, rekruttering etc.)	Bygningsdrift, facility management	Elevadministration	Andet
Almene gymnasier	72	22	61	28	6	30
Voksenuddannelsescentre	7	7	36	14	21	57
Monofaglige erhvervsskoler	38	8	23	8	0	77
Kombinationsskoler	23	8	15	8	0	69
Multiinstitutioner	60	20	40	20	0	40
Total	52	16	45	20	6	45

Kilde: Spørgeskemadata. N=107 institutioner.

Historisk er mange administrative fællesskaber for almene gymnasier, voksenuddannelsescentre og SOSU-skoler blevet etableret i forbindelse med, at institutionerne overgik til selveje. Det kan være årsagen til den høje andel af almene gymnasier, som indgår i denne type af samarbejder. Foruden løbende opgaver inden for økonomidrift peger flere af respondenterne på, at de administrative fællesskaber inden for økonomi også løser opgaver som fx udliggning af censorudgifter. Ifølge institutionerne letter dette den administrative byrde for hver enkelt institution.

Institutionerne peger på, at de administrative fællesskaber kan medvirke til både at mindske sårbarheden i egen administration (fx ved sygdom og fravær) samt understøtte kvalitet i opgaveløsningen, særligt for institutioner beliggende i geografiske områder, hvor det kan være svært at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Dette bekræftes af værtsinstitutionerne for fællesskaberne, som forklarer, at det er muligt at tiltrække mere specialiseret arbejdskraft til fx økonomi- og regnskabsopgaver.

Administrative fællesskaber inden for HR har fokus på lønindplacering af medarbejdere samt personalejura. Denne type fællesskaber ses typisk i sammenhæng med fællesskaber inden for økonomidrift og kan bidrage med specialkompetencer, som den enkelte institution ikke har. Specialisterne, fx personalejurister, løser ofte opgaver, som kun sjældent forekommer på institutionerne. I interviewene peger respondenterne på fordelene ved at have adgang til disse kompetencer. Dog peges også på, at institutionerne i fx særligt svære personalesager oftest selv vil antage en advokat til løsning af opgaven.

Kombinationsskoler og almene gymnasier ligger næsthøjest i andelen af institutioner, som deltager i andre administrative fællesskaber end IT.

På tværs af institutionstyperne ses, at særligt institutioner med mere end 850 årselever har en tendens til at deltage i andre administrative fællesskaber end IT. For små og mellemstore institutioner (op til 850 elever) er tilslutning under gennemsnit for det samlede antal institutioner. Institutioner, som er placeret Børne- og Undervisningsministeriets indplaceringsgrupper 1 og 2 for økonomisk tilsyn (dvs. institutioner under tilsyn eller med

Antal og omfang af administrative indkøbsfællesskaber vurderes at være i stigning. Det største indkøbsfællesskab, IFIRS, har 80 medlemsinstitutioner og varetog pr. 1. januar 2017 i alt 156 igangværende indkøbsaftaler, som medlemmerne kan gøre brug af. I enkelte tilfælde ses eksempler på, at institutioner har indgået aftaler med private aktører, der er specialiserede i indkøb og prisforhandling, og som på vegne af institutionen indhenter tilbud og forhandler med leverandørerne for at sikre de bedste indkøbspriser for varer og tjenesteydelser.

Incitamenterne for deltagelse i andre administrative samarbejder end IT er iflg. institutionerne en øget kvalitet i opgaveløsningen, øget effektivitet og lavere omkostninger til opgaveløsningen. Særligt de almene gymnasier peger på, at kvaliteten opleves som forbedret. Der kan her ligeledes være tale om, at de almene gymnasier historisk set er indgået i administrative fællesskaber, bl.a. som følge af mindre administrative stabsfunktioner og dermed en mere tydelig anledning til at deltage i samarbejder af denne karakter.

IT er det område, hvor flest institutioner deltager i administrative fællesskaber. 78 pct. af de institutioner, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, angiver, at de deltager i et administrativt samarbejde om IT, jf. Tabel 3.6. Ifølge institutionerne giver denne type samarbejder besparelser på drift og it-udvikling, ligesom fællesskaberne medvirker til at skabe en høj driftssikkerhed.

De administrative IT-fællesskaber er typisk organiseret med en værtsinstitution, hvor fællesskabets organisation er lokaliseret. De største fællesskaber inden for IT er: IT-center Fyn, der service- rer 37 almene gymnasier, SOSU-skoler og voksenuddannelsescentre over hele landet, Herningsholm IT, der service- rer 44 institutioner på tværs af institutionstyper, og EFIF der betjener 20 uddannelsesinstitutioner. Derudover findes en række mindre IT-fællesskaber med deltagelse af fem til ti institutioner i hvert fællesskab. En særlig variant af et administrativt IT-fællesskab ses i Region Midtjylland, hvor IT Supportcenteret (ITS) bygger på det tidligere Aarhus Amts it-infrastruktur og service- rer 20 uddannelsesinstitutioner i Aarhus-området. ITS er placeret på VIA University College, der har ansvar for driften.

Samarbejder inden for IT er fokuseret omkring drift, support og udvikling/vedligehold. For indkøb af IT-udstyr gæl- der, at 73 pct. af institutionerne også anvender denne funktion i det administrative samarbejde.

For de institutioner, som ikke er en del af et administrativt it-fællesskab, ses, at særligt multiinstitutionerne vægter højt at have egne kompetencer samt et ønske om fleksibilitet i løsningerne. På tværs af alle institutionstyper har lave omkostninger i mindre grad betydning for valget af at stå uden for et administrativt it-fællesskab. Der er således en tendens til, at fleksibilitet, fuld bestemmelse, samt kompetencer er vigtige for de institutioner, som selv vælger at løse IT-opgaven.

Som led i eftersynet er der udført en analyse af den gennemsnitlige administrationsomkostning pr. elev for de institutioner, som indgår administrative fællesskaber og dem, som ikke gør. Resultatet viser, at de institutioner, som indgår i administrative samarbejder, ikke har lavere omkostninger pr. elev, end de, som ikke indgår i administrative samarbejder. Resultatet gælder for både små og store institutioner. Resultatet understøtter institutionernes ople- velse af, at valg af deltagelse i administrative samarbejder, i højere grad handler om vurdering af den kvalitet, fleksibilitet og sikkerhed, som deltagelse i et samarbejde kan give.

F) Samarbejde om udviklingsprojekter

På tværs af alle institutionstyper ses få samarbejder omkring *udviklingsprojekter*. Voksenuddannelsescentrene pe- ger i interviewene på, at de samarbejder på regionsniveau med fokus på at sikre kvaliteten i uddannelserne. Cent- rene har ligeledes dialog på tværs, når det gælder udviklingen af digitale løsninger, der kan støtte undervisningen, bl.a. for at forhindre uhensigtsmæssig konkurrence mellem centrene i et forsøg på at udbrede flere løsninger.

Tabel 3.6. Institutioner, der deltager i administrative samar- bejder om IT

	Andel institutio- ner der deltager (pct.)	Antal institutio- ner der deltager
Almene gymnasier	77	75
Voksenuddannelsescentre	79	17
Monofaglige erhvervsskoler	81	24
Kombinationsskoler	74	15
Multiinstitutioner	82	10
Total	78	140

Kilde: Spørgeskemadata. N=180 institutioner

Samme billede af udviklingsarbejdet ses hos SOSU-skolerne, hvor der ligeledes er dialog på tværs, når det gælder udvikling af digitale løsninger.

Blandt erhvervsskolerne opleves, at konkurrenceelementet mellem institutionerne er en barriere for samarbejde omkring udviklingsprojekter. Flere respondenter i interviewene peger på, at institutionerne helst samarbejder med andre institutioner "der ligger geografisk længere væk" for at undgå, at udviklingsprojekterne ender med at skabe konkurrence om eleverne. Dette kan ligeledes være for at undgå ulige samarbejder, hvor det kommer til at handle om, hvorvidt den ene institution i samarbejdet vil "opsluge" den anden.

Blandt respondenterne på erhvervsskolerne peges der generelt på, at bestyrelserne og de faglige udvalg bør sætte sig i spidsen for at understøtte samarbejder mellem erhvervsskoler – bl.a. for at skabe flere udviklingsprojekter på tværs af institutionerne ved at stille forventninger til institutionernes ledelser.

3.3 Fusioner mellem uddannelsesinstitutioner

Et af de forhold, der har været med til at præge institutionsudviklingen siden 2007, er fusioner mellem to eller flere institutioner. Fusioner kan være drevet af en række forskellige rationaler og bevæggrunde – fra snævre økonomiske interesser om at opretholde en ellers ikke økonomisk bæredygtig institution til mere lokale ønsker om fx at understøtte geografisk nære udbud.

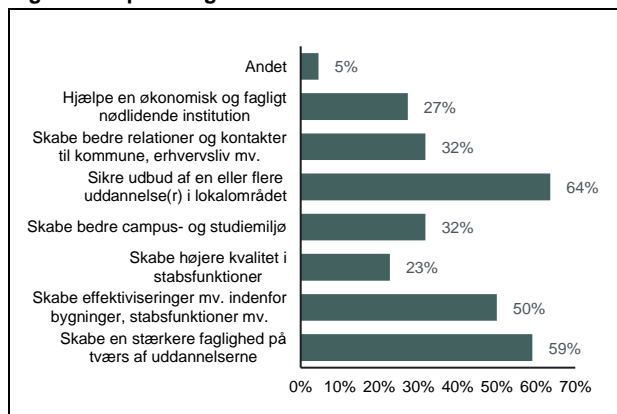
Som beskrevet i kapitel 2 har der i perioden 2007 til 2018 været 39 fusioner fordelt på otte monofaglige og 31 flerfaglige fusioner. Af de otte monofaglige fusioner var kun en fusion mellem to almene gymnasier med rent stx-udbud, mens de syv øvrige monofaglige fusioner har været erhvervsskoler, heraf fire fusioner blandt SOSU-skoler, to blandt tekniske skoler samt en fusion blandt landbrugsskolerne. Blandt de 31 flerfaglige fusioner er 13 kendetegnet ved fusion på tværs af almen- og erhvervsuddannelser og 18 af erhvervsuddannelser, I tre tilfælde ud af de 13 fusioner er den fusionerede institution fortsat videre i nye flerfaglige fusioner. De tre tilfælde er kendetegnet ved, at der er tale om samme institution (CPH West, som i dag er en del af NEXT).

Rationaler for og oplevede barrierer i forbindelse med fusioner

Som led i indsamlingen af data til denne analyse har 21 institutioner besvaret spørgsmål om oplevelsen af den eller de fusioner, deres institution har været en del af. En række af spørgsmålene har i denne forbindelse omhandlet rationalerne for igangsættelse af fusionen – dvs. de bagvedlæggende årsager og bevæggrunde for at indgå i en fusionsproces.

Analysen viser, at 64 pct. af de adspurgte peger på, at rationalet for fusionen har været et ønske om at fastholde udbud i lokalområdet, 59 pct. peger på et ønske om at skabe stærkere fagligheder på tværs af uddannelserne, mens 50 pct. peger på effektiviseringer som anledning til en fusion, jf. Figur 3.3. Derudover peger en tredjedel af institutionerne på, at kontakter til kommuner, erhvervsliv og andre aktører også er blandt de vigtigste rationaler for at indgå i fusionsdrøftelser.

Figur 3.3. Oprindelige rationaler for fusion



Kilde: Spørgeskemadata (n=21)

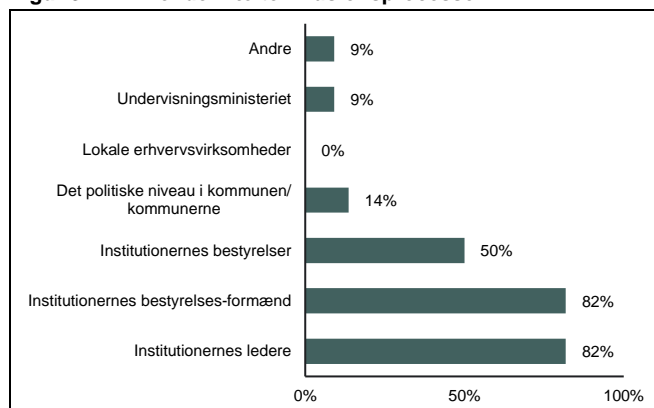
Note: Respondenterne har haft mulighed for at angive tre valg

I forbindelse med de gennemførte institutionsbesøg er ovenstående rationaler blevet drøftet med de deltagende institutioner. Til forskel fra spørgeskemabesvarelsenerne lægger respondenterne her i højere grad vægt på de økonomiske rationaler, dvs. effektiviseringspotentialer. Disse italesættes ofte som den primære årsag til fusioner. Enkelte respondenter giver derudover udtryk for en oplevelse af, at der særligt blandt visse erhvervsskoler har været en bevidst strategi om at ville vokse og ekspandere, hvilket kan have drevet et ønske om fusioner. I disse tilfælde gives udtryk for, at økonomiske rationaler i kombination med overvejelser om opretholdelse af lokalt udbud er blevet brugt som anledning til at indlede fusionsdrøftelser.

Der er således ofte flere forskellige rationaler på spil, når institutionerne indleder en fusionsdrøftelse. Selve anledningen til initieringen af en sådan drøftelse kan også være startet af flere årsager. Dette kan bl.a. skyldes faldende optag som følge af den demografiske udvikling, dårlig økonomi hos en eller begge fusionsparter, pensionering eller udskiftning af en institutionsleder eller bestyrelsesformand samt personlig drivkraft hos enten institutionsleder eller bestyrelsesformand.

82 pct. af institutionerne peger på, at det enten er institutionernes ledere eller bestyrelsesformænd, som er initiativtager til fusionsdrøftelser, jf. *Figur 3.4*. 50 pct. af respondenterne peger på, at det er institutionernes samlede bestyrelser, som er drivkraft.

Figur 3.4. Drivende kræfter i fusionsprocesser



Kilde: Spørgeskemadata (n=21)

Note: Respondenterne har haft mulighed for at angive tre valg

I de udførte interviews gives der ofte udtryk for, at det er alment kendt, at pensionering eller udskiftning af en leder er en af de oftest brugte anledninger til at påbegynde drøftelser om fusion. Der gives samtidigt udtryk for, at demografisk udvikling er en drivende faktor, men at mange institutioner vil forsøge at opretholde en selvstændighed i lang tid inden den demografiske effekt får indflydelse på overvejelser omkring fusion.

Dårlig økonomi fremhæves generelt af flere respondenter som en typisk katalysator eller anledning til at indgå i fusionsdrøftelser.

I lighed med den demografisk udvikling angiver flere institutioner også her et ønske om at fastholde en selvstændig institution så længe som muligt. Dette kan være en af årsagerne til, at visse institutioner venter med at indgå i fusionsdrøftelser, indtil institutionen ikke er økonomisk bæredygtig. En interviewrespondent udtrykker, at "du har aldrig set nogle sige, at her går det godt – kom lad os fusionere".

På tværs af alle institutionstyper gives udtryk for, at fusionsdrøftelser, hvor en part er økonomisk stærk og den anden part har økonomiske problemer, fra start kan gøre det sværere at gennemføre en fusion, idet parterne kan opleve det som et ulige forhold. Respondenter, som har oplevet at indgå i fusioner, hvor begge institutioner har været trængt på økonomien, oplever, at der hurtigt kan formes en fælles historie om en brændende økonomisk platform. Dette kan understøtte de videre drøftelser af fusionsmulighederne.

Foruden demografi og økonomi peger interviewene på, at lokalpolitiske ønsker om at opretholde udbud på bestemte lokationer spiller en rolle i fusionsovervejelser. Det opleves, at det fra lokalpolitisk side er vigtigt at fastholde uddannelsesinstitutioner i en kommune eller en bestemt by for bl.a. at sikre et attraktivt ugemiljø. Interessen kan komme til udtryk gennem lokalpolitikere, som har plads i en institutions bestyrelse. Rektorer og direktører oplever ligeledes ofte et ønske fra politisk hold om at bakke op omkring en fusion, hvis fx placeringen af institutionen sker i lokalområdet.

Analysen viser, at der overordnet set er forskel på de bærende rationaler i fusioner drevet af institutionernes ledere og bestyrelsesformænd, jf. *Tabel 3.7*.

De fusionsprocesser, hvor bestyrelserne har været drivende, har i større grad været båret af et ønske om at skabe en stærkere faglighed på tværs af uddannelser og i stabsfunktionerne. Et ønske om at udbrede effektiviseringer synes også at være mere udbredt i fusioner drevet af de samlede bestyrelser. På baggrund af den tilgængelige data er der imidlertid ikke muligt at konkludere noget endeligt om disse forskelle.

Tabel 3.7. Sammenhæng mellem drivende kræfter og rationaler i fusionsprocessen (pct.)

	Institutionernes ledere	Bestyrelsesformænd	Bestyrelser
Skabe en stærkere faglighed på tværs af uddannelserne	56%	61%	73%
Skabe effektiviseringer mv. indenfor bygninger, stabsfunktioner mv.	56%	56%	73%
Skabe højere kvalitet i stabsfunktioner	22%	22%	27%
Skabe bedre campus- og studiemiljø	28%	39%	36%
Sikre udbud af en eller flere uddannelse(r) i lokalområdet	61%	61%	64%
Skabe bedre relationer og kontakter til kommune, erhvervsliv mv.	28%	28%	45%
Hjælpe en økonomisk og fagligt nødlidende institution	33%	28%	18%
Antal besvarelser	18	18	11

Kilde: Spørgeskemadata.

Note: Respondenterne har haft mulighed for at angive flere valg ift. både de drivende kræfter og rationaler i fusionsprocessen

Oplevede effekter af fusioner

Som led i den samlede analyse er det blevet undersøgt, hvilke oplevede effekter fusionerede institutioner har haft som følge af de fusioner, de er indgået i. Teoretisk set kan der være en række forskellige effekter ved fusioner, herunder styrkelse af fagmiljøet, effektiviseringer på tværs af fx stabsfunktioner, samt styrket økonomisk bæredygtighed. Det kan dog samtidig også formodes, at en række oplevede effekter først vil komme til udtryk efter en given tidsperiode, idet opnåelse af disse kræver en længerevarende indsats samt en gennemførelse af en række implementeringsaktiviteter.

Institutioner, der har gennemført en fusion, angiver, at de største effekter er indtruffet inden for effektiviseringer af stabs- og administrative funktioner. Samtidig opleves der generelt også en bedre kvalitet i de administrative processer, jf. Tabel 3.8. Institutionerne peger ligeledes på, at fusionerne er med til at skabe bedre campus og studiemiljøer, mens der relativt set opleves mindre effekt på den styrkede faglige kvalitet

Der er en tendens til, at kombinationsskoler oplever, at fusionen har skabt en stærkere faglighed på tværs af uddannelserne ift. de øvrige institutionstyper. Multiinstitutionerne vurderer styrkelsen af faglighed lavest. Idet der kun eksisterer få multiinstitutioner – og profilen på disse er relativt forskellig – skal disse resultater fortolkes med en vis forsigtighed. En forklaring på resultatet kan dog være, at forskellighederne i typen af uddannelser er årsag til, at der ikke i samme grad opleves en effekt.

Når det gælder mere effektiv drift af institutionen samt etablering af bedre studiemiljøer adskiller monofaglige erhvervsskoler og kombinationsskoler sig fra de resterende institutioner. Disse institutioner har i højere grad oplevet en positiv effekt af fusionerne på disse områder end almene gymnasier og multiinstitutioner.

Fusionsprocessens faser

Kortlægningen har – foruden ovenstående analyse af de drivende rationaler og drivkræfter bag fusionsprocesser – undersøgt de enkelte dele af selve fusionsprocessen. Der findes ikke en ensartet proces eller metode for gennemførelse af en fusion. Dog peger institutionerne selv på, at der oftest er tale om en proces, som kan opdeles i fem faser, jf. Figur 3.5. Hver af de fem "faser" er knyttet til en række bestemte overvejelser og potentielle udfordringer.

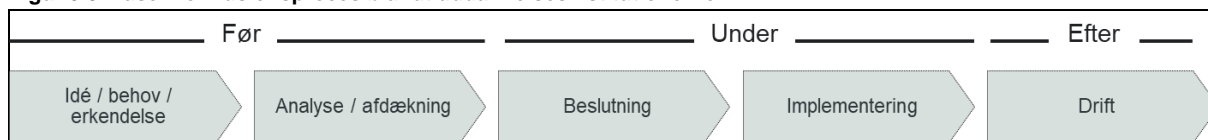
Tabel 3.8. Selvvurderede effekter af fusion

Effekt	Vurdering (1-4)
Fusionen har skabt en stærkere faglighed på tværs af uddannelserne	3,0
Fusionen har skabt effektiviseringer og besparelser mv. inden for bygninger, stabsfunktioner mv.	3,3
Fusionen har bidraget til en højere kvalitet i stabsfunktioner	3,2
Fusionen har bidraget til at forbedre vores campus(ser) og studiemiljø	3,2
Fusionen har styrket vores relationer og netværk til kommuner, erhvervsliv mv.	3,1
Fusionen har styrket den økonomiske bæredygtighed for en række af vores uddannelser	3,0
Fusionen har styrket den faglige kvalitet for en række af vores uddannelser	3,0
Samlet vurdering af effekter	3,1

Kilde: Spørgeskemadata.

Note: Skala: 1 = slet ikke, 2 = i mindre grad, 3 = i nogen grad, 4 = i høj grad

Figur 3.5. Faser i en fusionsproces blandt uddannelsesinstitutionerne



Kilde: Udarbejdet på baggrund af kvalitative interviews med institutioner, som har gennemført en fusion

Fase 1: Idé/behov/erkendelse

Den første fase dækker grundlæggende over erkendelsen af et fælles behov for en fusion blandt to eller flere institutioner.

Idéfasen er forløbet meget forskelligt i de enkelte fusioner. Der er dermed ikke noget fællestræk for fasens tidsudstrækning. For 40 pct. af de adspurgte institutioner er fusionsdrøftelserne foregået over ca. 6 måneder, mens det for 10 pct. af de fusionerede institutioner tog omkring 12 måneder. I det korteste tilfælde gik der halvanden (1,5) måned fra drøftelserne blev indledt til en fusion blev besluttet.

Institutionerne peger på, at det i denne fase er væsentligt, at der skabes en god og konstruktiv dialog mellem særligt institutionernes rektorer og/eller direktører samt bestyrelsesformændene. Respondenterne i interviewene peger desuden på, at relationer mellem rektorer og direktører er vigtigt for at kunne bane vejen for fusioner. Et kendskab til hinanden og institutionerne kan understøtte positive drøftelser af en fusion.

Typen af dialog afspejler bevæggrundene til fusionen. I de tilfælde, hvor dårlig økonomi hos denne ene fusionspart er anledningen, kan der være en tendens til, at fokus kommer til at være på at finde en hurtig løsning for fx at undgå konkurs. I de tilfælde hvor rationale er fastholdelse af et bredt uddannelsesudbud, kan der ifølge institutionerne være en tendens til, at størrelsesforskelle påvirker de indledende drøftelser. Der kan opstå en barriere for videre drøftelser, hvis den mindre institution får en oplevelse af, at drøftelserne på ledelsesniveau får karakter af "store-bror/lillebror"-drøftelser.

Lokalpolitiske interesser spiller også ind i denne fase. I områder, som er ramt af en ændret demografi, kan lokalpolitiske bestyrelsesmedlemmer være katalysator for fusionsdrøftelserne. De kan dog ligeledes optræde som en barriere, hvis der for tidligt i drøftelserne er fokus på, hvor den kommende fusionerede institution skal placeres, herunder om en fusion får betydning for antallet af lokationer.

Analyse/afdækning

I analyse- og afdækningsfasen udarbejdes et konkret grundlag for fusionen. Fasen skal formelt set resultere i en fusionsredegørelse, som godkendes af Børne- og Undervisningsministeriet. I denne fase er en række temaer i fokus, heriblandt særligt:

- **Økonomi:** Analyserne i denne fase har ofte fokus på institutioners økonomi, og de involverer oftest en mindre kreds af personer fra hver af de deltagende institutioner. En væsentlig barriere, som påpeges på tværs af alle institutionstyper, er bortfaldet af den ene institutions grundtilskud efter en fastsat tidsperiode (fire år for almene gymnasier og øjeblikkeligt for erhvervsskoler). Flere institutioner peger på, at denne barriere kan standse de videre fusionsdrøftelser, idet det synes svært at få sammenhæng i den fusionerede institutions økonomi. I interviewene er det dog også påpeget, at bortfaldet af et grundtilskud er en barriere, som kan overkommes. Hvis der fokuseres på integration af administrative processer samt, at den fusionerede institution kun skal have én øverste leder, vil der, ifølge flere respondenter, være grundlag for, at effektiviseringer kan opveje bortfaldet af grundtilskud. En række institutioner peger på, at det i denne del af processen er vigtigt at inddrage professionel rådgivning tidligt, fx i form af revisorer, for at understøtte, at der udarbejdes et godt og faktisk grundlag for de videre overvejelser omkring en fusion.
- **Institutions- og uddannelseslovgivningerne:** Flere institutioner udtrykker, at forskelle i institutionslovgivningerne har indflydelse på en beslutning om fusion, herunder spørgsmålet om, hvilken institutionstype den resulterende institution ender med at blive. Dette gælder, hvis fusionsovervejelserne sker mellem almene gymnasier og erhvervsskoler, og skyldes i særlig grad at begge institutionstyper har egne stærke kulturer.

Det opleves, at typen af fortsættende institution vil være udtryk for, hvilken kultur der bliver den definerende. Ligeledes peger institutionerne på forskellene i bestyrelsernes sammensætning (se herunder), samt hvorvidt institutionens øverste leder (rektor eller direktør) skal have undervisningskompetence. Der opleves desuden barrierer ift. at skabe grundlag for samlæsning af klasser pga. forskellige uddannelsesregler. Særligt multiinstitutioner oplever, at lovgivningen ikke er fulgt med institutionsudviklingen.

- **Bestyrelsernes sammensætning og rolle:** Reglerne for bestyrelsessammensætningen er forskellige for almene gymnasier og erhvervsskoler, hvilket også opleves som en barriere. Erhvervsskolerne har bl.a. arbejdsmarkedets parter repræsenteret, hvorfor institutionerne oplever, at der kan opstå spørgsmål om, hvem der skal have plads i den resulterende institutions bestyrelse, og at dette kan blive en barriere for gennemførelse af en fusion. Ligeledes oplever bestyrelsesmedlemmer en forskel i, hvilket ansvar den enkelte lovgivning pålægger bestyrelsen. Det opleves fx, at bestyrelserne for almene gymnasier (modsat erhvervsskoler) er pålagt at varetage en helhedsinteresse for samfundet og ikke kun have institutionens egen drift og udvikling for øje. Bestyrelsernes rolle i fusionsovervejelser har en særlig betydning. 44 pct. af de institutioner, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, og som har haft fusionsovervejelser, svarer, at den primære årsag til, at en fusion ikke er blevet til noget, er, at bestyrelsen ikke har ønsket at fusionere med andre institutioner.
- **Medarbejder- og elevinvolvering:** Der kan ikke identificeres fællestræk blandt fusionerne, når det gælder medarbejder- eller elevinvolvering i denne fase. Dog ses der eksempler på, at institutioner har gennemført processer, hvor der etableres medarbejdergrupper på tværs af de involverede institutioner, og har til formål at afdække fordele, ulemper og barrierer for en fusion. Disse grupper har oftest til formål at fokusere på mulighederne for at skabe en fælles medarbejder- og elevkultur. Derudover kan de sammen med ledelsen på begge institutioner drøfte, hvad der vil være vigtigt at fokusere på ved implementeringen af en fusion, hvis den skal lykkes. Analysen har fundet eksempler på, at denne type grupper har identificeret barrierer, som er svære at håndtere – og dermed kan stoppe konkrete fusionsovervejelser helt, selvom institutionsledere og bestyrelser er enige. Disse udfordringer bliver ofte italesat som kulturelle barrierer – særligt mellem almene gymnasier og erhvervsskoler. Fra begge typer af institutioner udtrykkes en form for "mistrillid" til hinanden: enten gennem holdninger om den anden institutions faglige niveau eller et mismatch mellem en "akademisk" og "forretningsdrevet" kultur. Analysen har fundet eksempler på, at sådanne barrierer har påvirket bestyrelsesmedlemmer, der er endt med at stemme nej til en fusion som følge af bekymringer for resultatet.

Der findes naturligvis en række andre temaer end ovenstående, der lokalt kan spille en rolle i de enkelte fusionsprocesser. Ovenstående er imidlertid identificeret som gennemgående temaer på tværs af institutionstyperne. *Tablet 3.9.* opsummerer de vigtigste pointer fra denne del af analysen.

Tablet 3.9. Oversigt over incitamenter og barrierer før beslutning om fusion

Incitamenter	Strukturelle barrierer
Demografisk udvikling, særligt i tilfælde af færre eller afvanding af unge	Bortfald af et eller flere grundtilskud hos fusionsparterne efter en fastlagt tidsperiode samt evt. bortfald af udkantstilskud
Institutionernes økonomiske situation	Forskelle i institutionslovgivningen mellem almene gymnasier og erhvervsskoler, herunder forskelle i regler for bestyrelsessammensætningen
Afgang eller pensionering af en institutionsleder	
Lokalpolitiske ønsker om at opretholde uddannelsesudbud på bestemte lokationer	Kulturelle barrierer
Økonomisk bistand fra Børne- og Undervisningsministeriet til gennemførelse af fusionen	Frygt for udfordring af fagligheden ved fusioner på tværs af institutionstyper
Forskelle i institutioners forventede kommende optag	Kulturelle forskelle mellem særligt almene gymnasier og erhvervsskoler

Beslutning

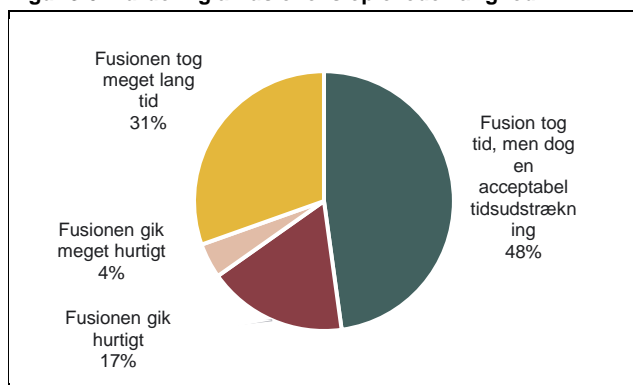
I beslutningsfasen træffer de involverede bestyrelser en formel beslutning om den endelige fusion med henblik på, at få Børne- og Undervisningsministerens endelige godkendelse af fusionsansøgningen.

Hvis en fusion skal være vellykket, peger flere af de interviewede institutioner på, at det tidligt i beslutningsforløbet skal fastlægges, hvem der skal være øverste rektor eller direktør for den fortsættende institution. Uenighed om besættelse af de fremtidige ledelsesroller kan påvirke den endelige beslutning om en fusion. Der ses eksempler på, at bestyrelser har valgt at ansætte en leder udefra for at undgå denne type konflikter. Overordnet er der dog ikke fællestræk i tilgangen til valg af leder. De fleste institutioner peger på, at det kan være en fordel med en fortsættende leder fra en af de to fusionsparter, ikke mindst for at sikre, at kendskabet til institutionen bevares.

Implementering

Fokus i implementeringsfasen er ofte på integration af ledelsesstrukturer og administrative processer. Disse elementer bliver ofte set som medvirkende til at realisere de økonomiske potentialer forbundet med en fusion. Først herefter kommer arbejdet med at skabe en fælles faglighed på tværs af den fusionerede organisation. I hele implementeringsprocessen er der en tendens til, at institutionerne oplever en "forstyrrelse" af kerneopgaven (undervisning) og bliver mindre udadvendte. Fokus er i stedet på at få den nye organisation til at fungere.

Figur 3.6. Vurdering af fusionens oplevede varighed



Kilde: Spørgeskemadata (n=21)

Note: Respondenterne har haft mulighed for at angive tre valg

Der ses en tendens til, at fusionerne ofte tager længere tid end oprindeligt forventet, jf. Figur 3.6. Det er observeret, at især implementeringsfasen undervurderes.

I monofaglige fusioner gives der udtryk for, at der hurtigere kan skabes et grundlag for en fælles faglighed. Hvis den monofaglige fusion indebærer, at institutionen fortsætter med forskellige lokationer, kan der være en risiko for, at lokale kulturer opretholdes, hvilket institutionens ledelse skal være opmærksomme på. I visse tilfælde kan der imidlertid også været et eksplicit ønske om at fastholde lokale elevkulturer, fx hvis der er langt imellem de forskellige fusionerede

afdelinger eller disse er spredt mellem land og by. Dette stiller i stedet krav til underviserne, som i disse tilfælde skal tilpasse deres undervisning, såfremt de underviser på flere lokationer. Derved mindskes en del af de synergier, som fusionen forventes at skabe.

Foruden implementering af fælles processer og en fælles kultur giver institutionerne på tværs af institutionstyper udtryk for, at det er ressourcekrævende at gennemføre en fusion. Der skal anvendes økonomiske ressourcer til fx ændringer af lokaler, udvikling af fælles processer og tilgange til løsning af administrative opgaver. Samtidig er der ofte også et behov for ledelsesressourcer for at få en fusion til at lykkes.

Der er ligeledes ledelsens opgave at få forskellige kulturer i lærerkollegierne til at mødes og derigennem få skabt en fælles kultur for den fusionerede institution. Det er særligt ressourcekrævende, hvis der er tale om en fusion på tværs af institutionstyper. På de besøgte institutioner er der oplevet eksempler på lærerkollegier, som er fortsat med arrangementer for deres oprindelige lærerkollegium i stedet for fælles aktiviteter.

Enkelte institutioner har peget på, at kulturelle forskelle i elevgrupperne også kan påvirke implementeringen af en fusion. Eleverne kan have et bestemt tilhørsforhold til deres oprindelige institution. Derfor oplever flere institutioner, at der for undervisere og ledelse er en opgave i at skabe aktiviteter, som kan skabe en fælles kultur. Dog gives der også udtryk for, at tiden løser ofte løser denne udfordring, da elever som optages på den fusionerede institution efterfølgende vil identificere sig med den nye institution.

Drift

Der ses sjældent et klart skel mellem, hvornår implementeringen af en fusion afsluttes, og denne overgår til almindelig drift. Oplevelsen er i stedet, at "en fusion tager den tid, man siger, den tager". Ifølge flere institutioner har ledelsen derfor en vigtig rolle i at kommunikere, hvornår der er tale om dagligdag igen.

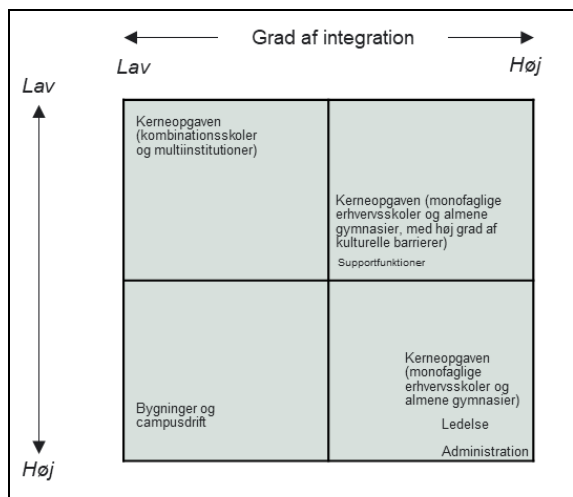
Institutionerne oplever generelt, at det er muligt at skabe en høj grad af integration af ledelse og administration tidligt i fusionen. Det er ifølge flere ligeledes muligt at skabe en høj grad af ensartethed i opgaveløsningen, når det handler om bygninger og campusdrift. Der opleves dog i varieret grad mulighed for at skabe en høj grad af ensartethed i supportfunktionernes opgaveløsning og en varieret integration af disse.

Integrationen af kerneopgaven, dvs. undervisningen, opleves meget forskelligartet. For monofaglige institutioner opleves en mulighed for i høj grad at kunne integrere løsningen af kerneopgaven, mens det på kombinationsskoler og multiinstitutioner opleves sværere at gennemføre en integration af undervisningen på tværs af institutionen, *jf. også Figur 3.7.*

Institutionerne peger på, at mulighederne for en øget integration både afhænger af strukturelle og af kulturelle barrierer, som skal håndteres.

Strukturelle barrierer: Multiinstitutionerne kan opleve en barriere i forskellige overenskomster for de samme faggrupper: fx får naturfagslærere på stx-uddannelser en række tillæg, som naturfagslærere på htx ikke får. Der findes ikke ensartede tilgange til at håndtere dette. Institutionerne løser oftest udfordringen lokalt, bl.a. ved at henvise til at der er tale om rammevilkår. Oplevelsen er, at det kan skabe uro i lærerkollegiet, men at der samtidigt er en forståelse blandt lærerne af, at planlægningen af undervisningen skal kunne hænge sammen.

Figur 3.7. Oplevelsen af integration af opgaver og ensartethed i opgaveløsningen på fusionerede institutioner



Kilde: Udarbejdet på baggrund af kvalitative interviews med institutioner, som har gennemført en fusion.

Respondenterne udtrykker, at det manglende kendskab til hinandens fagligheder kan være med til at understøtte narativer om "den anden faggruppe". Der ses eksempler på monofaglige fusioner, hvor rektor eller direktør har igangsat faggrupper på tværs af de oprindelige lærerkollegier for at understøtte et øget kendskab til hinandens fagligheder.

På fusionerede institutioner med større afstand mellem institutionens afdelinger oplever lærerne ligeledes barrierer, når det drejer sig om at identificere sig som en del af en fusioneret institution. Interviewede undervisere peger på, at de som undervisere først og fremmest identificerer sig med den afdeling, hvor de underviser og først derefter med den samlede fusionerede institution. Derudover kan det helt praktisk være svært at deltage i faggrupper på tværs af afdelinger pga. transport mellem afdelingerne.

Selvom flere undervisere oplever, at ledelsen forsøger at skabe en fælles kultur, er der samtidig også flere der oplever, at ledelsen på fusionerede institutioner med flere afdelinger kan "være langt væk." Oplevelsen kommer til

Forskelle i bekendtgørelser for de enkelte fag opleves ligeledes som en strukturel barriere. Barrieren kommer til udtryk ved, at lærere ikke umiddelbart kan overtage hold på tværs af fag, da det vil kræve forskellig forberedelse af undervisningen. Forskellen i bekendtgørelserne betyder samtidigt, at det ikke altid er muligt at samlæse hold i tilfælde af flere mindre hold.

Kulturelle barrierer: I lighed med implementeringsfasen opleves de kulturelle forskelligheder i lærerkollegierne, særligt på fusionerede kombinationsskoler og multiinstitutioner. En af interviewrespondenterne udtrykker det på følgende vis: "artsforskelligheden på stx og eud betyder, at de to kulturer har en vis frastødningskraft". Det opleves som en blivende del af ledelsesarbejdet at have fokus på, at de oprindelige institutionskulturer smeltes sammen til en fælles kultur.

Respondenterne udtrykker, at det manglende kendskab til hinandens fagligheder kan være med til at understøtte nar-

udtryk ved, at den lokale rektor eller uddannelsesleder, ofte er til møder med institutionens samlede ledelse, hvilket mindsker tilstedeværelsen og nærheden til den daglige ledelse.

Eleverne udtrykker ligeledes udfordringer ift. at have et fælles tilhørsforhold til en institution. 71 pct. af institutionerne svarer, at eleverne i nogen eller høj grad identificerer sig med den afdeling, de går på, mere end med den samlede institution.

Barrierer hos institutioner, som har overvejet, men valgt ikke at indgå i fusioner

En tredjedel af institutionerne, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, har overvejet, men ikke realiseret idéen om en fusion.

Af Tabel 3.10 ses, at der for de almene gymnasier er tale om ca. 25 pct. For de øvrige institutionstyper er antallet mellem 50-55 pct. bortset fra multiinstitutioner, hvor andelen er væsentligt lavere. Dette kan forklares med, at en stor andel af disse netop er etableret gennem fusioner.

Tabel 3.10. Overblik over institutionernes erfaringer med fusion og fusionsovervejelser (pct.)

	Gns.	Almene gymnasier	Voksenuddannelsescentre	Monofaglige erhvervsskoler	Kombinations-skoler	Multiinstitutioner
Har fusioneret	10%	1%	0%	8%	40%	64%
Har overvejet at fusionere	35%	24%	56%	50%	50%	18%
Har ikke overvejet at fusionere	55%	74%	44%	42%	10%	18%
Antal besvarelser	165	90	18	26	20	11

Kilde: Spørgeskemadata

Ser der på sammenhængen mellem institutionernes størrelse og overvejelser om at deltage i fusioner, er der en tendens til, at større institutioner med flere uddannelsesstyper i højere grad ønsker at indgå i fusioner. 75 pct. af institutionerne med maksimalt to uddannelsesstyper har ikke overvejet fusion.

Institutionerne peger på en række forskellige årsager til, at fusionsovervejelser er blevet opgivet.

For de almene gymnasier er de mest udtalte årsager, at der ikke vurderes at være behov for at fusionere samt en frygt for at miste institutionens særlige kultur, herunder nærheden mellem ledelse, lærere og elever. På de almene gymnasier har det i mindre grad været bestyrelsen, som ikke har ønsket at fusionere sammenlignet med de øvrige institutionstyper. På voksenuddannelsescentre er det omvendt bestyrelsens modstand, der har betydet, at fusionsovervejelserne er blevet opgivet, ligesom der også her er en frygt for, at kulturen vil blive påvirket negativt.

Sammenlignes fusioner med samarbejder, som beskrevet i kapitel 3.2, ses en forskel i, hvorvidt institutionerne oplever, at der findes oplagte partnere. Hvor institutioner, som ikke indgår i samarbejder, ofte angiver, at det skyldes manglende samarbejdspartnere, er det omvendte tilfældet, når der er tale om fusioner. Der er altså ikke tale om, at fusioner opgives pga. manglende fusionspartnere. En forklaring kan være, at når en institution går ind i fusionsovervejelser, så er der tale om en brændende platform, hvor institutionen er nødsaget til at handle, og derfor ikke er så selektiv overfor mulige partnere.

Hvis årsagerne til at fusioner ikke er blevet realiseret sammenholdes med forskellige organisatoriske karakteristika (størrelse, antal afdelinger og uddannelser), ses en klar tendens til, at de større institutioner i mindre grad har barrierer, som hindrer deres fusionsovervejelser i at blive realiseret. Dette kan være udtryk for, at mindre institutioner og institutioner med få afdelinger og uddannelser i større grad oplever diverse strukturelle og kulturelle barrierer. Resultaterne skal dog tolkes med en vis forsigtighed, særligt for voksenuddannelsescentre, kombinationsskoler og multiinstitutioner, da det kun er et lille antal af institutioner, der har besvaret disse spørgsmål.

Tabel 3.11. Oversigt over de bagvedliggende årsager til at en fusion blev opgivet eller aldrig overvejet (pct.)

	Gns.	Almene gymnasier	Voksenuddannelsescentre	Monofaglige erhvervsskoler	Kombinations-skoler	Multiinstitutioner
Vi har ikke haft nogle oplagte institutioner i lokalområdet at fusionere med	27%	35%	9%	13%	20%	100%
Vores bestyrelse har ikke ønsket at fusionere med andre institutioner	44%	38%	64%	61%	60%	100%
Vi har ikke haft et behov for at fusionere	63%	69%	64%	43%	40%	100%
Vi har vurderet, at det vil blive for dyrt og besværligt at fusionere	15%	15%	18%	17%	20%	0%
Vi har vurderet, at en fusion kan risikere at påvirke vores økonomi negativt.	25%	24%	18%	43%	20%	0%
Vi er bange for, at vi mister den nuværende nærhed mellem ledelse, lærere og elever	42%	42%	27%	48%	20%	100%
Vi vil ikke risikere at miste institutionens særlige kultur	47%	42%	64%	57%	20%	100%
Antal besvarelser	112	72	11	23	5	1

Kilde: Spørgeskemadata

Note: Respondenterne har enten overvejet en fusion eller aldrig overvejet en fusion. Respondenterne har haft mulighed for at angive flere valg.

4. Analyse af institutionsudviklingens betydning for kvaliteten og den faglige bæredygtighed

Dette kapitel præsenterer de vigtigste resultater fra eftersynets analyse og kortlægning af institutionsudviklingens betydning for den faglige kvalitet. Mens de to forudgående kapitler således har undersøgt hhv. institutionslandskabets udvikling over tid og de centrale faktorer, der har drevet denne udvikling, sætter dette kapitel fokus på udviklingens konsekvenser for den leverede kvalitet og de faglige resultater. Kapitlet afdækker dermed, hvordan og i hvor høj grad institutionernes organisatoriske karakteristika påvirker kvaliteten, samt hvad der karakteriserer faglig bæredygtighed og institutionernes indsats med at fastholde og udvikle kvaliteten.

Analysen består af to dele:

1. En analyse af sammenhængen mellem institutionernes karakteristika og den leverede kvalitet
2. En analyse af institutionernes faglige bæredygtighed, herunder hvad der karakteriserer institutionernes kvalitetsarbejde på tværs af institutionstyper.

Analyserne i kapitlet bygger dels på registerdata indeholdende institutionernes faglige og økonomiske resultater, dels på data indsamlet i spørgeskemaundersøgelsen samt interviews med repræsentativt udvalgte institutioner.

4.1 Metode: Kvalitet og institutionelle karakteristika

Formålet med den første del af kapitlets analyse er at undersøge, om der er systematiske sammenhænge mellem sammenlignelige karakteristika for institutionerne, og den kvalitet de leverer. Kvalitet bliver i denne sammenhæng primært forstået som den enkelte institutions evne til at levere faglige resultater i overensstemmelse med deres formålsparagraffer. De almenGYmnasiale uddannelser har således bl.a. til formål at forberede deres elever til videregående uddannelse, mens erhvervsuddannelserne bl.a. skal sikre, at eleverne efter endt uddannelse overgår til beskæftigelse.

I analysen bliver kvalitet konkret udtrykt gennem fem kvantitative kvalitetsparametre: Elevernes gennemførelse, karakterer, trivselsmålinger samt overgang til videre uddannelse og overgang til beskæftigelse efter afsluttet uddannelse. Disse kvalitetsparametre er en del af det risikobaserede kvalitetstilsyn, som udføres af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Disse kvalitetsparametre bliver i analysen sammenholdt med fem udvalgte institutionskarakteristika, der dækker over både institutionernes grundlæggende og organisatoriske karakteristika, *jf. nedenfor*.

A. Institutionernes udbud

Institutionens udbudsprofil omhandler de typer af uddannelser, som institutionen udbyder. Udbudsprofilen har betydning for hvilke elever, der søger ind på institutionen, og disse elevers forudsætninger for at gennemføre uddannelsen. Udbudsprofilen har ligeledes betydning for afgør, om institutionens uddannelser er målrettet videregående uddannelse, arbejdsmarked efter uddannelsens afslutning eller begge dele. Institutioner, som har flere uddannelser, kan i teorien have mulighed for at tiltrække og fastholde flere elever og dermed skabe forudsætninger for en højere fagligt kvalitet. Teoretisk set kan det omvendte også være tilfældet fx, hvis en institution har spredt aktiviteten ud på for mange uddannelser.

B. Institutionernes størrelse

Institutionsstørrelse kan ligeledes have indflydelse på institutionernes evne til at levere kvalitet. Institutionernes størrelse er i analysen udtrykt ved hjælp af fire parametre: antallet af elever, antallet af afdelinger, antallet af uddannelser²⁰, som udbydes på institutionen, samt den geografiske spredning mellem hovedinstitution og tilknyttede afdelinger. I forbindelse med vurderingen af geografisk spredning indgår, om institutionerne ligger i byområder eller i landområder. Hvorvidt institutionen er stor eller lille forventes at have en sammenhæng til dens mulighed for at

²⁰ Se appendiks A for hvordan antallet af uddannelser opgøres.

opretholde en kritisk masse af elever og lærere, og dermed muligheden for at levere høj kvalitet. Teoretisk set kan det være muligt, at både meget store institutioner og meget små institutioner kan have udfordringer med at levere høj kvalitet. Små institutioner kan fx have sværere ved at opretholde et bæredygtigt miljø (grundet få lærerressourcer eller elever), mens store institutioner potentielt kan blive for organisatorisk komplekse. Omvendt kan det dog også være tilfældet, at store institutioner leverer bedre kvalitet, idet der er en større masse af lærere og elever, og små institutioner leverer bedre kvalitet, da undervisningen i højere grad kan koordineres tæt i mindre lærerteams.

C. Institutionernes økonomi

Institutionernes økonomiske situation har naturligt indflydelse på mulighederne for at levere god kvalitet i undervisningen. I analysen karakteriseres institutionernes økonomi ved hjælp af fem parametre: soliditetsgrad, likviditetsgrad, samlede omkostninger, andel af omkostninger til ledelse samt andel af omkostninger til undervisning. Soliditetsgraden viser, hvor modstandsdygtig en institution er over for udsving i elevgrundlaget og dermed muligheden for at fastholde fx lærerressourcer i perioder med lavere aktivitet. Ligeledes må det formodes, at en højere andel af omkostninger til undervisning kan give bedre resultater. Sidstnævnte forhold er dog ikke nødvendigvis entydigt. Fx må det forventes, at større institutioner har bedre mulighed for at udnytte stordriftsfordele, som ikke på samme måde er muligt på mindre institutioner. Dette kan potentielt betyde, at en mindre del af omkostningerne går til undervisning på store institutioner, samtidig med at kvaliteten er uændret.

D. Samarbejde og fusioner

Hvorvidt en institution samarbejder eller er fusioneret med andre institutioner kan også påvirke den enkelte institutions leverede kvalitet. Fx kan samarbejde om optag og søgning betyde, at der tiltrækkes elever til uddannelserne og dermed skabes grundlag for et fagligt miljø. Derudover kan fusioner skabe både øget elev- og lærermasse, som potentielt vil blive afspejlet i institutionernes resultater. Omvendt er det også muligt, at fusioner reducerer kvaliteten, særligt i perioden umiddelbart efter sammenlægningen. Dette kan fx skyldes vanskeligheder i forbindelse med selve fusionsprocessen eller et ledelsesfokus på integrationen af to eller flere institutioner frem for den leverede kvalitet.

E. Ledelse og organisering

Endelig kan institutionernes måde at organisere sig på have betydning for kvaliteten. Ledelse og organisering er udtrykt gennem indikatorer for antallet af ledelsesniveauer samt institutionernes anvendelse af supportfunktioner, som kan medvirke til at øge kvaliteten i undervisningen. Fx kan flere ledelseslag hænge sammen med et generelt større og mere nært ledelsesfokus, som understøtter arbejdet med kvaliteten i dagligdagen. Omvendt kan mange ledelseslag potentielt øge den administrative kompleksitet i organisationen og dermed potentielt udfordre arbejdet med kvalitet.

Regressionsanalyser og baggrundsvariable

Institutionernes kvalitet kan være påvirket af flere af de ovenstående karakteristika. I kortlægningen foretages der derfor en analyse, som tager højde for de forskellige forhold samtidigt.

Analysen gennemføres som en regressionsanalyse af sammenhængene mellem de forskellige karakteristika og de valgte kvalitetsvariable. Som led heri kontrolleres der for en række baggrundsforhold, som fx socioøkonomiske faktorer, som kan have betydning for institutionernes resultater på kvalitetsparametrene. De valgte baggrundsvariable sikrer, at der tages højde for hver institutions karakteristika samt dets elevgrundlag. Det betyder for eksempel i en analyse af betydningen af udbudsprofil, at resultaterne foretages for institutioner med samme størrelse, samme antal afdelinger mv. men med forskellige udbudsprofiler. I det omfang, det ikke er datamæssigt muligt at gennemføre meningsfulde regressionsanalyser, undersøges sammenhængene deskriptivt.²¹

Analysen er gennemført på institutionsniveau og baseret på registerdata²² fra perioden 2010 til 2018, samt objektive forhold fra registre om institutionernes karakteristika på de fem forskellige områder, som er beskrevet ovenfor. Oversigt over de tilgængelige data findes i appendiks A.

²¹ I den deskriptive sammenhæng beskrives de indsamlede data, men det er ikke muligt at generalisere på baggrund af data i deskriptive analyser. I regressionsanalyserne kontrolleres for en række faktorer, som vurderes at påvirke analyseresultaterne, hvorfor disse analyser kan bruges til at udlæse sammenhænge på tværs af institutionerne, og til at få en bedre forståelse af den isolerede sammenhæng mellem kvalitetsparametrene og de enkelte karakteristika, når der er taget højde for øvrige forhold, som også påvirker kvalitetsparametrene.

²² En række forhold vedrørende organisering og samarbejder er ikke dækket af registerdata. Data vedr. disse institutionskarakteristika er indsamlet via den gennemførte spørgeskemaundersøgelse.

Det er ikke alle kvalitetsparametre, som er tilgængelige for alle årene eller for alle uddannelser.²³ Ligeledes er det ikke alle uddannelser, hvor der findes data vedrørende alle kvalitetsparametre. De respektive uddannelser måles gennem forskellige tilknyttede kvalitetsparametre, fx måles kvalitet på stx bl.a. gennem karaktergennemsnit. I analysen afrapporteres derfor kun på de kvalitetsparametre, som de enkelte uddannelser vurderes på. Institutioner med både erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser måles således på flere kvalitetsparametre end institutioner, der alene har gymnasiale uddannelser eller erhvervsuddannelser.

Institutionstypologi

I analysen sammenlignes forskellige kvalitetsparametre mellem institutioner, som har forskellige kombinationer af uddannelser. Sammenligningen af institutionstyper i regressionsanalysen afviger dermed fra den typologi, som er anvendt i resten af eftersynet. Dette skyldes bl.a. et hensyn til, at der er for få multiinstitutioner til, at der kan laves registeranalyser af disse.

Til brug for analysen inddrages institutionerne derfor i følgende fem udbudsprofiler:²⁴

- Institutioner, der alene udbyder gymnasiale uddannelser (almene gymnasier, men enkelte udbyder også htx eller hhx)²⁵
- Institutioner, der alene udbyder erhvervsuddannelse inden for et af de fire hovedområder (monofaglige erhvervsskoler uden gymnasiale udbud)
- Institutioner, der alene udbyder erhvervsuddannelser inden for to eller flere hovedområder (kombinationskoler uden gymnasiale udbud)
- Institutioner, der både udbyder erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser (inden for denne gruppe er der foretaget delanalyser på de erhvervsskoler, hvis gymnasiale udbud alene er erhvervsgymnasiale, og multiinstitutionerne, der også har almengymnasiale udbud)
- Institutioner, der alene udbyder almen VEU og evt. 2-årigt hf (voksenuddannelsescentre)

4.2 Analyse af institutionelle karakteristika og kvalitet

Tablet 4.1 viser det overordnede resultat af den gennemførte regressionsanalyse af forholdet mellem de forskellige udbudsprofiler og de respektive kvalitetsindikatorer.

I denne analyse er almene gymnasier anvendt som referencekategori. Det betyder, at estimaterne i tabellen indikerer, om institutioner med forskellige udbudsprofiler ligger højere eller lavere end de almene gymnasier. De estimater, som er statistisk signifikante, fremgår i tabellen med grønt, hvis det ligger signifikant over almene gymnasier og rødt, hvis typen ligger signifikant under almene gymnasier på den pågældende parameter. For de variable, hvor tallene kun findes for erhvervsuddannelser, er institutioner med monofaglig erhvervsuddannelse valgt som basis.

Estimaterne fra regressionsanalysen kan ikke sammenlignes med deskriptive tal for sektoren, men skal kun anvendes til at sammenligne på tværs af institutioner. Det skyldes dels, at de angivne værdier er kontrolleret for en lang række baggrundvariable, dels at de er relative til niveauet på de almene gymnasier. De specifikke baggrundvariable er angivet til højre i tabellen. I absolutte tal kan en bestemt institutionstype dermed godt have en højere eller lavere værdi ift. et bestemt kvalitetsparameter, end hvad der fremgår af nedenstående tabel. Mens deskriptive analyser kan være gode til at vise de konkrete tal for konkrete institutioner, viser regressionsanalyserne hvor stor betydning, de forskellige karakteristika har på tværs af institutionslandskabet. Det betyder samtidig, at nogle analysefund kan virke kontraintuitive ved første øjekast, idet der i analysen er taget hensyn til elevsammensætningens karakteristika, bl.a. elevernes karakterer fra grundskolen.

²³ Målene er ikke tilgængelige for alle typer uddannelser. Frafald, overgang til beskæftigelse og overgang til uddannelse er tilgængelige for både gymnasiale uddannelser og beskæftigelse er tilgængelige for erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser. Karakterer er tilgængelige for gymnasiale uddannelser, dvs. både stx, hf, btx og htx, men ikke for erhvervsuddannelser. Trivsel er alene tilgængeligt for erhvervsuddannelser.

²⁴ Det har i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsprofilerne til brug for regressionsanalyserne ikke været muligt at lave en metodisk valid skelnen mellem, hvorvidt institutionen udbyder erhvervsrettet VEU eller ej. Dette skyldes, at datagrundlaget er begrænset for denne kursisgruppe sammenlignet med de resterende elev- og kursisgrupper

²⁵ Dette gælder kun ganske få institutioner i perioden og dækker over institutioner, som har indgået samarbejde med erhvervsskoler

Tabel 4.1. Sammenhæng mellem institutionernes udbudsprofil og kvalitetsparametrene

Kvalitetsparameter	Gymnasiale uddannelser	Monofaglig EUD	EUD på tværs af hovedområder	EUD og gymnasiale uddannelser	Voksenuddannelsescentre	n	Baggrundsvariable der er kontrolleret for
Frafald	Reference	-0,07 (***)	-0,07 (***)	-0,02 (***)	+0,02 (***)	1577	- Antal afdelinger - Antal uddannelser - Gns. Afstand til hovedskole - Fusioneret - EUD- og GYM-bestand hhv. kursistbestand - Andel elever hhv. kursister i tæt befolket område For elever: - Gennemsnitlig karakter fra grundskolen - Andel piger - Andel med dansk oprindelse - Gennemsnitlig alder
Karakterer (stx/hf)	Reference	-	-	-0,03 ()	+0,35 (***)	1171	
Karakterer (hhx/htx)	Reference	-	-	+0,58 (***)	-	228	
Trivsel (EUD)	-	Reference	-0,00 ()	-0,05 ()	-	169	
Overgang vid. Uddannelse 3 måneder (GYM)	Reference	-	-	+0,02 ()	+0,02 ()	1322	
Overgang vid. Uddannelse 27 måneder (GYM)	Reference	-	-	-0,05 ()	+0,04 ()	1380	
Overgang vid. Uddannelse 3 måneder (EUD)	-	Reference	-0,01 (*)	-0,01 (*)	-	196	
Overgang vid. Uddannelse 27 måneder (EUD)	-	Reference	-0,07 (**)	-0,03 ()	-	371	
Overgang beskæftigelse 3 måneder (GYM)	Reference	-	-	+0,15 (***)	+0,08 (***)	1225	
Overgang beskæftigelse 12 måneder (GYM)	Reference	-	-	+0,14 (***)	+0,06 (***)	1058	
Overgang beskæftigelse 3 måneder (EUD)	-	Reference	+0,17 (***)	+0,17 (***)	-	395	
Overgang beskæftigelse 12 måneder (EUD)	-	Reference	+0,07 ()	+0,08 ()	-	394	

Note: Grøntmarkerede celler indikerer statistisk signifikant højere kvalitet sammenlignet med basistypen. Estimatet for hver institutionstype angiver forskellen af kvalitetsvariablen ift. basistypen og signifikansniveauerne indikerer om der er statistisk forskel ift. basistypen, når alle andre faktorer er nul. Kvalitetsmålene bygger på resultater fra hhv. elever med en erhvervsfaglig og gymnasial uddannelse. Sidstnævnte dækker over elever med hele stx, hf og studenterkursus på voksenuddannelsescentre. Almene gymnasier er brugt som basiskategori på tværs af kvalitetsparametre for at sikre konsistens i den relative tolkning på tværs af kvalitetsparametre. *** angiver signifikans på 0,001-niveau, ** på 0,01-niveau og * på 0,05-niveau.

Regressionsanalysen understøtter helt overordnet følgende konklusioner:

Institutioner med erhvervsuddannelser har relativt set lavere frafald end referencegruppen

Analysen viser, at institutioner med erhvervsuddannelser har et lavere frafald end institutioner, som alene udbyder almene gymnasiale uddannelser (referencegruppen). Resultatet er på mange måder kontraintuitivt, da erhvervsuddannelserne i absolutte tal har det højeste frafald på tværs af institutionslandskabet. Dette resultat skal dermed ikke fortolkes som, at de konkrete institutioner har lavere frafald i absolutte tal, men at de relativt set, når der tages højde for baggrundsvariable, har et lavere frafald.

Institutioner med monofaglige udbud og institutioner med udbud på tværs af hovedområder har ifølge regressionsanalysen et frafald, der er syv procentpoint lavere end institutionerne i referencegruppen.²⁶ For institutioner der både udbyder erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser er frafaldet to procentpoint lavere end referencegruppen. For voksenuddannelsescentrene er frafaldet to procentpoint højere sammenlignet med institutionerne i referencegruppen.

Analysen kan ikke anvendes til at påvise årsagssammenhænge. Der kan derfor være flere forskellige grunde til, at institutioner med erhvervsuddannelser relativt set har et lavere frafald end de gymnasiale uddannelser. Det kan skyldes, at institutioner med erhvervsuddannelser relativt set, når der korrigeres for elevgrundlag mv., er bedre til at mindske frafaldet end referencegruppen.

Voksenuddannelsescentre leverer højere karakterer end referencegruppen

Analysen viser, at voksenuddannelsescentrene, når der kontrolleres for baggrundsvariable som elevgrundlag mv., leverer højere karaktergennemsnit end referencegruppen, som også her består af institutioner, som kun udbyder almengymnasiale uddannelser. Data for karaktergennemsnit findes kun for de gymnasiale uddannelser, hvorfor konklusionen kun gælder for dette område.

Ingen systematiske forskelle på trivsel

Trivsel anvendes kun som kvalitetsparameter på erhvervsuddannelserne.²⁷ Analysen viser, at der ikke er signifikante forskelle på trivsel mellem de tre forskellige udbudsprofiler inden for erhvervsuddannelserne.

²⁶ De deskriptive analyser viser, at for så vidt angår de tre udbudsprofiler inden for erhvervsuddannelser har institutioner med monofaglige erhvervsuddannelser, inden for alle fire hovedområder, lavere frafald på grundforløbet sammenlignet med de to øvrige udbudsprofiler.

²⁷ Trivsel indgår også i det risikobaserede tilsyn på gymnasieområdet, men de første målinger blev først gennemført i 2018, hvorfor dette data ikke har kunnet indgå i indeværende eftersyn.

Resultatet er særligt interessant, idet institutioner, som både udbyder erhvervs- og gymnasiale uddannelser, ofte ønsker at skabe større studiemiljøer. Dette skal bl.a. sikre, at de unge trives bedre, fx i situationer hvor der er behov for at skifte uddannelse, hvilket i så fald kan gøres inden for samme institution. Ifølge den foretagerede regressionsanalyse er der dog ingen tegn på, at der skulle være højere trivsel på institutioner med både erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser. Det er således ikke muligt at identificere en signifikant sammenhæng mellem uddannelsesudbud og trivsel.

Ingen systematiske forskelle i overgang til videregående uddannelse

Overgang til videregående uddannelse og overgang til beskæftigelse er begge centrale kvalitetsparametre, der bl.a. findes i den uddannelsespolitiske målsætning fra 2017.²⁸ Gymnasiale uddannelser skal forberede elever til videregående uddannelse. Erhvervsuddannelser skal forberede til faglært beskæftigelse og sekundært videregående uddannelse.

Ses der på overgangen til videregående uddannelser for elever på gymnasiale uddannelser, finder analysen ingen signifikante forskelle mellem hhv. institutioner som udbyder almengymnasiale uddannelser, institutioner som både udbyder erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser samt voksenuddannelsescentre.

Resultatet betyder med andre ord, at institutioner med en af de tre typer af udbudsprofiler, alt andet lige, er lige gode til at få elever videre i uddannelse. Det kan dermed ikke entydigt konkluderes, at fx almene gymnasier, som kan forventes at have mere entydigt fokus på forberedelse til videregående uddannelse, er bedre til at løse denne opgave end andre institutionstyper. Samtidig kan det således heller ikke konkluderes, at institutioner både med erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser skulle være bedre til at sikre overgang til videregående uddannelser, fx som følge af integrerede studiemiljøer på tværs af uddannelserne.

Resultatet af overgangen til videregående uddannelse fra erhvervsuddannelser viser, at institutioner, der udbyder flere erhvervsuddannelser og/eller udbyder gymnasiale uddannelser, har lavere overgang til uddannelse for deres eud-elever sammenlignet med monofaglige erhvervsskoler uden gymnasiale uddannelser. Forskellen er dog meget lille men indikerer, at monofaglige erhvervsskoler er bedre til at få eleverne videre i uddannelse. Deskriptive analyser viser, at det især er inden for hovedområdet Kontor, handel og forretningsservice, at institutioner med en monofaglig udbudsprofil får flere elever videre i uddannelse.

Større uddannelsesudbud giver højere overgang til beskæftigelse på den korte bane

Analysen viser, at institutioner, som udbyder flere erhvervsuddannelser, samt institutioner som både udbyder erhvervs- og gymnasiale uddannelser, har højere overgang til beskæftigelse efter 3 måneder end de monofaglige erhvervsskoler. Forskellen bliver dog noget svagere efter 12 måneder.

Ses der nærmere på disse resultater, viser de deskriptive analyser, at det i særdeleshed er uddannelser inden for fødevarer, jordbrug og oplevelser, som trækker tallene op. Dette gælder både for institutioner med monofaglige erhvervsuddannelser og institutioner, der udbyder uddannelse inden for flere hovedområder. Institutioner, der både udbyder erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser, får i absolutte tal flere i beskæftigelse inden for 3 måneder på uddannelser inden for teknologi, byggeri og transport.

Regressionsanalysen viser ligeledes, at institutioner, som udbyder både erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser, har højere overgang til beskæftigelse for deres gymnasieelever end institutioner, der alene udbyder gymnasiale uddannelser. Analysen kan ikke anviser en årsagsforklaring og kan i øvrigt ikke sige noget om, hvilken type beskæftigelse de enkelte elever får efter endt uddannelse. Resultaterne peger dog på, at institutioner med erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser relativt set ikke formår at understøtte overgangen til videregående uddannelse i samme grad som institutioner med rent gymnasialt udbud. Dette kan fx skyldes, at der

²⁸ Den uddannelsespolitiske målsætning fra 2017 siger, at alle 25-årige skal have gennemført en uddannelse, være i uddannelse eller være i beskæftigelse i 2030. Kilde: Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet.

på disse institutioner generelt set er et større fokus på at få eleverne i beskæftigelse. Det er vigtigt at være opmærksom på, at den signifikante sammenhæng er beskednen, og at resultatet derfor skal tolkes med varsomhed.

Sammenhængen mellem størrelse og kvalitet

Følgende del af analysen ser nærmere på sammenhængen mellem institutionernes størrelse og den leverede kvalitet. Der er her tale om en særskilt regressionsanalyse i tillæg til ovenstående analyse af institutionernes udbud.

Den enkelte institutions størrelse bliver i denne sammenhæng analyseret på baggrund af institutionernes elevantal, antal afdelinger, geografisk spredning i form af gennemsnitlig afstand mellem afdelingerne og hovedinstitutionen samt antal uddannelsesudbud. Der anvendes samme kvalitetsparametre som i den forudgående analyse.

Analysen viser helt overordnet, at der ikke findes en entydig sammenhæng mellem institutionernes størrelse og den leverede kvalitet. Ses der på tværs af de forskellige størrelsesindikatorer og deres sammenhæng med de udvalgte kvalitetsvariable, kan der således ikke identificeres et klart mønster eller grænseværdier for, hvornår en institutions størrelse påvirker kvaliteten positivt eller negativt. Der kan dog peges på en række udvalgte sammenhænge, der præger institutionslandskabet og de enkelte institutioners faglige resultater.

Tabel 4.2. Sammenhængen mellem kvalitetsparametrene og karakteristika for institutionsstørrelse

Kvalitetsparameter	GYM-be-stand	EUD-be-stand	Antal afde-linger	Gns. af-stand til hovedskolen (km.)	Antal ud-bud	Andel ele-ver i tæt befolk.	Fusioneret	n	Baggrunds-variabel
Gennemførelse	0,013 (***)	-0,002 ()	0,0002 ()	0,0002 ()	-0,0024 (**)	-0,0093 (***)	-0,0009 ()	1577	År Udbudsprofil Socioøkon- omiske bag- grundsvari- able: - gennemsnit- lig alder - andel piger - andel med dansk oprin- delse - gennemsnit- lig karakter fra grundskole
Karakterer (GYM)	-0,179 (***)	0,076 (***)	0,012 ()	0,0012 ()	-0,0007 ()	0,185 (***)	-0,044 ()	1389	
Trivsel (EUD)	0,079 ()	0,023 ()	-0,0045 ()	-0,0007 ()	-0,0114 ()	-0,055 ()	-0,0032 ()	169	
Overgang vid.gående uddannelse 3 måneder	-0,048 (***)	-0,034 (***)	0,0083 (***)	-0,0011 (*)	0,0051 (*)	-0,0088 (.)	-0,0229 (**)	1360	
Overgang vid.gående uddannelse 27 måneder	-0,059 (***)	-0,067 (***)	0,0147 (***)	-0,0005 ()	0,0083 (**)	-0,0156 (*)	-0,0187 (*)	1491	
Overgang beskæfti-gelse 3 måneder	0,052 (***)	-0,007 ()	-0,0045 (.)	-0,0003 ()	-0,0132 (***)	-0,0253 (***)	-0,0162 (*)	1339	
Overgang beskæfti-gelse 12 måneder	0,049 (***)	-0,002 ()	-0,0043 (*)	-0,0003 ()	-0,0109 (***)	-0,0071 ()	-0,0106 ()	1203	
Størrelse (kursistbe-stand)									
VEU-gennemførelse	-0,01 ()	-0,01 ()	0,01 ()	0,02 ()	0,02 (***)	0,01 ()	-0,03 ()	411	

Note: Grøntmarkerede celler indikerer statistisk signifikant højere kvalitet. Rosa markering angiver negativ sammenhæng mellem Alle kvalitetsmål er defineret således at positive tal i cellerne indikerer positive sammenhænge mellem de forklarende variable og højere kvalitet. Bestand er angivet i 1.000 elever.
Note: *** angiver signifikans på 0,001-niveau, ** på 0,01-niveau og * på 0,05-niveau.

Tabel 4.2 viser de samlede resultater af regressionsanalysen.

I tabellen fremgår de gennemgående kvalitetsparametre lodret, mens de forskellige indikatorer for størrelse fremgår vandret. Det øverste felt til venstre skal således læses som sammenhængen mellem antal gymnasiale elever og gennemførelsesprocenten. Der er her tale om en signifikant positiv sammenhæng, hvilket betyder, at des flere gymnasiale elever, des højere gennemførelsesprocent.

Hvis institutionernes karakteristika har en signifikant positiv sammenhæng med kvalitet, er cellen markeret med grønt. Hvis karakteristika har en signifikant negativ sammenhæng med kvalitet, er cellen markeret med rødt.

I lighed med de øvrige regressionsanalyser kontrolleres der i denne analyse for en række variable: dels kontrolleres der for, at de forskellige størrelsesparametre hver især har en indflydelse på kvalitetsparametrene, dels kontrolleres der for en række baggrundsvariable, som er angivet i kolonnen yderst til højre.

Regressionsanalysen understøtter helt overordnet følgende konklusioner:

Institutioner med et større antal elever har lavere overgang til videregående uddannelser

Analysen viser, at institutioner med flere elever isoleret set har en lavere overgang til videregående uddannelse, både på kort (3 måneder) og lang sigt (27 måneder). Denne sammenhæng gælder både, når størrelse opgøres som antal gymnasieelever og antal erhvervsuddannelseselever. Der er her tale om en signifikant negativ sammenhæng for begge variable. Analysen kan ikke sige noget direkte om årsagerne til denne sammenhæng.

Institutioner med flere elever har relativt set lavere karakterer, og elever i tættere befolkede områder har højere karakterer

Hvis institutionernes karakterer undersøges rent deskriptivt, ses der en positiv sammenhæng mellem karakterer og institutionsstørrelse. Gruppen med de mindste institutioner (0-650 årselever) har gennemsnitligt lavere karakterer inden for alle udbudsprofiler. De største institutioner har i absolutte tal de gennemsnitligt højeste karakterer inden for fire ud af fem udbudsprofiler.

Regressionsanalysen viser imidlertid, at når der kontrolleres for en række baggrundsvariable, har institutioner med flere elever relativt set lavere karakterer. Der er således en signifikant negativ sammenhæng mellem karakterer og antal gymnasieelever. Dette peger på, at de absolutte tal i høj grad også er bestemt af de enkelte institutioners elevgrundlag, såvel som de øvrige forhold der indgår i regressionsmodellen, dvs. udbudsprofil, antal afdelinger, geografisk spredning og andel af elever som bor i tæt befolkede områder.

Analysen viser derudover, at det ikke alene er størrelse målt i antallet af elever, der har betydning for karakterniveauet. Elever på institutioner i tættere befolkede områder, der udbyder gymnasiale uddannelser, får højere karakterer sammenlignet med tilsvarende institutioner i mindre tæt befolkede områder.

Antallet af afdelinger har en positiv sammenhæng med overgang til videregående uddannelse og en negativ sammenhæng med overgang til beskæftigelse

Analysen viser, at antallet af afdelinger isoleret set har en positiv signifikant sammenhæng med overgangen til uddannelse efter både 3 og 27 måneder efter afsluttet uddannelse. En ekstra afdeling medfører dog kun, at overgangen til uddannelse efter 27 måneder stiger med 1,5 procentpoint.

Modsat ser der ud til at være en signifikant negativ sammenhæng vedrørende overgang til beskæftigelse efter 12 måneder, men sammenhængen er meget lille og svarer til, at en ekstra afdeling reducerer overgangen til beskæftigelse med 0,4 procentpoint. Sammenhængen er dog interessant, særligt fordi en række monofaglige erhvervsskoler, som fx SOSU-skoler, oftest opretter afdelinger som følge af aftaler med aftagere af de færdiguddannede elever. Selvom aftalerne vedrører praktikpladser, kan det indikere, at der ikke er tale om en vedholdende sammenhæng mellem disse aftaler og elevernes endelige beskæftigelse.

Analysen viser samtidig, at *afdelingernes gennemsnitlige afstand til hovedskolen* ikke har signifikant hverken positiv eller negativ sammenhæng med kvalitetsparametrene.

Antallet af uddannelsesudbud har en negativ sammenhæng med overgang til beskæftigelse

Der er en negativ sammenhæng mellem antallet af uddannelsesudbud og resultaterne for gennemførelse samt for overgang til beskæftigelse. Samtidigt er der ikke en sammenhæng mellem et varieret uddannelsesudbud og evnen til at sikre lavt frafald eller høje karakterer. Resultatet af analysen viser ligeledes, at antallet af udbud har en positiv betydning for elevernes overgang til videregående uddannelse, når der er tale om elever på EUD eller gymnasiale uddannelser.

De deskriptive analyser viser, at den negative sammenhæng mellem antallet af uddannelser og gennemførelse især gælder for gymnasiale uddannelser. Forskellige udbud kan her dække over både stx, hf, hhx, htx og international baccalaureate. For institutioner med øvrige uddannelsesprofiler er det ikke muligt deskriptivt at identificere en specifik sammenhæng mellem antallet af uddannelser og gennemførelse.

For VEU-kursister viser regressionsanalysen omvendt, at institutioner med et større uddannelsesudbud har en højere gennemførelsesrate.

Fusionerede institutioner har generelt lavere overgang til beskæftigelse og uddannelse

Regressionsanalysen viser, at der er en negativ statistisk sammenhæng mellem institutioner, der er indgået i en fusion og elevernes overgang til uddannelse og beskæftigelse. Samtidigt ses ingen systematisk sammenhæng i, om en institution er indgået i en fusion eller ej, og de øvrige kvalitetsparametre.

Selvom analysen ikke kan vise direkte årsagssammenhænge, kan resultatet pege på, at den faglige kvalitet påvirkes negativt af fusionsprocesser. Som tidligere nævnt kan dette muligvis skyldes vanskeligheder i forbindelse med selve fusionsprocessen eller et ledelsesfokus på integrationen af to eller flere institutioner på bekostning af fokus på at levere høj kvalitet, men datagrundlaget kan ikke be- eller afkræfte dette. Det kan også skyldes, at det er institutioner, som er udfordrede og derfor vælger at fusionere i håbet om senere at indhøste nogle fordele. I givet fald er disse fordele dog ikke indtruffet på nuværende tidspunkt.

Konklusionen skal tolkes med forbehold for, at der er relativt få institutioner, som er fusionerede i den analyserede tidsperiode. Samtidigt er en del af disse institutioner fusioneret enten flere gange eller sent i tidsperioden, og de langsigtede resultater af fusionerne kan derfor ikke måles.

Sammenhængen mellem økonomiske forhold og kvalitet

Følgende del ser nærmere på forholdet mellem institutionernes økonomiske forhold og deres leverede kvalitet.

Tabel 4.3 viser sammenhængene mellem de udvalgte kvalitetsparametre og fem udvalgte økonomiske variable, hvoraf to (soliditetsgrad og likviditetsgrad) indgår i Børne- og Undervisningsministeriets model for økonomisk tilsyn. Analysen af sammenhængen mellem økonomiske forhold og institutionernes leverede kvalitet er ligeledes gennemført ved hjælp af en regressionsanalyse, hvor alle de økonomiske variable indgår.

Tabel 4.3. Sammenhængen mellem kvalitetsparametrene og økonomiforhold på institutionsniveau

Kvalitet	Soliditetsgrad	Likviditetsgrad	Samlede omkostninger, mio. DKK	Andel af omkostninger til ledelse og administration	Andel af omkostninger til undervisning	n	Baggrundvariable	
Mindre elevfrafald	0,01 ()	-0,01 ()	-0,001 ()	-0,07 ()	0,02 ()	1130	-År. -Udbudsprofil. -Størrelse. (elevbestand). - Fusioneret. - Antal afdelinger. - Gns. afstand til hovedskole. -Antal uddannelser. -Andel elever hhv. kursister i tæt befolkede områder.	
Karakterer (GYM)	0,06 ()	0,01 ()	0,002 (***)	-0,45 ()	0,02 ()	1061		
Trivsel (EUD)	0,01 ()	-0,04 ()	-0,001 ()	0,11 ()	-0,18 ()	664		
Overgang uddannelse 3 måneder	-0,03 ()	0,01 ()	0,002 (*)	0,36 (**)	0,10 (*)	1118		
Overgang uddannelse 27 måneder	-0,10 (***)	0,01 ()	0,001 ()	0,60 (***)	0,16 (*)	1183		
Overgang beskæftigelse 3 måneder	-0,02 ()	0,02 (**)	-0,001 ()	0,53 (***)	0,37 (***)	1029		
Overgang beskæftigelse 12 måneder	0,03 ()	0,01 ()	0,001 ()	0,19 ()	0,16 (***)	904		
VEU-gennemførelse	-0,03 ()	0,02 ()	0,001 (*)	0,11 ()	0,01 ()	224		
Note: Alle kvalitetsmål er defineret således at positive tal i cellerne indikerer positive sammenhænge mellem de forklarende variable og højere kvalitet.								
*** angiver signifikans på 0,001-niveau, ** på 0,01--niveau og * på 0,05--niveau.								

Analysen viser ingen systematisk sammenhæng mellem institutionernes soliditetsgrad eller likviditetsgrad og den leverede kvalitet, foruden en enkelt sammenhæng med overgang til hhv. uddannelse efter 27 måneder og beskæftigelse efter tre måneder. Disse effekter er dog relativt små.

Der findes en overordnet sammenhæng mellem den andel af institutionernes samlede økonomi, der anvendes til undervisning og en række kvalitetsparametre. Det samme gælder for andelen af omkostninger, der går til ledelse, som ligeledes har en positiv sammenhæng med overgang til både videregående uddannelse og beskæftigelse. Dette indikerer, at des større andel af omkostningerne, der går til andre formål – fx bygningsdrift, skolehjem, markedsføring og samarbejder med andre institutioner – jo lavere overgangsfrekvenser og dermed kvalitet.

Sammenhængen mellem organisering, supportfunktioner og kvalitet

Følgende del af analysen undersøger, om der er systematiske sammenhænge mellem den enkelte institutions administrative supportfunktioner og institutionens leverede resultater. Som led heri undersøges bl.a. sammenhængen mellem valget af en central eller decentral organisering af institutionernes supportfunktioner og den leverede kvalitet.

Tabel 4.4 viser overordnet, at institutioner med decentrale elevrettede funktioner har dårligere overgang til uddannelse end institutioner med centrale funktioner. Dette resultat skyldes dog i høj grad, at kun en lille andel af de almene gymnasier har decentraliserede elevrettede funktioner (22 pct.), mens en stor del af multiinstitutionerne (73 pct.) har decentrale funktioner. Der ses derudover en signifikant forskel i frafaldsprocenten, hvor institutioner med decentrale elevrettede funktioner generelt har en højere frafaldsprocent.

Tabel 4.4. Sammenhæng mellem centralisering af supportfunktioner og undervisningskvalitet

Har i decentrale elevrettede funktioner?	Frafaldsprocent, 2017	Karaktergennemsnit, 2018	Gennemsnitlig trivsel, 2018	Uddannelsesgrad (3 mdr.), 2017	Uddannelsesgrad (27 mdr.), 2016	Beskæftigelsesgrad (3 mdr.), 2017	Beskæftigelsesgrad (12 mdr.), 2016
Ja	8,6 %	7,0	4,0	12,8 %	58,7 %	72,3 %	76,6 %
Nej	6,6 %	7,1	4,1	13,0 %	71,3 %	73,6 %	75,4 %
Er forskellen signifikant?	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej

Note: Tallene baserer sig på 67 institutioner med decentrale elevfunktioner og 100 institutioner med centrale. Der er medtaget følgende elevrettede funktioner: studievejledning, praktikvejledning, elevrekruttering samt didaktik.

Tabel 4.5 viser sammenhængen mellem institutioner, der har etableret supportfunktioner inden for både HR og inden for didaktik og den leverede kvalitet. Karaktergennemsnit og trivsel, som kun sammenlignes inden for hhv. gymnasiale- og erhvervsuddannelser, er næsten ens for institutioner med og uden de to typer af supportfunktioner, og der findes ingen signifikant forskel. Derudover ses der umiddelbart en signifikant forskel på overgangen til beskæftigelse efter tre måneder. Yderligere analyser indikerer dog, at forskellen primært skyldes andelen af institutioner med hhv. gymnasiale- og erhvervsuddannelser i de to grupper. Forskellene er dermed primært drevet af institutionernes udbudsprofiler.

Tabel 4.5. Sammenhæng mellem prioritering af supportfunktioner og undervisningskvalitet

Har supportfunktioner indenfor både HR og didaktik	Frafaldsprocent, 2017	Karaktergennemsnit, 2018	Gennemsnitlig trivsel, 2018	Uddannelsesgrad (3 mdr.), 2017	Uddannelsesgrad (27 mdr.), 2016	Beskæftigelsesgrad (3 mdr.), 2017	Beskæftigelsesgrad (12 mdr.), 2016
Ja	7,6 %	7,1	4,0	12,8 %	66,7 %	72,4 %	75,3 %
Nej	6,2 %	7,0	4,1	13,2 %	72,8 %	76,9 %	76,4 %
Er forskellen signifikant?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej

Note: Tallene baserer sig på 142 institutioner med bløde funktioner og 28 institutioner uden. Institutionerne med bløde funktioner har enten angivet at have en dedikeret HR-funktion eller at have investeret i didaktik.

Ovenstående resultater viser således overordnet, at der ikke er væsentlige forskelle mellem institutioner, der har og ikke har etableret disse funktioner. Det er særligt interessant, idet eftersynets analyse af udviklingen i institutionernes supportfunktioner viser, at større institutioner, særligt blandt erhvervsskolerne, er begyndt at etablere kvalitetsafdelinger med fokus på udvikling af pædagogisk praksis og didaktik. Flere institutioner har i interview givet udtryk for, at afdelingerne på sigt skal understøtte udviklingen af institutionens pædagogiske praksis. Resultatet af etableringen af denne type afdelinger synes således endnu ikke at være slået igennem i institutionernes faglige resultater. Her kan der dog også være tale om tidsforskydning i data.

Tabel 4.6. Sammenhængen mellem overgang til uddannelse og antallet af ledelsesniveauer

	Antal ledelsesniveauer	n	Baggrundsoplysninger
Overgang til beskæftigelse efter 3 måneder (2017)	-0,02 ()	126	- Institutionstype. - Antal afdelinger. - Antal uddannelser. - Antal elever (størrelse). - Gennemsnitlig afstand mellem afdelinger. - Andel elever i tæt befolket område. - Fusioneret
- For almene gymnasier	0,02 ()	126	
- For erhvervsskoler (mono)	-0,19 (**)	126	
- For erhvervsskoler med flere udbud	-0,03 ()	126	
- For institutioner med erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser	-0,04 ()	126	
- For voksenuddannelsescentre	-0,13 (*)	126	

*** angiver signifikans på 0,001-niveau, ** på 0,01-niveau og * på 0,05-niveau.

Tabel 4.6. viser sammenhængen mellem antallet af ledelsesniveauer og overgang til videregående uddannelse. Heraf fremgår det, at der er en sammenhæng mellem antallet af ledelsesniveauer og overgangen til beskæftigelse efter 3 måneder. Det ses derudover, at institutioner med monofaglige erhvervsuddannelser samt voksenuddannelsescentre har en lavere andel af elever, der overgår til beskæftigelse, hvis institutionen har flere ledelsesniveauer.

Det skal bemærkes, at data vedrørende ledelsesniveauer er indsamlet i de fremsendte spørgeskemaer, mens overgang til beskæftigelse er tal fra 2017. Resultatet skal derfor tages med det forbehold, at institutionernes etablering af ledelsesstrukturen kan være sket mellem 2017 og 2019.

Samlet set er der således kun få sammenhænge mellem institutionernes organisationsmodeller og deres leverede kvalitet, og der kan ikke udledes nogle systematiske konklusioner på tværs af de forskellige parametre.

4.3 Faglig bæredygtighed

I denne del af kapitlet ses der nærmere på institutionernes faglige bæredygtighed og deres arbejde med at opretholde, videreudvikle og understøtte den faglige kvalitet. Analysen fokuserer på, hvilke faktorer institutionerne selv lægger vægt på skal være til stede for at kunne levere en god kvalitet i undervisningen og dermed gode resultater. Dermed leverer denne del af analysen et kvalitativt blik på de kvantitative sammenhænge, der er blevet undersøgt i kapitlets forrige del. Der fokuseres på det konkrete arbejde med at understøtte et fagligt bæredygtigt miljø på den enkelte institution.

Faglig bæredygtighed er et på mange måder komplekst begreb, og der findes ikke nogen entydig definition på, hvad dette dækker over. I denne kortlægning betragtes faglig bæredygtig som *den enkelte institutions mulighed for at udvikle og fastholde høj faglig kvalitet i undervisningen*. Institutionernes arbejde med faglig bæredygtighed vil i praksis være påvirket af en række strukturelle forhold samt institutionsspecifikke prioriteringer og valg.

Den samlede kortlægning viser, at der er to overordnede forhold, som har betydning for den enkelte institutions faglige bæredygtighed:

- 1) *Driftsmæssige forhold*, som omfatter antallet af årselever (elevmassen) samt antallet af uddannelser og studieretninger på institutionen. De driftsmæssige forhold påvirker institutionens størrelse og er delvist strukturelle, hvorfor institutionerne i mindre grad har mulighed for at påvirke disse.
- 2) *Institutionsspecifikke forhold*, som omfatter antallet af undervisere inden for hvert fagområde samt undervisernes adgang til faglig sparring. Institutionens ledelse har i vid udstrækning kontrol over de institutionsspecifikke forhold og kan påvirke disse gennem strategiske og operationelle valg. Dette omfatter således også ledelsens og medarbejdernes tilgang til arbejdet med kvalitet.

Ovenstående forhold danner rammen om dette kapitels analyse og vil blive beskrevet nærmere i de følgende afsnit.²⁹

De to typer af forhold er svære at isolere analytisk. Det er derfor heller ikke muligt at afdække, hvad der har mest betydning for den faglige bæredygtighed. Institutionerne kan desuden have forskellige oplevelser af, hvilke af de forskellige forhold de vægter mest og dermed, hvad institutionens ledelse har fokus på i arbejdet med at sikre faglig bæredygtighed. Derudover viser kortlægningen, at der f.eks. begge forhold er indlejret en række indbyggede modsætningsforhold og afvejninger, som den enkelte institution løbende skal håndtere. Fx vil der ofte være en afvejning mellem på den ene side at opretholde geografisk nære uddannelsesudbud og på den anden side sikre en tilstrækkelig masse af elever og undervisere.

Kortlægningen tager udgangspunkt i institutionernes nuværende arbejde med faglig bæredygtighed. Analysen bygger på data fra de 176 institutioner, som har besvaret det udsendte spørgeskema, samt de gennemførte interview

²⁹ Institutionerne er i spørgeskemaet blevet bedt om at prioritere de fire forhold, som i alt indgår i de driftsmæssige og institutionsspecifikke forhold. De fire forhold er valgt på baggrund af indledende interviews i eftersynet med repræsentanter fra sektoren

på institutionerne. Overordnet set leverer denne et øjebliksbillede af, hvad institutionerne gør, og det er således ikke muligt at kortlægge, om der over længere tid er sket forandringer i institutionernes måde at arbejde med faglig bæredygtighed og kvalitet på.

Faglig og økonomisk bæredygtighed

Følgende analyse fokuserer primært på institutionernes arbejde med faglig bæredygtighed og kommer derfor kun indirekte ind på deres arbejde med økonomisk bæredygtighed. I praksis vil den enkelte institutions faglige og økonomiske bæredygtighed hænge tæt sammen, da økonomisk bæredygtighed oftest vil være en forudsætning for, at institutionen har mulighed for at arbejde med kvaliteten og dermed være faglig bæredygtig. Selvom der således teoretisk kan skelnes mellem de to begreber, vil de oftest i praksis være sammenfaldende.

Struensee og Co. har parallelt med nærværende analyse gennemført en omkostningsanalyse som led i eftersynet af taxameter- og tilskudssystemet. Deres analyse ser bl.a. nærmere på institutionernes omkostningsstrukturer og økonomisk bæredygtighed. Omkostningsanalysen finder grundlæggende, at institutionernes finansielle robusthed samlet set er styrket siden 2011, når der ses på en række udvalgte økonomiske nøgletal. Samtlige institutionstyper har således øget deres egenkapital som andel af deres samlede omsætning og som andel af de samlede aktiver.

Samtidig finder deres analyse, at det særligt er institutionsspecifikke forhold, herunder strategiske valg og ledelsesmæssige prioriteringer på de enkelte institutioner, der har betydning for institutionernes økonomiske bæredygtighed. Struensee og Co. finder dermed ikke, at det særligt er én institutionstype, der kan karakteriseres som værende økonomisk udsat, og der kan ligeledes ikke identificeres generelle tendenser i karakteristika for de økonomisk udsatte institutioner på tværs af institutionslandskabet. Generelt set er det relativt få institutioner, der i omkostningsanalysen karakteriseres som værende mest økonomisk udsatte, særligt når der ses på længerevarende udsving i økonomien.

Driftsmæssige forhold med betydning for faglig bæredygtighed

Som en del af det udsendte spørgeskema er samtlige institutioner blevet bedt om at prioritere fire forhold, der vurderes at have betydning for arbejdet med deres faglige bæredygtighed, dvs. de to driftsforhold (kritisk elevmasse og antal uddannelser), samt de to institutionsspecifikke forhold (faglig sparring og kritisk masse af undervisere).

Tablet 4.7 viser de overordnede resultater af denne kortlægning.

Tablet 4.7. Oversigt over prioritering af hvad der skaber faglig bæredygtighed, alle institutionstyper

	Almene gymnasier	VUC	Monofaglige erhvervsskoler	Kombinationsskoler	Multiinstitutioner
1. prioritet	Kritisk elevmasse	Kritisk elevmasse	Kritisk elevmasse	Kritisk elevmasse	Kritisk elevmasse
2. prioritet	Faglig sparring	Flere uddannelser	Kritisk masse af undervisere	Kritisk masse af undervisere	Kritisk masse af undervisere
3. prioritet	Kritisk masse af undervisere	Faglig sparring	Faglig sparring	Faglig sparring	Faglig sparring
4. prioritet	Flere uddannelser	Kritisk masse af undervisere	Flere uddannelser	Flere uddannelser	Flere uddannelser
Antal institutioner	94	19	32	32	11

Kilde: Spørgeskemadata (N=176). Spørgsmål: Prioritér hvilke af følgende elementer, du vurderer, er vigtigst for at skabe faglig kvalitet på jeres uddannelser (Prioritering 1-4)

Kritisk elevmasse

Alle institutionstyper peger overordnet på, at kritisk elevmasse er det vigtigste forhold for at skabe faglig bæredygtighed. Dette skal ses i sammenhæng med institutionernes økonomiske rammevilkår, hvor størstedelen af den enkelte institutions samlede bevillinger er bundet op på aktivitetsstyrede taxametre. Kritisk elevmasse er dermed også afgørende for opretholdelsen af den enkelte institutions økonomiske bæredygtighed, og forståelsen af faglig bæredygtighed skal således også ses i dette lys.

Der eksisterer ikke nogen faste og udbredte modeller blandt institutionerne for, hvor mange elever der er skal til for at drive en faglig bæredygtig institution. Registeranalyserne gennemgået i forrige afsnit kan heller ikke anvendes til at konkludere entydigt på sammenhængen mellem elevmasse og kvalitet ift. at opstille faste grænseværdier. Der kan dermed ikke, på tværs af de forskellige institutionstyper, opstilles en entydig grænseværdi for, hvilket antal elever der udgør en kritiske elevmasse, og der kan derfor heller ikke defineres minimums- og maksimumsstørrelser.

De afholdte interviews med institutionerne peger dog på, at der blandt de enkelte institutionstyper eksisterer tommelfingerregler for de minimumsstørrelser, der skal til for at opretholde den faglige bæredygtighed blandt institutionerne, om end disse ikke kan kvantificeres entydigt. Der er således tale om lokale opfattelser, som ikke direkte kan omsættes til fælles praksis.

Voksenuddannelsescentrene peger på, at bortfaldet af kursister ifm. overgangen til de nye FGU-institutioner betyder et behov for øget aktivitet i de resterende uddannelser. Dette sker bl.a. gennem større holdstørrelser på deres HF-udbud (både hf-enkeltfag og 2-årigt hf) for at kunne sikre en institutions faglige (og økonomiske) bæredygtighed. Flere af de interviewede ledere italesætter derudover en risiko for, at overdragelsen af aktivitet kan skabe en negativ effekt, hvor de tilbageværende kursister oplever, at det faglige og sociale miljø bliver for småt.

Institutionerne peger i interviewene ikke på et entydigt antal elever pr. hold, som skal til for sikre faglig (og økonomisk) bæredygtighed. I stedet arbejdes der med et spænd i holdstørrelserne på mellem 15 og 30 elever. Voksenuddannelsescentre med flere afdelinger peger på, at holdstørrelsen kan øges gennem brug af fjernundervisning, således at mindre hold af kursister placeret på flere lokationer kan undervises samtidigt af én underviser, uden at der opleves et fald i fagligheden.

Ses der på resultaterne fra den kvantitative regressionsanalyse, ses der en tendens til, at mellemstore voksenuddannelsescentre med mellem 650- og 850 hf-elever, samt centre med mere end 2.000 årselever leverer det bedste karaktergennemsnit. Derudover viser analysen, at mindre institutioner med færre end 650 hf-elever kan have sværere ved at fastholde den faglig kvalitet, idet karaktergennemsnittene for disse institutioner ligger lavere.

For *kombinationsskoler* og *multiinstitutioner* arbejdes der med forskellige tilgange til, hvor mange elever, der skal være på et hold for at opretholde en kritisk elevmasse.

Enkelte institutioner peger på, at det ved mindre end 6 elever pr. hold er svært at opretholde den faglige bæredygtighed. Andre institutioner peger imidlertid på, at det er muligt at opretholde sådanne hold, særligt gennem sam-læsning af hold. Således peger flere institutioner på, at de udbyder hold på erhvervsuddannelserne, hvor de første 10 uger af forløbene læses sammen, idet uddannelsesreglerne gør det muligt.

Institutionerne oplever, at opretholdelsen af mindre hold er med til at skabe en udbudsprofil, som gør skolen attraktiv med mange uddannelser og mulighed for at opretholde uddannelser i lokalområdet. Sammenhængen mellem fagligt og økonomisk bæredygtighed forklares af institutionerne som et arbejde med "gynger og karruseller." Større hold på attraktive uddannelser medvirker således til at opretholde muligheden for at udbyde mindre hold på smalle uddannelser. Denne tilgang understreger, at ensartede modeller til beregning af kritisk elevmasse på uddannelses-niveau ikke anvendes som grundlag for vurderingen af faglig bæredygtighed i en uddannelse. I stedet findes lokale løsninger på, hvordan undervisningen tilrettelægges.

En enkelt kombinationsskole (stor og med flere afdelinger) peger på, at der kan tilbydes hold på erhvervsuddannelser ned til én elev. Eleven placeres sammen med andre uddannelser inden for samme hovedområde. Når det findes nødvendigt, undervises eleven af undervisere fra andre af institutionens afdelinger, hvor der er større hold, eller eleven deltager i undervisning på de større hold alt efter, hvad der er fagligt nødvendigt. Uddannelsens kvalitet drøftes individuelt med den enkelte elev for bedre at få en kvalitet, der ikke afhænger af bestemte undervisere.

Eftersynets analyse af udviklingen i institutionernes supportfunktioner viser, at flere erhvervsskoler har etableret supportfunktioner, som skal arbejde med rekruttering af nye elever, hvilket indikerer et øget fokus på at etablere en kritisk elevmasse.

For de *almene gymnasier* er det i lighed med de øvrige institutionstyper ikke muligt at identificere en øvre eller nedre grænse for, hvilken størrelse fsva. kritisk elevmasse, der bedst understøtter faglig bæredygtighed.

Generelt ses det i registeranalysen, at institutioner med gymnasiale udbud og mere end 850 årselever leverer højere karaktergennemsnit. Nogle institutioner i større byområder giver i interviewene udtryk for, at arbejdet i de regionale fordelingsudvalg medvirker til at sikre en fordeling af ansøgere til institutionerne, så de enkelte institutioner har et relevant og oftest ligeligt fordelt antal spor.

I de mindre befolkede områder gives udtryk for, at opgaven i højere grad handler om at tiltrække elever til institutionen. Flere rektorer har i interview peget på, at det er en del af deres arbejde at være i dialog med region og kommuner, bl.a. for at sikre relevant infrastruktur i form af fx kollektiv transport, således at så mange ansøgere som muligt finder det attraktivt at vælge institutionen.

Antal uddannelser og studieretninger

Samtlige institutionstyper, undtagen voksenuddannelsescentrene, vurderer mængden af uddannelser og studieretninger som det forhold, der er mindst vigtigt for udvikling og fastholdelse af faglig bæredygtighed og kvalitet.

Samtidig viser analysen dog, at særligt små institutioner blandt almene gymnasier, voksenuddannelsescentre og kombinationsskoler i højere grad anser antallet af uddannelser og studieretninger som vigtigt. Således vurderer 47 pct., at antallet af uddannelser og studieretninger er det næst vigtigste forhold for at skabe faglig bæredygtighed efter kritisk elevmasse i denne gruppe. Dette kan pege på, at mindre institutioner ønsker at skabe en attraktiv udbudsprofil for at tiltrække elever. Det kan ligeledes indikere, at antallet af studieretninger og uddannelser efter et givet antal opleves som værende mindre betydningsfuldt. Det er ikke muligt på baggrund af analysen at konkludere, hvad et givent antal uddannelser er.

Institutionsspecifikke forhold med betydning for faglig bæredygtighed

De to institutionsspecifikke forhold omhandler institutionernes muligheder for at tiltrække og fastholde kvalificerede lærere og undervisere samt vigtigheden af faglig sparring som led i fastholdelse og udvikling af institutionernes faglige niveau. Hovedparten af institutionstyperne vægter disse to aspekter som værende mest betydningsfulde efter opretholdelsen af kritisk elevmasse.

Kritisk masse af undervisere

I de gennemførte interviews med rektorer på de *almene gymnasier* gives der udtryk for, at der er forskelle på institutionernes muligheder for at tiltrække erfarne og veluddannede undervisere og dermed skabe en stærk fagfaglighed. Rektorerne peger på, at institutioner i de større byer har nemmere ved at tiltrække erfarne undervisere sammenlignet med udkantsområder. Dette gælder særligt inden for visse fagområder, som fx naturvidenskab samt smallere fag. Der er her i vid udstrækning tale om et strukturelt vilkår, som den enkelte institution kun i begrænset omfang kan påvirke.

Samtidigt gives der i flere interviews udtryk for, at der inden for de sidste fem år har været en øget opmærksomhed på, at underviserne i praksis efterlever de formelle uddannelseskraav. Dette skyldes bl.a. en oplevelse af, at Børne- og Undervisningsministeriet har øget opmærksomheden på dette område, samt at der hidtidigt har været udfordringer med at efterleve kravene på nogle fagområder. Det er det enkelte gymnasium, der ifølge bekendtgørelsen skal vurdere, om en underviser efterlever kravene på området.

Voksenuddannelsescentrene giver ligeledes udtryk for en oplevelse af øget opmærksomhed på undervisernes formelle uddannelseskraav. Centre i mindre befolkede områder oplever i lighed med de almene gymnasier, at det kan være svært at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. I enkelte tilfælde har det været svært at ansætte en underviser, idet institutionen ikke har opnået den nødvendige vejledende kompetencevurdering fra ministeriet til at ville ansætte vedkommende.

Kombinationsskoler og *multiinstitutioner* vurderer generelt, at kritisk masse af undervisere er mindre vigtig end de andre institutionstyper. Der kan på disse institutioner ifølge institutionerne ofte suppleres med gæstelærere fra virksomheder til undervisning i særlige små forløb og specialefag, hvor kompetencerne ikke findes in-house. Denne

løsning medvirker ligeledes til at kunne opretholde smalle fag. Andre institutioner peger på, at de kobler undervisere sammen på tværs af uddannelser og derigennem sikrer, at lærerne underviser på mere end én uddannelse, så de kan opnå det bedst mulige timetal og således kan indgå i det samlede lærerkollegium.

Samlet set spiller opretholdelsen af en kritisk masse af undervisere sammen med faglig bæredygtighed på flere forskellige måder. En kritisk masse af undervisere er nødvendig for at opretholde et udbud af bestemte fag og uddannelser, samt understøtte et fagligt miljø på institutionen. Samtidig er der en oplevelse af, at den enkelte institutions mulighed for at tiltrække og fastholde dygtige undervisere er præget af deres geografiske placering, men at der i mange tilfælde findes lokale løsninger på manglen af undervisere.

Adgang til faglig sparring

Faglig sparring indgår på linje med adgang til en kritisk masse af undervisere som et institutionsspecifikt vilkår i opretholdelsen og videreudviklingen af den enkelte institutions faglige kvalitet.

De *almene gymnasiers* mest udbredte instrument til at styrke undervisernes fagfaglighed foregår ifølge de interviewede medarbejde igennem institutionernes faggrupper. Her er tale om grupper, hvor den enkelte underviser er i teams med andre undervisere inden for samme fagområde. Kortlægningen viser, at institutionerne ofte oplever, at det er vanskeligt at få faggrupperne til at fungere. En række af de besøgte institutioner fokuserer således på at styrke værdien i faggrupperne, bl.a. ved at øge mødefrekvens, vidensdeling, fælles forberedelse, sparring om undervisningsforløb og lignende. Dette skal sikre adgang til faglig sparring.

Den faglige udvikling på *voksenuddannelsescentre* foregår i lighed med de almene gymnasier i etablerede faggrupper. Voksenuddannelsescentre med flere afdelinger har ofte etableret faggrupper på tværs af afdelingerne, mens mindre voksenuddannelsescentre arbejder på at sikre faglig sparring gennem enten netværk med almene gymnasier eller landsdækkende netværk.

Voksenuddannelsescentre med flere afdelinger arbejder desuden med anvendelse af fjernundervisning for at sikre, at lærernes arbejdstid bedst muligt kan anvendes på konfrontations- og forberedelsestid i stedet for transport. Faggrupperne spiller en central rolle i udviklingen af materiale til fjernundervisning, idet der herved sikres drøftelser om fagfaglighed og didaktik. Disse centre oplever dog også en strukturel barriere i, at fjernundervisning som tilrettelæggelsesform udløser et andet taxameter end tilstedeværelsesundervisning. Rentabiliteten i fjernundervisning opleves derfor til tider som værende ringere.

Blandt de økonomisk mest udsatte voksenuddannelsescentre prioriteres faglig sparring højere end kritisk masse af undervisere. Denne prioritering skal delvist ses i lyset af, at flere voksenuddannelsescentre samarbejder omkring udlån af lærere, hvilket medvirker til at sikre den kritiske masse af undervisere.

På *kombinationsskoler* og *multiinstitutioner* med flere afdelinger oplever underviserne, at den faglige udvikling ofte sker på den enkelte afdeling. Flere institutioner har oprettet tværgeografiske faggrupper. Her opleves dog, at det er svært for underviserne at få dagligdagen til at hænge sammen, hvis det er nødvendigt med meget transport mellem afdelingerne. Der er derudover ofte ikke fælles faggrupper på tværs af uddannelsestyper – fx faggrupper mellem matematikundervisere på tværs de forskellige gymnasieuddannelser (htx, hhx og stx). Årsagen til dette italesættes ofte som en oplevelse af for store kulturelle forskelle mellem de forskellige uddannelser og undervisere.

På institutioner i kategorien "stor" eller "meget stor" oplever lærere og undervisere, at der er en vis distance til institutionens øverste ledelse. Derfor vægtes relationen til den nærmeste leder oftest højere, ligesom det lokale samarbejde om faglig udvikling vurderes som centralt. Samlet set opleves kontakten til institutionens øverste ledelse ikke som afgørende for den faglige udvikling af den lokale afdeling. Det bemærkes hertil, at der i registeranalysen ikke kan findes belæg for, at store institutioner leverer lavere kvalitet.

Anvendelsen af netværk til andre institutioner med samme faglige udbud er centralt for alle tre institutionstyper blandt erhvervsskolerne. Flere institutioner peger på, at de tværgående netværk gør det muligt for lærerne at sparre med kollegaer fra andre skoler. En række undervisere anvender også deres personlige netværk til at hente inspiration og sparring omkring faglige problemstillinger, særligt hvis der er tale om undervisere i små faggrupper.

Institutionernes foreninger har ligeledes en central rolle i det faglige udviklingsarbejde. Særligt landbrugsskoler og SOSU-skoler peger på, at foreningernes arbejde med supplerende kompetenceudvikling for underviserne samt udvikling af tværgående kvalitetsarbejde indgår som vigtige elementer i arbejdet med at sikre faglig sparring og opkvalificering af underviserne. Brugen af FIP-kurser til opkvalificering er ligeledes udbredt blandt de monofaglige erhvervsskoler.³⁰

Flere monofaglige erhvervsskoler peger ligeledes i interviewene på, at de har oprettet pædagogiske udvalg i lighed med de almene gymnasiers pædagogiske råd. Det er oplevelsen, at brugen af pædagogiske udvalg skaber en platform, der gør det mere naturligt at tale om faglig kvalitet og didaktik for derigennem at øge fokus på, hvad der sker i kerneforretningen af institutionerne.

Øvrige karakteristika for institutionernes arbejde med faglig bæredygtighed

Ovenstående analyse har vist de primære elementer, der indgår i institutionernes arbejde med at opretholde, videreudvikle og understøtte arbejdet med den faglige kvalitet og dermed den faglige bæredygtighed. Som led i den samlede kortlægning har institutionerne dog også peget på en række yderligere forhold i tillæg til de fire ovenstående. Disse vil kort blive gennemgået i følgende afsnit.

Øget formalisering af kvalitetsarbejdet

På tværs af institutionstyperne ses en tendens til, at institutionerne ifølge dem selv enten har opprioriteret kvalitetsarbejdet eller er i gang med at gøre kvalitetsarbejdet mere eksplicit og formaliseret. Det fremgår fx ved, at flere institutioner har etableret et pædagogisk grundlag, samt at institutionerne ifølge dem selv i stigende grad har etableret faste processer for kvalitetsudvikling. Den øgede formalisering af kvalitetsarbejdet bunder ofte i et ønske om at skabe så fagligt stærke uddannelsesstilbud som muligt.

Institutionernes kvalitetsarbejde har ofte fokus på nogle få konkrete forbedringsområder. Den enkelte institution har typisk defineret nogle få indsatser, som vurderes at være særligt væsentlige for institutionens kvalitet. Dette betyder samtidigt, at der kan være stor varians i institutionernes fokus i kvalitetsarbejdet – også inden for samme institutionstype.

Institutionslederne peger på forskellige årsager til, at institutionerne har opprioriteret kvalitetsarbejdet. Flere institutionslederne peger således på en oplevelse af, at den lokale konkurrence mellem uddannelsesinstitutioner har givet et styrket incitament til at arbejde med kontinuerlig forbedring af kvaliteten.

Institutionerne oplever derudover, at de i stigende grad skal forholde sig til nye behov og læringsmønstre blandt deres elever. Der er ligeledes en oplevelse af, at der inden for de sidste fem år er etableret en større transparens om den enkelte institutions kvalitet igennem offentligt tilgængelig og sammenlignelig information om elevernes resultater. Der er ligeledes en oplevelse af, at Børne- og Undervisningsministeriet i forbindelse med tilsyn i større grad følger op på institutioner med utilstrækkelig kvalitet.

Det fremgår samtidigt af kortlægningen, at der er stor varians i, hvordan de enkelte institutioner anvender etablerede kvalitetssystemer. Det er ifølge den gældende lovgivning institutionens leder, der fastlægger, hvilket kvalitetssystem der anvendes.³¹ Der ses eksempler på kvalitetssystemer, hvor ledelserne kan se en direkte kobling mellem institutionens kvalitetsmål og indsatser. På tværs af institutionstyper anvendes der ifølge institutionerne i højere grad ledelsesinformation vedrørende elevaktiviteter, trivsel og resultater som grundlag for fastlæggelse af indsatser inden for kvalitet end tidligere.

En række af de større institutioner har etableret deciderede kvalitetsafdelinger. Det er karakteristisk for disse afdelinger, at de i stort omfang arbejder med indsamling af ledelsesinformation om institutionens resultater, samt bistår ledelsen i opfølgning. Flere institutionsledere peger på, at deres kvalitetsafdelinger med tiden skal indtage en aktiv rolle i at facilitere kvalitetsudviklingen på institutionen.

³⁰ FIP står for Faglig udvikling i praksis og er et-dages kurser, som afholdes af Børne- og Undervisningsministeriet

³¹ Jf. lov om de gymnasiale uddannelser §71 mv. og lov om erhvervsuddannelser §4 mv.

Institutionsledelsens fokus på kvalitet i undervisningen

På tværs af institutionerne giver lederne ofte udtryk for en oplevelse af, at det kan være vanskeligt at forbedre og udvikle institutionernes faglige kvalitet.

Flere oplever, at det kan være vanskeligt for at få undervisere til at justere deres praksis og adfærd i undervisningssituationer, selv om der naturligt er store forskelle på de enkelte underviseres motivation til opfølgning og tilpasning af praksis.

Blandt flere af de interviewede ledere opleves der en udbredt konservatisme og skepsis over for forandringer blandt nogle af underviserne. Flere rektorer og direktører giver udtryk for, at lærere eller undervisere agerer som "privat praktiserende" forstået på den måde, at underviserne ofte har fået lov til at udføre deres undervisning uden den store indblanding eller feedback på deres undervisning fra ledere eller kollegaer. Det opleves således som en ledelsesmæssig krævende opgave at forbedre kvaliteten i institutionernes kerneopgave.

Interviewene viser, at særligt to tilgange giver ledelsen adgang til at udvikle kvaliteten. Den ene tilgang er *etablering af en kultur, hvor det er naturligt at tale om kvalitet*. En kultur med fokus på at tale om kvalitet skal medvirke til, at lærere og undervisere gør hinanden dygtige. Der er som led her i bl.a. fokus på udbredelse af en fælles bedste praksis på tværs af underviserne.³² Institutionslederne peger på, at det er ledelsens opgave at gå forrest og have fokus på etablering af denne kultur. Den anden tilgang er at *definere en tydelig brændende platform for kvalitetsarbejdet*.

Mange af de interviewede ledere har angivet, at de oplever et dilemma mellem fokus på at styrke kvalitet og fokus på at levere effektivitet. Fokus på en mere effektiv afvikling af undervisningen opleves som en faktor, der gør det vanskeligere samtidigt at forbedre kvaliteten. Hovedparten af institutionerne har således ifølge dem selv arbejdet med at effektiviseret undervisningen bl.a. ved at øge undervisernes undervisningsforpligtigelse og ved større udbredelse af samundervisning på erhvervsskolerne og de almene gymnasier.

Brug af styringsværktøjer for at øge institutionernes faglige resultater bl.a. gennem øget konfrontationstid

En række institutioner har i tillæg til det øgede fokus på kvalitetsarbejde vurderet, at øget konfrontationstid har været nødvendig for at øge kvaliteten.

De almene gymnasier har forskellige modeller til beregning af ressourceanvendelsen. Flere almene gymnasier er således gået bort fra den klassiske akkordmodel, hvor ledelse og ansatte aftaler et bestemt tidsforbrug for hver opgave, til modeller, hvor institutionens ledelse "ejer" ressourcepuljen, men sammen med de ansatte foretager løbende vurderinger af, hvad der skal afsættes af ressourcer til opgaver og hvor lang tid, opgaverne må tage at udføre.

Ressourcestyringsmodellen adskiller sig fra akkordmodellen ved, at den opleves som mere fleksibel i vurderingen af, hvor lang tid opgaver tager at løse. Dermed mindskes eventuelt spild sammenlignet med akkordmodellen, hvor tidsforbruget er fastlåst. Andre respondenter peger på, at institutionen anvender akkorder, men at disse ikke er bundet af aftaler af hensyn til behovet for fleksibilitet i anvendelsen af lærerressourcer. Institutionslederne peger på, at særligt redskaberne til personalestyring som følge af OK13 har muliggjort disse ændringer.

Voksenuddannelsesinstitutionerne udtrykker i lighed med de almene gymnasier, at personalestyringsredskaberne som følge af OK13 har hjulpet til bedre planlægning af undervisernes arbejdstid.

De mangeartede tilgange til styring af konfrontationstid og brug af ressourcer indikerer, at der kan være basis for en øget udbredelse af viden om fordele og ulemper ved forskellige styringsmodeller, ligesom fortsat fokus på undervisernes konfrontationstid kan medvirke til at øge institutionernes faglige resultater.

³² *Det øgede fokus på fælles bedste praksis understøttes af tidligere analyser af uddannelsesinstitutionernes ledelse jf. "Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne" (Syddansk Universitetsforlag 2014)*

5. Sammenhæng mellem afstand og frafald

Der er i tillæg til den generelle kortlægning af institutionsudviklingen gennemført en særskilt analyse af sammenhængen mellem afstand til og frafald på uddannelser.

Der har hidtil været en udbredt formodning om, at afstand og transporttid har indflydelse på søgning og frafald på ungdoms- og voksenuddannelserne. Dette går ligeledes igen i de institutionsbesøg, der er foretaget i hele landet som en del af kortlægningen. Her bliver afstanden til uddannelserne ofte fremhævet som en særskilt årsag til frafald og manglende søgning til uddannelserne. Derudover oplever en række institutioner, som fremhævet i de tidligere kapitler, at det er vigtigt at opretholde uddannelsesudbud i lokalområdet, også selvom det ikke altid er økonomisk rentabelt.

Følgende analyse har på denne baggrund undersøgt, hvorvidt der kan identificeres nogle systematiske sammenhænge mellem afstand til uddannelsesinstitutionerne, frafald og søgemønstre.

Datagrundlaget for følgende analyse er registerdata fra Danmarks Statistik samt data fra institutionsregistreret omkring beliggenhed af institutionerne. Der er kontrolleret for en lang række forhold, herunder socioøkonomiske forhold som forældres indkomst, og uddannelse samt elevernes alder, køn, igangværende uddannelse, karakterer i grundskolen, adgang til bil, bopælskommune samt bopælskommunens offentlige transportmuligheder. Derudover er der lavet robusthedsanalyser, hvor der er inddraget en række yderligere forhold, som fx gymnasiekostskoler, om institutionen har af skolehjem, størrelsen på institutionen, samt hvorvidt uddannelsen er en af de uddannelser, der kun er udbudt få steder i Danmark.

5.1 Sammenfatning af hovedresultater

Følgende afsnit præsenterer en sammenfatning af hovedresultaterne fra den samlede analyse. De detaljerede analyser, som ligger til grund for resultaterne findes i appendiks B sammen med en detaljeret gennemgang af den anvendte metode.

Sammenhæng mellem afstand og frafald

Analysen finder helt overordnet, at der er en begrænset sammenhæng mellem afstand og frafald på tværs af uddannelses- og institutionstyper.

For gymnasiale uddannelser stiger frafaldet med afstanden til institutionen, mens denne sammenhæng ikke findes for erhvervsuddannelserne under ét.

Længere afstand til uddannelsesstedet hænger dermed sammen med større frafald for elever på gymnasiale uddannelser på voksenuddannelsescentre, almene gymnasier og erhvervsskoler.

For erhvervsuddannelsernes grundforløb stiger frafald med afstand, mens det falder på hovedforløbet. Resultaterne for erhvervsuddannelsernes hovedforløb hænger sammen med, at nogle erhvervsuddannelser kun udbydes få steder, og der er relativt lang afstand hertil fra andre steder i landet. De unge, som tager disse uddannelser, har valgt denne uddannelse, og er lykkedes med at gennemføre uddannelsens første år på trods af afstanden.

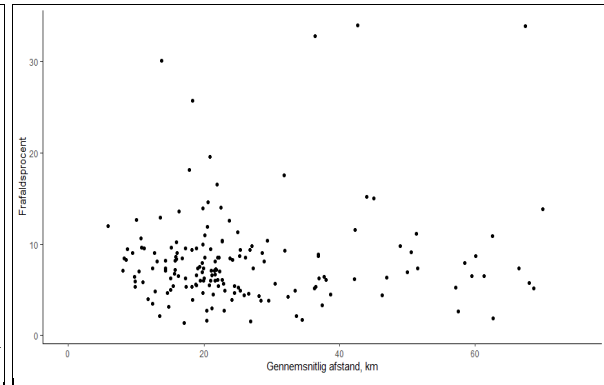
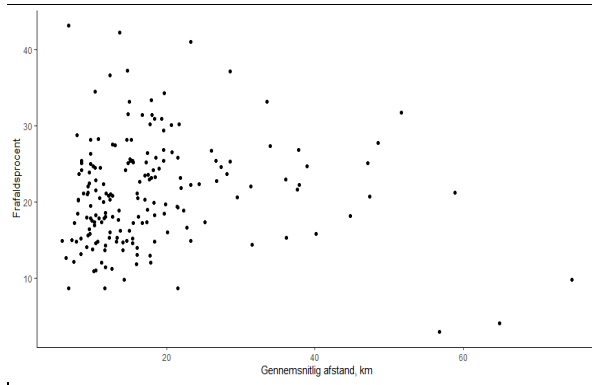
Der er ikke identificeret en statistisk sammenhæng for almen VEU-kursister på voksenuddannelserne.³³ Som gennemsnit stiger elevernes frafald med 0,3 pct. for hver 10 km længere afstand, der er til en institution.³⁴ Øget afstand øger således frafaldet, men effekten er samlet set begrænset.

For de gymnasiale uddannelser stiger frafaldet med 0,5 pct. for hver 10 km afstanden til uddannelsesinstitutionen øges (og 0,8 pct. for toårigt hf på VUC), jf. Figur 5.3.

³³ I denne analyse omfatter kursisterne på voksenuddannelserne personer indskrevet på følgende fem uddannelsesstilbud: FVU, avu, hf-enkeltfag, GSK og ordblindeundervisning

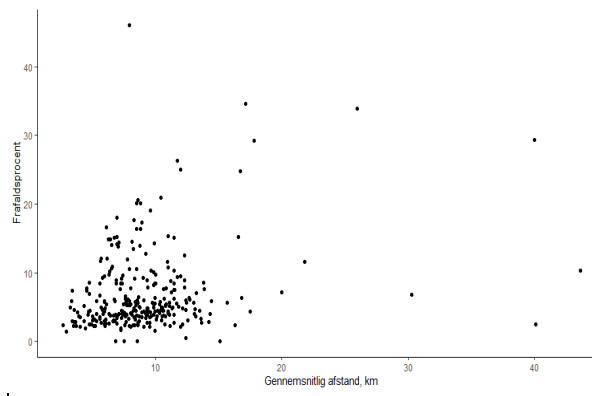
³⁴ Effekten er signifikant, dvs. at der er statistisk belæg for, at frafaldet er højere for elever, som bor længere væk

Figur 5.1. Sammenhæng mellem afstand og frafald målt på afdelingsniveau for erhvervsuddannelsers grundforløb **Figur 5.2. Sammenhæng mellem afstand og frafald på afdelingsniveau for erhvervsuddannelsers hovedforløb**

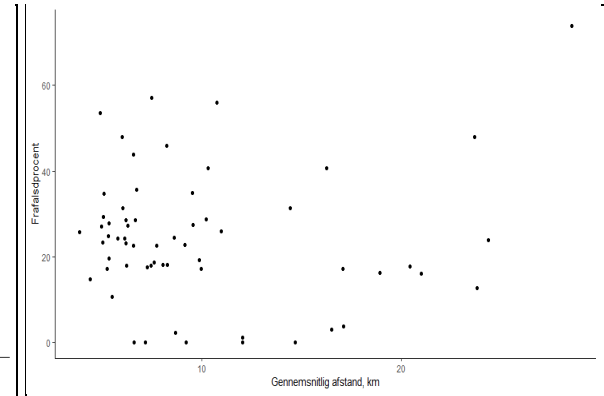


Kilde: Egne beregninger.

Figur 5.3. Sammenhæng mellem afstand og frafald på afdelingsniveau for gymnasiale uddannelser



Figur 5.4. Sammenhæng mellem afstand og frafald for VEU-kursister på voksenuddannelserne



Kilde: Egne beregninger.

På erhvervsuddannelserne falder frafaldet 0,2 pct. for hver 10 km afstand. Hvis man fokuserer på elever på erhvervsuddannelsernes grundforløb, vokser frafaldet dog 0,1 pct. for hver 10 km længere afstand til uddannelsen, jf. Figur 5.1. Således finder analysen, at øget afstand giver større frafald for de elever, som går på grundforløb, mens øget afstand reducerer frafaldet for elever på hovedforløb.

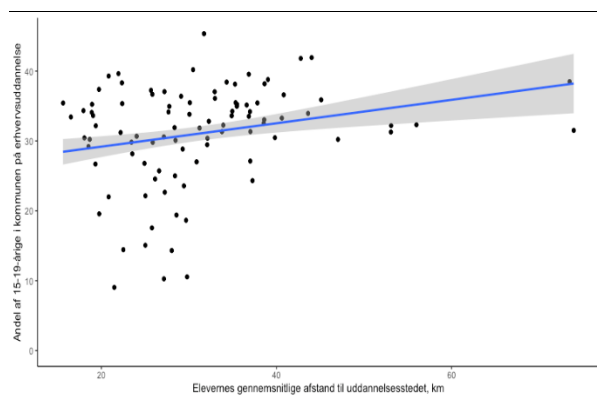
Sammenhængen for elever på erhvervsuddannelsernes grundforløb minder således mere om eleverne på de gymnasiale uddannelser end eleverne på erhvervsuddannelsernes hovedforløb. Det er desuden endnu mere udtalt for elever, som er under 19 år gamle, og som dermed er i samme aldersgruppe som de typiske elever på de almene gymnasier.

Betydning af afstand for størrelsen af restgruppen

Analysens andet hovedresultat er, at unge i overvejende grad søger uddannelser nær deres bopæl. Længere afstand fra bopæl til uddannelse har dog ingen betydning for størrelsen af "restgruppen" af unge uden uddannelse eller beskæftigelse i de enkelte kommuner.

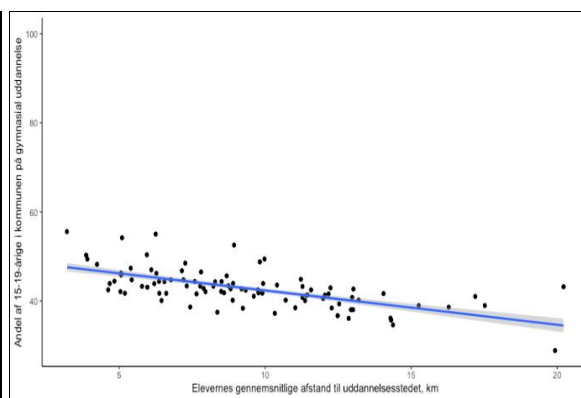
Ni ud af ti gymnasieelever har søgt en uddannelse inden for 20 km af deres bopæl, ligesom syv ud af ti søger en erhvervsuddannelse inden for 50 km af deres bopæl. Forskellen på gymnasie- og erhvervsuddannelserne kommer også til udtryk, når der ses på den gennemsnitlige afstand, som eleverne, der går på en uddannelse, har til deres bopæl., jf. Figur 5.5 og Figur 5.6.

Figur 5.5. Sammenhæng mellem andel af unge på erhvervsuddannelse og afstand til erhvervsuddannelser



Kilde: Egne beregninger

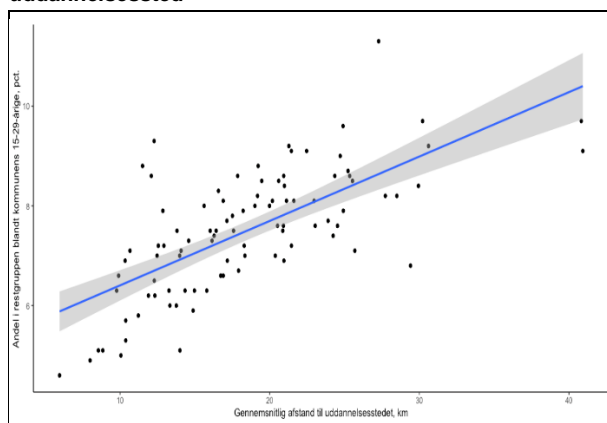
Figur 5.6. Sammenhæng mellem andel af unge på gymnasial uddannelse og afstand til gymnasial uddannelse



Afstanden til relevante uddannelsesudbud for elever i et område har dog ingen nævneværdig betydning for størrelsen af restgruppen af unge uden uddannelse eller beskæftigelse i samme område. Der er ganske vist en sammenhæng mellem afstanden og størrelsen på restgruppen i en kommune, men denne sammenhæng kan forklares med socioøkonomiske faktorer.

Sammenholdt med resultaterne for afstandens betydning for frafald, indikerer det, at afstanden gennemsnitligt ikke har nogen betydning for søgningen, men når unge først har påbegyndt en uddannelse, spiller afstanden en rolle for hvorvidt uddannelsen gennemføres, om end betydningen af afstanden er relativt begrænset.

Figur 5.7. Sammenhæng mellem andel af unge i restgruppen på tværs af gymnasiale- og erhvervsuddannelser og afstand til nærmeste uddannelsessted



Kilde: Egne beregninger

Betydningen af rejseomkostninger

Det tredje hovedresultat fra analysen er, at transportøkonomiske omkostninger forstærker de negative effekter ved øget afstand.

Højere rejseomkostninger øger således risikoen for frafald. Et større antal skift med offentlig transport på en rejse mellem bopæl og uddannelsessted øger ligeledes frafaldsrisikoen, som også må antages at spille en rolle for erhvervsuddannelseseleverne.

Disse forhold reducerer også søgning til uddannelserne tilsvarende. Analysen viser også, at omkostningerne i vid udstrækning afhænger af, hvilke muligheder den enkelte har for at transportere sig. Isoleret set varierer de transportøkonomiske enhedsomkostninger af specifikke transportmidler dog ikke for forskellige befolknings-, alders- og uddannelsesgrupper.

Offentlig transport tager typisk længere tid end biltransport og er dyrere. Dermed bliver den negative påvirkning af transporttid også større, hvis eleverne skal transportere sig med offentlige transportmidler. Det er især tydeligt for de områder, hvor der er få stoppesteder til offentlig transport, og hvor det er nødvendigt at skifte transportmiddel undervejs.

De områder, hvor eleverne gennemsnitligt har langt, er også de områder hvor, der er få stoppesteder per kvadratkilometer. Lokale forskelle i infrastruktur kan dermed have en effekt på både søgning og frafald, ud over den relativt lille effekt af afstand generelt. Hvis afstanden til institutionen fx øges fra 10 km til 20 km, men at det også indebærer et skifte med offentlige transportmidler, medfører det, at frafaldet pr. 10 km stiger fra 0,3 pct. til 0,5 pct. Tilsvarende

falder andelen af unge, som vil forventes at søge en uddannelse, når der bliver flere skift med offentlig transport fra bopælen til uddannelsesstedet.

Den detaljerede analyse af de transportøkonomiske omkostninger findes i Appendiks B.

5.2 Perspektivering til andre analyser af afstands betydning for frafald

Analysens resultater er sammen med den samlede mængde af eksisterende analyser på området med til at nuancere den eksisterende viden og forståelse af frafald.

Ift. de tidligere undersøgelser er det således overraskende, at øget afstand betyder et lavere frafald for eud-elever, mens sammenhængen er relativt lille for gymnasiale uddannelser og VEU-kursister på voksenuddannelserne. Samtidig uddyber resultaterne også den eksisterende viden på området, bl.a. ved at vise, at større afstand for unge elever på erhvervsuddannelsernes grundforløb hænger sammen med større frafald. Til gengæld hænger større afstand for de elever, som går på hovedforløb, sammen med et mindre frafald. Dette kan hænge sammen med, at de har valgt en uddannelse, som ligger et andet sted i landet, samt at de allerede har klaret sig igennem uddannelsens første år. Det bemærkes dog, at størrelsen af effekterne er relativt små.

I tidligere analyser har bl.a. Danske Regioner set på sammenhængen mellem afstand og frafald på erhvervsuddannelser. Region Hovedstaden har desuden analyseret sammenhængen mellem afstand og søgning på ungdomsuddannelser inden for Hovedstadsregionen. Disse analyser peger på, at længere afstand medfører højere frafald og lavere søgning. Desuden har Danmarks Evalueringsinstitut i en nyere analyse vurderet, at længere afstand fører til større frafald på videregående uddannelser.

Eftersynets analyse viser også, at længere afstand hænger sammen med højere frafald, men at sammenhængen primært dækker de gymnasiale uddannelser, mens resultaterne er mere nuancerede for så vidt angår erhvervsuddannelserne. Derudover viser analysen, at effekten af afstand generelt er lille. Analysen konkluderer derudover i lighed med Region Hovedstaden, at offentlig transport, herunder skift af transportmiddel undervejs, reducerer tilbøjeligheden til at tage en uddannelse.³⁵

I modsætning til Danske Regioners analyse,³⁶ der bygger på gennemsnitlige kommunedata, er denne transportanalyse baseret på individuelle elevdata, hvor der bl.a. kontrolleres for socioøkonomiske baggrundsvariable. Resultaterne bygger på 765.702 elev-år på erhvervsuddannelser og 1.114.894 elev-år på gymnasiale uddannelser i perioden 2010-2018. Et elev-år er hvert år, en elev har været registreret på uddannelsen. Såvel Region Hovedstadens som EVA's analyser er baseret på individdata, men dækker enten alene en enkelt region eller andre uddannelsesniveauer, end omfattet i denne analyse. Rejsetid er i EVA's analyse desuden estimeret ved hjælp af spørgeskemadata for en mindre delmængde af den samlede population.³⁷ DEA har i 2019 analyseret frafaldet på ungdomsuddannelserne for den fulde elevpopulation, dvs. ligesom denne analyse, og når frem til en lignende konklusion – nemlig at afstand ikke er afgørende for gennemførelsen.³⁸

Anvendt Kommunal Forskning har fundet indikationer på, at erhvervsuddannelseselever på skolehjem typisk har lavt frafald.³⁹ Det kan bidrage til den manglende sammenhæng mellem afstand og frafald for erhvervsuddannelserne, hvis eleverne ikke skifter folkeregisteradresse til skolehjemmet. I nærværende analyse er der forsøgt korriigeret for dette ved at gennemføre analyserne med og uden skolehjemseleverne, uden at det ændrer resultaterne nævneværdigt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) har i 2019 undersøgt, hvilke forhold der har betydning for, om unge forlader restgruppen, dvs. gruppen af unge, som ikke er i hverken uddannelse eller beskæftigelse. Her viser det sig, at jo længere der er til nærmeste erhvervsuddannelse, desto større sandsynlighed er der for, at unge forlader restgruppen. Længere afstand til den nærmeste gymnasiale uddannelse hænger ifølge ØIMs analyse sammen med en

³⁵ Region Hovedstaden (2013): *Geografisk uddannelsesdækning og søgning til uddannelserne i Region Hovedstaden*

³⁶ Danske Regioner (2015): *Analysenotat. Sammenhang mellem gennemførelsen af erhvervsuddannelser og elevernes afstand til deres erhvervsskole*

³⁷ Danmarks Evalueringsinstitut (2019): *Studerendes boligsituation og frafald*

³⁸ DEA (2019): *Sammenhængen mellem afstand og unges valg og gennemførelse af ungdomsuddannelser*

³⁹ AKF (2009): *Unge frafald på erhvervsskolerne*

højere sandsynlighed for, at unge forbliver i restgruppen, om end sammenhængen er meget lille.⁴⁰ ØIM konkluderer dog, at effekten af afstand på sandsynligheden for at forlade restgruppen er begrænset.

Ud over eksisterende analyser har det i forbindelse med institutionsbesøgene været angivet, at afstand til institutionen for konkrete elever ofte ses som årsagen til frafald eller baggrunden for, at den unge ikke søger ind på en uddannelse. Der er her tale om individuelle interviews, som institutionerne har lavet med elever, der stopper. I denne forbindelse bør der understreges, at nærværende analyse alene beskriver de samlede sammenhænge af afstand på tværs af hele elevpopulationen. Det betyder dermed, at afstand for enkelte elever godt kan være hovedårsagen eller en medvirkende faktor til, at de ikke søger eller gennemfører uddannelsen.

⁴⁰ Økonomi- og Indenrigsministeriets Benchmark-enhed (2019): *Unge uden uddannelse eller beskæftigelse*