

Afrapportering af processen med at udvikle en strategi for fremtidens institutionsstruktur for ungdomsuddannelserne

Udkast af 15. december 2009 til offentliggørelse 5. januar 2010

Bestyrelsesforeningen for social- og sundhedsskolerne
Bestyrelsesforeningen for voksenuddannelsescentre
Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne
Gymnasiernes Bestyrelsesforening

Indholdsfortegnelse:

1.	Sammenfatning	3
2.	Indledning og baggrund.....	11
2.1.	Projektet og processen omkring projektet.....	12
2.2.	Uddannelsespolitiske målsætninger	13
3.	Institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet.....	15
3.1.	Tilgang og gennemførelse	16
3.2.	Faglig kvalitet	19
3.3.	Geografisk tilgængelighed	20
3.4.	Udviklingsorientering og effektivitet	24
3.5.	Delkonklusion: Den nuværende institutionsstruktur	25
4.	Dynamikken i institutionsstrukturen	27
4.1.	Udbud og organisering	27
4.2.	Fusioner	28
4.3.	Incentiver og styringsredskaber	31
4.4.	Delkonklusion: Ændringer i og styring af institutionsstrukturen	32
5.	Den fremtidige institutionsstruktur	34
5.1.	Udfordringer i den nuværende institutionsstruktur.....	34
5.2.	Fremadrettede anbefalinger for institutionsstrukturen	36
5.3.	Anbefalinger for ministeriets rolle og styring.....	41

1. Sammenfatning

Danmark skal rustes til at udnytte mulighederne i den globale økonomi. Derfor skal mindst 95 procent af en ungdomsårgang gennemføre en ungdomsuddannelse i 2015.

Det er en ambitiøs målsætning, som kræver en ekstraordinær indsats på mange niveauer i uddannelsessystemet. Regeringen har derfor sat initiativer i gang inden for grundskolen, vejledningen og erhvervsuddannelserne.

I 2007 forventes 79,7 procent af en ungdomsårgang at gennemføre en ungdomsuddannelse og 83,9 procent forventes at gennemføre mindst en ungdomsuddannelse. Det viser den seneste beregning i profilmodellen. Der er dermed et stykke vej til at realisere 95 procent målsætningen.

Bestyrelsesforeningerne for erhvervsskolerne, gymnasierne, social- og sundhedsskolerne og voksenuddannelsescentrene har på den baggrund i samarbejde med Undervisningsministeriet og lederforeningerne igennem det seneste år været igennem en proces med strategisk at analysere, hvorvidt der også i forhold til institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet kan gøres noget for at styrke realiseringen af de uddannelsespolitiske målsætninger.

Da beslutninger om samarbejder, fusioner, spaltninger m.v. tages af bestyrelserne inden for overordnede nationale mål og rammer har formålet med dette arbejde været at kvalificere bestyrelsernes beslutninger ved at opstille fokuspunkter og anbefalinger i relation til muligheder og konsekvenser af den fremadrettede udvikling af institutionsstrukturen. Desuden har arbejdet haft til formål at bidrage med anbefalinger til ministeriet for de overordnede mål og rammer for udvikling af institutionsstrukturen.

Med denne rapport afrapporterer bestyrelsesforeningerne for erhvervsskolerne, gymnasierne, voksenuddannelsescentrene og social- og sundhedsskolerne den proces og de resultater, som foreningerne i samarbejde med lederforeningerne og Undervisningsministeriet er nået frem til.

Der er samtidig en række områder, hvor bestyrelsesforeningerne ser behov for, at ministeriet og bestyrelses- og lederforeningerne fremadrettet arbejder med at finde løsninger i forhold til institutionsstrukturen. Det drejer sig blandt andet om følgende områder:

- Hvorvidt udviklingen af campusser bør fremmes yderligere?
- Hvilken bestyrelsessammensætning og organisering kan bidrage til en ligeværdig behandling af særlige bestyrelsessyn og understøtte uddannelsernes forskellige profiler i forbindelse med fusioner, der går på tværs af gymnasier, erhvervsskoler, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsessystemet?
- Hvordan skal historiske fusioner, der måske ikke har haft de ønskede effekter eller som i dag udgør en barrierer for mere optimale løsninger, og hvor der kan være behov for fissioner, håndteres af de berørte bestyrelser og ministeriet?

Udfordringerne i institutionsstrukturen

Der er i arbejdet identificeret tre store udfordringer i forhold til institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet, der begrundet et fokus på og initiativer i forhold til den fremadrettede udvikling af institutionsstrukturen.

Den første udfordring er at sikre *sammenhæng i ungdomsuddannelsessystemet* samtidig med, at ungdomsuddannelsernes forskellige profiler bevares og udvikles. Udfordringen består i, at ansvaret for at sikre sammenhæng er fordelt på mange institutioner og aktører i en struktur med fire søjler af ungdomsuddannelsesinstitutioner: Social- og sundhedsskoler, voksenuddannelsescentre, erhvervsskoler og almene gymnasier. Det kræver derfor samarbejde på tværs af uddannelsesinstitutioner, ungdomsuddannelsesvejledningscentre, kommuner m.fl. for at sikre, at alle unge kommer i gang med en ungdomsuddannelse, og at eleverne hurtigt kommer i gang med en ny uddannelse, hvis de falder fra. Omvendt betyder de forskellige uddannelsesprofiler, at de unge har et alsidigt og varieret tilbud at vælge mellem. De muligheder for at fusionere og udbyde uddannelser på tværs af de fire søjler, der allerede eksisterer, betyder, at det er en styringsmæssig udfordring, hvordan uddannelsernes selvstændige profiler fremadrettet kan bevares og udvikles.

Den anden udfordring er at undgå, at der bliver endnu større *geografiske forskelle på de unges adgang til ungdomsuddannelser* tæt på, hvor de bor. Allerede i dag afhænger de unges uddannelsesmuligheder af, hvor i landet de bor, og hvordan transport- og kostskolemulighederne er. I de fleste dele af landet er der et alment gymnasium i nærheden, men for de erhvervsgymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne kan der i dele af landet være langt til det nærmeste uddannelsessted. Disse afstande risikerer at blive endnu større, fordi der er områder, hvor antallet af unge falder, samtidig med at der opleves en tendens til, at de unge i højere grad tiltrækkes af større uddannelsesmiljøer, som er placeret i de større byer. Det vil føre til, at nogle institutioner og afdelinger får sværere ved at opretholde et fagligt og økonomisk bæredygtigt udbud. En udvikling, der forstærkes af, at det også kan være et problem for de små institutioner i tyndtbefolkede områder at tiltrække og fastholde lærerkræfterne pga. det begrænsede fagudbud, som de er i stand til at oprette.

Den tredje udfordring er, at institutionerne står over for *øgede krav om effektiv institutionsdrift*. Uddannelsesinstitutionerne skal tilbyde mere uddannelse for færre ressourcer, og de skal være bedre til at dokumentere deres resultater og produktivitet. Det er en udfordring for alle uddannelsesinstitutionerne, men måske især de mindre institutioner, da de har færre muligheder for at nedbringe omkostninger i forbindelse med effektiviseringskrav, og fordi analyser viser, at der er stordriftsfordele i forhold til udgifter til ledelse, administration og markedsføring. Tilsvarende har institutioner med mange elever bedre mulighed for at optimere forholdet mellem elever og lærere i klasse- og holddannelsen og lettere ved at udnytte lokaler og faciliteter effektivt.

Bestyrelsesforeningerne har på den baggrund formuleret følgende **fokuspunkter og anbefalinger for den fremadrettede udvikling af institutionsstrukturen**:

Mangfoldighed og valgmuligheder som drivkraft for udvikling

Den nødvendige fortsatte udvikling og dynamik i ungdomsuddannelsessystemet skabes af dygtige og engagerede lærere, ledere og bestyrelser på selvejende uddannelsesinstitutioner og gennem et mangfoldigt ungdomsuddannelsessystem, hvor de unge har mange valgmuligheder, og institutionerne konkurrerer om de unges interesse.

Bestyrelsesforeningerne anbefaler, at der holdes fast ved mangfoldigheden, selvejet, konkurrencen mellem institutionerne og de mange valgmuligheder for de unge i form af selvstændige uddannelsesprofiler, fordi det er den bedste måde at sikre fortsat udvikling og engagement hos lærere, ledere og bestyrelser.

Det betyder, at det ikke vil være en hensigtsmæssig strategi at opstille landsdækkende standardløsninger for institutionsstrukturen og for, hvordan den enkelte uddannelsesinstitution er indrettet. Det betyder også, at der er behov for en national styring og strategi, der sikrer, at nuværende og fremtidige ændringer i institutionsstrukturen, herunder fusioner, ikke fører til standardisering, færre valgmuligheder for de unge, nedlæggelse af uddannelsessteder, mindre konkurrence og mindre rum for faglig profilering af de enkelte uddannelser.

Samarbejde m.v.

Et tættere samarbejde mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner kan bidrage til at skabe øget sammenhæng i ungdomsuddannelsessystemet, sikre den geografiske tilgængelighed af ungdomsuddannelse og til, at institutionerne lever op til kravene om effektiv institutionsdrift.

Et styrket lokalt samarbejde mellem ungdomsuddannelsesinstitutionerne er vigtigt for at få de unge, der falder fra en uddannelse, i gang med en ny.

Mange stedlige udbud af ungdomsuddannelserne forudsætter i en række dele af landet et langt tættere lokalt samarbejde om udbuddet, udveksling af lærerkræfter, campusdannelse m.v.

Stor- og samdriftsfordele på det administrative område kan høstes gennem administrative fællesskaber, etablering af campusser og fusioner.

Samarbejde kan således have forskellig karakter og variere i størrelse og omfang: Fra netværkssamarbejde, ad hoc-samarbejde om administrative eller udviklingsbetonede opgaver, over fysisk samlokalisering i campusser, administrative fællesskaber til fusioner af forskellig karakter, herunder både monofaglige og flerfaglige fusioner. Samarbejdsformerne kan anskues på en skala fra ad hoc-samarbejde, hvor de deltagende institutioner har en høj grad af formel autonomi til fusioner, hvor institutionerne ved en fusion samles under en fælles ledelse med beslutningskompetence.

De forskellige samarbejdsformer udelukker ikke nødvendigvis hinanden. En fusioneret institution kan for eksempel indgå i et administrativt fællesskab og have afdelinger, der er fysisk samlokaliseret med andre uddannelsesinstitutioners afdelinger i campusser.

Uanset hvilken form, der vælges, er erfaringen, at det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus og god ledelse, hvis samarbejdet skal føre til de ønskede resultater. Jo mere de deltagende institutioner i et samarbejde afgiver beslutningsautonomi, gør sig økonomisk afhængige af hinanden og forpligter sig til at indordne sig hinanden, jo bedre understøttes realiseringen af synergi i samarbejdet.

Valget af samarbejde bør fremover i endnu højere grad tage udgangspunkt i, hvad der er den bedste metode til opnåelse af de uddannelsespolitiske målsætninger.

Et samarbejde eller en fusion bør være et strategisk tilvalg, ikke et strategisk fravalg, og det kræver klart definerede mål. Bestyrelserne skal være meget bevidste om fremtidige udfordringer i deres strategiar-

bejde. Når eksempelvis en fusion besluttet, bør udgangspunktet være et ønske om at tilbyde eleverne bedre uddannelser, flere valgfag, bedre muligheder for påbygningsforløb, mere attraktive studiemiljøer, bedre faciliteter, opretholdelse af decentrale udbudssteder m.v., og i mindre grad økonomisk nød.

Bestyrelsesforeningerne finder ikke, at der er grundlag for generelt at anbefale bestemte typer af samarbejder, men der er fordele og ulemper ved de forskellige modeller, som følgende anbefalinger tager udgangspunkt i.

Campusser

Den fysiske samling af forskellige erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser samt eventuelt også 10. klassecentre og Ungdommens Uddannelsesungsuddannelsesvejledning i campusser rummer et stort potentiale for at skabe sammenhæng og samarbejde.

Campusser letter livet for de unge, der falder fra og gerne vil vælge om. De vil kunne begynde på en anden uddannelse på samme sted. Det vil også skabe muligheder for at et mere spændende undervisningsmiljø og mulighed for at udnytte fælles faciliteter og spare administration til fordel for mere undervisning. Derudover vil det give mulighed for visse fælles fag for eksempelvis gymnasie- og hhx-elever. Det vil også være en del af modellen for at sikre udbud af uddannelser selv med et smalt elevgrundlag.

Forbedring og modernisering af de fysiske rammer for ungdomsuddannelserne kræver investeringer, som i mange tilfælde kun kan løftes, hvis institutioner samarbejder om at udvikle campusser. Derudover vil der være stordriftsfordele forbundet med fælles drift af bygninger, kantine, arealer m.v.

Etablering af campusser forudsætter investeringer, og at der er uddannelsesinstitutioner og –afdelinger i området, der kan flytte sammen. Campusser vil derfor være en løsning, der er velegnet i nogle områder, og det vil i mange tilfælde forudsætte investeringer, såfremt campusser ønskes fremmet de steder, hvor der ikke i forvejen skal bygges nyt. Derudover gælder det ved campusser som ved de øvrige samarbejdsformer, at det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus, hvis der ved campusdannelse skal etableres et samarbejde udover det rent bygningsmæssige.

Bestyrelsesforeningerne anbefaler derfor, at bestyrelser og ledelser undersøger, hvorvidt der er yderligere muligheder for campusdannelser, og at ministeriet og foreningerne i fællesskab vurderer, hvorvidt udviklingen af campusser bør fremmes yderligere.

Administrative fællesskaber

Administrative fællesskaber indebærer mulighed for at høste stor- og samdriftsfordele uden at indgå i en fusion. Det kan være relevant, hvis der kun er tale om en mindre strategisk vigtig opgave, der kan placeres i et fælles regi f.eks. driften af it-systemer.

Der er endnu få praktiske erfaringer med at høste stor- og samdriftsfordele gennem administrative fællesskaber.

Fusioner

Ved fusioner skabes en fælles ledelse for den nye institution, og det indebærer de største muligheder for at realisere stor- og samdriftsfordele m.v. Erfaringer med fusioner er, at det kræver et stærkt ledelsesfokus, hvis de forventede gevinster ved en fusion skal realiseres.

Der kan på et generelt plan opstilles følgende modeller for de institutioner, der etableres ved fusion:

- Lokalskoler, hvor flere institutioner med uddannelser rettet mod de samme målgrupper og arbejdsmarkeder eller afdelinger fusionerer, og institutionerne flytter sammen på én ny fælles adresse. Et eksempel er Gefion Gymnasium.
- Sektor-/brancheskoler, hvor flere institutioner med uddannelser rettet mod samme målgrupper og arbejdsmarkeder eller afdelinger fusionerer, og der derefter er afdelinger med samme uddannelse i flere byer. Et eksempel er Social- og Sundhedsskolen Fyn.
- Byskoler, hvor flere institutioner i samme by eller lokalområde med udbud af forskellige ungdomsuddannelser er fusioneret med fælles ledelse og eventuelt med henblik på samlokalisering af uddannelser f.eks. på et campus. Et eksempel er uddannelsescenter Holstebro.
- Regionale skoler, hvor flere institutioner med uddannelser rettet mod forskellige målgrupper og dele af arbejdsmarkedet fusionerer, og der derefter er afdelinger med forskellige uddannelser i flere byer. Det kan eventuelt være i campusser. Et eksempel er CELF.

Bestyrelsesforeningerne mener ikke, at der på et generelt plan kan peges på, hvilke af de fire modeller der i givet fald er mest hensigtsmæssig. Der er således ikke analytisk grundlag for ud fra de historiske fusioner at pege på entydige eller generelle effekter af fusioner. Derudover kan fusionerede institutioner organiseres forskelligt. Ledelsen på en regional skole kan eksempelvis vælge at organisere institutionen med større eller mindre grad af decentral beslutningskompetence og integration af de forskellige uddannelsesområder. Modellerne vil derfor have forskellig relevans alt efter, hvilke fusioner der allerede har fundet sted, hvordan den fusionerede institution planlægges organiseret, og hvilke uddannelsesmæssige udfordringer der er lokalt og regionalt.

Fordelene ved lokalskoler og sektor- og/brancheskoler er generelt, at de får en stærk og tydelig profil, og at stor- og samdriftsfordele erfaringsmæssigt lettest høstes i fusioner mellem institutioner med ens udbudsprofil. Ulempen er, at brancheskoler er sårbare over for ændringer i søgemønstre og arbejdsmarkedsbehov, samt at fusionen ikke i sig selv bidrager til at skabe sammenhæng mellem søjlerne i ungdomsuddannelsessystemet. Sidstnævnte kan imødekommes ved at samarbejde intensivt med andre uddannelsesinstitutioner.

Fordelene ved byskoler er generelt, at der skabes en høj grad af sammenhæng og lokal forankring. Ulempen kan være, at der ikke opnås tilstrækkelig faglig masse i forhold til hvert af de uddannelsesområder, som er repræsenteret i institutionen, og at uddannelsesprofilerne risikerer at flyde sammen. Sidstnævnte kan imødekommes gennem en fysik indretning og organisering af institutionen, der understøtter uddannelsesprofilerne.

Fordelene ved regionale skoler er generelt, at der opnås en høj grad af sammenhæng, er både ”gynger og karruseller”, og at der opnås en stor faglig masse i forhold til de uddannelsesområder, der er repræsenteret i institutionen. Ulempen er, at der kan mangle lokal forankring, og at det er vanskeligere at

sikre en klar og tydelig profil i forhold til målgrupper og arbejdsmarkedet. Dette kan imødekommes gennem en fysisk indretning og organisering af institutionen, der understøtter uddannelsesprofiler og lokale ledelser.

Bestyrelsesforeningerne forventer, at der i de kommende år fortsat vil være behov for fusioner. Der vil således blive etableret nye lokalskoler, sektor-/brancheskoler, byskoler og regionale skoler. De fusioner, hvor der indgår både almene gymnasiale uddannelser, erhvervsgymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser herunder social- og sundhedsuddannelsen og måske også almen voksenuddannelse, stiller nye krav til ministeriets styring og til, hvordan disse institutioner styres og organiseres, så det sikres, at de forskellige uddannelsesprofiler bevares og udvikles. I den sammenhæng skal det også overvejes, hvilke bestyrelsessammensætning der er hensigtsmæssig, så de særlige bestyrelsessyn behandles ligeværdigt. Det kan i den sammenhæng overvejes, hvorvidt særlige bestyrelsessyn som f.eks. at sikre arbejdsmarkedets parterers indflydelse på skolernes drift og udvikling kan opnås gennem andre fora tættere knyttet til uddannelserne end bestyrelsen.

Udbud

Der er behov for fortsat at sikre et bredt geografisk udbud, da afstand til det nærmeste udbudssted har betydning for, hvor mange unge der går i gang med en ungdomsuddannelse, og hvor hurtigt de unge gennemfører uddannelserne.

Mange stedlige udbud af ungdomsuddannelserne forudsætter i en række dele af landet et langt større samarbejde om udbuddet, udveksling af lærerkræfter, campusdannelse m.v.

Bestyrelsesforeningerne vurderer, at den primære udfordring er at bevare og udvikle det eksisterende udbud og geografiske spredning af dette. Men det bør overvejes at sprede udbuddet af ungdomsuddannelser yderligere i det omfang, at det kan ske på et fagligt og økonomisk bæredygtigt grundlag. Det kan eksempelvis være relevant i forhold til hhx, htx og erhvervsuddannelserne, der udbydes færre steder i landet end de almengymnasiale uddannelser.

Det er især i udkantsområder en udfordring at bevare udbuddet, og der bør derfor være særligt fokus på at understøtte det fortsatte udbud i disse områder. Det kan ske gennem udvikling af mere fleksible indholdsmæssige modeller for udbuddet, udveksling af lærerkræfter, udnyttelse af fælles faciliteter, anvendelse af IT, tilrettelæggelse af undervisning på tværs af uddannelser m.v. Der bør derfor afprøves modeller for, hvordan der gennem fleksible tilrettelæggelsesformer kan oprettes og opretholdes udbud af uddannelser eller dele af uddannelser i områder med svagt søgningsmæssigt grundlag. Nye modeller for tilrettelæggelse af undervisningen kan bidrage til at udvikle uddannelserne og er at foretrække, hvis alternativet er intet tilbud til de unge.

Bestyrelsesforeningerne har formuleret følgende **fokuspunkter og anbefalinger for ministeriets rolle og styring af institutionsstrukturen**

Decentrale beslutninger om valg af samarbejdsmodeller og fusioner

Det bør fortsat være bestyrelserne, der inden for overordnede nationale mål og rammer for udviklingen af institutionsstrukturen tager initiativet til og træffer beslutninger om fusioner og øvrige samarbejder

med efterfølgende godkendelse af fusionsbeslutninger i ministeriet. Det er den bedste måde at sikre ejerskab, og det sikrer, at løsninger bygger på den viden og de udfordringer, der er lokalt og ikke er baseret på standardløsninger. Det er mest i tråd med ideerne bag selvejet og skaber større engagement og grundlag for god ledelse på institutionerne.

Styrkelse af dialogen mellem bestyrelserne og Undervisningsministeriet

Ændringer i institutionsstrukturen er et strategisk spørgsmål, der foregår i dialog mellem ministeriet og bestyrelserne. Bestyrelsesforeningerne anbefaler, at der sker en styrkelse af dialogen mellem bestyrelser og ministeriet omkring de strategiske drøftelser om samarbejder og fusioner.

For at skabe grundlaget for en bedre dialog bør kommunikationen fra Undervisningsministeriet til bestyrelserne om mål og rammer for fusioner og institutionsstrukturen være klarere end i dag. Dialogen har afgørende betydning for bestyrelsernes motivation og muligheder for at agere i et helhedsperspektiv. Det er i den sammenhæng vigtigt, at ministeriet er tydelig i sin udmelding af, hvilken udvikling af institutionsstrukturen, undervisningsministeren vurderer, der bedst understøtter de politiske målsætninger, herunder hvordan prioriteringen er af de modeller for skoler, der etableres ved fusion.

Undervisningsministeriet har desuden en vigtig rolle i forhold til at udarbejde værktøjer og veldokumenterede analyser, der kan hjælpe skolerne i at træffe det valg, der sikrer et varieret uddannelsesudbud og en effektiviseret institutionsdrift i lokalområdet. Konkret foreslår bestyrelsesforeningerne:

- At ministeriet udarbejder beslutningsunderstøttende materiale herunder også fælles elevprognoser, der kan anvendes af både bestyrelser og ministerium som strategisk værktøj.
- At ministeriet påser, at fusionsstrategier indeholder konkrete planer for realisering af gevinster, så der er fokus på og sandsynlighed for, at fusionerne vil føre til de forventede effekter.
- At ministeriet mere systematisk opsamler erfaringer med effekten af fusioner og understøtter udveksling af best practice.
- At der etableres en taskforce af medarbejdere i ministeriet og ledere i sektoren med erfaringer fra fusioner, der kan bidrage med faglig bistand i forbindelse med fusionsbeslutninger.

Undervisningsministeriet i en aktiv rolle

Samtidig er der behov for, at Undervisningsministeriet påtager sig en aktiv rolle i forhold til fusionsbeslutninger udover den nuværende efterfølgende godkendelse af bestyrelsernes fusionsbeslutninger, så det sikres, at overordnede hensyn i institutionsstrukturen varetages.

Ministeriet har et ansvar i forhold til at sikre, at fusioner ikke lader enkeltinstitutioner tilbage, som ingen ønsker at fusionere med, og hvor den fortsatte drift og forsyning af uddannelse vil skulle sikres gennem særskilte tilskud. Konkret kan det betyde, at ministeriet er nødt til at sige nej til fusioner, hvis de udelukker, at de øvrige ungdomsuddannelsesinstitutioner i et område med svagt søgningsmæssigt grundlag gennem fusion kan få en faglig og økonomisk bæredygtig størrelse.

Ministeriet har også et ansvar i forhold til at sikre, at fusioner ikke fører til færre valgmuligheder for de unge, nedlæggelse af uddannelsessteder og for at sikre, at bestyrelserne har været igennem en proces, der sandsynliggør, at fusion er den bedste metode til opnåelse af de uddannelsespolitiske målsætninger, og at der er en realistisk plan for realisering af gevinsterne ved fusionen.

Endelig har ministeriet et ansvar i forhold til at tydeliggøre bestyrelsens rolle og ansvar i forbindelse med strategisk afsøgning af, hvordan den enkelte institution bedst får løst sine opgaver. Det betyder, at ministeriet i nogle sammenhæng må indlede en dialog og afkræve en strategi af bestyrelser for institutioner, der står over for strategiske udfordringer, der har ført til eller kan føre til manglende faglig og økonomisk bæredygtighed.

Konkret foreslår bestyrelsesforeningerne, at:

- Der i forbindelse med godkendelsesproceduren udarbejdes et procedurekrav om større inddragelse af omkringliggende institutioner i beslutningsprocessen omkring fusioner.
- Der formuleres mere præcise krav til, hvad en fusionsansøgning skal indeholde af begrundelse og fremadrettet planlægning, herunder at der i en vejledning formuleres illustrative eksempler.
- At ministeriet proaktivt identificerer og indleder en dialog med bestyrelserne for institutioner med strategiske udfordringer ud fra nøgletal (produktivitet, befolkningsudvikling, udvikling i søgning, økonomiske og uddannelsesmæssige resultater m.v.).

Anvendelsen af incitament

I det omfang en bestemt udvikling af institutionsstrukturen ønskes fremmet gennem incitament, anbefales det, at der anvendes incitament, der giver bestyrelserne et stort handlerum.

Derudover bør incitament, der fastfryser institutionsstrukturen, anvendes med varsomhed, da de let bliver en sovepude og barriere for nødvendige tilpasninger i institutionsstrukturen. Det bør i den sammenhæng nøje overvejes, hvordan ressourcer kan kanaliseres til udvikling af uddannelsesudbuddet i et område frem for, at ressourcer kanaliseres hen til institutioner, hvor de unge måske ikke ønsker at gå eller hen til institutioner, der på grund af dårlig kvalitet og ledelse leverer dårlige resultater. Omvendt bør systemet være indrettet, så også små institutioner med en klar strategi og stærk indsats kan fungere på et fagligt og økonomisk bæredygtigt grundlag.

2. Indledning og baggrund

I starten af 1990'erne blev erhvervsskolerne selvejende institutioner. Med kommunalreformen blev voksenuddannelsescentre, gymnasier og hf-centre samt social- og sundhedsskoler også selvejende institutioner. I dag udbydes alle ungdomsuddannelser på selvejende institutioner med taxameterfinansiering.

Formålet med at samle alle ungdomsuddannelserne i staten var at sikre bedre sammenhæng i ungdomsuddannelserne og sikre gode og tilgængelige uddannelses tilbud. Begrundelsen var blandt andet, at det gav mulighed for ensartede styrings- og rammevilkår, som muliggør et mere vidtgående samarbejde mellem de enkelte institutionsformer, når faglige og lokale forhold taler til fordel herfor.

Samtidig blev der i lovgivningen åbnet op for, at institutionerne kunne udbyde uddannelser og fusionere på tværs af institutionstyper. Gymnasier kan fusionere med erhvervsskoler og udbyde erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser. Erhvervsskoler kan fusionere med gymnasier og voksenuddannelsescentre og udbyde almengymnasiale uddannelse og almen voksenuddannelse. Mulighederne for de enkelte selvejende institutioner er utallige. Det betyder, at det lokalt er muligt at finde netop de løsninger, der matcher de faglige og lokale forhold.

De muligheder er allerede blevet udnyttet flere steder i landet. I Struer er en erhvervsskole blevet en del af et alment gymnasium. I Ishøj er et alment gymnasium blevet en del af en erhvervsskole. Flere steder i landet er voksenuddannelsescentre fusioneret med handelsskoler. Og flere fusioner er på vej – både på tværs af institutionstyper og mellem institutioner, der ”ligner hinanden”. Fusioner der som udgangspunkt besluttet af de enkelte institutioners bestyrelser med udgangspunkt i lokale forhold.

Institutionsstrukturen ændrer sig derved hele tiden. Men det er ændringer, der ikke sker i et ”jomfrueligt” institutionslandskab. Den institutionsstruktur vi kender i dag, er et resultat af den historiske udvikling, hvor der er sket en lang række fusioner, og hvor de forskellige strukturer fra før kommunalreformen i vidt omfang er videreført. Gymnasier, voksenuddannelsescentre og social- og sundhedsskoler er blevet selvejende institutioner i den struktur og med de uddannelser, de havde før. Erhvervsskoler og de mange fusioner, der er sket i sektoren, udgør fortsat en væsentlig del af institutionslandskabet.

En række indsatser er igangsat for at realisere regeringens uddannelsespolitiske målsætninger. Parallelt hermed er der imidlertid grundlag for at overveje, hvorvidt der også i forhold til institutionsstrukturen er noget, der kan gøres for at fremme de uddannelsespolitiske målsætninger. Formålet med at lave en strategi for fremtidens institutionsstruktur har derfor været at overveje følgende spørgsmål:

- Hvordan fungerer institutionsstrukturen?
- Har den historiske udvikling ført til en institutionsstruktur, der fungerer optimalt i forhold til de uddannelsespolitiske målsætninger og de opgaver, som institutionerne står over for?
- Sker de løbende ændringer af institutionsstrukturen på en hensigtsmæssig måde i forhold til at sikre en institutionsstruktur, der som helhed er velfungerende?

Denne rapport afrapporterer den proces og de resultater, som bestyrelsesforeningerne for erhvervsskolerne, gymnasierne, voksenuddannelsescentrene og social- og sundhedsskolerne i samarbejde med lederforeningerne og Undervisningsministeriet er nået frem til.

Rapportens disposition

Rapporten er disponeret i tre dele.

I kapitel 3 beskrives strukturen i den nuværende institutionsstruktur i forhold til tilgang, gennemførelse, kvalitet, størrelse, geografisk tilgængelighed og effektivitet.

I kapitel 4 beskrives dynamikken i institutionsstrukturen. Hvordan finder ændringer i institutionsstrukturen sted i forbindelse med beslutninger om udbud og fusioner, hvad er erfaringerne med fusioner, og hvilke incitamenter og styringsredskaber anvendes.

I kapitel 5 kommer bestyrelsesforeningerne med deres bud på de væsentligste udfordringer for institutionsstrukturen og foreningernes fremadrettede anbefalinger og fokuspunkter for institutionsstrukturen og ministeriets rolle og styring.

2.1. Projektet og processen omkring projektet

Bestyrelsesforeningerne for gymnasierne, sosu-skolerne, erhvervsskolerne og voksenuddannelsescentrene holdt i maj 2008 møde med undervisningsministeren, hvor de spurgte til ministerens planer for institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet. Var der en masterplan for institutionsstrukturen? Svaret var nej, og undervisningsministeren inviterede bestyrelsesforeningerne til at give deres bud på den fremtidige institutionsstruktur.

På den baggrund igangsatte bestyrelsesforeningerne i samarbejde med lederforeningerne og Undervisningsministeriet et arbejde med at analysere den ønskede udvikling af institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet. Resultatet er ikke en masterplan, men derimod en sammenfatning af de vigtigste resultater og konklusioner fra processen, som bestyrelsesforeningerne er enige om.

Strategiprocessen har bygget på, at det er bestyrelsesforeningerne, der har været hovedejere af processen, da det er bestyrelsesforeningerne, som har taget initiativet til arbejdet, og fordi den strategiske udvikling af institutionsstrukturen er et bestyrelsesanliggende. Lederforeningerne har deltaget i og bidraget til arbejdet med den viden og de perspektiver, som ansvaret for den daglige ledelse giver. Undervisningsministeriets rolle har været at facilitere processen, fungere som sekretariat og sikre udarbejdelsen af efterspurgte analyser.

Udgangspunktet har været spørgsmålet om, i hvilken institutionsstruktur de uddannelsespolitiske målsætninger bedst realiseres i forhold til de unge/de uddannelsessøgende og arbejdsmarkedet/aftagerne? Det har været aftalt, at spørgsmålet skulle analyseres nærmere i en åben og dialogbaseret proces.

Fokus har været på ungdomsuddannelserne og den funktion, ungdomsuddannelsesinstitutionerne har som lokale skoler, der sikrer et tilbud til de unge, som har afsluttet folkeskolen. Flere af ungdomsuddannelsesinstitutionerne har også andre funktioner. Eksempelvist har voksenuddannelsescentrene en væsentlig opgave i forhold til almen og forberedende voksenuddannelse, og en række erhvervsskoler udbyder arbejdsmarkedsuddannelser og fungerer udover som lokal skole også som brancheskole og

regional skole. Fokus i dette arbejde har imidlertid været de unge, mens den arbejdsmarkedspolitiske dimension og hensynet til efteruddannelse af den voksne befolkning har haft mindre fokus. Institutioner og uddannelser uden for det regulerede område som f.eks. private gymnasier og International Baccalaureate har heller ikke været behandlet.

Processen for strategiarbejdet har været:

- November 2008. 1. møde. Foreningerne udarbejder notater om, hvilke udfordringer de ser i forhold til institutionsstrukturen.
- December 2008. 2. møde. Udfordringer og analysetemaer drøftes.
- Marts 2009. Seminar. Der afholdes seminar, hvor fire forskere fremlægger forskningsresultater på ungdomsuddannelsesområdet.
- April 2009. Seminar. Der afholdes seminar med inspiration fra fremtidsforsker, innovationsforsker og Coop Danmark.
- Juni 2009. Lederforum. 24 ledere og bestyrelsesmedlemmer udvikler over en dag en række konkrete ideer til, hvordan fremtidens ungdomsuddannelsesinstitution ser ud.
- Oktober 2009. 3. møde. Møde om resultaterne af de eksterne analyser.
- November 2009 4. og 5. møde. Drøftelse af mulige konklusioner og rapportudkast.
- December 2009 6. møde. Møde om den endelige rapport.

2.2. Uddannelsespolitiske målsætninger

Arbejdet med at udvikle en strategi for fremtidens institutionsstruktur har taget udgangspunkt i regeringens uddannelsespolitiske målsætninger for ungdomsuddannelsesområdet.

Den overordnede politiske målsætning for ungdomsuddannelsesområdet er, at 95 procent af en ungdomsårgang i 2015 skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Denne målsætning står imidlertid ikke alene. Flere andre politiske målsætninger både understøtter og udbreder 95 procent - målsætningen, samtidig med at de sætter mål for andre politiske prioriteringer på ungdomsuddannelsesområdet.

De politiske målsætninger for ungdomsuddannelsesområdet er:

Uddannelse til flere

Flere skal have en ungdomsuddannelse. Det kræver, at flere går i gang med og gennemfører en ungdomsuddannelse. Mange faktorer spiller ind i forhold til at opnå en høj gennemførelse. Faktorer som de unges faglige forudsætninger og deres sociale forhold og baggrund har stor betydning for gennemførelsen. Derudover skal uddannelsesudbuddet matche de unges ønsker og interesser.

Denne målsætning hænger tæt sammen med den næste målsætning, da uddannelser af høj kvalitet er en forudsætning for, at unge søger ind på uddannelserne, og for at de gennemfører de uddannelser, de er gået i gang med. Derudover hænger målsætningen også tæt sammen med målsætningen om geografisk tilgængelighed. 95 procent - målsætningen skal udover at sikre uddannelse til alle samtidig bidrage til at realisere regeringens uddannelsespolitiske målsætning om, at 50 procent af en ungdomsårgang i 2015 skal have en videregående uddannelse.

Høj faglig kvalitet i uddannelserne

Uddannelserne skal matche de krav, der stilles til uddannelse i det 21. århundrede, så de unge klarer sig godt i videre uddannelse og på arbejdsmarkedet. Derfor skal kvaliteten i uddannelserne være i top.

Kvalitet i uddannelserne handler først og fremmest om at sikre et højt fagligt niveau i undervisningen, så de unge, der gennemfører en uddannelse, har de bedste forudsætninger for at møde de forventninger og krav, der er til dem både i videre uddannelse og på arbejdsmarkedet. Det kræver fagligt bæredygtige uddannelsesinstitutioner.

Kvalitet handler også om at sikre relevansen af uddannelsessystemet i forhold til de samfundsmæssige behov. Det betyder, at udbuddet af ungdomsuddannelser skal svare til de unges efterspørgsel efter uddannelse, og til arbejdsmarkedets efterspørgsel efter arbejdskraft.

Endelig er kvalitet nødvendig i forhold til at tiltrække og fastholde unge, ligesom det er vigtigt, at der er sammenhæng i de tilbud, de unge præsenteres for. I gymnasireformen og strukturreformen har det været en uddannelsespolitisk målsætning at sikre bedre sammenhæng mellem ungdomsuddannelserne. Der skal være sammenhæng ungdomsuddannelserne imellem, og der skal være sammenhæng i uddannelsessystemet som helhed. Det skal være muligt at skifte ungdomsuddannelse uden at skulle starte helt forfra, og der skal være sammenhæng mellem grundskole og ungdomsuddannelse og mellem ungdomsuddannelse og videregående uddannelse, for at sikre at overgangen mellem uddannelserne er så naturlig som muligt, så ingen bliver tabt på gulvet, og flere opnår en kompetencegivende uddannelse. Samtidig er det fortsat en vigtig målsætning at sikre en selvstændig faglig profil for uddannelserne.

Geografisk tilgængelighed til et bredt og varieret uddannelsesudbud

Det er et selvstændigt mål, at alle unge som udgangspunkt skal kunne starte på en ungdomsuddannelse uden at være tvunget til at flytte hjemmefra. På erhvervsuddannelserne har en del hovedforløb dog en så specialiseret karakter, at de kun udbydes få steder i landet, og derfor forventes en vis mobilitet blandt de unge senere i uddannelsesforløbet.

At alle unge skal kunne påbegynde og så vidt muligt gennemføre en uddannelse, der hvor de bor, anses som et vigtigt mål i forhold til at realisere 95 procent - målsætningen. Der lægges derfor stor vægt på at opretholde et bredt og varieret uddannelsesudbud for unge i alle regioner.

Samtidig er det et regionalpolitisk ønske, at ungdomsuddannelse er tilgængeligt for unge i alle dele af landet, og at der fortsat er uddannelsessteder i udkantsområderne.

Udviklingsorienterede og effektive uddannelsesinstitutioner

Ungdomsuddannelsesinstitutionerne skal være velfungerende, effektive og udviklingsorienterede. De skal være i stand til at reagere hurtigt og smidigt i forhold til generelle samfundsmæssige og politiske krav samt krav fra aftagere og andre interessenter. Institutionerne skal være økonomisk bæredygtige, men i et samfund, som er i konstant udvikling, er det også vigtigt, at uddannelsesinstitutionerne løbende effektiviserer, så ressourcerne anvendes til bedre uddannelser.

Taxametersystemet og selvejte bidrager til at realisere denne målsætning ved at indeholde incitamenter til effektiv institutionsdrift og optimal ressourceanvendelse i forhold til lokale behov og muligheder.

3. Institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet

Institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet er den samlede kombination af institutioner, uddannelser, udbud og geografiske uddannelsessteder.

Institutionsstrukturen skal understøtte uddannelsesinstitutionernes kerneopgave ved at sikre, at unge i alle dele af landet har adgang til ungdomsuddannelser, som tilgodeser de unges forskellige uddannelsesønsker og forudsætninger.

Institutionsstrukturen har betydning, idet den er med til at fastlægge de unges valgmuligheder og gennemførelse. Det er samtidig den struktur, som institutionerne fungerer i, hvorfor den har betydning for både kvalitet og effektivitet.

Ungdomsuddannelserne

Ungdomsuddannelserne består af de studieforberedende gymnasiale uddannelser (stx, hf, hhx og htx) og de erhvervsfaglige uddannelser (inkl. social- og sundhedsuddannelsen), som er målrettet arbejdsmarkedet, men som også kan give adgang til fortsat uddannelse.

I 2008 var tilgangen til de erhvervsfaglige uddannelser 56.717 elever, og tilgangen til de gymnasiale uddannelser var 45.875 elever. Sammenlagt var 124.069 elever i gang med en erhvervsfaglig uddannelse og 118.666 elever var i gang med en gymnasial uddannelse. Heraf var 82.963 elever i gang med en almen-gymnasial uddannelse (stx og hf) og 35.703 elever var i gang med en erhvervs-gymnasial (hhx og htx). På de erhvervsfaglige uddannelser var 44.060 elever i gang med et grundforløb, og 80.009 elever var i gang med et hovedforløb.

På de almengymnasiale uddannelser fuldførte 23.589 elever i 2008, hvilket svarer til en gennemførelse på 84 procent, hvor der på de erhvervs-gymnasiale uddannelser var 9.785 elever som fuldførte i 2008, hvilket svarer til en gennemførelse på 77 procent. På de erhvervsfaglige uddannelser fuldførte 29.500 elever i 2008, hvilket svarer til en gennemførelse 48 procent.

Institutionstyper

Ungdomsuddannelserne udbydes af erhvervsskoler, gymnasier og hf-centre, voksenuddannelsescentre og social- og sundhedsskoler. Stx udbydes fortrinsvist af almene gymnasier. Hf udbydes fortrinsvist af almene gymnasier, hf-centre og voksenuddannelsescentre. Htx udbydes af tekniske skoler eller kombinationsskoler og hhx af handelsskoler eller kombinationsskoler. Fælles for de gymnasiale uddannelser er, at de med gymnasireformen fra 2005 bygger på en fælles konstruktion med ½ års grundforløb og et studieretningsforløb på 2½ år, men fortsat er skarpt adskilte rent organisatorisk og har hver deres selvstændige profil.

Den teoretiske del af erhvervsuddannelserne foregår på social- og sundhedsskoler og erhvervsskoler dvs. tekniske skoler, handelsskoler, kombinationsskoler og landbrugsskoler. Der findes i dag 109 erhvervsuddannelser med 326 trin eller specialer.

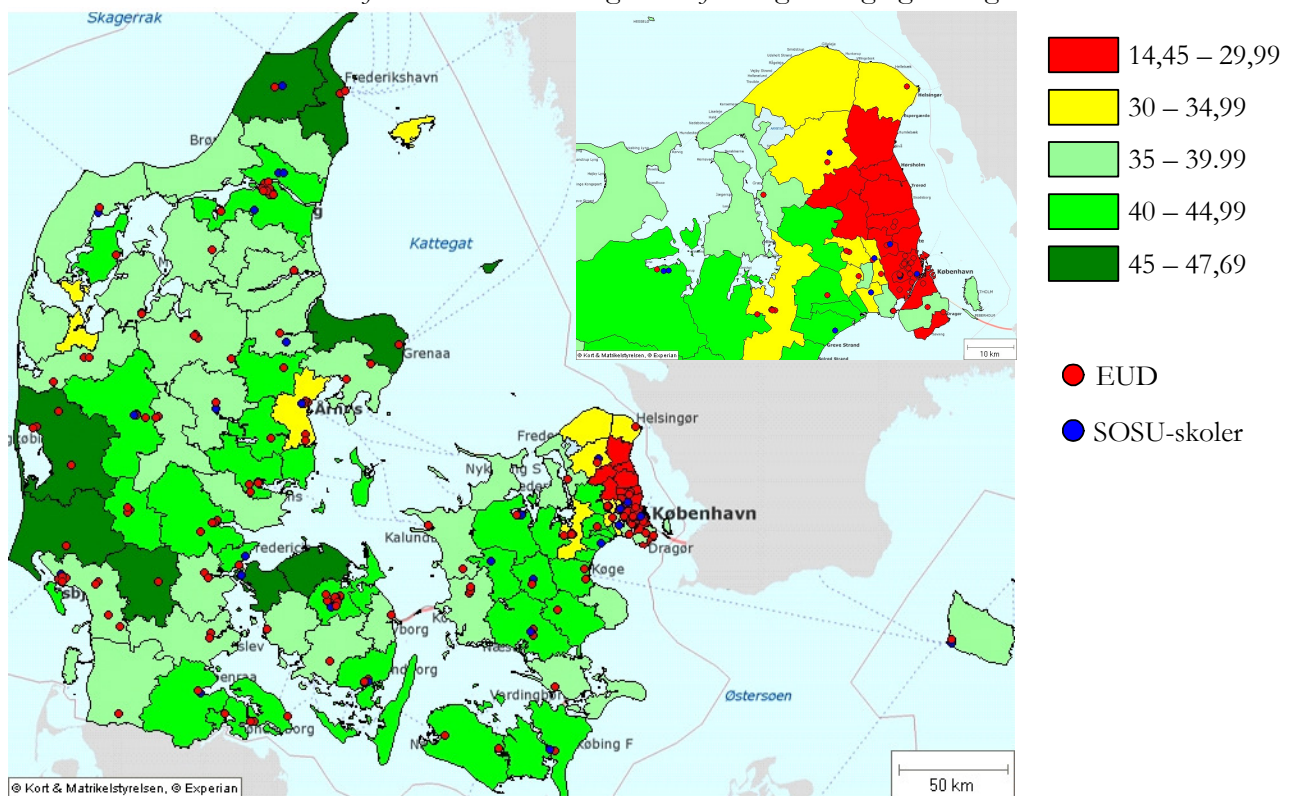
Erhvervsuddannelserne udbydes på en eller flere af de i alt 115 institutioner (fordelt på kombinations-skoler, handelsskoler, tekniske skoler, landbrugsskoler, social- og sundhedsskoler og AMU-centre). De gymnasiale uddannelser udbydes af 244 institutioner, hvoraf i alt 146 skoler udbyder stx og/eller hf, 60 udbyder hhx og 38 erhvervsskoler udbyder htx.

3.1. Tilgang og gennemførelse

Der er stor geografisk forskel på, hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der får en ungdomsuddannelse.

På nedenstående kort vises en fremskrivning af, hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der i 2007 afslutter 9. klasse, der forventes at gennemføre enten en gymnasial eller en erhvervsfaglig uddannelse 25 år efter. Tallene er i procent. Derudover fremgår placeringen af ungdomsuddannelsesinstitutioner og – afdelinger med udbud af de pågældende uddannelser.

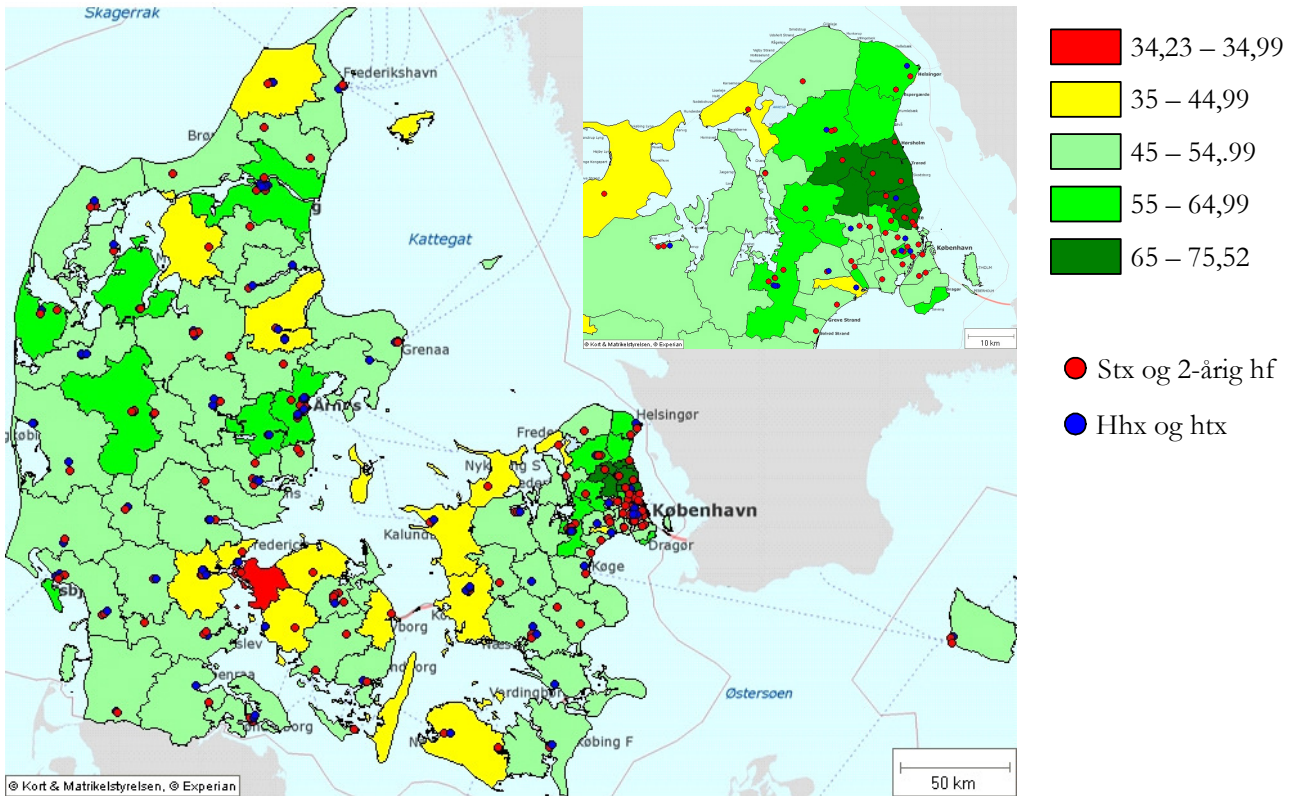
Kort 1. Institutioner med udbud af erhvervsuddannelser og andel af en ungdomsårgang, der tager en erhvervsuddannelse



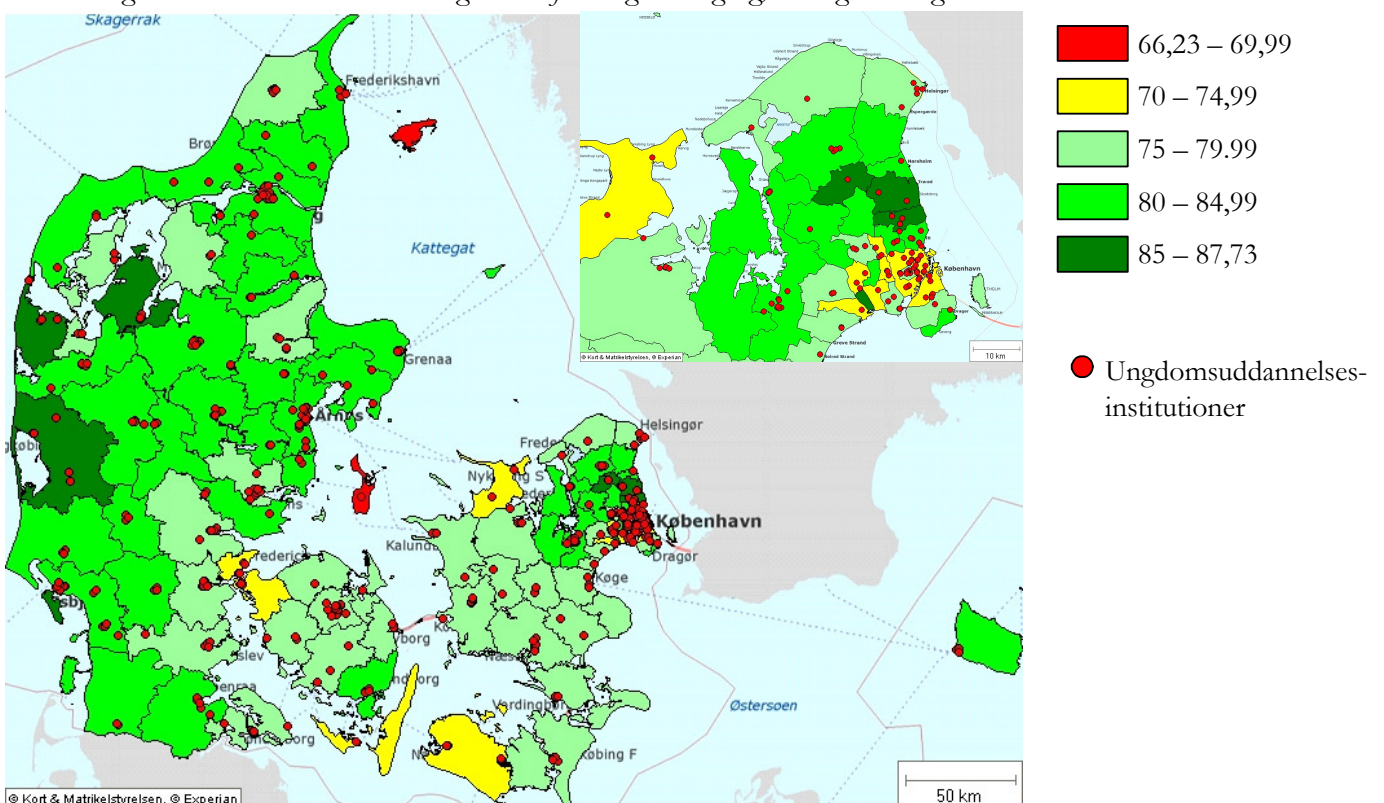
Kort 1 og 2 viser, at en større andel af unge i Vestjylland får en erhvervsfaglig uddannelse, hvor de unge nord for København oftest får en gymnasial uddannelse. Af kort 3 fremgår det, at de områder i landet, hvor den samlede andel af en 9. klasses ungdomsårgang fra 2007, der forventes at have gennemført mindst en ungdomsuddannelse i år 2032, er størst, ligeledes skal findes i Vestjylland og nord for København.

Kortene indikerer desuden, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem, hvor der er udbud af ungdomsuddannelser, og hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der tager en ungdomsuddannelse. Omvendt vil det oftest være i de områder, hvor der er stor søgning til ungdomsuddannelserne, at der er stor aktivitet og dermed grundlag for flere eller større ungdomsuddannelsesinstitutioner.

Kort 2. Gymnasier og andel af en ungdomsårgang, der tager en gymnasial uddannelse



Kort 3. Ungdomsuddannelsesinstitutioner og andel af en ungdomsårgang, der tager en ungdomsuddannelse.



Frafald

Anvendt KommunalForskning (AKF) har foretaget en analyse, hvor de har sammenlignet institutionernes resultater. I undersøgelsen af uddannelsesinstitutionernes resultater ses på, hvor gode de er til at fastholde eleverne i det påbegyndte uddannelsesforløb, når der tages højde for elevsammensætningen. På den baggrund ses nærmere på, om uddannelsesinstitutionens størrelse, geografiske beliggenhed og elevernes afstand til uddannelsesstedet spiller en rolle for resultaterne.

Undersøgelsens resultater viser, at der kun kan påvises få og svage sammenhænge mellem de undersøgte ydre karakteristika ved uddannelsesinstitutionerne og resultaterne i forhold til fastholdelse. Resultaterne tyder snarere på, at det er forhold på uddannelsesinstitutionerne i form af ledelse, undervisnings-tilrettelæggelse, pædagogik og strategier over for fastholdelse, der spiller en rolle.

I rapporten konkluderes følgende:

- Der er ikke tegn på systematiske forskelle på ungdomsuddannelsesinstitutionernes resultater i forhold til deres størrelse.
- For de erhvervsfaglige uddannelser er der ikke signifikant forskel på skolernes resultater i forhold til deres størrelse. Der er en stor spredning i institutionernes resultater blandt små, mellemstore og store skoler.
- Der er ikke signifikant forskel på skolernes resultater i forhold til, hvorvidt de er kombinationsskoler, tekniske skoler eller handelsskoler. En kombinationsskole kan have gode resultater på de tekniske uddannelser samtidigt med, at skolen har dårlige resultater på de merkantile erhvervsuddannelser. I gennemsnit har kombinationsskoler en højere afbrydelsesprocent, men forskellene er relativt små, og forskellen er ikke signifikant, når der tages højde for elevsammensætningen.
- Erhvervsskolernes geografiske beliggenhed - defineret ved forskellige typer af kommuner (f.eks. udkantskommuner, universitetskommuner, kommuner med lav andel af ungdomsårgang, der tager en uddannelse m.v.) – har ikke betydning for deres resultater målt ved elevernes gennemførelse. Der er i alle typer af kommuner skoler, som klarer sig bedre end forventet og skoler, som klarer sig dårligere end forventet.
- For gymnasieskolerne er der en tendens til en lidt højere (korrigeret) afbrydelsesprocent for institutioner i universitetsnære og uddannelsessvage kommuner og for institutioner med forholdsvis mange elever bosat i andre kommuner. Udkantskommuner har til gengæld en lidt lavere afbrydelsesprocent. Disse forskelle er dog med 1,5-2,5 procentpoint ikke store.
- Hvis der anvendes et alternativt mål for afbrydelse - hvor det tillades at bruge et år mere på uddannelsen end normalstudietiden, er forskellen mellem institutioner med mange, henholdsvis få elever fra andre kommuner, mindre og ikke længere statistisk sikker. Og den svage tendens der var til større afbrydelse for skoler i kommuner med mange pendlerelever forsvinder. Det kunne tyde på, at afstand til uddannelsesstedet hovedsageligt betyder, at disse skoler i højere grad end andre oplever, at eleverne afslutter uddannelsen lidt senere.

En undersøgelse af frafaldet på de gymnasiale uddannelser viser, at et tæt samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne har stor indflydelse på, hvor hurtigt de unge begynder i en ny uddannelse, men at der er stor forskel på, hvor gode uddannelsesinstitutionerne er til at samarbejde. Især de erhvervs-gymnasiale institutioner er gode til at hjælpe frafaldne videre til en erhvervsuddannelse. Det kan hænge sammen

med, at de to uddannelser ofte er placeret i samme hus. Der gøres mindst ud af direkte kontakt med nye studiesteder i hf. Undersøgelsen viser også, at elever som falder fra stx i højere grad - efter 15 måneder - starter i en hf end elever, der falder fra htx og især hhx. Endelig viser undersøgelsen, at htx er bedre til at hjælpe elever over i hf end hhx.

3.2. Faglig kvalitet

Kvalitet er et mangesidet begreb, der kan måles og defineres på flere forskellige måder. En bred forståelse af kvalitet er, i hvilken grad interessenterne får tilfredsstillende deres forventninger. En mere snæver forståelse af kvalitet i uddannelserne med fokus på den faglige kvalitet fremgår af ressourceregnskabsmodellen. Her er fastsat to resultatindikatorer for faglig kvalitet i uddannelserne: Eksamensresultater og brugertilfredshed. Derudover måles kvalitet i ressourceregnskab også via inputfaktorer: Elev/lærer-ratioen, lærernes arbejdstid og lærernes kompetencer.

I ministeriets kvalitetstilsyn anvendes seks kvalitetsindikatorer:

- Prøve- og eksamensresultater
- Fuldførelsesfrekvenser
- Fuldførelsestider
- Frafaldstidspunkter
- Overgangsfrekvens til anden uddannelse
- Overgangsfrekvens til beskæftigelse.

I det følgende er valgt at belyse kvalitet ud fra indikatorerne eksamensresultater og elev/lærer-ration.

Eksamensresultater

Institutionernes eksamensresultater er en indikator for den faglige kvalitet.

AKF har analyseret skolernes eksamensresultater korrigeret for faktorer som elevsammensætningen herunder elevernes sociale baggrund og en række eksterne forhold for at isolere, hvilke del af eksamensresultater der kan henføres til skolernes indsats.

De korrigerede resultater viser, at eksamenskvoteienterne er en smule lavere i de større institutioner, men forskellen er ikke bemærkelsesværdigt stor. Det er særligt på institutioner, som udbyder htx og hhx, at resultaterne er bedre for de små institutioner end for de større.

Hvis man sammenligner de forskellige typer af uddannelsesinstitutioner, klarer institutioner som udbyder hhx, htx, og studenterkurser sig bedre end forventet, hvilket indikerer, at disse institutioner yder en betydelig større indsats for at højne den faglige kvalitet end gennemsnittet. Institutioner, der udbyder hf klarer sig dårligere end forventet, hvilket dog i høj grad skyldes elevsammensætningen, mens kun en mindre del kan tilskrives institutionernes manglende indsats. Endelig viser analysen, at de institutioner, som udbyder stx, har et højere gennemsnit end de andre institutioner. Dette er dog fuldt ud forventet på grund af elevernes sociale baggrund, og det viser sig, at den indsats som gymnasierne yder, for at eleverne klarer sig godt til eksamen svarer til gennemsnittet og dermed ikke skiller sig ud, som tilfældet er med institutioner med udbud af htx og hhx.

Elev/lærer-ratio

De forskellige institutionstypers elev/lærer-ratio er vist i tabel 1. Elev/lærer-ratioen kan bruges om indikator for, hvor mange ressourcer der anvendes på lærere pr. elev på de forskellige institutionstyper. Af tabellen fremgår det, at handelsskoler er den institutionstype, som har flest elever pr. lærer. På handelsskolerne er der 9,3 elever pr. lærer. Dernæst kommer de store almene gymnasier med 8,6 elever pr. lærer. Denne ratio mindskes i takt med, at størrelsen på gymnasiet bliver mindre, og på gymnasier med under 500 årselever er der 7,4 elever pr. lærer. På de tekniske skoler er der 6,4 elever pr. lærer. De institutioner, som anvender flest ressourcer på lærere pr. elev er AMU-centrene og landbrugsskolerne.

Tabel 1. Elev/lærer-ratio

Institutionstype		2006	2007	2008
Handelsskoler		9,4	9,4	9,3
Tekniske skoler		6,3	6,3	6,4
AMU-centre		3,8	3,7	4,5
Landbrugsskoler		4,9	6,1	5,6
Kombinationsskoler		6,6	-	6,9
SOSU-skoler		-	6,3	6,3
VUC		-	6,4	6,7
Almene gymnasier	0-499 årselever	-	7,4	7,4
	500-749 årselever	-	8,3	8,1
	750-	-	8,7	8,6

En mulig forklaring på sammenhængen mellem institutionstype og elev/lærer-ratio kan være forskelle i de økonomiske vilkår for uddannelserne, og kompleksiteten i de uddannelser der udbydes, hvor de uddannelsesinstitutioner som udbyder tekniske erhvervsuddannelser kræver flere undervisere i forhold til antal årselever, end uddannelsesinstitutioner med de merkantile og almen gymnasiale uddannelser.

3.3. Geografisk tilgængelighed

Den geografiske tilgængelighed af ungdomsuddannelser er bestemt af antallet af ungdomsuddannelsesinstitutioner, hvor mange afdelinger/aktivitetssteder, hvilke uddannelser der udbydes på de enkelte afdelinger/aktivitetssteder samt, hvor mange fag/valgfag/ studieretninger der er på det enkelte aktivitetssted.

Antallet af institutioner

Der er generelt blevet færre ungdomsuddannelsesinstitutioner i perioden fra 2003 til 2009. Der er blevet færre erhvervsskoler, men til gengæld er der blevet flere social- og sundhedsskoler. Samtidig er der blevet etableret enkelte nye gymnasier. Fusioner er årsagen til faldet i antallet af institutioner. Der sker typisk fire fusioner om året. De forskellige institutionstyper og deres udbud fremgår af nedenstående skema.

Tabel 2. Antal og typer af ungdomsuddannelsesinstitutioner (eksklusiv private gymnasier)

Institutionstype	Udbud af ungdomsuddannelser	Antal uddannelsesinstitutioner							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Almene gymnasier	Stx og/eller hf	125	125	126	127	126	126	126	
VUC	Hf					27	26	24	
SOSU-skoler	SOSU og PAU	15	15	19	20	18	18	18	
Erhvervsskoler	Kombinationsskoler	Htx, hhx og EUD	12	14	15	16	16	15	16
	Tekniske skoler	Htx og teknisk EUD	32	28	27	26	26	24	23
	Handelsskoler	Hhx og merkantil EUD	39	38	33	31	31	30	28
	Landbrugsskoler		14	13	11	11	10	9	9
I alt		264	260	258	258	254	248	244	

Uni*C, Tal der taler 2007 og uvm.dk/regnskab

Antallet af afdelinger/aktivitetssteder

Der er stor forskel på institutionernes opbygning. Gennem fusioner er erhvervsskolerne generelt blevet store institutioner med stor geografisk udstrækning. Den enkelte institution har således typisk flere aktivitetssteder/afdelinger. Der findes ikke tal for ændringer i antallet af lokale aktivitetssteder, men de lokale aktivitetssteder er oftest bevaret ved sammenlægninger.

Tilsvarende er der i amternes tid sket en række fusioner af voksenuddannelsescentre og social- og sundhedsskoler. Flere steder i landet er der derfor voksenuddannelsescentre og SOSU-skoler med flere afdelinger.

Denne udvikling har ikke på samme måde udfoldet sig på de almene gymnasier. De består derfor stadig af en samlet hovedinstitution uden afdelinger og udbudssteder på forskellige geografiske lokaliteter, dog med undtagelse af Midtsjællands Gymnasieskoler, der har afdelinger i Haslev og Ringsted.

Udbud

Der er stor forskel på, hvor mange steder i landet de forskellige ungdomsuddannelser udbydes. Stx udbydes på almene gymnasier 126 steder i landet. Dertil kommer et antal private gymnasier. HF udbydes 95 steder i landet.

De erhvervsgymnasiale uddannelser udbydes færre steder. Hhx udbydes 59 steder og htx 47 steder. Erhvervsskoler kan have flere udbud.

Indgangene til erhvervsuddannelserne udbydes mellem 13 og 55 steder. Erhvervsskolerne kan udover at have flere afdelinger, hvor uddannelsen udbydes, udlægge uddannelsen til andre institutioner.

Hvor mange udbudssteder, der er for den enkelte uddannelse, afhænger af, hvor stor tilgangen er til uddannelsen. Omvendt kan nye udbudssteder medføre en øget tilgang.

Der er forskelle i bestanden af elever på den enkelte uddannelse pr. institution, dvs. hvor store de faglige miljøer er på det enkelte uddannelsesudbud. På stx var bestanden i 2005 i gennemsnit 443 pr. institution, på hhx var bestanden i gennemsnit 507, mens den på htx var på 238 elever og hf 132 elever. Htx og hhx udbydes af erhvervsskoler, hvor der også er faglige miljøer omkring erhvervsuddannelserne. Hf

har langt de mindste miljøer, men udbydes til gengæld oftest på gymnasier. Der er imidlertid institutioner, hvor hf er hovedudbuddet.

Tabel 3: Aktivitetssteder og udbudsgodkendelser

Aktivitetssteder: hovedinstitutioner, afdelinger og institutioner med udlagt undervisning							Udbudsgodkendelser i alt
Gymnasiale uddannelser	Region Nordjylland	Region Midtjylland	Region Syd-danmark	Region Sjælland	Region Hovedstaden	I alt	
Stx	14	29	27	17	36	123	
Hf	12	19	27	20	19	97	
Hhx	8	18	15	9	10	60	
Htx	5	12	12	9	10	48	
Erhvervsuddannelser (indgange)							
Bil, fly og andre transportmidler	5	11	10	7	4	37	29
Bygge og anlæg	7	9	13	9	10	48	27
Bygnings- og brugerservice	2	2	3	5	6	18	20
Dyr, planter og natur	3	6	5	5	-	19	18
Krop og stil	2	3	4	4	2	15	14
Mad til mennesker	5	6	6	5	4	26	22
Medieproduktion	1	4	2	2	2	11	11
Merkantil	6	17	15	11	8	57	44
Produktion og udvikling	7	10	12	10	12	51	33
Strøm, styring & IT	4	11	11	10	9	45	33
Sundhed, omsorg og pædagogik	9	10	11	10	10	50	31
Transport og logistik	2	6	6	5	2	21	20

Kilde: ug.dk og uddannelsesadministration.dk

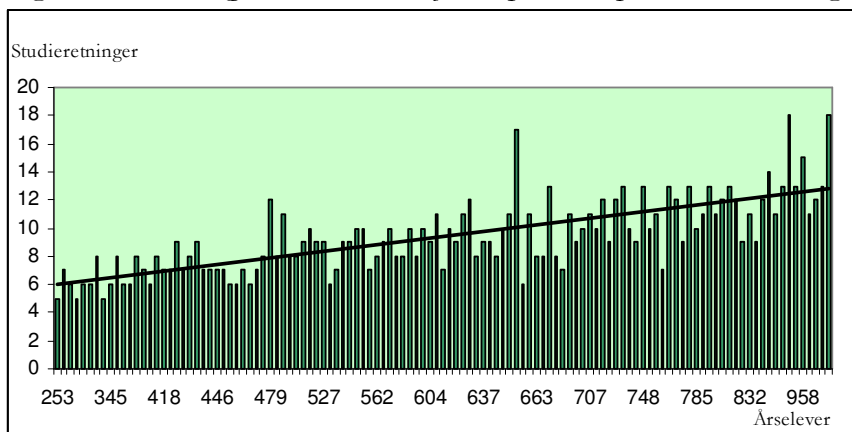
Bredde i udbuddet

UNI•C har undersøgt, hvor mange forskellige uddannelsesretninger der er blevet udbudt på de enkelte institutioner med gymnasiale uddannelser i 2008. Institutionerne vælger selv, hvor mange studieretninger de ønsker at oprette. I valget af hvor mange studieretninger en gymnasial uddannelsesinstitution ønsker at oprette, er der overordnet to overvejelser, der kan spille ind. På den ene side kan oprettelsen af mange forskellige studieretninger være et forsøg på at profilere sig i forsøget på at tiltrække elever. På den anden side er der udgifter forbundet med at oprette mange studieretninger på grund af ekstra udgifter til bl.a. undervisning, undervisningsfaciliteter og administration. Dette er således et område, hvor institutionerne har mulighed for selv at prioritere deres ressourcer.

Med disse tal kan det belyses, hvor store forskelle der er på elevernes valgmuligheder med hensyn til institutionens geografiske placering og størrelse.

Som det fremgår af figur 1, kan der være stor forskel på, hvor mange studieretninger, institutioner af samme størrelse opretter. Der er altså ikke nogen direkte sammenhæng mellem størrelse og antal oprettede studieretninger. Eksempelvis har to gymnasier med 650 og 652 elever valgt at oprette henholdsvis 17 og 6 studieretninger. Figuren viser dog en overordnet tendens til, at jo større institutionen er, jo flere studieretninger vælger den at oprette.

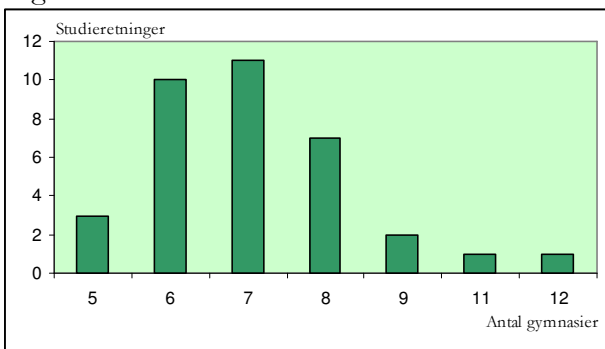
Figur 1. De almene gymnasiers størrelse fordelt på antal oprettede studieretninger



Kilde: UNIC

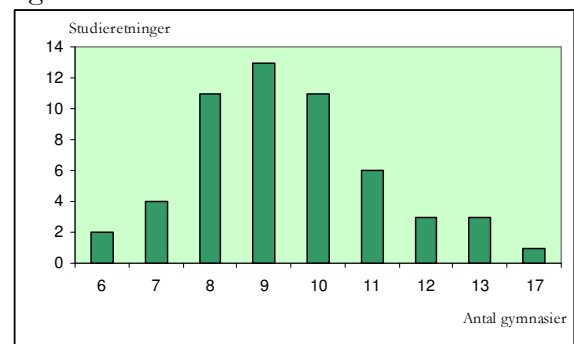
Figur 2, 3 og 4 viser, hvor mange studieretninger de almene gymnasier oprettede i studieåret 2008.

Figur 2. 0-500 årselever



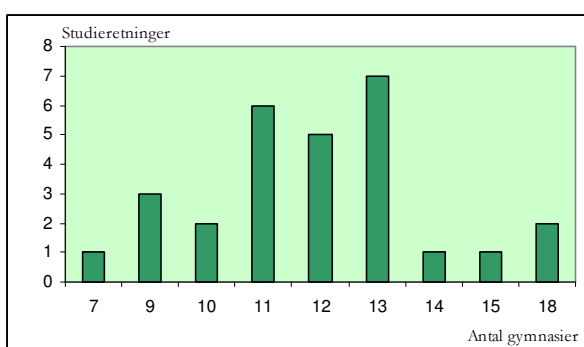
Kilde: UNIC

Figur 3. 500-749 årselever



Kilde: UNIC

Figur 4. 750- årselever



De små almene gymnasier med under 500 årselever har oprettet 5 - 12 studieretninger, de mellemstore gymnasier med 500-749 årselever har oprettet 6 - 17 studieretninger og de store gymnasier med over 750 årselever har oprettet 7 – 18 studieretninger. Dette underbygger tendensen fra figur 1. Der er stor spredning i, hvor mange studieretninger gymnasier af samme størrelse opretter, men med en overordnet sammenhæng mellem størrelse og antal oprettede studieretninger.

For at belyse hvor mange valgmuligheder unge i udkantsområder har i forhold til resten af landet, har Undervisningsministeriet undersøgt, hvor mange studieretninger der udbydes af institutioner i udkantsområder (defineret som områder med faldende befolkningsudvikling).

Hvis man sammenligner de fire gymnasiale uddannelser (stx, hf, hhx og htx), er det særligt hhx-eleverne i udkantsområder, som oplever færre valgmuligheder end i resten af landet. Hvor stx- og htx-eleverne i gennemsnit har en studieretning mindre på udkantsskolerne, har hhx-eleverne næsten to færre studieretninger at vælge mellem end deres medstuderende i andre dele af landet.

Derudover viser undersøgelsen, at de institutioner som både ligger i områder med faldende befolkningsudvikling og på grund af deres størrelse eller økonomi kan være særligt udsat for fremtidige problemer mht. økonomisk bæredygtighed, samtidig er blandt de institutioner, som har oprettet færrest studieretninger.

3.4. Udviklingsorientering og effektivitet

Ungdomsuddannelsesinstitutionernes økonomi

Tabel 4 Antal institutioner med under/overskud samt min-, maks- og gennemsnitsresultat i 2008

Institutionstype	Antal institutioner med overskud	Antal institutioner med underskud	Gennemsnitligt resultat	Resultat – minimum (mio. kr.)	Resultat maksimum (mio. kr.)	
Almene gymnasier	110	14	1,1	-3,1	4,9	
VUC	22	4	2,9	-3,8	19,9	
SOSU-skoler	17	1	2,9	-3,0	13,3	
Erhvervsskoler	Kombinationsskoler	11	4	1,8	-9,8	15,4
	Tekniske skoler	15	9	2,1	-11,8	22,1
	Handelsskoler	20	10	-0,5	-24,3	6,1
	Landbrugsskoler	5	4	-1,4	-5,9	3,1

Kilde: Sektorregnskaber, Institutionsstyrelsen, Undervisningsministeriet

Institutionernes størrelse og stordriftsfordele

TrendEduc har analyseret ungdomsuddannelsesinstitutionernes omkostninger. Analysen viser, at der er økonomiske stordriftsfordele for ungdomsuddannelsesinstitutionerne. Institutionernes enhedsomkostninger (elev/personaleratio, driftsudgifter pr. elev til ledelse, administration og markedsføring) falder i takt med et stigende antal årselever.

I forhold til at opnå de laveste enhedsomkostninger til ledelse, administration og markedsføring er den optimale størrelse for et gymnasium 800 årselever, 1500 årselever for en kombinationsskole, 1800 årselever for en handelsskole og 2000 årselever for en teknisk skole. Disse resultater er dog kun estimerer og er ikke signifikante. De store forskelle institutionstyperne imellem kan blandt andet forklares ved

uddannelsernes kompleksitet og ved institutionernes forskellige udseende med hensyn til antal afdelinger og udbudssteder.

Af skemaet fremgår, hvor store de forskellige institutionstyper i gennemsnit er ud fra antallet af årselever, årsværk og omsætning.

Tabel 5 De forskellige institutionstyper størrelse i gennemsnit i 2008.

Institutionstype		Årselever	Årsværk	Omsætning i mio. kr.
Almene gymnasier		605	75	46
VUC		672	100	63
SOSU-skoler		475	76	47
Erhvervsskoler	Kombinationsskoler	1.946	281	188
	Tekniske skoler	1.926	300	213
	Handelsskoler	1.563	167	110
	Landbrugsskoler	179	32	26

Kilde: Sektorregnskaber, Institutionsstyrelsen, Undervisningsministeriet

Tabellen viser, at der er stor forskel på de forskellige institutionstypers gennemsnitlige størrelse. Landbrugsskolerne er de mindste med i gennemsnit 179 årselever, 32 årsværk og en omsætning på 26 mio. kr. Kombinationskolerne og de tekniske skoler er de største med lidt over 1.900 årselever, omkring 300 årsværk og en omsætning på omkring 200 mio. kr.

Inden for de forskellige institutionstyper er der stor spredning. De mindste institutioner har mindre end 100 årselever. De største institutioner har over 5.000 årselever. Blandt de almene gymnasier havde det mindste 253 årselever og det største 1.068 årselever i 2008. Det mindste voksenuddannelsescenter havde 127 årselever og det største havde 2.154 årselever i 2008.

Især erhvervsskolernes størrelse afhænger meget af beliggenhed. De største skoler ligger i universitetsbyerne, de mellemstore skoler i de større provinsbyer og de mindre skoler i de mindre byer. Billedet af gymnasiernes størrelse er mere varieret. Der er både små, store og mellemstore gymnasier i universitetsbyerne, i de større provinsbyer og i de mindre byer. Generelt er gymnasierne mindre end erhvervsskolerne, fordi de kun udbyder stx og/eller hf samtidig med, at der er flere gymnasier end erhvervsskoler.

3.5. Delkonklusion: Den nuværende institutionsstruktur

Langt størstedelen af en ungdomsårgang påbegynder i dag en ungdomsuddannelse, men frafaldet på uddannelserne er for højt, især for erhvervsuddannelserne.

Der er stor geografisk forskel på, hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der får en ungdomsuddannelse.

De unges uddannelsesmuligheder afhænger af, hvor i landet de bor. De almene gymnasiale uddannelser udbydes bredt, og der er således i de fleste dele af landet et alment gymnasium i nærheden. De erhvervsgymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne udbydes færre steder i landet.

Der synes ikke at være en direkte sammenhæng mellem, hvor der er udbud af ungdomsuddannelser, og hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der tager en ungdomsuddannelse. Baggrunden er, at tradition, befolkningssammensætning m.v. også spiller en stor rolle. Det vil oftest være i de områder, hvor der er stor søgning til ungdomsuddannelserne, at der er stor aktivitet og dermed grundlag for flere eller større ungdomsuddannelsesinstitutioner.

AKFs analyser viser, at der for de gymnasiale uddannelser er en tendens til en lidt højere (korrigeret) afbrydelsesprocent for institutioner med forholdsvis mange elever bosat i andre kommuner, dvs. elever der pendler til og fra institutionen. Hvis der anvendes et alternativt mål for afbrydelse - hvor det tillades at bruge et år mere på uddannelsen end normalstudietiden, er forskellen mellem institutioner med mange, henholdsvis få elever fra andre kommuner, mindre og ikke længere statistisk signifikant. Og den svage tendens, der var til større afbrydelse for skoler i kommuner med mange pendlerelever, forsvinder. Det kunne tyde på, at afstand til uddannelsesstedet hovedsageligt betyder, at disse skoler i højere grad end andre oplever, at eleverne afslutter uddannelsen lidt senere.

En undersøgelse af frafaldet på de gymnasiale uddannelser viser, at et tæt samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne har stor indflydelse på, hvor hurtigt de unge påbegynder en ny uddannelse, men at der er stor forskel på, hvor gode uddannelsesinstitutionerne er til at samarbejde. Især de erhvervsgymnasiale institutioner er gode til at hjælpe frafaldne videre til en erhvervsuddannelse. Det kan hænge sammen med, at de to uddannelser ofte er placeret i samme hus. Der gøres mindst ud af direkte kontakt med nye studiesteder i hf.

AKFs sammenligning af institutionernes resultater viser, at der kun kan påvises få og svage sammenhænge mellem uddannelsesinstitutionens størrelse, geografiske beliggenhed og elevernes afstand til uddannelsesstedet og resultaterne i forhold til fastholdelse. Resultaterne tyder snarere på, at det er forhold på uddannelsesinstitutionerne i form af ledelse, undervisningstilrettelæggelse, pædagogik og strategier over for fastholdelse, der spiller en rolle.

Der er med andre ord ikke tegn på systematiske forskelle på ungdomsuddannelsesinstitutionernes resultater i forhold til deres størrelse.

Dog er der en tendens til, at eksamenskvoteienterne er en smule lavere i de større institutioner, men forskellen er ikke bemærkelsesværdigt stor. Det er særligt på institutioner, som udbyder htx og hhx, at resultaterne er bedre for de små institutioner end for de større.

Der er en sammenhæng mellem størrelsen af de almene gymnasier, og hvor mange studieretninger der oprettes. Tendens er, at jo større gymnasium jo flere studieretninger og dermed valgmuligheder tilbydes eleverne.

TrendEduc har analyseret ungdomsuddannelsesinstitutionernes omkostninger. Analysen viser, at der er økonomiske stordriftsfordele for ungdomsuddannelsesinstitutionerne. Institutionernes enhedsomkostninger (elev/personaleratio, driftsudgifter pr. elev til ledelse, administration og markedsføring) falder i takt med et stigende antal årselever.

4. Dynamikken i institutionsstrukturen

Målsætningen for institutionsstrukturen er at sikre de unge et fleksibelt, sammenhængende og lokalt forankret udbud af ungdomsuddannelser og dermed et styrket grundlag for de unges uddannelsesvalg samt at sikre en effektiv ressourceudnyttelse.

Undervisningsministeriets opgave er gennem styringen af uddannelsesinstitutionerne at sørge for en hensigtsmæssig infrastruktur af fagligt og økonomisk bæredygtige institutioner med et samlet udbud af uddannelser, som imødekommer landsdækkende, regionale og lokale behov.

Bestyrelserne for de selvejende institutioner har ansvaret for den overordnede ledelse af institutionernes drift og virksomhed. Det er en hovedopgave for bestyrelserne at sikre optimale rammer lokalt for uddannelses- og undervisningsaktiviteter af høj kvalitet ved blandt andet at have kvalificerede lærerkræfter, gode fysiske rammer og et økonomisk råderum, der giver de fornødne handlemuligheder i forhold til prioriteringen af den samlede ressourceanvendelse. En opgave i den forbindelse er at tage strategiske beslutninger vedrørende eventuel fusion eller samarbejde med andre selvejende institutioner.

Den nuværende institutionsstruktur er et resultat af, at der historisk er godkendt en række uddannelser, udbud og uddannelsesinstitutioner. Ændringer sker ved, at bestyrelser træffer beslutninger om institutionens udbud af uddannelser, fusioner m.v. og ved, at ministeriet godkender udbud, fusioner og eventuelle nedlæggelser af lokale uddannelsessteder. Ministeriets styring er indrettet, så institutionsstrukturen løbende kan tilpasses gennem f.eks. fusioner.

De unges valg af uddannelse og uddannelsesinstitution har stor betydning for ændringerne i institutionsstrukturen. Taxameterstyringen indebærer, at ressourcerne allokeres hen til de institutioner og uddannelser, hvor der er søgning og aktivitet, og uddannelsesaktivitet er derfor grundlaget for den faglige og økonomiske bæredygtighed.

Hovedparten af aktiviteten finder sted som et resultat af de unges frie valg blandt de uddannelser og uddannelsesinstitutioner, som ministeriet har godkendt. Ministeriet godkender sjældent, at helt nye institutioner oprettes eller, at institutioner helt nedlægges, men der sker hyppigt fusioner.

Fusioner påvirker ikke nødvendigvis de unges valgmuligheder udover eventuelt afledte virkninger på, hvor den større institution ønsker at have geografiske udbud samt på bredden i udbuddet på de enkelte adresser.

4.1. Udbud og organisering

Det er som udgangspunkt den selvejende institutions bestyrelse, der træffer beslutning om, hvilke uddannelser institutionen ønsker at udbyde. En bestyrelse vil i mange tilfælde kunne beslutte at nedlægge et udbud, hvis den vurderer, at et fortsat udbud ikke kan finde sted på et fagligt eller økonomisk bæredygtigt grundlag. Der er dog ikke fuldstændig valgfrihed, idet nye udbud skal godkendes af ministeriet. Ministeriet regulerer, hvilke institutioner der kan udbyde hvilke uddannelser og betingelserne herfor. Udbudsstyringen har til formål at sikre bæredygtige faglige miljøer samt en hensigtsmæssig geografisk uddannelsesdækning set i relation til uddannelsernes målgrupper. Godkendelse sker ofte efter udtalelse fra rådgivende organer med arbejdsmarkedets parter.

De unge vælger i første omgang, hvilken uddannelse de ønsker, og hvor de vil tage uddannelsen. Det indebærer et valg af enten en institution, der kun har én afdeling, eller et valg af en stedlig afdeling af en institution, der har flere afdelinger. For de unge vil ændringer i valgmuligheder derfor først og fremmest bestå i ændringer i, hvilke uddannelser og på hvilke adresser de udbydes. Derudover har antallet af valgfag, studieretninger m.v. (bredden i udbuddet) på det enkelte uddannelsessted indflydelse på valgmulighederne inden for uddannelsen.

De ungdomsuddannelser de unge kan vælge mellem, beslattes af Folketinget. Hvilke institutioner, hvordan de er organiseret med eksempelvis stedlige afdelinger, og hvor uddannelser udbydes, beslattes af undervisningsministeren og bestyrelserne for de selvejende institutioner.

4.2. Fusioner

I lovgivningen for de selvejende institutioner er der bestemmelser, der bemyndiger undervisningsministeren til at godkende, at selvejende ungdomsuddannelsesinstitutioner efter indstilling fra de pågældende bestyrelser kan fusionere.

Bestyrelserne ved de enkelte selvejende institutioner har beføjelsen til at træffe beslutning om fusion. De kan også beslutte en spaltning. Eksempelvis kan en lokal afdeling udskilles med henblik på, at denne skal indgå i en anden institution.

Bestemmelsen om fusion bygger på, at der må være tale om et samspil mellem overordnet styring og decentral kompetence i beslutningsprocessen omkring fusioner. Væsentlige elementer i den overordnede styring er udmeldinger om den politisk tilsigtede strukturudvikling og de incitamenter og indgreb, som kan anvendes til at fremme den tilsigtede strukturudvikling. Ændringer i institutionsstrukturen gennem fusioner sker på den baggrund i en dialogbaseret proces, hvor ministerens beføjelser i forhold til økonomiske og faglige incitamenter og indgreb spiller sammen med lokale beslutninger.

Fusioner sker på baggrund af ansøgninger fra institutionernes bestyrelser. I ministeriets sagsbehandling af ansøgningerne lægges stor vægt på bestyrelsernes fremstilling af sagen, og at formalia er overholdt. Derudover foretages en hensigtsmæssighedsvurdering, der dog ikke anvendes til at give afslag på fusionsansøgninger.

I hvor høj grad Undervisningsministeriet har styret, hvilke fusioner der sker, har varieret gennem tiden. I forbindelse med etableringen af en enstrengt institutionsstruktur for erhvervsrettede institutioner var styringen betydelig. Det fremgik således direkte af bemærkningerne til lovgivningen, at institutionens vilje til at indgå i et større institutionsfællesskab, hvis ministeren finder det påkrævet, var et element i vurderingen af behovet for den enkelte institution. Det fremgik desuden af bemærkningerne, at ”Det er nødvendigt, at det fra politisk side lægges klart frem, hvilke institutionsdannelser og -omdannelser som prioriteres”. Det blev således konkluderet, at de politiske målsætninger ville kunne realiseres i forskellige strukturløsninger, men at indfrielsen af regeringens mål forudsætter: at de regionale og lokale uddannelsesmiljøer bevares, at institutionerne kan bære høje effektiviseringskrav gennem udnyttelse af samarbejdsfordele – administrativt, bygningsmæssigt, opgavemæssigt og uddannelsesmæssigt – og at institutionsstrukturen kan understøtte synergifordele miljømæssigt og den eksterne profilering. Konklusio-

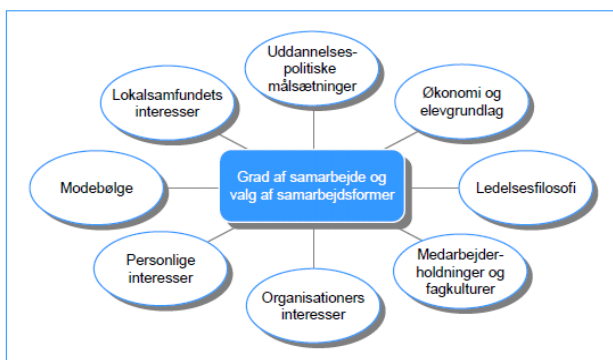
nen var, at forudsætningerne tilsammen pegede i retning af større og fagligt bredere uddannelsesinstitutioner. Samtidig blev der peget på, at der vil være grænser for de fordele, der kan opnås ved stadig større institutionsdannelser. Små institutioner er dyre i omkostninger pr. årselev, mens mellemstore institutioner klarer sig økonomisk set lige så godt som store institutioner. Institutioner med flere uddannelsessteder kan være en god form set i relation til dækning af de regionale uddannelsesbehov. Men hvis transportafstande bliver for store og den regionale samhørighed for lav, forsvinder fordelene.

Beslutninger om fusioner

Pluss Leadership A/S har udarbejdet en analyse af, hvordan institutionerne træffer beslutninger om graden af samarbejde og samarbejdsformer, herunder fusioner. I det følgende refereres rapportens hovedresultater vedrørende beslutninger om fusioner.

Analysen viser, at institutioner handler forholdsvist reaktivt på samarbejdsudfordringer og muligheder – der kræves en brændende platform, før der handles. Det at have tilstrækkeligt mange elever og således en god økonomi, er et eksistensgrundlag. Når en institution føler sig presset på disse parametre og er tvunget til at reagere, kommer de mange andre parametre, beskrevet nedenfor, i spil.

Samtidig viser den, at der indgår en række parametre i bestyrelser og ledelsers overvejelser om fusioner.



I forhold til de uddannelsespolitiske målsætninger er det vigtigste rationale bag beslutning om fusioner et ønske om at sikre de unge i et område let adgang til at komme i gang med en ungdomsuddannelse. At samle kræfterne i én større institution ses mange steder – især i de mere tyndtbefolkede områder – som den eneste udvej. Hermed argumenteres der således også for den indirekte sammenhæng, at større enheder giver mere effektiv institutionsdrift og dermed muligheder for at opretholde uddannelses tilbuddet lokalt. Spørgsmålet om uddannelseskvalitet og øget innovationsevne synes at indgå med mindre vægt i overvejelserne vedrørende samlokalisering eller fusioner, hvorimod disse målsætninger i højere grad driver netværksprægede samarbejdsrelationer.

Økonomi og sikring af elevgrundlaget er en væsentlig drivende kraft for samarbejde. Institutionerne er i stigende grad opmærksomme på at skulle placere sig i forhold til et attraktivt elevgrundlag, også set i sammenhæng med den nye kommunestruktur som følge af strukturreform.

Uddannelsesinstitutioner er hjerteblod for mange borgmestre og lokalpolitikere. Når lokalsamfundet mobiliserer, er det oftest med henblik på enten at skabe en slags campus-løsning eller en samlokalisering.

ring. Lokalsamfundets interesser går typisk på både at sikre et lokalt uddannelses tilbud til de unge og på, at den centrale beslutningskraft i uddannelsesinstitutionen også findes lokalt. Det er i det lokale perspektiv ikke nok med decentrale ”udsalgssteder”, idet man ved en løsning, hvor man organiserer sig med en lokal afdeling og fysisk tilstedeværelse som en del af en større skole, vil føle sig for sårbar over for fremtidige strategiske rationaliseringstiltag fra moderorganisationen.

Med de korporative træk i governance-strukturen for de danske uddannelsesinstitutioner har arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationen relativt stor indflydelse. Der kan ikke tegnes et entydigt billede af, hvilke samarbejdsformer repræsentanterne for de enkelte organisationer har præference for. Men det er set, at det har haft betydning for organisationers stillingtagen, at en fusion i et fremadrettet perspektiv har stillet en organisation dårligere med hensyn til det fremtidige antal bestyrelsesposter og herved med reduceret indflydelse på institutionen. Men det generelle billede er, at bestyrelserne generelt søger den for institutionen bedste løsning, bedømt ud fra de lokale forudsætninger.

Mange institutionsrepræsentanter i uddannelsessektoren oplever, at de er oppe mod en trend, hvor fusion synes at være svaret på mange udfordringer. Det medfører, at man kan støde på institutioner, der taktisk overvejer, hvordan man kan bevare sin relative autonomi, og hvad der kan gøres for at undgå særlige former for samarbejde eller for at minimere graden af samarbejde. Der er eksempler på, at drivkraften bag, at en institution indgår i en ren fysisk samlokalisering eller deltager i et administrativt fællesskab, primært handler om at minimere presset for at skulle indgå i en egentlig fusion med andre institutioner.

Forskellige opfattelser af ledelsesrollen i en uddannelsesinstitution fylder også relativt meget i overvejelserne om samarbejde og fusioner. Forenklet ses to hovedretninger: Den ene ser ledelse som profession, og hvor det handler om at indrette sig, så man sikrer såvel den pædagogiske, administrative som strategiske ledelse varetaget bedst muligt. Ifølge denne opfattelse, som er dominerende på erhvervsskoleområdet, kan der hentes besparelser i ledelsessystemet ved en fusion. Den anden retning ser ledelse som noget, der er tæt forbundet med det pågældende fagområde. Pædagogisk og strategisk ledelse kan ikke adskilles, og ifølge denne tankegang risikerer man, at vigtige kulturbærende elementer går tabt ved en fusion, hvis ledelsens autoritet i forhold til lærere, elever og samarbejdspartnere bliver udfordret. Denne ledelsesopfattelse er fremtrædende i navnlig gymnasiesektoren.

Endelig er kemien mellem individer, der skal beslutte sig for en samarbejdsform, et helt essentielt forhold, som er fremhævet af mange af de interviewede. Der findes eksempler på fusionsforsøg, hvor de indledende diskussioner ikke er ført videre. Årsagen har ikke været fravær af mulige synergier, men derimod ”manglende kemi” – eksempelvis i form af, at ”personlige dagsordener har overskygget institutionelle dagsordener”. Institutionslederen er typisk den enkeltaktør, der er mest på forkant og drivende i processer for dannelse af samarbejdskonstellationer eller fusioner, eller årsagen til at der ikke sker samarbejde.

Effekten af fusioner

Igennem en årrække har fusioner været den foretrukne samarbejdsmodel i forhold til skabe udvikling. Det er derfor interessant, hvorvidt der er opnået de forventede effekter af fusioner.

Trendeduc har analyseret fusioners effekt på ungdomsuddannelsesinstitutionernes kvalitet og økonomi. De centrale konklusioner er sammenfattet i nedenstående.

- Der er analytisk grundlag for at konkludere, at fusioner implementeret rigtigt kan have gode perspektiver, men fusioner er ikke en universalløsning i forhold til at skabe bedre økonomi og kvalitet.
- Der er ikke en entydig og generel effekt af fusioner. Det kan ikke ud fra Trendeducs analyse forventes, at fusioner pr. automatik har positive konsekvenser for økonomi eller kvalitet.
- Tendenser til positive fusionseffekter i forhold til elevtilgang samt evnen til at etablere praktik-aftaler.
- Monofaglige fusionerede institutioner klarer sig bedre end andre fusionerede og ikke-fusionerede institutioner på de økonomiske mål.
- På baggrund af caseundersøgelsen synes det sandsynliggjort, at de institutioner, der allerede fra starten af en fusionsproces har et skarpt øje for effektiviseringsmuligheder og har fokus på bundlinjen i højere grad end de øvrige, har en god udvikling på den økonomiske resultatside.
- Trendeduc opstiller tre mulige forklaringer på, at effekterne ved fusioner ikke slår stærkere igennem:
 - Flere af de gennemførte fusioner er sket mellem institutioner med en udfordret økonomi, hvorved de gennemsnitlige præstationer for de fusionerede institutioner trækkes væsentlig ned.
 - Det er vanskeligt at isolere fusion som effekt fra de øvrige interne og eksterne effekter.
 - Effekten af en fusion slår ikke igennem på kort sigt.

Derudover kan det bemærkes, at det er et begrænset antal fusioner, der er sket og derfor undersøgt. En forklaring på, at monofaglige fusionerede institutioner har haft bedre resultater end øvrige institutioner kan derfor være, at der har været tale om handelsskoler med god ledelse.

Erfaringerne er, at fordele ved fusioner forudsætter et stærkt ledelsesmæssigt fokus på at realisere fordelene.

Derudover viser analyserne, at der er en række udfordringer og barrierer for fusionerne, hvor en af de mest markante er de forskellige overenskomster, medarbejderne er ansat under. Det kræver megen tid og fokus fra ledelsen at håndtere de forskellige overenskomster.

4.3. Incitamenter og styringsredskaber

Ministeriets styring understøtter tilpasninger af institutionsstrukturen f.eks. gennem fusioner, og ministeriet har indrettet sin styring, så institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet løbende kan tilpasses efterspørgslen efter uddannelse hos de unge.

Ministeriet har en række styringsredskaber til at regulere og tilpasse institutionsstrukturen i takt med behov for ændringer i institutionsstrukturen som følge af ændrede behov på arbejdsmarkedet eller ændrede søgemønstre.

De primære styringsredskaber er:

- Central godkendelse af oprettelse, sammenlægning og nedlæggelse af institutioner
- Grundtilskud og udkantstilskud
- Udbudsstyring
- Adgangsbegrænsning, dimensionering og kapacitetsstyring

Ministeriet kan via central godkendelse af oprettelse, sammenlægning og nedlæggelse af institutioner regulere antallet af ungdomsuddannelsesinstitutioner.

Via udbudsstyringen regulerer ministeriet, hvilke institutioner der kan udbyde hvilke uddannelser og betingelserne herfor.

De væsentligste økonomiske incitament i forbindelse med institutionsstrukturen er grundtilskud til institutionerne kombineret med taxametertilskud. Grundtilskud og udkantstilskud er som udgangspunkt aktivitetsuafhængige tilskud, der blandt andet har til formål at sikre små institutioner med lav søgning et tilstrækkeligt økonomisk grundlag for deres fortsatte eksistens. Grund- og udkantstilskud er derfor strukturbevarende og resulterer i høje enhedsomkostninger ved små institutioner.

Adgangsbegrænsning, dimensionering og kapacitetsstyring har til formål at styre aktiviteten i forhold til arbejdsmarkedets behov, antallet af praktikpladser eller hensynet til den samlede kapacitetsudnyttelse. Kapacitetsstyringen indebærer mulighed for at ”tvangsflytte” elever til gymnasier med lav søgning.

Derudover kan en række andre styringsredskaber også have betydning i forhold til infrastrukturen f.eks. bygningsforhold, administrative fællesskaber m.v.

4.4. Delkonklusion: Ændringer i og styring af institutionsstrukturen

Det er i dag bestyrelsen for den enkelte institution der vælger, hvad der er den rigtige strategi for institutionen, og hvorvidt og hvordan der samarbejdes med andre institutioner, herunder om institutionen indgår i fusioner. Bestyrelserne kan således vælge mellem forskellige former for samarbejde med andre institutioner, hvis de vurderer, at der er behov for tilpasninger i forhold til omgivelsernes krav og forventninger. De kan eksempelvis vælge at indgå i monofaglig/ flerfaglige fusioner eller administrative fællesskaber. Fusioner sættes i gang af lokale aktører.

Resultatet er, at der bliver valgt mange forskellige samarbejdsmodeller, og at der er stor variation i institutionernes bredde i udbuddet, størrelse og økonomi.

Undervisningsministeriet indgår i dialog med institutionerne i forbindelse med, at der er en ministeriel godkendelse af fusioner m.v. Det er ikke meldt ud, at bestemte samarbejdsmodeller eller fusionstyper er prioriteret frem for andre. Via grund- og udkantstilskud gives særlige særskilte tilskud til de mindre institutioner ud fra et ønske om at sikre et økonomisk grundlag for at opretholde uddannelsesudbuddet, udover hvad der er søgningsmæssigt grundlag for. I de tilfælde, hvor det ikke er tilstrækkeligt, og institutioner er økonomisk nødlidende, er den typiske løsning, at institutionerne indgår i fusioner for at skabe et større og mere bæredygtigt grundlag for den fortsatte institutionsdrift. I forbindelse med fusioner gives der tilskud til at genoprette økonomien i de nødlidende institutioner. Det indebærer samlet, at

fusionsovervejelser i høj grad domineres af økonomiske hensyn. Meget tyder på, at det i højere grad er økonomi end uddannelsespolitiske målsætninger, der er styrende for udviklingen.

Ændringer i søgningen til de enkelte uddannelser og institutioner påvirker i høj grad det beslutningsrum, de forskellige bestyrelser har. Nogle institutioner er i en gunstig situation, hvor de mere eller mindre frit kan vælge, hvilken løsning de ønsker. Andre bestyrelser er på grund af dårlig økonomi tvunget ind i løsninger for at sikre den fortsatte drift.

Der kan vælges en hybrid af institutionelle løsninger (sammenlægninger, administrative fællesskaber m.v.), så institutionerne er tilpasset lokale forhold.

Der kan på en fleksibel måde etableres faglige samarbejder med andre institutioner og miljøer.

Nogle stordriftsfordele kan realiseres gennem administrative fællesskaber.

5. Den fremtidige institutionsstruktur

Institutionsstrukturen skal understøtte skolernes kerneopgave ved at sikre, at unge i alle dele af landet har adgang til ungdomsuddannelser, som tilgodeser de unges forskellige uddannelsesønsker og forudsætninger.

5.1. Udfordringer i den nuværende institutionsstruktur

I arbejdet er identificeret tre store udfordringer i forhold til institutionsstrukturen på ungdomsuddannelsesområdet, der begrundet et fokus på og initiativer i forhold til den fremadrettede udvikling af institutionsstrukturen.

Behov for øget fokus på sammenhæng mellem de fire søjler i ungdomsuddannelsessystemet

Den første udfordring er at sikre *sammenhæng i ungdomsuddannelsessystemet* samtidig med, at ungdomsuddannelsernes forskellige profiler bevares og udvikles.

Udfordringen består i, at ansvaret for at sikre sammenhæng er fordelt på mange institutioner og aktører i en struktur med fire søjler af ungdomsuddannelsesinstitutioner: Social- og sundhedsskoler, voksenuddannelsescentre, erhvervsskoler og almene gymnasier.

Erhvervsskolerne udbyder erhvervsuddannelse, erhvervsgymnasiale uddannelser og AMU. De har en lokal og regional erhvervsmæssig forankring og et alsidigt udbud af uddannelser, der både tilgodeser de unges behov for landsdækkende kompetence og en bred dækning af erhvervslivets uddannelsesbehov.

De almene gymnasier udbyder stx og hf. Stx er den største ungdomsuddannelse i Danmark. 70.000 unge er i gang med stx – og cirka 10.000 unge er i gang med en hf. Det almene gymnasium er som ungdomsuddannelse den største brødføder til de videregående uddannelser.

Voksenuddannelsescentrene tilbyder ungdomsuddannelse for dem, der ikke har gennemført et uddannelsesforløb i det ordinære uddannelsessystem og almen opkvalificering for dem, som ønsker at dygtiggøre sig senere i livet. Voksenuddannelsescentre udgør et parallelt kompetencesystem fra basis til studieforberedende uddannelser (ordblindeundervisning, forberedende voksenundervisning og gymnasiale niveauer fra G til A).

Social- og sundhedsskolerne udbyder social- og sundhedsuddannelsen og uddannelsen til pædagogisk assistent. Social- og sundhedsskolerne har en særlig elevprofil, hvor mere end 45 procent af eleverne er over 25 år, en væsentlig del af eleverne har børn og har i øvrigt etableret sig med familie og bolig. Skolernes miljøer tilgodeser og integrerer elever med stor aldersspredning og med forskellige uddannelses- og arbejdsmæssige erfaringer.

Der betyder samlet, at de unge har et alsidigt og varieret tilbud af ungdomsuddannelser og uddannelsesinstitutioner med forskellige profiler at vælge mellem. Det giver de unge valgmuligheder, konkurrence mellem institutionerne, og det sikrer, at institutionerne er lokalt forankrede.

At ansvaret for uddannelser er placeret i forskellige miljøer er erfaringsmæssigt en meget effektiv måde at fastholde uddannelsernes særskilte profil og identitet på.

Ulempen ved strukturen er, at det kan være en udfordring af sikre sammenhæng og samarbejde på tværs af institutionsformerne.

Det kræver samarbejde på tværs af uddannelsesinstitutioner, ungdomsuddannelsesvejledningscentre, kommuner m.fl. for at sikre, at alle unge kommer i gang med en ungdomsuddannelse, og at eleverne kommer hurtigt i gang med en ny uddannelse, hvis de falder fra. Det har et tæt samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne stor indflydelse på. Undersøgelser viser imidlertid, at der er stor forskel på, hvor gode uddannelsesinstitutionerne er til at få eleverne i gang med en ny uddannelse ved frafald. Hvis gennemførelsen på ungdomsuddannelserne skal øges, skal ungdomsuddannelsesinstitutionerne blive bedre til at samarbejde med hinanden og Ungdomsuddannelsesvejledningscentrene. Tilsvarende er der behov for et tæt samarbejde på tværs af uddannelsesniveauer, mellem ungdomsuddannelsesinstitutionerne og grundskolerne, og mellem ungdomsuddannelsesinstitutionerne og de videregående uddannelsesinstitutioner.

De muligheder for at fusionere og udbyde uddannelser på tværs af de fire søjler, der allerede eksisterer, betyder, at det er en styringsmæssig udfordring, hvordan uddannelserne selvstændige profiler fremadrettet kan bevares og udvikles.

Forskelle i den geografiske tilgængelighed af ungdomsuddannelse

Den anden udfordring er at undgå, at der bliver endnu større *geografiske forskelle på de unges adgang til ungdomsuddannelser* tæt på, hvor de bor. Allerede i dag afhænger de unges uddannelsesmuligheder af, hvor i landet de bor, og hvordan transport- og kostskolemulighederne er.

Der er forskelle på, hvilke tradition der er for uddannelsen, men der er også forskel på, hvor langt der er til det nærmeste uddannelsessted.

I de fleste dele af landet er der et alment gymnasium i nærheden, men for de erhvervsgymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne kan der i dele af landet være langt til det nærmeste uddannelsessted. I tyndtbefolkede områder er afstandene typisk større end i byområderne.

Det er en udfordring at sikre, at de unge har adgang til ungdomsuddannelser tæt på, hvor de bor. Det er en udfordring, fordi der er områder, hvor antallet af unge falder, samtidig med at der opleves en tendens til, at nogle unge i højere grad tiltrækkes af større uddannelsesmiljøer, som er placeret i de større byer. Men afstandene risikerer at blive endnu større. Det vil føre til, at nogle institutioner og afdelinger får sværere ved at opretholde et fagligt og økonomisk bæredygtigt udbud. En udvikling, der forstærkes af, at det også kan være et problem for de små institutioner i tyndtbefolkede områder at tiltrække og fastholde lærerkræfterne pga. det begrænsede fagudbud, som de er i stand til at oprette.

At der er forskelle i den geografiske tilgængelighed af uddannelse rammer de unge forskelligt. Nogle unge er mere mobile end andre. At de unge tilmed flytter til større byer for at videreudanne sig er en udfordring for de mindre byer og udkantsområder. Det indebærer demografiske skævheder. Piger er mere uddannelsesorienterede og flytter derfor oftere for at få en videregående uddannelse. Der er således en overvægt af unge uden ungdomsuddannelse (61 %), der stadig bor i deres opvækstkommune.

Øgede krav om effektiv institutionsdrift

Den tredje udfordring er, at institutionerne står over for *øgede krav om effektiv institutionsdrift*. I et samfund, som er i konstant udvikling, og hvor ressourcetilrettelse konstant er nødvendigt, er det vigtigt, at uddannelsesinstitutionerne løbende effektiviserer, så ressourcerne anvendes til bedre uddannelser

Kravene til, at institutionerne er økonomisk bæredygtige, og at effektiviseringsmuligheder udnyttes vil blive øget i de kommende år. Baggrunden vil blandt andet være krav om økonomiske prioriteringer og en begrænsning i væksten i det offentlige forbrug, da det offentliges forbrugs andel af BNP ligger højere end planlagt i eksempelvis regeringens 2015- plan.

Det er en udfordring for alle uddannelsesinstitutionerne, men måske især de mindre institutioner, da de mindre institutioner har færre muligheder for at nedbringe omkostninger i forbindelse med effektiviseringskrav.

Samtidig viser analyser, at der er stordriftsfordele. Udgifterne til ledelse, administration og markedsføring pr. elev er mindre på større institutioner. Tilsvarende gælder i forhold til elev-/personaleratio. Det skyldes blandt andet, at det er lettere at optimere forholdet mellem elever og undervisningspersonale i klasser og på hold, hvis mange elever skal undervises i samme fag og emner, at det er lettere at udnytte lokaler og faciliteter effektivt med mange elever, og at der er administrative og ledelsesmæssige funktioner, der skal være til stede uanset størrelse.

Da langt hovedparten af institutionernes budgetter anvendes til lærerlønninger vil også en mere fleksibel anvendelse af lærernes tid komme i fokus, da der allerede i dag er store forskelle på, hvordan lærernes tid anvendes på de forskellige institutioner.

En del af udfordringen består også i, at staten som tilskudsgiver skal have sikkerhed for opnåelsen af de politiske mål, der ligger til grund for tilskuddet, og fremme en effektiv anvendelse af de tildelte tilskudsmidler, så samfundet får mest muligt for pengene. Det vil stille øgede krav til, at institutionerne kan dokumentere deres resultater og effektivitet.

5.2. Fremadrettede anbefalinger for institutionsstrukturen

I det følgende præsenteres nogle af de fokuspunkter og anbefalinger bestyrelsesforeningerne har for den fremadrettede udvikling af institutionsstrukturen.

Mangfoldighed og valgmuligheder som drivkraft for udvikling

Hvis ungdomsuddannelsesinstitutioner med succes skal håndtere de mange opgaver og udfordringer, de står overfor, kræver det udvikling. Men hvor skal udviklingen og dynamikken komme fra? Er institutionsstrukturen løsningen?

Svaret er, at udvikling og dynamik i ungdomsuddannelsessystemet skabes af dygtige og engagerede lærere, ledere og bestyrelser på selvejende uddannelsesinstitutioner. AKF har undersøgt sammenhænge mellem institutionernes resultater og deres størrelse, institutionstype og geografisk beliggenhed. Analysen viser, at der er svage sammenhænge, og at det snarere er forhold på uddannelsesinstitutionerne i form af ledelse, undervisningstilrettelæggelse, pædagogik og strategier over for fastholdelse, der spiller

en rolle for institutionernes resultater. God ledelse er en af nøglerne til at skabe udvikling i uddannelsessystemet.

Strukturelt kan ændringer i institutionsstrukturen også være en del af løsningen. Det kan den, hvis institutionsstrukturen bidrager til fortsat og måske mere mangfoldighed og konkurrence i uddannelsessystemet. Hvis de unge får endnu flere valgmuligheder hvis de selvejende institutioner får endnu større råderum til at leve op til de politiske målsætninger på forskellige måder. Det er således bestyrelsesforeningernes vurdering, at mangfoldighed ligesom i det private erhvervsliv spiller en stor rolle for innovationskraften på uddannelsessystemet. Det giver mulighed for at gå nye veje, for at blive inspireret af hinanden og få nye og frugtbare ideer.

Bestyrelsesforeningerne anbefaler, at der holdes fast ved mangfoldigheden, selvejet, konkurrencen mellem institutionerne og de mange valgmuligheder for de unge, fordi det er den bedste måde at sikre fortsat udvikling og engagement hos lærere, ledere og bestyrelser.

Det betyder, at det ikke vil være en hensigtsmæssig strategi at opstille landsdækkende standardløsninger for institutionsstrukturen og for, hvordan den enkelte uddannelsesinstitution er indrettet. Det betyder også, at der er behov for en national styring og strategi, der sikrer, at nuværende og fremtidige ændringer i institutionsstrukturen, herunder fusioner, ikke fører til standardisering, færre valgmuligheder for de unge, nedlæggelse af uddannelsessteder, mindre konkurrence og mindre rum for faglig profilering af de enkelte uddannelser.

Mangfoldighed skaber udvikling, men det forudsætter, at institutionerne bliver bedre til at lære af hinanden, og at unge og omverdenen i højere grad kommer til at opleve sammenhæng og samarbejde mellem ungdomsuddannelsesinstitutionerne.

Samarbejde m.v.

Et tættere samarbejde mellem ungdomsuddannelsesinstitutioner kan bidrage til at skabe øget sammenhæng i ungdomsuddannelsessystemet, sikre den geografiske tilgængelighed af ungdomsuddannelse og til, at institutionerne kan leve op til kravene om effektiv institutionsdrift.

Et styrket lokalt samarbejde mellem ungdomsuddannelsesinstitutionerne er vigtigt for at få de unge, der falder fra en uddannelse, i gang med en ny.

Mange stedlige udbud af ungdomsuddannelserne forudsætter i en række dele af landet et langt tættere samarbejde om udbuddet, udveksling af lærerkræfter, campusdannelse, tilrettelæggelse af undervisning på tværs af uddannelser m.v.

Stor- og samdriftsfordele på det administrative område kan høstes gennem administrative fællesskaber, etablering af campusser og fusioner.

Samarbejde og fusioner kan have forskellig karakter og variere i størrelse og omfang: Fra netværkssamarbejde, ad hoc-samarbejde om administrative eller udviklingsbetonede opgaver, over fysisk samlokalisering i campusser, administrative fællesskaber til fusioner af forskellig karakter, herunder både monofaglige og flerfaglige fusioner. Samarbejdsformerne kan anskues på en skala fra ad hoc-samarbejde,

hvor de deltagende institutioner har en høj grad af formel autonomi til fusioner, hvor institutionerne ved en fusion samles under en fælles ledelse med beslutningskompetence.

De forskellige samarbejdsformer udelukker ikke nødvendigvis hinanden. En fusioneret institution kan for eksempel indgå i et administrativt fællesskab og have afdelinger, der er fysisk samlokalisert med andre uddannelsesinstitutioners afdelinger i campusser.

Uanset hvilken for, der vælges, så er erfaringen, at det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus og god ledelse, hvis samarbejdet skal føre til de ønskede resultater. Jo mere de deltagende institutioner i et samarbejde afgiver beslutningsautonomi, gør sig økonomisk afhængige af hinanden og forpligter sig til at indordne sig hinanden, jo bedre understøttes realiseringen af synergi i samarbejdet.

Der er og vil fortsat være behov for samarbejde som følge af øgede kvalitetskrav, regionale forskelle i befolkningsudviklingen, ændrede søgemønstre hos de unge, forskelle i befolkningstæthed, presset for øget effektivisering og konkurrencen mellem institutionerne. Det kan eksempelvis være nødvendigt for at sikre, at stordriftsfordele og samdriftsfordele udnyttes systematisk. Især de små institutioner og institutioner i udkantsområder vil opleve dette pres for tilpasning.

Valget af samarbejde eller fusion bør fremover i endnu højere grad tage udgangspunkt i, hvad der er den bedste metode til opnåelse af de uddannelsespolitiske målsætninger. Et samarbejde eller en fusion bør være et strategisk tilvalg, ikke et strategisk fravalg, og det kræver klart definerede mål. Bestyrelserne skal være meget bevidste om fremtidige udfordringer i deres strategiarbejde. Når eksempelvis en fusion besluttet, bør udgangspunktet være et ønske om at tilbyde eleverne bedre uddannelser, flere valgfag, bedre muligheder for påbygningsforløb, mere attraktive studiemiljøer, bedre faciliteter, opretholdelse af decentrale udbudssteder m.v., og i mindre grad økonomisk nød.

Bestyrelsesforeningerne finder ikke, at der er grundlag for generelt at anbefale bestemte typer af samarbejder, men der er fordele og ulemper ved de forskellige modeller, som følgende anbefalinger tager udgangspunkt i.

Campusser

Den fysiske samling af de forskellige erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser samt eventuelt også 10. klassecentret og Ungdommens Uddannelsesungsuddannelsesvejledning i campusser rummer et stort potentiale for at skabe sammenhæng og samarbejde.

Campusser letter livet for de unge, der falder fra og gerne vil vælge om. De vil kunne begynde på en anden uddannelse på samme sted. Det vil også skabe muligheder for at et mere spændende undervisningsmiljø og mulighed for at udnytte fælles faciliteter og spare administration til fordel for mere undervisning. Derudover vil det give mulighed for visse fælles fag for eksempelvis gymnasie- og hhx-elever. Det vil også være en del af modellen for at sikre udbud af uddannelser selv med et smalt elevgrundlag.

Fremtidens ungdomsuddannelsesinstitution vil måske i højere grad være åbne, fleksible heldagsskoler, hvor undervisningen kan placeres på alternative tidspunkter og fjernundervisning og IT bliver anvendt mere og i højere grad erstatter traditionel tavleundervisning. Det indebærer skoler, der er indrettet på en

anden måde end i dag. Men forbedring og modernisering af de fysiske rammer for ungdomsuddannelserne kræver investeringer, som i mange tilfælde kun kan løftes, hvis institutioner samarbejder om at udvikle campusser.

Derudover vil der være stordriftsfordele forbundet med fælles drift af bygninger og arealer, fælles kantinedrift m.v.

Etablering af campusser forudsætter investeringer, og at der er uddannelsesinstitutioner og –afdelinger i området, der kan flytte sammen. Campusser vil derfor være en løsning, der er velegnet i nogle områder, og det vil i mange tilfælde forudsætte investeringer, såfremt campusser ønskes fremmet de steder, hvor der ikke i forvejen skal bygges nyt. Derudover gælder det ved campusser som ved de øvrige samarbejdsformer, at det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus, hvis der ved campusdannelse skal etableres et samarbejde udover det rent bygningsmæssige.

Bestyrelsesforeningerne anbefaler derfor, at bestyrelser og ledelser undersøger, hvorvidt der er yderligere muligheder for campusdannelser, og at ministeriet og foreningerne i fællesskab vurderer, hvorvidt udvikling af campusser bør fremmes yderligere.

Administrative fællesskaber

Administrative fællesskaber indebærer mulighed for at høste stor- og samdriftsfordele uden at indgå i en fusion. Det kan være relevant, hvis der kun er tale om en mindre strategisk vigtig opgave, der kan placeres i et fælles regi f.eks. driften af it-systemer.

Der er endnu få praktiske erfaringer med at høste stor- og samdriftsfordele gennem administrative fællesskaber.

Fusioner

Fusioner er den mest vidtgående samarbejdsform, der sikrer den største grad af ledelsesmæssigt fokus, idet en fusion samler institutionerne i en juridisk enhed med fælles målsætninger og ledelse. Det indebærer de største muligheder for at realisere stor- og samdriftsfordele m.v. Erfaringer med fusioner på Undervisningsministeriets område og generelt er, at det kræver et stærkt ledelsesfokus, hvis de forventede gevinster ved en fusion skal realiseres.

Der kan på et generelt plan opstilles følgende modeller for de institutioner, der etableres ved fusion:

- Lokalskoler, hvor flere institutioner med uddannelser rettet mod de samme målgrupper og arbejdsmarkeder eller aftagere fusionerer, og institutionerne flytter sammen på én ny fælles adresse. Et eksempel er Gefion Gymnasium.
- Sektor-/brancheskoler, hvor flere institutioner med uddannelser rettet mod de samme målgrupper og arbejdsmarkeder eller aftagere fusionerer, og der derefter er afdelinger med samme uddannelse i flere byer. Et eksempel er Social- og Sundhedsskolen Fyn.
- Byskoler, hvor flere institutioner i samme by eller lokalområde med udbud af forskellige ungdomsuddannelser er fusioneret med fælles ledelse og eventuelt med henblik på samlokalisering af uddannelser f.eks. på et campus. Et eksempel er Uddannelsescenter Holstebro.
- Regionale skoler, hvor flere institutioner med uddannelser rettet mod forskellige målgrupper og dele af arbejdsmarkedet fusioner, og der derefter er afdelinger med forskellige uddannelser i flere byer. Det kan eventuelt være i campusser. Et eksempel er CELF.

Bestyrelsesforeningerne mener ikke, at der på et generelt plan kan peges på, hvilke af de fire modeller der i givet fald er mest hensigtsmæssig. Der er således ikke analytisk grundlag for ud fra de historiske fusioner at pege på entydige eller generelle effekter af fusioner. Derudover kan fusionerede institutioner organiseres forskelligt. Ledelsen på regional skole kan eksempelvis vælge at organisere institutionen med større eller mindre grad af decentral beslutningskompetence og integration af de forskellige uddannelsesområder. Modellerne vil derfor have forskellig relevans alt efter, hvilke fusioner der allerede har fundet sted, hvordan den fusionerede institution planlægges organiseret, og hvilke uddannelsesmæssige udfordringer der er lokalt og regionalt.

Fordelene ved lokalskoler og sektor-og/brancheskoler er generelt, at de får en stærk og tydelig profil, og at stor- og samdriftsfordele erfaringsmæssigt lettest høstes i fusioner mellem institutioner med ens udbudsprofil. Ulempen er, at brancheskoler er sårbare over for ændringer i søgemønstre og arbejdsmarkedsbehov, samt at fusionen ikke i sig selv bidrager til at skabe sammenhæng mellem søjlerne i ungdomsuddannelsessystemet. Sidstnævnte kan imødekommes ved at samarbejde intensivt med andre uddannelsesinstitutioner.

Fordelene ved byskoler er generelt, at der skabes en høj grad af sammenhæng og lokal forankring. Ulempen kan være, at der ikke opnås tilstrækkelig faglig masse i forhold til hvert af de uddannelsesområder, som er repræsenteret i institutionen, og at uddannelsesprofilerne risikerer at flyde sammen. Sidstnævnte kan imødekommes gennem en organisering af institutionen, der understøtter uddannelsesprofilerne.

Fordelene ved regionale skoler er generelt, at der opnås en høj grad af sammenhæng, er både ”gynger og karruseller” og opnås en stor faglig masse i forhold til de uddannelsesområder, der er repræsenteret i institutionen. Ulempen er, at der kan mangle lokal forankring, og at det er vanskeligere at sikre en klar og tydelig profil i forhold til målgrupper og arbejdsmarkedet. Dette kan imødekommes gennem en organisering af institutionen, der understøtter uddannelsesprofiler og lokale ledelser.

Bestyrelsesforeningerne forventer, at der i de kommende år fortsat vil være behov for fusioner. Der vil således blive etableret nye lokalskoler, sektor-/brancheskoler, byskoler og regionale skoler. De skoler, hvor der indgår både almene gymnasiale uddannelser, erhvervsgymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser herunder social- og sundhedsuddannelsen og måske også almen voksenuddannelse stiller nye krav til ministeriets styring og til, hvordan disse institutioner styres og organiseres, så det sikres, at de forskellige uddannelsesprofiler bevares og udvikles. I den sammenhæng skal det også overvejes, hvilke bestyrelsessammensætning der er hensigtsmæssig, så de særlige bestyrelses hensyn behandles ligeværdigt. Det kan i den sammenhæng overvejes, hvorvidt særlige bestyrelses hensyn som f.eks. at sikre arbejdsmarkedets parter indflydelse på skolernes drift og udvikling kan opnås gennem andre fora tættere knyttet til uddannelserne end bestyrelsen.

Udbud

Der er behov for fortsat at sikre et bredt geografisk udbud, da afstand til det nærmeste udbudssted har betydning for, hvor mange unge der går i gang med en ungdomsuddannelse, og hvor hurtigt de unge gennemfører uddannelserne.

Mange stedlige udbud af ungdomsuddannelserne forudsætter i en række dele af landet et langt større samarbejde om udbuddet, udveksling af lærerkræfter, campusdannelse m.v.

Bestyrelsesforeningerne vurderer, at den primære udfordring er at bevare og udvikle det eksisterende udbud og geografiske spredning af dette. Men det bør overvejes at sprede udbuddet af ungdomsuddannelser yderligere i det omfang, at det kan ske på et fagligt og økonomisk bæredygtigt grundlag. Det kan eksempelvis være relevant i forhold til hhx, htx og erhvervsuddannelserne, der udbydes færre steder i landet end de almengymnasiale uddannelser.

Det er især i udkantsområder en udfordring at bevare udbuddet, og der bør derfor være særligt fokus på at understøtte det fortsatte udbud i disse områder. Det kan ske gennem udvikling af mere fleksible indholdsmæssige modeller for udbuddet, udveksling af lærerkræfter, udnyttelse af fælles faciliteter, anvendelse af IT, tilrettelæggelse af undervisning på tværs af uddannelser m.v. Der bør derfor afprøves modeller for, hvordan der gennem fleksible tilrettelæggelsesformer kan oprettes og opretholdes udbud af uddannelser eller dele af uddannelser i områder med svagt søgningsmæssigt grundlag. Nye modeller for tilrettelæggelse af undervisningen kan bidrage til at udvikle uddannelserne og er at foretrække, hvis alternativet er intet tilbud til de unge.

5.3. Anbefalinger for ministeriets rolle og styring

Bestyrelsesforeningerne har formuleret følgende **fokuspunkter og anbefalinger for ministeriets rolle og styring af institutionsstrukturen**

Decentrale beslutninger om valg af samarbejdsmodeller og fusioner

Det bør fortsat være bestyrelserne, der inden for overordnede nationale mål og rammer for udviklingen af institutionsstrukturen tager initiativet til og træffer beslutninger om fusioner og øvrige samarbejder med efterfølgende godkendelse af fusionsbeslutninger i ministeriet. Det er den bedste måde at sikre ejerskab, og det sikrer, at løsninger bygger på den viden og de udfordringer, der er lokalt og ikke er baseret på standardløsninger. Det er mest i tråd med ideerne bag selvejet og skaber større engagement og grundlag for god ledelse på institutionerne.

Styrkelse af dialogen mellem bestyrelserne og Undervisningsministeriet

Ændringer i institutionsstrukturen er et strategisk spørgsmål, der foregår i dialog mellem ministeriet og bestyrelserne. Bestyrelsesforeningerne anbefaler, at der sker en styrkelse af dialogen mellem bestyrelser og ministeriet omkring de strategiske drøftelser om samarbejder og fusioner.

For at skabe grundlaget for en bedre dialog bør kommunikationen fra Undervisningsministeriet til bestyrelserne om mål og rammer for fusioner og institutionsstrukturen være klarere end i dag. Dialogen har afgørende betydning for bestyrelsernes motivation og muligheder for at agere i et helhedsperspektiv. Det er i den sammenhæng vigtigt, at ministeriet er tydelig i sin udmelding af, hvilken udvikling af institutionsstrukturen, undervisningsministeren vurderer, bedst understøtter de politiske målsætninger, herunder hvordan prioriteringen er af de modeller for skoler, der etableres ved fusion.

Undervisningsministeriet har desuden en meget vigtig rolle i forhold til at udarbejde værktøjer og vel-dokumenterede analyser, der kan hjælpe skolerne i at træffe det valg, der sikrer et varieret uddannelses-udbud og en effektiviseret institutionsdrift i lokalområdet. Konkret foreslår bestyrelsesforeningerne:

- At ministeriet udarbejder beslutningsunderstøttende materiale herunder også fælles elevprognoser, der kan anvendes af både bestyrelser og ministerium som strategisk værktøj.
- At ministeriet påser, at fusionsstrategier indeholder konkrete planer for realisering af gevinster, så der er fokus på og sandsynlighed for, at fusionerne vil føre til de forventede effekter.
- At ministeriet mere systematisk opsamler erfaringer med effekten af fusioner og understøtter udveksling af best practice.
- At der etableres en taskforce af medarbejdere i ministeriet og ledere i sektoren med erfaringer fra fusioner, der kan bidrage med faglig bistand i forbindelse med fusionsbeslutninger.

Undervisningsministeriet i en mere aktiv rolle

Samtidig er der behov for, at Undervisningsministeriet påtager sig en mere aktiv rolle i forhold til fusionsbeslutninger udover den nuværende efterfølgende godkendelse af bestyrelsernes fusionsbeslutninger, så det sikres, at overordnede hensyn i institutionsstrukturen varetages.

Ministeriet har et ansvar i forhold til at sikre, at fusioner ikke lader enkeltinstitutioner tilbage, som ingen ønsker at fusionere med, og hvor den fortsatte drift og forsyning af uddannelse vil skulle sikres gennem særskilte tilskud. Konkret kan det betyde, at ministeriet er nødt til at sige nej til fusioner, hvis de udelukker, at de øvrige ungdomsuddannelsesinstitutioner i et område med svagt søgningsmæssigt grundlag gennem fusion kan få en faglig og økonomisk bæredygtig størrelse.

Ministeriet har også et ansvar i forhold til at sikre, at fusioner ikke fører til færre valgmuligheder for de unge, nedlæggelse af uddannelsessteder og for at sikre, at bestyrelserne har været igennem en proces, der sandsynliggør, at fusion er den bedste metode til opnåelse af de uddannelsespolitiske målsætninger, og at der er en realistisk plan for realisering af gevinsterne ved fusionen.

Endelig har ministeriet et ansvar i forhold til at tydeliggøre bestyrelsens rolle og ansvar i forbindelse med strategisk afsøgning af, hvordan den enkelte institution bedst får løst sine opgaver. Det betyder, at ministeriet i nogle sammenhæng må indlede en dialog og afkræve en strategi af bestyrelser for institutioner, der står over for strategiske udfordringer, der har ført til eller kan føre til manglende faglig og økonomisk bæredygtighed.

Konkret foreslår bestyrelsesforeningerne, at:

- Der i forbindelse med godkendelsesproceduren udarbejdes et procedurekrav om større inddragelse af omkringliggende institutioner i beslutningsprocessen omkring fusioner.
- Der formuleres mere præcise krav til, hvad en fusionsansøgning skal indeholde af begrundelse og fremadrettet planlægning, herunder at der i en vejledning formuleres illustrative eksempler.
- At ministeriet proaktivt identificerer og indleder en dialog med bestyrelserne for institutioner med strategiske udfordringer ud fra nøgletal (produktivitet, befolkningsudvikling, udvikling i søgning, økonomiske og uddannelsesmæssige resultater m.v.).

Anvendelsen af incitament

I det omfang en bestemt udvikling af institutionsstrukturen ønskes fremmet gennem incitament, anbefales det, at der anvendes incitament, der giver bestyrelserne et stort handlerum.

Derudover bør incitament, der fastfryser institutionsstrukturen, anvendes med varsomhed, da de let bliver en sovepude og barriere for nødvendige tilpasninger i institutionsstrukturen. Det bør i den sammenhæng nøje overvejes, hvordan ressourcer kan kanaliseres til udvikling af uddannelsesudbuddet i et område frem for, at ressourcer kanaliseres hen til de institutioner, hvor de unge måske ikke ønsker at gå eller hen til institutioner, der på grund af dårlig kvalitet og ledelse leverer dårlige resultater. Omvendt bør systemet være indrettet, så også små institutioner med en klar strategi og stærk indsats kan fungere på et fagligt og økonomisk bæredygtigt grundlag.