



Att. Børne- og Undervisningsministeriet

aarjk@uvm.dk

14-02-2022

EMN-2022-00066

1511033

Høringssvar til lovudkast vedrørende kapacitetsfastsættelse og elevfordeling på de gymnasiale ungdomsuddannelser

Danske Regioner kvitterer for muligheden for at afgive bemærkninger til udkast til Lov om ændring af lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, Lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og Lov om de gymnasiale uddannelser.

Danske Regioner har i en årrække peget på behovet for nye regler for elevfordeling og kapacitetsstyring, som imødekommer udfordringer i forhold til konkurrencen mellem institutionerne, polariserede gymnasier i de største byer og presset på uddannelsesmulighederne i de mindre byer. Danske Regioner bakker derfor overordnet op om den nye elevfordelingsmodel og kvitterer for den større rolle og det ansvar, regionerne med aftalen får for alle de gymnasiale uddannelser.

Lovforslaget efterlader fortsat en række ubesvarede spørgsmål om, hvordan modellen vil fungere i praksis. Danske Regioner og regionerne har fokus på at bidrage med viden og erfaringer fra området til implementeringen og fremadrettet til den løbende evaluering af elevfordelingsmodellen med henblik på at sikre, at intentionen med aftalen opnås, og at de unge får størst mulig gennemsigtighed i rammerne for at søge den gymnasiale uddannelse, de ønsker sig.

Danske Regioner har en række bemærkninger til lovforslaget. I bilag findes supplerende bemærkninger af teknisk karakter, som bidrager til det videre arbejde med loven og efterfølgende bekendtgørelser.

Overordnede bemærkninger

Danske Regioner finder overordnet, at lovudkastet er gennemarbejdet og flugter med intentionen i den politiske aftale.

Gymnasiesamarbejder

Danske Regioner kvitterer for, at der med lovudkastet etableres hjemmel til at etablere nye gymnasiesamarbejder. De hidtidige gymnasiale samarbejdsfora har ikke i tilstrækkelig grad vist at kunne sikre det nødvendige, forpligtende samarbejde mellem institutionerne. Vi vurderer, at den struktur, der lægges op til i lovudkastet, i højere grad vil understøtte koordineringen og de politiske intentioner i aftalen, blandt andet fordi alle de gymnasiale institutioner indgår i samarbejdet på lige vilkår. Gymnasiesamarbejderne er en vigtig brik i forhold til at fortsætte og udbygge det tætte samarbejde mellem regioner og institutionsledelserne m.fl., og samarbejderne bliver helt centrale i forhold til at løse både udfordringerne omkring polarisering og uddannelsesdækningen.

Tydelig ansvarsfordeling

Danske Regioner tager til efterretning, at flertallet bag den politiske aftale om Den Koordinerede Tilmelding til Gymnasiale Ungdomsuddannelser har ønsket en model med en relativt høj grad af central styring. Derfor anerkender Danske Regioner, at det ligger i aftalens intention, at der er en relativ høj detailstyring af rammerne for regionernes opgaver og de hensyn, der skal ligge til grund for regionsrådets beslutninger.

Samtidig fremgår det tydeligt af aftalen, at forligspartierne med oprettelse af Den Koordinerede Tilmelding for Gymnasiale Ungdomsuddannelser ønsker en decentralisering, hvor regionerne får ansvar for kapacitetsfastsættelsen efter de første tre år. Det samme gør sig blandt andet gældende for godkendelse af profilgymnasier. Disse kompetencer overgår fra Børne- og Undervisningsministeriet til regionsrådene, jf. aftalen. Det fremgår desuden, at *"en væsentlig del af administrationen af elevfordelingsmodellen placeres i regionerne for at styrke nærheden"*.

På den baggrund mener Danske Regioner, at ministeren flere steder i lovudkastet får beføjelser, som rækker ud over intentionen med ansvarsfordelingen i aftalen. Det gælder særligt på de to ovenfor nævnte områder, hvor ministeren foruden den helt legitime fastsættelse af detaljerede regler for regionernes opgavevaretagelse også får bemyndigelse til at intervenere undervejs i processen:

- *§8, stk. 6. Børne- og undervisningsministeren kan, efter søgetallet er kendt, med det formål at understøtte en balanceret elevsammensætning, endvidere tilpasse den kapacitet, som regionsrådet har tildelt de enkelte afdelinger.*
- *§11 a., stk. 3. Børne- og undervisningsministeren kan fastsætte et loft over institutionens andel af profilelever, ændre det loft over institutionens andel af profilelever, som regionsrådet har fastsat, suspendere optaget af profilelever på institutionen i et eller flere år eller tilbagekalde institutionens godkendelsen som profilgymnasium.*

For det første er det ikke defineret klart, hvilke forudsætninger der skal være opfyldt for, at ministeren kan anvende disse beføjelser. For det andet er det meget uhensigtsmæssigt for processen og for en klar ansvarsfordeling i modellen, at der med lovudkastet lægges op til denne form for dobbeltstyring. Det kan desuden bidrage til uhensigtsmæssige, bureaukratiske processer og en høj grad af ustabilitet for både institutioner og ansøgere.

Som bemærket indledningsvist ligger det i den politiske aftale, at modellen skal evalueres løbende og gennemgå en større evaluering efter tre år. Danske Regioner opfordrer derfor til, at de nævnte beføjelser udgår, og at det i sammenhæng med den løbende evaluering vurderes, om der er brug for yderligere regulering af regionernes opgaver med henvisning til at sikre en balanceret elevsammensætning.

Elevfordeling og dataansvar

Det fremgår blandt andet af bemærkningerne til lovforslaget (s. 89), at det ikke er hensigten med den politiske aftale at ændre på, at regionerne har til opgave at koordinere elevfordelingen. Danske Regioner tager positivt imod, at regionerne fortsat er ansvarlige for at koordinere fordelingen af gymnasieelever i den ændrede elevfordelingsmodel. Elevfordelingsopgaven ændrer karakter, idet alle ansøgere, der har krav på en plads på et gymnasium, fremover skal fordeles. I den forbindelse undrer det Danske Regioner, at der ikke indsættes en ny hjemmel til regionernes koordinerende elevfordelingsopgave, når §12 i gældende lovgivning foreslås ophævet.

Danske Regioner kvitterer for, at lovforslaget forholder sig til ansvar og behandling af data i relation til elevfordelingsopgaven (§1 nr. 8 (§ 11b-d)). Det er væsentligt, at regionerne får adgang til relevante data, og at det sker på en måde, hvor der ikke er store ressourcemæssige og datasikkerhedsmæssige omkostninger forbundet med regionernes adgang til de oplysninger, som er nødvendige i forhold til regionernes opgaver i forhold til elevfordeling og kapacitetsfastsættelse.

Danske Regioner har noteret, at Styrelsen for IT og Læring (STIL) stiller en central it-understøttet fordelingsmekanisme (KTGU) til rådighed for regionerne, som bliver dataansvarlige for den behandling af de personoplysninger i fordelingsmekanismen, som regionernes opgaver afstedkommer. Det kan med fordel præciseres i lovudkastet, at regionernes dataansvar er knyttet til de opgaver, som regionerne skal varetage. Danske Regioner noterer desuden, at STIL bliver databehandler af data i fordelingsmekanismen, og på vegne af regionerne skal STIL udvikle, drive og vedligeholde fordelingsmekanismen. STIL er ansvarlig for grunddatasystemet (Elevdatabasen) og datagrundlaget (jf. §11 b-c.). I vurderingen af regionernes ansvar lægger ministeriet blandt andet til grund, at regionerne fortsat skal koordinere elevfordelingen, og at regionerne

skal behandle indsigelser og eventuelt genbehandle sager. Når regionerne med lovforslaget bliver ansvarlige for dele af de indlæste data i fordelingsmekanismen, finder Danske Regioner det naturligt, at regionerne og STIL er i tæt dialog om STILs opgave med at udvikle, drive og vedligeholde fordelingsmekanismen (hjælpemidlet).

Danske Regioner ser frem til at drøfte de juridiske konsekvenser af den skitse-rede arbejdsdeling mellem regionerne og STIL, herunder at forhandle om de nærmere regler om regionernes opgaver og ansvar som dataansvarlige og STILs tilsvarende som databehandler.

Kommunikation

I den politiske aftale om Den Koordinerede Tilmelding for Gymnasiale Ungdomsuddannelser fremgår det, at regionerne "*kommunikerer til elever og forældre om, hvordan fordelingsmekanismen fungerer*". Danske Regioner bemærker, at denne opgave ikke indgår i lovforslaget, og den er ikke nævnt i bemærkningerne til lovforslaget. Allerede efter indgåelse af den politiske aftale har regionerne modtaget henvendelser vedrørende de nye regler, og det forventes, at der vil komme væsentligt flere henvendelser frem mod og efter de nye reglers ikrafttræden. Det er en vigtig borgerrettet opgave, der allerede fylder, og som regionerne forventer vil være en betydelig opgave fremadrettet. Opgavens karakter omfatter både standardiseret information på hjemmeside mv., men også telefoniske og skriftlige henvendelser fra borgere med meget specifikke spørgsmål til fordelingsmekanismens betydning i bestemte geografiske områder inden for regionen. Det er derfor vigtigt, at opgaven anerkendes, og at der er klarhed over regionernes ansvar. Da der er tale om en specifik opgave, som indgår i den politiske aftale, opfordrer Danske Regioner til, at rammerne for regionernes opgave vedr. kommunikation til elever og forældre indgår i lovudkastet.

Taxameterreform

Danske Regioner opfordrer til, at ambitionen omkring en taxameterreform fastholdes. Der er brug for større stabilitet om institutionernes økonomi ved et øget, flerårigt grundtilskud og dermed et mindre aktivitetsafhængigt tilskudssystem. De reelle udgifter ved decentrale uddannelsesudbud bør desuden anerkendes i et justeret tilskudssystem gennem regionale midler til decentrale udbud, f.eks. mindre institutioner eller små klasser/hold. Det vil understøtte formålet med elevfordelingsmodellen.

Økonomiske konsekvenser

Det er en omfattende model, som skal implementeres med en række nye opgaver til regionerne. Danske Regioner vender tilbage på Børne- og Undervisningsministeriets udkast til DUT-aftale, som vi har modtaget den 2. februar 2022.

Høringssvaret afgives med forbehold for godkendelse i Danske Regioners bestyrelse på møde den 23. marts 2022.

Venlig hilsen


Stephanie Lose


Ulla Astman

Bilag - Supplerende bemærkninger

§1 Lov om institutioner for almen- og gymnasiale uddannelser

Kapacitetsfastsættelse

§1 nr. 1 (§8, stk. 2):

Danske Regioner kvitterer for, at det i lovudkastet fremgår, at kapacitetsfastsættelsen på de enkelte afdelinger i de første 3 år varetages af børne- og undervisningsministeren "i et samarbejde med regionerne". Regionerne vil byde aktivt ind i samarbejdet med lokale perspektiver og viden om kapacitetsopgaven, så der findes de bedste løsninger og sikres kontinuitet i forhold til at overdrage opgaven fuldt ud til regionerne efter overgangsperioden på tre år.

§ 1 nr. 1 (§8, stk. 3) og nr. 3 (§8, stk. 4):

Danske Regioner vurderer, at det flere steder i landet vil være aktuelt at tillade undtagelser for minimumskapaciteten, fordi der ikke er et tilstrækkeligt elevgrundlag i optageområdet.

§1 nr. 1 (§8, stk. 4):

Danske Regioner er enig i, at det kan blive nødvendigt for en region at hæve en afdelings kapacitet. Jf. bemærkningerne s. 66 er der en række eksempler på, hvornår det vil være relevant for regionerne at hæve en afdelings kapacitet. Danske Regioner finder, at det kan blive aktuelt både i forhold til de nævnte eksempler, men også i forhold til ansøgere, der ikke kan søge et andet gymnasium på grund af særlige, lokale forhold, f.eks. Lex Stevns. Det er afgørende, at der i lovgivningen bliver hjemmel til specifikt at tage højde for sådanne særlige, lokale forhold.

§1 nr. 3 (§8 stk. 5):

Der bør i bekendtgørelsen tages højde for, at regionen kan tilpasse kapaciteten både op og ned.

§1 nr. 3 (§8 stk. 6):

Børne- og undervisningsministeren kan, efter søgetallet er kendt, med det formål at understøtte en balanceret elevsammensætning, jf. §8 stk. 6, tilpasse den kapacitet, som regionsrådet har tildelt de enkelte afdelinger. Udover den indledende bemærkning om, at Danske Regioner ikke finder denne hjemmel hensigtsmæssig, bør det præciseres, hvad der menes med tilpasning, og hvad de nærmere rammer for ministerens beføjelse er.

§1 nr. 6 (§11 stk. 2):

Danske Regioner kvitterer for, at regionsrådet inddrages i beslutningen om, hvorvidt en institution skal nedlægges. Det bør præciseres i bekendtgørelsen, hvilket grundlag regionsrådet skal forholde sig til, når der afgives indstilling om

lukning. Det vil være naturligt, at regionen inddrages i dialogen mellem institutionen og STUK i forbindelse med at iværksætte en genopretningsplan, så der kan blive skabt størst mulig sammenhæng til regionens indsats for en god uddannelsesdækning, uanset om det handler om et vigende elevgrundlag grundet polarisering eller et lavt antal unge.

Profilgymnasier

§1 nr. 7 (§11 a)

Danske Regioner kvitterer for, at det fremadrettet er regionerne, der skal godkende ansøgninger om særlige profiler. Det er afgørende, at grundlaget for godkendelsen af profilgymnasier bliver klart, herunder bør det klart defineres, hvad der i denne sammenhæng menes med en skævvridning af elevsammensætningen eller elevsøgningen, og dermed også hvilke konkrete parametre, der skal indgå i regionens løbende monitorering. Det er i den sammenhæng vigtigt, at regionerne får adgang til den nødvendige data, således at både godkendelse og monitorering sker på et solidt grundlag.

Endvidere henvises der til den indledende bemærkning om, at Danske Regioner ikke finder §11 a stk. 3 hensigtsmæssig.

Zoner

§1 nr. 8 (§11 e-j):

Det er vigtigt, at afstands- og fordelingszoner fastlægges på et objektivi grundlag. Definitionen af fordelingszonerne bør præciseres og forklares bedre af hensyn til gennemsigtigheden for særligt ansøgerne. Regionerne bør inddrages i fastlæggelsen af zoner for at sikre, at der tages højde for lokale forhold og viden samt sammenhængen til regionernes koordinering af elevfordeling og kapacitetsfastsættelse på afdelingsniveau.

Transporttid

§1 nr. 8 (§11h-i):

Danske Regioner anerkender, at "afstand i tid" er vigtig for den enkelte unges hverdag, når de starter på deres uddannelse. Regionerne arbejder målrettet på at sikre unge gode transportforbindelser blandt andet, når de skal til og fra deres ungdomsuddannelse.

I elevfordelingssammenhæng vil "afstand i tid" dog medføre en mere kompliceret beregning end ved at anvende "afstand i kilometer". Erfaringerne fra tidligere viser, at det vil medføre en del flere genoptagelsessager og klager at ændre kriteriet fra afstand til tid. Derfor er det vigtigt, at det med afsæt i loven bliver beskrevet nærmere, hvordan transporttid præcist opgøres, og at måden at opgøre det på afspejler borgernes reelle rejsemønstre: dvs. at opgørelsen af

transporttid f.eks. skal kunne afspejle, at ansøger cykler til tog/bus og fra tog/bus til skole. Der vil være områder, hvor transporttid inden for 60 min. er meget vanskelig at opnå, hvis man ikke kan kombinere cykel og offentlig transport. Det er ikke mindst vigtigt fordi, den beregnede rejsetid skal kunne kommunikeres til elever og forældre på en måde, der giver mening.

§1 nr. 8 (§11i stk. 2 sidste sætning):

Det er uklart, hvad formålet med bestemmelsen "Børne- og undervisningsministeren kan for enkelte afdelinger beslutte, at der ikke skal fordeles ansøgere til disse afdelinger" er.

Forrang

Jf. bemærkningerne til lovudkastet, s. 36, er forligskredsen blevet enig om, at kommunalt godkendte eliteidrætsudøvere skal kunne opnå forrang til forlængede forløb på samme vilkår som Team Danmark-ansøgere. For at der ikke opstår uhensigtsmæssigheder, bør det sikres, at eliteidrætsudøvere ikke stilles bedre end Team Danmark-elever. Der bør præciseres og ensrettes, så begge typer af elever udelukkende har forrang til forlængede forløb.

Det foreslås endvidere, jf. bemærkningerne s. 37, at der i lov om de gymnasiale uddannelser etableres hjemmel til, at elever, som i forbindelse med ansøgning om optagelse på de 3-årige uddannelser til teknisk, merkantil og almen studentereksamen, har tilkendegivet, at de ønsker at vælge en sjælden studieretning ved udløbet af grundforløbet, er bundet til denne studieretning, hvis eleverne har fået forrang til at blive optaget på institutionen på grund af studieretningsønsket, og institutionen opretter studieretningen. Det finder Danske Regioner nødvendigt, og det bør i den forbindelse præciseres, hvad der udgør en sjælden studieretning.

Ansøgere som ikke kan fordeles via den centrale fordelingsmekanisme

§1 nr. 8 (§11j-l)

Der vil være en del ansøgere, som ikke søger uddannelse pr. 1. marts. Det er erfaringen i regionerne, at en stor andel ansøgere til hf først søger op til sommerferien. Der kan være forskellige årsager til først at søge kort tid inden uddannelsen starter; f.eks. job, omvalg mv. Danske Regioner kvitterer for, at forligskredsen har fundet en løsning på dette ved at udvide regionernes ansvar for fordelingen til også at omfatte denne gruppe af ansøgere. Regionerne vil gerne i dialog med ministeriet om, hvordan der skabes hensigtsmæssige processer for fordelingen af eftertilmelderne, så der bedst muligt kan skabes sammenhæng mellem de unges behov for afklaring af, hvor de kan blive optaget, og de rammer institutionerne er underlagt i form af klasseloft, tælledag, økonomi osv.

Danske Regioner ser desuden et behov for, at regionernes opgave med at fordele de elever, som den centrale fordelingsmekanisme ikke kan fordele, bliver systemunderstøttet, blandt andet så regionerne har opdaterede informationer om ledig kapacitet på institutionerne. En manuel løsning vil i den sammenhæng være meget ressourcetung, idet vi forudser, at ledig kapacitet bliver meget dynamisk og kan flytte sig fra dag til dag.

Genoptagelsessager og klager

§ 1 nr. 9 (§12):

Antallet af genoptagelsessager og klager over elevfordelingen må forventes at blive relativt omfattende, særligt i de første år. Det er afgørende for behandling af genoptagelsessager og klager, at regionerne har den nødvendige adgang til alle relevante oplysninger, især data fra den centrale fordelingsmekanisme, og at der er den nødvendige systemunderstøttelse med henblik på hensigtsmæssige arbejdsgange.

Dataadgang og systemunderstøttelse vil ligeledes være en forudsætning for, at fristerne i lovudkastet kan overholdes. Det er en meget stram tidsplan, som - foruden et eventuelt større antal klager med den nye model - er udfordret af, at alle rettidige ansøgere vil modtage afgørelsen om den foreløbige plads samtidig. Derved vil anmodningerne om genoptagelse ligeledes blive sendt til regionerne samtidig (senest 10 dage efter, at ansøgerne har modtaget afgørelsen om den foreløbige plads). Hvis regionen ikke imødekommer indsigelsen fuldt ud, eller ansøgeren ikke har trukket sin klage tilbage, skal regionsrådene give en udtalelse i sagen, som ansøgeren skal have lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til. Fristen herfor er jf. § 12, stk. 5 fastsat til fem kalenderdage. Regionen skal indsende regionens udtalelser og ansøgerens eventuelle udtalelse til STUK hurtigst muligt og senest fire kalenderdage efter, at regionsrådet har modtaget dem eller efter udløbet af ansøgerens frist for at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger. Fire kalenderdage vurderes at være for kort tid - ikke mindst i indkøringsperioden.

Gymnasiesamarbejder

Som bemærket indledningsvist bakker Danske Regioner op om, at der med lovforslaget indføres nye gymnasiesamarbejder. Det vil være hensigtsmæssigt, at det fremgår af loven eller i bemærkningerne, at repræsentanten for de enkelte gymnasier er øverste leder eller en anden repræsentant med den fornødne beslutningskraft, så det sikres, at repræsentanterne er beslutningsdygtige, og at samarbejderne reelt bliver forpligtende.

§2 Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse

Danske Regioner bakker op om, at de erhvervsgymnasiale uddannelser omfattes af det samme regelsæt som de almen­gymnasiale uddannelser i relation til kapacitetsstyring og elevfordeling.

§3 Lov om private institutioner

Danske Regioner bemærker, at de forskellige regler for offentlige og private institutioner vil udgøre forskelligt grundlag for at fastlægge kapacitet og optage ansøgere. I Region Hovedstaden, hvor den private kapacitet i Centrum udgør 20 procent, er det en reel udfordring, at reglerne er så forskellige.

§4 Lov om de gymnasiale uddannelser

For at undgå et smuthul i den nye elevfordelingsmodel, vurderer Danske Regioner, at det er nødvendigt at binde forrangselever til deres valg af en sjælden studieretning, hvis denne oprettes. Det bør i den forbindelse præciseres, hvad der udgør en sjælden studieretning.