

Analyse | kraka

10. oktober 2022

Færre får opfyldt deres førsteprioritet i den nye aftale om elevfordeling

Af Ninja Ritter Klejnstrup og Ulrik Beck

- Børne- og undervisningsministeren har udtalt, at den nye elevfordelingsaftale vil medføre, at flere får opfyldt deres førsteprioritet
- Analysen i dette notat viser, at det forholder sig modsat: Hvis aftalen havde været gældende i 2020, ville færre ansøgere til stx og hf have fået opfyldt deres førsteprioritet
- Børne- og undervisningsministeriet har tidligere foretaget beregninger af førsteprioritetsopfyldelsen under de gamle og nye regler i 2020, men bl.a. forskelle i opgørelsesmetode og databegrænsninger betyder, at tallene ikke kan sammenlignes.
- Denne analyse har ikke samme udfordring.
- Beregningerne i analysen viser, at 98 pct. af ansøgerne til hf og 93 pct. af ansøgerne til stx fik opfyldt deres førsteprioritet i 2020.
- Hvis de nye regler havde været gældende, ville mindst 3 procentpoint færre ansøgere til hf, og mindst 2 procentpoint færre ansøgere til stx have fået opfyldt deres førsteprioritet.

Kontakt

Seniorøkonom
Ninja Ritter Klejnstrup
Tlf. +45 53 71 53 85
E-mail nrk@kraka.dk



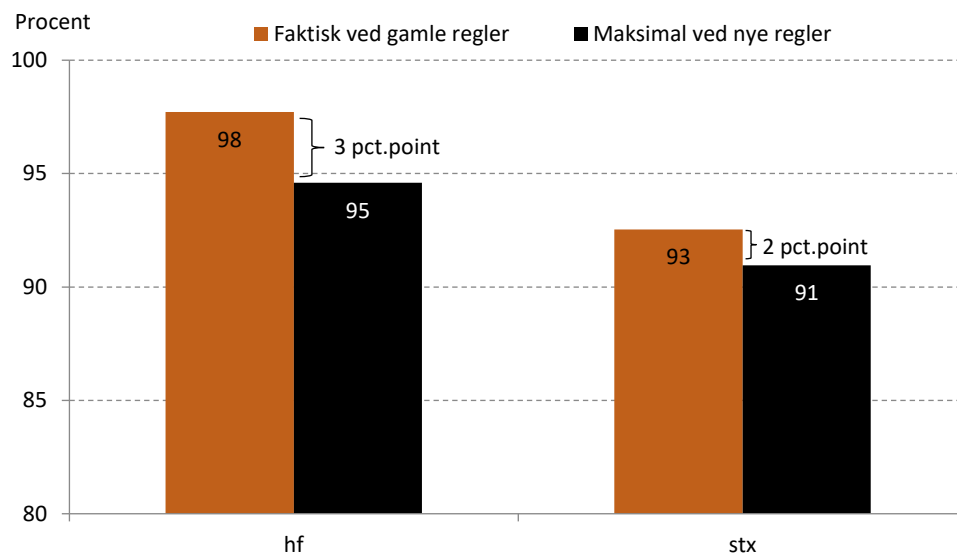
Deloitte.

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Sammenfatning

Ifølge børne- og undervisningsminister Pernille Rosenkrantz-Theil vil den nye fordelingsaftale for gymnasieelever medføre, at flere får opfyldt deres førsteprioritet, når den træder i kraft fra næste skoleår. Men analysen i dette notat viser, at det forholder sig modsat: Hvis aftalen havde været gældende i 2020, ville *færre* ansøgere til stx og hf have fået opfyldt deres førsteprioritet, jf. figur 1.

Figur 1 Førsteprioritetsopfyldelse blandt ansøgere til hf og stx i 2020, landsplan



Anm.: Orange søjler viser den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020 baseret på data fra regionerne. De sorte søjler viser, hvor høj førsteprioritetsopfyldelsen maksimalt ville have været, hvis gymnasiernes kapaciteter var fastsat som BUVM i deres konsekvensberegninger lægger til grund, at de ville være ved de nye regler. Forskellen på de to viser, hvor stor en reduktion i førsteprioritetsopfyldelsen, de nye regler som minimum ville have ført til i 2020, givet de forudsatte kapaciteter og uændrede søgemønstre.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra regionerne (se boks 1), uddannelsesstatistik.dk og svar på BUU L157 spm. 136, se <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/136/svar/1892730/2591688.pdf>

Elevfordelingsaftalen ændrer proceduren til fordeling af gymnasieelever, så det i fremtiden bliver et krav med en vis spredning på forældrenes indkomst inden for de såkaldte fordelingszoner i Odense, Aarhus og Hovedstadsområdet. Resten af landet bliver til såkaldte afstandszoner, og her er det primære formål med aftalen at sikre, at selv uddannelsesinstitutioner i tyndtbefolkede områder får elever nok til at kunne overleve. En strammere styring af hvert enkelt gymnasiums kapacitet, dvs. hvor mange elever de kan optage, er et afgørende redskab i den nye model.

Aftalen vil betyde, at nogle elever kommer til at gå på et andet gymnasium, end de ville have gået på, hvis de gamle regler fortsat var gældende. Børne- og undervisningsministeriet (BUVM) har estimeret, hvor stor en andel af elever der fik opfyldt deres førsteprioritet i 2020, og hvor stor en andel, der *ville have* fået opfyldt deres førsteprioritet, hvis de nye regler havde været gældende i 2020. BUVM gør imidlertid opmærksom på, at forskellen mellem de to tal bl.a. afspejler forskelle i opgørelsesmetoder og databegrænsninger. Af disse årsager kan beregningerne give et misvisende billede af aftalens effekt.

BUVMs estimerer for andelen af opfyldte førsteprioriteter under hhv. de gamle og nye regler tager udgangspunkt i forskellige populationer. Derved er estimererne ikke helt sammenlignelige. BUVM beregner andelen af opfyldte førsteprioriteter under de gamle

regler med udgangspunkt i de personer, der *påbegyndte* en gymnasial uddannelse i 2020. De beregner derimod andelen af opfyldte *førsteprioriteter* under de nye regler med udgangspunkt i de personer, der *søgte* en gymnasial uddannelse i 2020. Der er ikke fuldstændig overlap mellem disse populationer, fordi nogle ansøgere ender med ikke at starte på deres søgte uddannelse, og nogle af dem, der starter, ikke har søgt om optagelse i den centrale ansøgningsrunde.

Denne analyse bruger kun ansøgerpopulationen til at estimere *førsteprioritetsopfyldelsen* under de gamle og de nye regler og har derfor ikke samme udfordring. Analysen foretager en simpel beregning af, hvordan opfyldelsen af *førsteprioriteter* som minimum ville have ændret sig, hvis den nye aftale gjaldt i 2020. Beregningen viser, at de nye regler havde ført til færre opfyldelser af *førsteprioriteter* for ansøgere til stx og hf, jf. Figur 1. Det gælder både i afstandszoner og fordelingszoner.

Beregningerne tager højde for, at kapaciteten på de enkelte gymnasier ændres med aftalen, men de tager ikke højde for, at indførelsen af indkomstkriteriet i fordelingszonerne yderligere reducerer *førsteprioritetsopfyldelsen*. Derfor er resultaterne et estimat for, hvor meget *førsteprioritetsopfyldelsen som minimum* ville falde, hvis de nye regler var gældende i 2020. Man må forvente, at den reelle reduktion i *førsteprioritetsopfyldelsen* for ansøgere til gymnasier i fordelingszoner ville være større.

Hverken BUVMs beregninger eller beregningerne i denne analyse kan tage højde for, at elevfordelingsaftalen med stor sandsynlighed vil påvirke *søgemønstrene* til de gymnasiale uddannelser. Derfor er der ingen af beregningerne, som udgør en fyldestgørende beregning af, hvordan *førsteprioritetsopfyldelsen* påvirkes af aftalen. Og fordi aftalen kan påvirke *søgemønstre*, vil man ikke, selv når aftalen er implementeret, kunne evaluere dens effekt på elevers mulighed for at komme ind på deres *ønskegymnasium* ved at se på ændringer i *førsteprioritetsopfyldelsen*.

En justering af aftalen, hvor fordelingsproceduren ændres til at ligne den, vi kender fra den Koordinerede Tilmelding til de videregående uddannelser, ville give mulighed for, at man fremadrettet kan evaluere effekten af fordelingsregler på ansøgernes adgang til *ønskegymnasiet*.

2. Minister forventer stigning i førsteprioritetsopfyldelsen som følge af nye fordelingsregler

Ny elevfordelingsmodel med todelt formål

I juni 2022 vedtog Folketinget en ny model for elevfordeling på gymnasierne, som vil have virkning fra skoleåret 2023/2024. Formålet er dels at modvirke, at uddannelsesinstitutioner i tyndt befolkede områder bliver lukningstruede som følge af faldende elevtal, og dels at sikre en mere blandet elevsammensætning på hvert enkelt gymnasium i og omkring de større byer.

Landet inddeles i afstands- og fordelingszoner

Landets kommuner bliver inddelt i zoner, som enten kan være af typen afstandszone eller fordelingszone. En zone kan bestå af en eller flere geografisk sammenhængende kommuner, hvor der ligger flere gymnasier. Fordelingszoner er defineret ved, at mindst en uddannelse (htx, hhx, hf eller stx) på mindst et gymnasium har elever, hvis forældres indkomst er for forskellig fra elever på samme uddannelse i zonen samlet set. Alle andre zoner er afstandszoner.

Modellen bygger på styring af kapaciteter

Modellen bygger på en styring af gymnasiernes kapaciteter. Det vil sige, hvor mange elever det enkelte gymnasium må optage. Nogle gymnasier vil få tildelt en kapacitet, som er lavere end det antal elever, de tidligere har optaget. Andre vil få tildelt en kapacitet, som er højere, og ingen vil i udgangspunktet få tildelt færre end 84 elever. Denne minimumskapacitet skal være med til at sikre, at små gymnasier har elever nok til at kunne overleve.

I afstandszoner fordeles elever efter rejsetid

I afstandszoner vil det gælde, at når der er flere ansøgere til et gymnasium, end det har kapacitet til, vil de ansøgere med kortest rejsetid mellem bopæl og uddannelsessted få tildelt pladserne. Det minder meget om de fordelingsregler, der eksisterer for stx og hf i dag, hvor det er transportafstand, der afgør, hvem der får plads. Som noget nyt kommer reglerne også til at omfatte htx og hhx.

I fordelingszoner indføres kvoter for indkomstgrupper

På gymnasier i fordelingszoner bliver pladserne på den enkelte uddannelse opdelt i tre dele. Hver andel forbeholdes elever med forældre fra en bestemt indkomstgruppe – lav, mellem eller høj. Hvor stor en andel af pladserne, hver indkomstgruppe tildeles, afhænger af indkomstsammensætningen blandt alle de ansøgere til uddannelsen, som har bopæl i zonen. Hvis fx 25 pct. af førsteprioritetsansøgere til stx med bopæl Aarhus har forældre med lave indkomster, vil 25 pct. af pladserne på stx på hvert gymnasium i Aarhus blive forbeholdt elever med forældre med lave indkomster. Hvis der på et gymnasium er flere ansøgere, end der er plads til inden for en indkomstgruppe, er det dem med kortest rejsetid, der får plads. Resten må da fordeles til andre gymnasier, der har ledige pladser i indkomstgruppen.

Ministeren siger, at flere får opfyldt deres førsteprioritet

Modellen er kontroversiel, og blandt andet kommende ansøgers mulighed for få adgang til deres foretrukne gymnasium har været til debat. Børne- og undervisningsministeren har imidlertid udtalt, at aftalen medfører, at flere får opfyldt deres førsteprioritet¹.

Kraka har undersøgt belægget

Det er overraskende, at en lovgivning, som skal vende en udvikling, der i høj grad er resultat af ansøgernes prioriteringer, samtidig skulle føre til, at flere får opfyldt deres førsteprioritet. I denne analyse undersøger vi derfor belægget for at hævde, at elevfordelingsaftalen fører til, at flere får opfyldt deres førsteprioritet.

¹ Eksempelvis Berlingske/ritzau d. 23/5/2022: "[...] vi står i en situation, hvor antallet af elever, der får deres førsteprioritet, stiger, og transporttiden falder" se <https://www.berlingske.dk/politik/loedtraekning-dropper-i-fordeling-af-elever-paa-gymnasier> ; Og videopræsentation af aftalen i anledning af tredjebehandling, publiceret 9/6/2022 på BUVMs facebookside: "[...] samlet set er det altså sådan, at der er flere, der med den nye aftale kommer til at få deres ønskegymnasium": <https://ms-my.facebook.com/undervisningsministeriet/videos/aftale-om-elevfordeling-vedtaget-i-folketinget/2837843683191772/>

Der kan ikke tages højde for ændrede søgemønstre

Både søgemønstre og fordelingsregler påvirker, hvor stor en andel af ansøgere der bliver tilbudt en plads på deres førsteprioritet. Det er ikke muligt at forudsige, hvordan elevfordelingsaftalen kommer til at påvirke søgemønstrene til de gymnasiale uddannelser. Derfor kan den fulde effekt på førsteprioritetsopfyldelsen heller ikke forudsiges.

Konsekvensestimater giver hypotetisk effekt i 2020

Det nærmeste man med eksisterende data kan komme et bud på aftalens effekt på førsteprioritetsopfyldelsen, er at beregne, hvordan førsteprioritetsopfyldelsen hypotetisk ville have set ud, hvis de nye regler gjaldt tidligere, og søgemønstrene var uændrede. Dette kan man herefter sammenligne med et estimat for den faktiske førsteprioritetsopfyldelse samme år. Det har både Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) og vi gjort med udgangspunkt i ansøgerne til skoleåret 2020/2021.

Analyse begrænset til stx og hf

Vores egne konsekvensestimater er dog begrænsede til ansøgere til stx og hf. Det er fordi, der ikke findes samlede opgørelser over, hvor mange førsteprioritetsansøgere til de erhvervs-gymnasiale uddannelser, hhx og htx, der tidligere ikke blev tilbudt deres førsteprioritet.

3. Færre ville få opfyldt deres førsteprioritet med de nye regler i 2020

Vores skøn viser, førsteprioritetsopfyldelsen falder

Analysen anvender søge- og fordelingstal fra regionerne til at beregne, hvor stor en andel af ansøgere til stx og hf som fik opfyldt deres førsteprioritet i 2020. Derudover anvendes BUVMs foreløbige skøn for gymnasiernes nye kapaciteter til at beregne, hvor mange der maksimalt *kunne have* fået opfyldt deres førsteprioritet, hvis de nye regler var gældende.² Beregningerne viser, at selv ved et optimistisk skøn under de nye regler, ville de have ført til et fald i førsteprioritetsopfyldelsen i 2020.

Fordelingsudvalget kender faktiske førsteprioritetsopfyldelse

Indtil i år er ansøgere til hf og stx blevet fordelt af en række regionale fordelingsudvalg. Disse udvalg har bl.a. haft til opgave at sikre, at hvis et gymnasium fik flere ansøgere, end det havde plads til, gik pladserne til de ansøgere, der boede tættest på. Fordelingsudvalgene ved derfor, hvor mange førsteprioritetsansøgere hvert gymnasium har modtaget, hvilke gymnasier der har måtte afvise ansøgere, og hvilke gymnasier de afviste ansøgere er blevet tilbudt i stedet.

Langt de fleste kom ind på første valg i 2020

På landsplan fik 98 pct. af ansøgerne til hf og 93 pct. af ansøgerne til stx opfyldt deres førsteprioritet i 2020 (se boks 1 sidst i analysen for beregningsmetoden), jf. figur 2. For ansøgere til gymnasier beliggende i de nye fordelingszoner, gjaldt det hhv. 98 pct. (hf) og 85 pct. (stx). For ansøgere til gymnasier i afstandszoner gjaldt det 98 pct. for hf og 97 for stx-ansøgere.

Kapacitetsændringer alene fører til reduktion

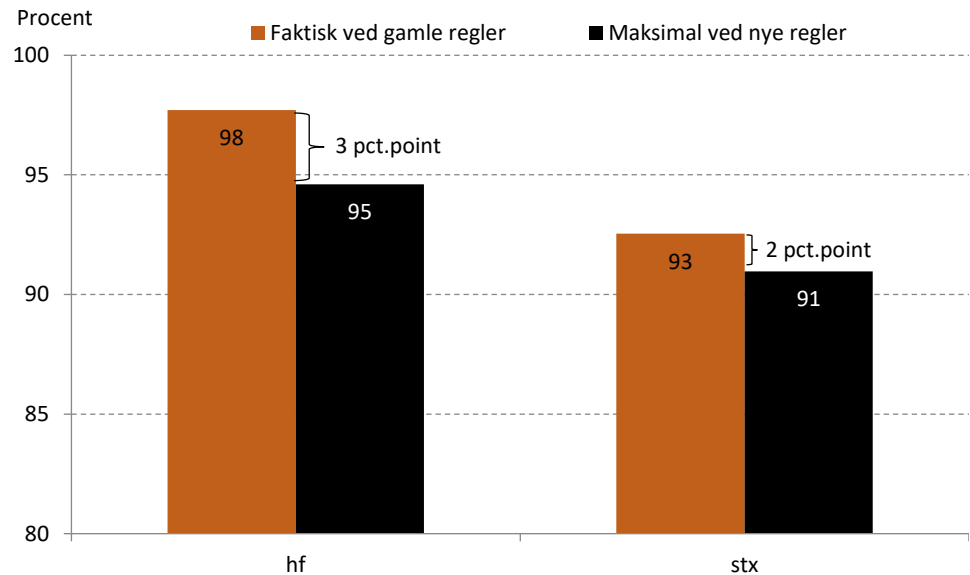
Estimatet for førsteprioritetsopfyldelsen under de gamle elevfordelingsregler i 2020 kan sammenholdes med et estimat for, hvor høj førsteprioritetsopfyldelsen maksimalt ville have været, hvis de nye regler var gældende. Dette estimat medregner effekten af, at aftalen indfører en strammere styring af de enkelte gymnasiers optagekapacitet. Det vil sige, hvor mange elever, de maksimalt må optage. Men det medtager ikke effekten af, at der indføres indkomstkvote i fordelingszoner. Vores beregninger viser, at hvis kapaciteterne på gymnasierne havde været fastsat sådan, som BUVM forudsætter i deres konsekvensberegninger for den nye elevfordelingsaftale, ville der maksimalt have været 95 pct. af ansøgerne til hf og 91 pct. af ansøgerne til stx, som havde fået opfyldt deres førsteprioritet (se boks 2 sidst i analysen for beregningsmetoden).³ Derfor ville de nye

² Se <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/136/svar/1892730/2591688.pdf>

³ Bemærk at dette naturligvis kun gælder, hvis kapaciteterne overholdes. Hvis nogle gymnasier tillades at optage flere elever, end de har fået tildelt kapacitet til – f.eks. fordi der er elever, som ellers ikke vil kunne placeres inden for en maksimal rejsetid på 45 minutter – kan det ikke udelukkes, at førsteprioritetsopfyldelsen vil være lidt højere.

elevfordelingsregler som minimum have ført til et fald i førsteprioritetsopfyldelsen blandt ansøgere til hf på tre procentpoint og til stx på to procentpoint i forhold til den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020, jf. figur 2.

Figur 2 Førsteprioritetsopfyldelse blandt ansøgere til hf og stx i 2020, landsplan



Anm.: Orange søjler viser den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020 baseret på data fra regionerne. De sorte søjler viser, hvor høj førsteprioritetsopfyldelsen maksimalt ville have været, hvis gymnasiernes kapaciteter var fastsat som BUVM i deres konsekvensberegninger ligger til grund, at de ville være ved de nye regler. Forskellen på de to viser, hvor stor en reduktion i førsteprioritetsopfyldelsen, de nye regler som minimum ville have ført til i 2020, givet de forudsatte kapaciteter og uændrede søgemønstre.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra regionerne (se boks 1), uddannelsesstatistik.dk og svar på BUU L157 spm. 136, se <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/136/svar/1892730/2591688.pdf>

Gælder både fordelings- og afstandszoner

Beregningerne viser desuden, at førsteprioritetsopfyldelsen ville være faldet både for ansøgere til gymnasier beliggende i afstandszoner og for ansøgere til gymnasier beliggende i fordelingszoner, jf. figur 3. Faldet er størst for ansøgere til hf-institutioner beliggende i fordelingszoner. Her viser resultaterne, at førsteprioritetsopfyldelsen som minimum ville falde med fem procentpoint.

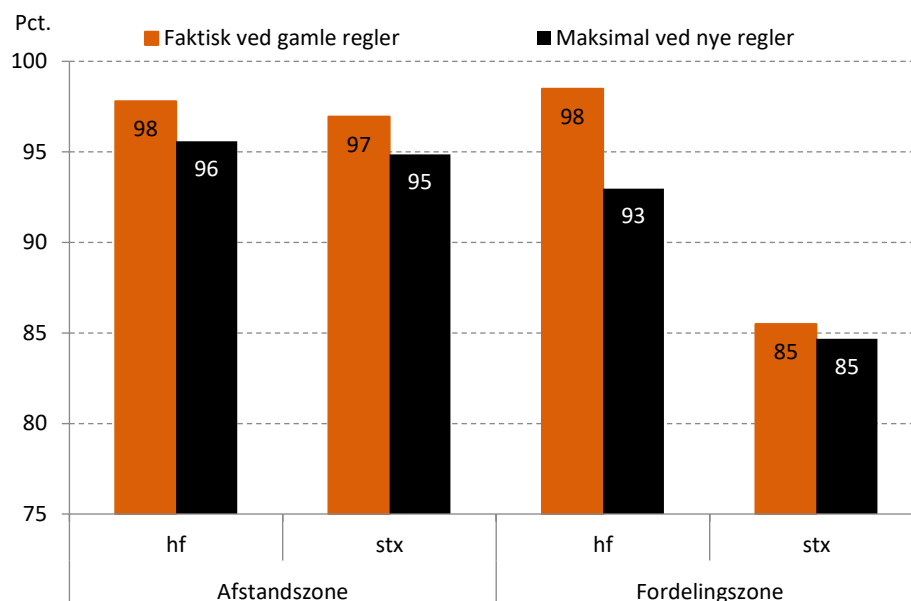
Analyse viser minimumseffekt

Det er vigtigt at understrege, at der her ikke er tale om estimater for, hvor stor en reduktion i førsteprioritetsopfyldelsen, de nye regler faktisk ville have medført. Der er i stedet tale om en beregning af, hvor stor reduktionen *som minimum* ville have været, hvis de nye regler havde gjaldt i 2020, og søgemønstrene var uændrede.

Indkomstkriteriet vil medføre yderligere reduktion

Analysen medregner kun effekten af en strammere styring af, hvor mange elever det enkelte gymnasium maksimalt må optage. I fordelingszonerne vil der efter al sandsynlighed være en yderligere effekt af, at der indføres kvoter for forskellige indkomstgrupper. Det betyder nemlig, at nogle gymnasier sandsynligvis vil være nødt til at afvise førsteprioritetsansøgere fra en indkomstgruppe og samtidig blive tildelt elever, der ikke har dem som førsteprioritet, fra en anden indkomstgruppe. Det vil medføre en yderligere reduktion i førsteprioritetsopfyldelsen, som vores estimater ikke tager højde for. Man må derfor forvente, at den reelle reduktion i førsteprioritetsopfyldelse for ansøgere til gymnasier i fordelingszoner er større, end disse resultater indikerer.

Figur 3 Førsteprioritetsopfyldelse blandt ansøgere til hf og stx i 2020, fordelt på den ansøgte afdelings beliggenhedszone



Anm.: Orange søjler viser den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020 baseret på data fra regionerne. De sorte søjler viser, hvor høj førsteprioritetsopfyldelsen maksimalt ville have været, hvis gymnasiernes kapaciteter var fastsat som BUVM i deres konsekvensberegninger ligger til grund, at de ville være ved de nye regler. Forskellen på de to viser, hvor stor en reduktion i førsteprioritetsopfyldelsen, de nye regler som minimum ville have ført til i 2020, givet de forudsatte kapaciteter og uændrede søgemønstre. Zonetype refererer til afdelingens beliggenhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra regionerne (se boks 1), uddannelsesstatistik.dk og svar på BUU L157 spm. 136, se <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/136/svar/1892730/2591688.pdf>

4. BUVM konkluderer ikke, at flere får opfyldt deres førsteprioritet som følge af elevfordelingsaftalen

BUVM har estimeret førsteprioritetsopfyldelse

BUVM har også estimeret andelen af elever, der faktisk fik opfyldt deres førsteprioritet i 2020 og andelen, der ville have fået opfyldt prioriteten, hvis de var blevet fordelt efter de nye regler. Hvis man trækker de tal, de estimerer på landsplan, fra hinanden, kommer man til den konklusion, at flere får opfyldt deres førsteprioritet som følge af den nye fordelingsaftale.

... men konkluderer ikke at opfyldelsen stiger

Men man kan ikke på baggrund af BUVMs tal konkludere, at flere vil få opfyldt deres førsteprioritet ved brug af de nye regler. BUVM vurderer nemlig, at den højere estimerede førsteprioritetsopfyldelse med de nye regler primært skyldes, at tallene ikke er helt sammenlignelige. I noten til tabellen, som præsenterer resultaterne, står der, at:

Estimerer for nye og gamle regler er ikke sammenlignelige

”Baggrunden for stigende prioritetsopfyldelse i afstandszone skønnes blandt andet primært at skyldes forskellige opgørelsesmetoder, forskelle på tilgangs- og ansøgerpopulation samt at ufordelte ikke indgår i beregningerne, hvilket også slår igennem i tallene på landsplan.”⁴

⁴ Se Tillægsaftalen til aftalen om Den Koordinerede Tilmeldning til Gymnasiale Uddannelser <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/aktuelt/pdf22/maj/220524-tillaegsaftale-til-aftale-om-den-koordinerede-tilmelding-til-gymnasiale-uddannelser.pdf>

Resultater giver ikke ministerens udtalelse belæg

På den baggrund mener vi ikke, at BUVMs konsekvensberegninger giver anledning til at konkludere, at flere ville have fået opfyldt deres førsteprioritet i 2020, hvis de var blevet fordelt efter de nye regler. De giver derfor heller ikke belæg for ministerens udtalelse om, at flere får opfyldt deres førsteprioritet med den nye elevfordelingsaftale.

Opfyldelse før tager udgangspunkt i gymnasiestartere

En væsentlig årsag til, at BUVMs beregninger for andelen af opfyldte førsteprioriteter under de gamle og nye regler ikke er helt sammenlignelige, er, at de tager udgangspunkt i forskellige populationer. BUVM har ikke haft adgang til information om, hvem blandt alle ansøgerne i 2020, der fik opfyldt deres førsteprioritet. Derfor beregner de andelen af opfyldte førsteprioriteter under de gamle regler med udgangspunkt i de personer, der *påbegyndte* en gymnasial uddannelse i 2020. Det vil sige, at de beregner førsteprioritetsopfyldelsen under de gamle regler som antallet af personer, der påbegyndte deres førsteprioritet i 2020, divideret med antallet af personer, der påbegyndte en gymnasial uddannelse i 2020.

Opfyldelse efter tager udgangspunkt i gymnasieansøgere

Andelen af opfyldte førsteprioriteter under de nye regler beregner BUVM derimod med udgangspunkt i de personer, der *søgte* en gymnasial uddannelse i 2020. Det vil sige, at førsteprioritetsopfyldelsen under de nye regler beregnes som antallet af ansøgere, som fordelingsalgoritmen allokerer til deres førsteprioritet, divideret med antallet af ansøgere i alt. Der er ikke fuldstændig overlap mellem populationen af personer, der påbegynder en gymnasial uddannelse, og populationen af personer, der ansøger en gymnasial uddannelse. Det skyldes bl.a. at nogle ansøgere ender med ikke at starte eller at ombestemme sig og fx starte på en anden uddannelse, end de oprindeligt havde søgt.

Vores analyse har ikke samme udfordringer

Estimaterne i afsnit 3 er i modsætning til BUVMs estimater baseret på ansøgere, både når det gælder den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020, og når det gælder den hypotetiske situation, hvis de nye regler var gældende. Førsteprioritetsopfyldelsen beregnes i begge tilfælde som andelen af ansøgere, der tildeles plads på deres førsteprioritet, divideret med andelen af ansøgere. Derfor er estimaterne for førsteprioritetsopfyldelsen under de nye og gamle regler i afsnit 3 sammenlignelige, mens BUVMs ikke er det.

BUVMs estimat med gamle regler er lavere end vores

BUVMs resultater adskiller sig på flere måder fra resultaterne i afsnit 3, jf. figur 4.⁵ For det første estimerer de en lavere faktisk førsteprioritetsopfyldelse i 2020, end analysen i afsnit 3. På nationalt niveau finder BUVM, at førsteprioritetsopfyldelsen var 90 pct. for hf og 92 pct. for stx, mod hhv. 98 pct. og 93 pct. i afsnit 3. Det kan blandt andet skyldes, at BUVM som følge af de nævnte databegrænsninger beregner hvor stor en andel af dem, der startede på en uddannelse, der havde søgt den institution de starter på som førsteprioritet. Denne andel kan teoretisk være både højere og lavere end andelen af *ansøgerne, der får tilbudt* at starte på deres førsteprioritet, som er det, analysen i afsnit 3 estimerer (se boks 3 for en uddybning). Resultaterne indikerer, at den er lavere. Man vil altså undervurdere en negativ effekt (eller overvurdere en positiv) på førsteprioritetsopfyldelsen blandt ansøgere, hvis man tager udgangspunkt i BUVMs estimater.

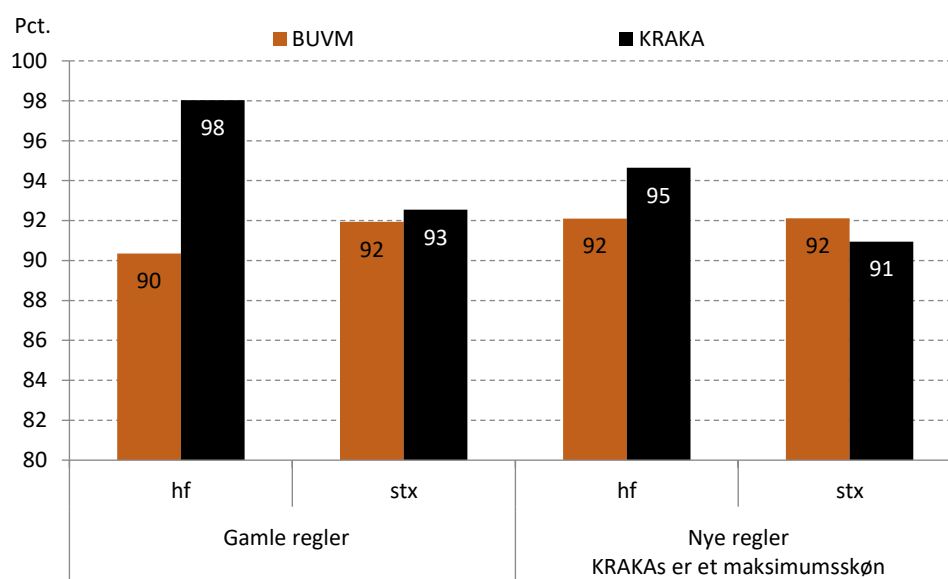
... og deres estimat med nye regler er højere for stx

BUVMs estimat for, hvad førsteprioritetsopfyldelsen ville have været i 2020 på stx, hvis de nye regler gjaldt, er desuden højere end denne analyses skøn for, hvad den maksimalt kunne have været (for hf er det lavere). BUVM finder, at førsteprioritetsopfyldelsen på stx ville have været 92 pct., mens beregningerne i afsnit 3 viser, at den maksimalt ville kunne

⁵ Udover det her nævnte forhold, adskiller præsentationen af resultaterne i tillægsaftalen, hvor de er fordelt på afstands- og fordelingszoner, sig ved, at BUVM tager udgangspunkt i ansøgernes bopæl, når førsteprioritetsopfyldelsen estimeres separat for fordelings- og afstandszoner. Beregningerne i afsnit 2 tager, på grund af datatilgængelighed, udgangspunkt i institutionens beliggenhed. Det betyder, at det kun er på nationalt niveau, at BUVMs resultater og resultaterne i afsnit to bør sammenlignes. BUVMs resultater for det nationalt niveau, fordelt på uddannelserne (stx, hf, hhx og htx) findes ikke i tillægsaftalen, men kan beregnes på baggrund af bilag til svar til BUU spørgsmål L 157 – 138. Se <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/138/svar/1892727/2591676.pdf>

være 91 pct. Det kan skyldes, at BUVM opgør førsteprioritetsopfyldelsen fordelt på den institution, ansøgerne får plads på, i stedet for den de har søgt.⁶ Dermed får de ikke et estimat for fx førsteprioritetsopfyldelsen blandt ansøgere til stx. De får i stedet et estimat for førsteprioritetsopfyldelsen blandt den del af ansøgere til alle uddannelser, der bliver tilbudt en plads på stx. Sidstnævnte kan teoretisk være både større og mindre end førstnævnte, men resultaterne fra afsnit 3 indikerer, at den i dette tilfælde må være større. Det trækker også i retning af, at man vil undervurdere en negativ effekt (eller overvurdere en positiv) for førsteprioritetsopfyldelsen blandt ansøgere til stx, hvis man tager udgangspunkt i BUVMs estimater.

Figur 4 Sammenligning af BUVMs og KRAKAs estimater for førsteprioritetsopfyldelse ved gamle og nye regler



Anm.: Orange søjler viser BUVMs skøn for hhv. den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020, da de gamle fordelingsregler gjaldt, og den førsteprioritetsopfyldelse, man ville have opnået, hvis man dengang i stedet havde fordelt efter de nye regler. De sorte søjle viser Krakas estimater for hhv. den faktiske førsteprioritetsopfyldelse i 2020, og for, hvilken førsteprioritetsopfyldelse, man *maksimalt* ville have opnået, hvis man dengang havde fordelt efter de nye regler. Se hovedtekst for mulige forklaringer på forskellene mellem BUVMs og Krakas tal.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra regionerne (se kildeliste), BUVMs opgørelse over konsekvenser på kommuneniveau <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/138/svar/1892727/2591676.pdf>, og BUVMs beregningstekniske kapaciteter <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L157/spm/136/svar/1892730/2591688.pdf>

5. Den endelige effekt kan ikke udledes af eksisterende søgemønstre

Kan ikke udlede effekt på adgang til ønskegymnasium

Analysen i afsnit 3 viser, at selv ved et optimistisk skøn for førsteprioritetsopfyldelsen under de nye elevfordelingsregler ville de have medført et fald i førsteprioritetsopfyldelsen for ansøgerne i 2020. Hvor stor en andel af ansøgerne, som ender med at få opfyldt deres førsteprioritet fremover, afhænger af, hvordan søgemønstrene kommer til at se ud i fremtiden. Det kan vi åbenlyst ikke vide i dag. Men mindre åbenlyst vil vi, selv når aftalen er

⁶ Det kan også skyldes, at BUVM i deres simulering af fordelingen ved de nye regler ender med en række såkaldte "ufordelte". Det er ansøgere, som algoritmen ikke har kunne finde plads til på en uddannelse inden for den maksimale tilladte rejsetid. Disse ufordelte udelader BUVM derefter fra beregningerne af førsteprioritetsopfyldelsen. Hvis de ufordelte ender med at få opfyldt deres førsteprioritet i mindre grad end de ansøgere, algoritmen har kunnet fordele, medfører denne udeladelse, at BUVM overestimerer førsteprioritetsopfyldelsen.

implementeret og søgemønstrene er kendte, ikke kunne udlede hvad effekten af aftalen har været på andelen af elever, der kommer ind på deres *ønske*gymnasium.

Førsteprioritet afspejler ikke altid ønskegymnasiet

Det er fordi, at en ansøgers angivne førsteprioritet ikke nødvendigvis afspejler, hvad hendes faktiske ønskegymnasium er. Den fordelingsprocedure, som både de nye og gamle elevfordelingsregler gør brug af, betyder nemlig, at det ikke nødvendigvis er smart at søge ind på det gymnasium, man allerhelst vil gå på.

Det kan være bedst gå efter det sikre valg

Det skyldes, at mange gymnasier kun optager ansøgere, der har angivet dem som førsteprioritet.⁷ På sådanne gymnasier kan man altså være helt sikker på *ikke* at komme ind, hvis man angiver dem som andet end førsteprioritet. Man skal derfor passe på med at spille sin førsteprioritet på et urealistisk ønske, når man søger gymnasium. I nogle tilfælde vil det være smartest at angive et sikkert andetvalg fremfor et usikkert førstevalg som sin førsteprioritet.

Aftalen påvirker hvad der er sikkert valg

Elevfordelingsaftalen kommer til at påvirke, hvilke ønsker der er sikre, og hvilke der er mere usikre for en del af ansøgerne. Det kan påvirke tilbøjeligheden til at angive ønskegymnasiet som førsteprioritet. Og derfor vil samme niveau af målt førsteprioritetsopfyldelse før og efter aftalen ikke nødvendigvis afspejle samme niveau af reel ønskeopfyldelse.

Sara vælger Rysenstein under gamle regler

Et eksempel kan illustrere pointen. Under de gamle elevfordelingsregler var det de førsteprioritetsansøgere, der boede tættest på, som fik plads, hvis et gymnasium modtog flere førsteprioritetsansøgere, end det havde plads til. Hvis Sara bor på Christianshavn og allerhelst vil gå på Rysenstein gymnasium, vil hun under de gamle regler sandsynligvis søge Rysenstein som førsteprioritet og komme ind. Rysenstein plejer at modtage flere ansøgere, end der er plads til, men Christianshavn er tilstrækkeligt tæt på, til at Sara med stor sandsynlighed ville få tilbudt plads under de gamle regler.

Men måske Christianshavns under nye regler

Som følge af den nye elevfordelingsaftale skal Rysenstein imidlertid reducere optaget af elever fra højindkomstfamilier betragteligt. Hvis Saras forældre er fra højindkomstgruppen, får hun nu kun tilbudt plads, hvis hun er blandt de højindkomstansøgere, der har kortest rejsetid. Det er nu langt mere usikkert, at hun får tilbudt en plads. Hvis hendes faktiske andetvalg er Christianshavns gymnasium, er det derfor ikke usandsynligt, at hun under de nye regler vil søge det som førsteprioritet i stedet. Christianshavns gymnasium plejer, ligesom Rysenstein, kun at optage førsteprioritetsansøgere. Men her skal optaget af elever med højindkomstforældre ikke reduceres, og Sara bor i øvrigt meget tæt på, så hun vil være næsten sikker på at komme ind – hvis, og kun hvis, hun angiver det som førsteprioritet.

Får førsteprioritet i begge tilfælde, men ikke ønskegym.

Hvis Sara søger Rysenstein gymnasium som førsteprioritet under de gamle regler og Christianshavns gymnasium under de nye, vil hun højst sandsynligt få opfyldt sin førsteprioritet i begge tilfælde. Men kun under de gamle regler vil det samtidig betyde, at hun får tilbudt en plads på sit ønskegymnasium. Man kan altså ikke udlede konsekvensen af elevfordelingsaftalen for adgangen til ønskegymnasiet ved at sammenligne førsteprioritetsopfyldelsen under de to scenarier.

Opfyldelse før og efter er ikke sammenlignelig

Ovenstående tjener til eksempel, men det er ikke muligt at forudsige, om ansøgere i gennemsnit vil være mere tilbøjelige til at søge ønskegymnasiet under de gamle eller nye regler. Generelt kan det kun siges, at det ikke vil være meningsfyldt i fremtiden at evaluere effekten af aftalen på adgangen til ønskegymnasiet ved at se på førsteprioritetsopfyldelse før og efter aftalen.

⁷ Det er en konsekvens af, at elevfordelingen gør brug af den såkaldte Boston procedure, hvor man starter med at fylde gymnasierne op med førsteprioritetsansøgere. Herefter ser man på, hvad der er tilbage af pladser til dem, der ikke fik opfyldt deres førsteprioritet. Se https://kraka.dk/debatindlaeg/kommende_gymnasieelever_skal_vaelge_gymnasier_i_blinde for en uddybning.

Justering af aftalen vil muliggøre evaluering

En justering af elevfordelingsaftalen vil kunne løse dette problem, selvom indkomstkvoter bevares. Hvis man i stedet for den nuværende fordelingsprocedure, som medfører at nogle gymnasier kun optager førsteprioritetsansøgere, valgte at bruge samme fordelingsprocedure, som man bruger i den Koordinerede Tilmelding til de videregående uddannelser, ville det nemlig ikke være forbundet med risiko at angive et urealistisk ønske som førsteprioritet. Dermed ville ansøgerne kun have incitament til at angive deres faktiske ønskegymnasium som førsteprioritet, og det ville være muligt på baggrund af søge- og optagedata, at udlede hvor mange ansøgere, der fik tilbudt plads på ønskegymnasiet. Man ville da stadig ikke kunne sammenligne førsteprioritetsopfyldelsen før og efter aftalen. Men man ville kunne udlede effekten af fx indkomstkvoter specifikt ved at simulere fordelingen af ansøgere med og uden disse.

Boks 1 Metode til beregning af førsteprioritetsopfyldelsen blandt ansøgere til stx og hf i 2020

For at beregne hvor stor en andel af ansøgerne til hf og stx, der fik opfyldt deres førsteprioritet i 2020, har vi kontaktet regionerne. Det er såkaldte fordelingsudvalg i regionerne, der står for at fordele pladserne på stx og hf blandt ansøgerne. Regionerne har derfor oplysninger om, hvor mange ansøgere, hver institution inden for deres region modtog, hvor mange, der fik tilbudt en plads på deres førsteprioritet, og hvor mange hver institution eventuelt måtte afvise.

Regionerne er vendt tilbage med oplysninger af varierende detaljeringsgrad. I et enkelt tilfælde har vi suppleret med oplysninger fra BUVMs statistik-site, uddannelsesstatistik.dk og i et enkelt tilfælde med et offentliggjort bilag fra et regionsmøde. Vi udregner kun førsteprioritetsopfyldelse blandt ansøgere til offentlige gymnasier. Den præcise tilgang for hver region er beskrevet nedenfor.

Region Hovedstaden

Region Hovedstaden offentliggør detaljerede ansøger- og fordelingstal hvert år på siden optag.dk, separat for hf og stx. Vores opgørelse for Region Hovedstaden er baseret på disse tal. Vi beregner førsteprioritetsopfyldelsen for hhv. stx og hf i regionen ved at dividere antallet af førsteprioritetsansøgere til uddannelsen, der har fået tildelt deres førsteprioritet, med det samlede antal af førsteprioritetsansøgere til uddannelsen. Vi udregner førsteprioritetsopfyldelsen på institutionsniveau på samme måde. Tallene fra regionen omfatter ikke Campus Bornholm. Derfor er ansøgetal til Campus Bornholm baseret på uddannelsesstatistik.dk, og vi har antaget, at alle fik opfyldt førsteprioriteten. Dette har vi valgt, da Campus Bornholm er den eneste udbyder af gymnasiale uddannelser på Bornholm.

Region Sjælland

Region Sjælland har oplyst os, hvor stor en andel af ansøgere til stx og hf, der samlet set fik opfyldt førsteprioriteten i 2020, og hvilke institutioner, der måtte afvise førsteprioritetsansøgere. Derudover har regionen oplyst, hvor mange hhv. stx- og hf-førsteprioritetsansøgere, hver enkelt institution fik. Regionerne har ikke kunne oplyse, hvor mange ansøgere de enkelte institutioner har afvist. I stedet er anvendt en oversigt over institutionernes indmeldte kapaciteter i 2020/2021, som har indgået som mødebilag i regionen. Regionerne har ikke kunne bekræfte, om kapacitetsopgørelsen er endelig. Ikke desto mindre har vi taget udgangspunkt i denne, og beregnet hvor mange ansøgere overansøgte institutioner måtte afvise, ved at trække ansøgetallet fra kapaciteten. Herefter har vi udregnet førsteprioritetsopfyldelsen som antallet af ansøgere minus antallet af afviste, divideret med antallet af ansøgere. Samlet set på tværs af stx og hf får vi et tal, der næsten præcis matcher det regionen har oplyst (vores er 0,3 pct.-point lavere). Det tager vi som indikation på, at vores tilgang er valid.

Region Syddanmark

Region Syddanmark har oplyst, hvor mange stx-ansøgere institutionerne i regionen i alt har fået, hvilke institutioner, der måtte afvise ansøgere, og hvor mange, de samlet set måtte afvise. Og tilsvarende for hf. Vi beregner førsteprioritetsopfyldelsen for hver uddannelse ved at trække antallet af afviste fra antallet af ansøgere og dividere med antallet af ansøgere.

Region Midtjylland

Region Midtjylland har oplyst, hvor mange stx-ansøgere hver institution i regionen har fået, og hvor mange, der havde kapacitet til at modtage. Og tilsvarende for hf. Vi har udregnet antallet af afviste per institution ved at trække kapaciteten fra antallet af ansøgere i de tilfælde, hvor der var flere ansøgere, end der var kapacitet til. Vi udregnet førsteprioritetsopfyldelsen som antallet af ansøgere minus antallet af afviste, divideret med antallet af ansøgere. Fordelte såkaldte KUO elever (ansøgere med bopæl i almene boligområder, der har et stort antal beboere uden for arbejdsmarkedet), indgår i beregningerne.

Region Nordjylland

Region Nordjylland har oplyst, hvor mange stx-ansøgere hver institution i regionen har fået, og hvor mange de måtte afvise. Vi har udregnet førsteprioritetsopfyldelsen som antallet af ansøgere minus antallet af afviste, divideret med antallet af ansøgere. For hf har de oplyst, at alle fik opfyldt deres førsteprioritet, men har ikke oplyst, hvor mange ansøgere det drejede sig om. For at kunne vægte Region Nordjylland korrekt i udregningen af den nationale andel af ansøgere til hf, der fik opfyldt deres førsteprioritet i 2020, har vi suppleret med oplysninger fra uddannelsesstatistik.dk. Det drejer sig om det samlede antal førsteprioritetsansøgere til hf på offentlige institutioner i Region Nordjylland i 2020.

Boks 2 Metode til beregning af den maksimale andel, der ville have fået opfyldt førsteprioriteten, hvis de gamle elevfordelingsregler gjaldt i 2020

BUVM har offentliggjort resultatet af modellsimuleringer, hvor ansøgerpopulationen fra år 2020 fordeles efter de nye fordelingsregler. Vi kan imidlertid ikke bruge de estimater for førsteprioritetsopfyldelsen, som BUVM har publiceret, til at estimere effekten af elevfordelingsaftalen for *ansøgere* til stx og hf. Det er fordi, BUVM ikke viser, hvor stor en andel af førsteprioritetsansøgerne til hver uddannelse, der får opfyldt deres førsteprioritet. De viser i stedet, hvor mange af dem, der får tilbudt plads på hver uddannelse, der får tilbudt en plads på deres førsteprioritet.

Da vi ikke har haft adgang til ansøgerdata på individniveau eller til BUVMs simuleringsmodel, har vi heller ikke selv kunne beregne, hvor stor en andel af ansøgerne, der ville have fået deres førsteprioritet opfyldt i 2020, hvis de nye regler havde gjaldt. Vi kan imidlertid beregne en øvre grænse. Dvs., vi kan beregne hvor stor en andel af *ansøgerne* til hhv. stx og hf, som *maksimalt* ville have fået opfyldt deres førsteprioritet. Det har vi gjort med udgangspunkt i de såkaldte beregningstekniske kapaciteter, som BUVM anvender, i deres konsekvensberegninger (se fodnote 3). Det enkelte gymnasiums kapacitet udgør et loft over, hvor mange elever gymnasiet maksimalt må optage. Den endelige kapacitetsfastsættelse er endnu ikke vedtaget, men BUVM anvender et skøn ved deres konsekvensberegninger. Det er det samme skøn, vi gør brug af.

For at beregne den maksimale førsteprioritetsopfyldelse, sammenligner vi ansøgstallet til hver institution med institutionens tildelte kapacitet. Hvis der er flere ansøgere, end institutionen har fået kapacitet til, vil institutionen skulle afvise det antal ansøgere, der er i overskud. Den maksimale førsteprioritetsopfyldelse beregnes som antallet af ansøgere, minus antallet af ansøgere, som vil skulle afvises, divideret med antallet af ansøgere.

I de tilfælde, hvor vi har fået ansøgstallet i 2020 oplyst fra regionerne, er det disse tal vi bruger i beregningerne. I et enkelt tilfælde, har vi ikke fået oplyst ansøgstallet og der henter vi i stedet oplysningen fra uddannelsesstatistik.dk. Det drejer sig om ansøgere til hf-institutioner i Region Nordjylland.

Boks 3 Forskel mellem BUVMs og Krakas opgørelser

I denne analyse beregnes førsteprioritetsopfyldelsen blandt ansøgere til stx og hf i 2020 som andelen af alle førsteprioritetsansøgerne til de respektive uddannelser, der, da ansøgere til skoleåret 2020/2021 blev fordelt i foråret 2020, fik tilbudt en plads på deres førsteprioritet.

BUVM beregner hvor stor en andel af dem, der startede på en uddannelse i 2020, der havde den institution de startede på som førsteprioritet. Denne andel kan teoretisk være både højere og lavere, end andelen af ansøgere, der fik tilbudt plads, som denne analyse beregner.

Hvis vi ser bort fra, at ikke alle dem, der bliver tilbudt plads, faktisk starter der, hvor de får tilbudt plads, og at ikke alle dem, der starter, har søgt om at starte gennem det centraliserede ansøgningssystem, kan forskellen på BUVMs estimerede størrelse og andelen af ansøgere, der får tilbudt førsteprioriteten illustreres simpelt, på følgende måde.

Lad:

$ansøger_{stx}$: Antallet af førsteprioritetsansøgere til stx

$accepteret_{stx}$: Antallet af førsteprioritetsansøgere til stx som får tilbud om start på førsteprioriteten.

$afvist_{stx}^{stx}$: Antallet af førsteprioritetsansøgere til stx, som ikke får tilbud om start på førsteprioriteten, men i stedet tilbydes stx på en anden institution.

$afvist_{stx}^{andet}$: Antallet af førsteprioritetsansøgere til stx, som ikke får tilbud om start på førsteprioriteten, men i stedet tilbydes at starte på en anden uddannelse (hhx, htx eller hf).

$afvist_{andet}^{stx}$: Antallet af førsteprioritetsansøgere til andre uddannelser (hhx, htx eller hf), som ikke får tilbud om start på førsteprioriteten, men i stedet tilbydes at starte på stx.

$startet_{stx}$: Antallet af elever der er startet på stx.

Vi estimerer, hvor stor en andel af ansøgere, der får tilbud førsteprioriteten:

$$\frac{accepteret_{stx}}{ansøger_{stx}} = \frac{accepteret_{stx}}{accepteret_{stx} + afvist_{stx}^{stx} + afvist_{stx}^{andet}} \quad (1)$$

BUVM estimerer:

$$\frac{accepteret_{stx}}{startet_{stx}} = \frac{accepteret_{stx}}{accepteret_{stx} + afvist_{stx}^{stx} + afvist_{andet}^{stx}} \quad (2)$$

(1) er større end (2) hvis $afvist_{stx}^{andet} < afvist_{andet}^{stx}$. Det vil sige, hvis stx modtager flere afviste førsteprioritetsansøgere fra hhx, htx og hf, end stx afgiver til disse andre uddannelser. I modsat tilfælde er (1) mindre end (2)

I praksis er det ikke alle dem, der bliver tilbudt plads, der faktisk starter der, hvor de får tilbudt plads – eller som overhovedet starter. Og det er heller ikke alle dem, der starter, der har søgt via det centrale ansøgningssystem. Nogle eftertilmelder sig, og deres prioritering kendes ikke. BUVM antager, at eftertilmeldernes faktiske førsteprioritet netop er det sted, de starter. Alle disse forhold bidrager til, at BUVMs estimat ikke kan tolkes som udtryk for, hvor stor en andel af ansøgerne, der får opfyldt deres førsteprioritet ved at de får tilbud om at starte på den uddannelse, de søger gennem det centrale ansøgningssystem.