



BØRNE- OG
UNDERVISNINGSMINISTERIET

Bæredygtighed ifm. omlægningen af uddannelses- og institutionslandskabet

1. Forståelse af uddannelsesinstitutioners samlede bæredygtighed

Uddannelsesinstitutioners *bæredygtighed* kan anskues ud fra forskellige, men tæt forbundne dimensioner – en økonomisk, en faglig og en social dimension. Dette notat beskriver sammenhænge mellem dimensionerne, samt hvordan de kan forstås, og hvilke kendetegn de har.

Det overordnede udgangspunkt for omlægningen af uddannelses- og institutionslandskabet er, at institutionerne skal være økonomisk bæredygtige, fordi økonomisk bæredygtighed er en forudsætning for, at den enkelte institution også kan være socialt og fagligt bæredygtig.¹ En robust institutionsøkonomi er bl.a. central for, at institutioner kan:

- sikre kvalificeret undervisning.
- fastholde personale og videreudanne personalet.
- investere i moderne faciliteter, faglokaler, læringsmidler og relevant teknologi.
- skabe et godt og udviklende læringsmiljø.
- udbyde en bred vifte af studieretninger, valgfag, tværfaglige forløb mv.,
- prioritere sociale tiltag og arrangementer.

2. Økonomisk bæredygtighed

Forståelse af økonomisk bæredygtige institutioner

Der findes ikke en fast definition af *økonomisk bæredygtige* institutioner på ungdoms- og voksenuddannelsesområdet. En økonomisk bæredygtig institution vil dog generelt være karakteriseret ved selvstændigt og kontinuerligt at kunne opfylde sine driftsmæssige behov og strategiske mål (faglige, økonomiske mv.) uden at være afhængig af særlig statslig støtte, midlertidige afhjælpende tiltag mv.²

¹ Dette understøttes af Implement og Damvad's rapport fra 2020 *Eftersyn af institutionsudviklingen på undervisningsområdet*, der bl.a. påpeger følgende omkring sammenhængen mellem faglig og økonomisk bæredygtighed: "I praksis vil den enkelte institutions faglige og økonomiske bæredygtighed hænge tæt sammen, da økonomisk bæredygtighed oftest vil være en forudsætning for, at institutionen har mulighed for at arbejde med kvaliteten og dermed være faglig bæredygtig" (s. 55).

² Denne forståelse er overordnet i overensstemmelse med definitionen af kommuner og amters økonomiske bæredygtighed, der fremgår af Strukturkommissionens Hovedbetænkning af januar 2004 (s. 141-142; kapitel 10).

Dette betyder, at økonomisk bæredygtige institutioner er i stand til over tid og ved ændring i søgemønstre, elevtilgang, frafald, konjunkturer mv. at tilpasse sine samlede omkostninger til de samlede indtægter og samtidigt opretholde kvaliteten af undervisningen, investere i bygninger, såvel nybyggeri som vedligehold, servicering af gæld mv.

Det er ikke hensigten, at uddannelsesinstitutioner vedvarende skal realisere større årlige overskud, om end den løbende økonomiske styring skal adressere institutionernes langsigtede økonomiske handlemuligheder i form af fx investeringer, servicering af gæld mv.

Aktivitetsvolumen er central for forståelsen af økonomisk bæredygtighed

Aktivitetsvolumen vurderes at være det væsentligste strukturelle parameter for at opretholde en længerevarende økonomisk og fagligt robust institutionsdrift. En kritisk aktivitetsvolumen sikrer både et stabilt niveau af indtægter som følge af taxametertilskudsprincippet og tillader oprettelsen af større og mere fagligt varierede undervisningshold med mulighed for faglig sparring mellem både undervisere og elever. Ligeledes understøtter kritisk aktivitetsvolumen og det dertilhørende niveau af indtægter institutionernes muligheder for at foretage løbende strukturelle tilpasninger, herunder implementere nye politiske tiltag.

Økonomisk bæredygtighed har flere dimensioner

Økonomisk bæredygtighed påvirkes dertil af institutionens generelle økonomistyring og finansielle strategi, der vil komme til udtryk i ledelsesmæssige valg, dispositioner og prioriteringer fsva. lokale aftaler, låntagning, bygningsforhold, budgetlægning, investeringsplaner mv. En sund økonomistyring mv. understøtter, at institutionerne i perioder med fx dalende aktivitet eller andre udefrakommende påvirkninger, kan mitigere situationen således, at institutionens fokus fortsat kan være at levere undervisning af høj faglig kvalitet.

Økonomisk bæredygtighed er således en kombination af en kritisk aktivitetsvolumen og lokale dispositioner vedrørende økonomistyring og institutionsdrift. Dette betyder eksempelvis, at en institution med høj aktivitetsvolumen godt kan have udfordringer ift. økonomisk bæredygtighed som følge af uhensigtsmæssige ledelsesmæssige dispositioner fsva. økonomistyring, ligesom en relativt mindre institution godt kan have en robust økonomistyring og hensigtsmæssig finansiell strategi, som understøtter institutionens bæredygtighed på trods af den lave aktivitetsvolumen.

Der kan ikke fastsættes en entydig grænseværdi for antal årselever, gældsfaktor eller likviditetsberedskab, der vil gælde for en økonomisk bæredygtig institution i alle tilfælde og på tværs af lokale forhold mv. I vurderingen af økonomisk bæredygtighed lægges der bl.a. vægt på indikatorerne aktivitetsvolumen og økonomiske nøgletal, som tilsammen giver et indtryk af institutionens økonomiske sårbarhed forstået som graden af risiko, eksponering og skrøbelighed i forhold til økonomiske belastninger.

Aktivitetsvolumen

Selvom der ikke kan fastsættes entydige grænseværdier for økonomisk bæredygtighed, vurderes det, at byskoler med udbud af gymnasiale uddannelser, der har under 400-500 årselever, har særlig risiko for at være økonomisk sårbare.³ Gymnasiale enkeltfagsinstitutioner vurderes tilsvarende at kunne være særligt økonomisk sårbare, hvis deres aktivitetsniveau kommer under ca. 500 årselever.

For områdeskoler er vurderingen af økonomisk sårbarhed særlig afhængig af strukturelle forhold. Eksempelvis vil en større geografisk spredning af områdeskolers uddannelsessteder og fysiske matrikler alt andet lige stille større krav til institutionens aktivitetsvolumen. Det skyldes blandt andet krav til faciliteter, underviserressourcer og -materialer på tværs af større geografiske afstande.

Forskelligartede udbud har samtidig betydning for, hvornår årselevtallet på en institution kan siges at være tilstrækkeligt for at opretholde en økonomisk robust institutionsdrift. Det skyldes blandt andet, at flere forskelligartede uddannelsesudbud alt andet lige vil stille større krav til underviserkompetencer, undervisningsfaciliteter, materialer mv. Forskelligartede uddannelsesudbud på en institution kan dog samtidig bidrage til en øget økonomisk robusthed, da det kan understøtte opretholdelse af et vist minimum af elever, fx ved udsving i elevernes søgemønstre fra år til år til de respektive uddannelser/udbud.

Øvrige økonomiske nøgletal

Økonomisk bæredygtighed bør også forstås i sammenhæng med den enkelte institutionens likviditetsberedskab og gældsfaktor. I Styrelsen for Undervisning og Kvalitets økonomisk-administrative tilsyn anbefales som tommelfingerregel et løbende likviditetsberedskab svarende til to måneders lønomkostninger, og at gældsfaktoren ikke overstiger 100-125 pct.

Der er som nævnt tale om vejledende indikatorer for økonomisk sårbarhed, og det skal understreges, at der i de konkrete sårbarhedsvurderinger af de enkelte institutioner altid vil være tale om en samlet vurdering og afvejning af de relevante forhold, hensyn, parametre mv.

3. Faglig bæredygtighed

Forståelse af fagligt og socialt bæredygtige institutioner

Faglig bæredygtighed kan forstås som "den enkelte institutions mulighed for at udvikle og fastholde høj faglig kvalitet i undervisningen".⁴ En fagligt bæredygtig institution vil således ofte være kendetegnet ved en eller flere af følgende elementer:

- Institutionen bidrager til opfyldelse af de nationale uddannelses- og institutionspolitiske mål. Inden for disse rammer anvendes et kvalitetssystem, hvor der arbejdes strategisk og systematisk med egne mål og kvalitetsudvikling.

³ Se fx Struensee & Co.'s (2019) bilagsanalyserapport om gymnasier fra *Omkostningsanalyse af ungdomsuddannelsesområdet*. Delrapporten kan ikke opstille en kritisk minimumsgrænse for antal årselever på almene gymnasier, men konkluderer dog bl.a., at "små gymnasier er overrepræsenteret blandt de institutioner, der er identificeret som økonomisk udsatte" (s. 68). Delrapporten konkluderer også, at institutionsbesøg peger på, at "det er særligt udfordrende at drive økonomisk og fagligt bæredygtige gymnasier med under 400-500 årselever" (s. 68).

⁴ Denne definition af faglig bæredygtighed fremgår af Implement og Damvads rapport fra 2020 *Eftersyn af institutionsudviklingen på undervisningsområdet* (s. 54).

- Der arbejdes løbende på understøttelse og udvikling af et undervisnings- og læringsmiljø, der i bredden og dybden kan skabe solide rammer for en udviklende institution til gavn for elever, kursister og lærere.
- Der kan ansættes lærere, ledere og andet personale med de rette kvalifikationer til, at der kan gives god undervisning i alle fag, kurser m.v., som institutionen udbyder, samt at andre funktioner, herunder administrationen, på institutionen drives med god kvalitet.
- Institutionen kan tilbyde en vifte af studieretninger, valgfag, fagretninger og lignende.
- Lærere har mulighed for at videndele og få faglig sparring fra andre lærere og pædagogiske ledere på institutionen og udvikle deres praksis.
- Institutionen arbejder med en tydelig strategisk retning ift. et pædagogisk didaktisk grundlag, pædagogisk ledelse, rekruttering af undervisere mv.
- Institutionens lærere, ledere og andet personale kan efter- og videreuddannes.
- Der er undervisningslokaler, faglokaler, værksteder, udstyr m.v., som lever op til kravene for at kunne tilbyde uddannelsen.
- Institutionen arbejder med kvalitetssikring af undervisningen, herunder at elever med afsluttet uddannelse fra institutionen har de forventede kompetencer og klarer sig i efterfølgende videregående uddannelse, videreuddannelse eller på arbejdsmarkedet.

Det er udgangspunktet for omlægningen af uddannelses- og institutionslandskabet, at hver enkelt institution selv råder over de nødvendige ressourcer for sikring af faglig bæredygtighed. I visse situationer kan den faglige bæredygtighed dog understøttes af forpligtende samarbejde med en eller flere andre institutioner i nærområdet om fx lærerdækning, lokaler, udstyr mv.

4. Social bæredygtighed

Social bæredygtighed er som begreb vanskelig af definere og afgrænse, men skal forstås i forlængelse af de to øvrige dimensioner. Social bæredygtighed kan i det lys – ud fra en overordnet betragtning – bl.a. forstås som en institutions mulighed for at have god trivsel i bred forstand, herunder et inkluderende og chikanefrit miljø med faglige og sociale arrangementer i og uden for normal undervisningstid. Der kan ikke laves en udtømmende liste over, hvad social bæredygtighed indeholder, men der kan opstilles en række kendetegn:

- Institutionens arbejde med social bæredygtighed indgår i skolens kvalitetsarbejde.
- Institutionen har fokus på aktiviteter, der understøtter et godt fagligt og socialt undervisningsmiljø.
- Institutionen igangsætter og udvikler tiltag og funktioner, som opbygger relationer, trivsel, deltagelse og demokratisk dannelse via involvering, elevråd mv.
- Alle elever og kursister har adgang til og føler sig velkomne i skolens sociale og faglige aktiviteter, og konkrete støttebehov for elever og kursister kan imødekommes.
- Institutionen arbejder med hold- og klassedannelse, der understøtter social og faglig sammenhængskraft og en balanceret elevsammensætning
- Der gennemføres fælles sociale arrangementer for hele eller dele af elev- og kursistgruppen.