

Målsætning om mere lige elevfordeling i folkeskolerne kan medføre skoleskift for mere end 10 pct. af eleverne

Af forskningschef Karsten Bo Larsen (41 22 04 76) og chefkonsulent Jens Lund Andersen

26-09-2022

Børne- og Undervisningsminister Pernille Rosenkrantz-Theil har tidligere tilkendegivet, at regeringen ville præsentere en model, der skulle øge antallet af skoler med en mere blandet elevsammensætning¹. Udmeldingen kom i starten af 2022 og omtrent samtidig med udgivelsen af henholdsvis en analyse fra AE-rådet² og bogen "Fællesskaberne" af uddannelsesordfører Jens Joel (S)³, der begge omhandler elevfordelingen i grundskolen.

Den 21. september 2022 sagde undervisningsministeren i Berlingske, at regeringen alligevel ikke vil komme med et forslag til en central elevfordelingsmodel, da man i stedet vil lade det være op til kommunerne at arbejde videre med at sikre en mere blandet elevsammensætning. Det fremgår således af aftalen mellem regeringen og KL og kommunernes økonomi i 2023:

"Regeringen og KL er enige om, at en blandet elevsammensætning kan bidrage positivt til både integrationen og sammenhængskraften bredt set. Parterne har derfor en fælles målsætning om, at folkeskolerne i videst mulige omfang skal have en elevsammensætning, der afspejler befolkningssammensætningen i det omkringliggende samfund. Derfor vil kommunerne på baggrund af hidtidige erfaringer fortsætte arbejdet for at nedbringe antallet af skoler, hvor elevsammensætningen afviger væsentligt fra det omkringliggende samfund. Parterne vil drøfte behovet for mere fleksible regler for at indfri målsætningen om elevsammensætning. Parterne vil desuden gøre status på arbejdet frem mod ØA24."

Af artiklen i Berlingske fra den 21. september 2022⁴ fremgår det desuden, at undervisningsministeren først på længere sigt – formentlig først efter et valg – vil komme med mere konkrete udmeldinger om, hvad det vil sige, at elevsammensætningen afspejler det omkringliggende samfund. Tilsvarende vil det først på længere sigt blive fastlagt, hvordan reglerne kan gøres mere fleksible, og hvordan man vil følge op på arbejdet.

Borgerne kan således ikke umiddelbart inden et folketingsvalg danne sig et overblik over, hvad regeringens målsætning om en mere blandet elevsammensætning kan forventes at få konsekvenser på henholdsvis lands- og kommuneplan. Derfor har CEPOS har i denne analyse beregnet antallet af

¹ [Minister: Vi kommer ikke til at køre 8-årige fra Gentofte til Ishøj - politiken.dk](#)

² [Folkeskoler blander elever bedre end de private | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd \(ae.dk\)](#)

³ <https://bogmarkedet.dk/nye-udgivelser/faellesskaberne/>

⁴ <https://www.berlingske.dk/politik/planen-skabte-dyb-bekymring-blandt-foraeldre-med-skoleboern-nu-dropper>

elever, der skal flyttes til en anden folkeskole, hvis der skal være en mere blandet elevfordeling mellem folkeskolerne. Beregningerne tager udgangspunkt i modellerne fra ovennævnte analyser og ministerens politiske udmeldinger vedrørende rammerne for en ny elevfordelingsmodel.

Resultaterne er følgende:

- Anvendes AE-rådets definition af, hvornår elevfordelingen i en skole er blandet, ville der i 2020 skulle flyttes ca. 10.700 elever svarende til 2,1 pct. af eleverne i folkeskolens 0. til 9. klasse for at opnå en blandet elevfordeling på alle folkeskoler.
- AE-rådets model er udelukkende baseret på forældrenes indkomst. Modellen tillader, at der fortsat er en vis variation i elevsammensætningen mellem skolerne, der lever op til kravet om en blandet elevfordeling. Forudsættes det i stedet, at alle folkeskoler i en kommune skal have præcis den samme elevsammensætning set i forhold til forældrenes indkomstfordeling, skulle der i 2020 flyttes ca. 9,4 pct. til 11,2 pct. af eleverne – svarende til ca. 47.500 til 57.000 elever, jf. tabel 1 - afhængig af den anvendte metode til at opgøre indkomstfordelingen blandt forældrene.
- Medtages eleverne i friskoler og private skoler (frie grundskoler) i de to ovennævnte beregninger, øger det andelen af elever, der skal flyttes med ca. 1 procentpoint i begge modeller, jf. figur 1. Det er dog ikke muligt at lade eleverne i de frie grundskoler indgå i disse elevfordelingsmodeller uden at ændre grundlæggende på rammerne for at drive frie grundskoler. Det skal for god ordens skyld understreges, at der ikke har været fremsat forslag om tvangsfordeling af elever til og fra de frie grundskoler. I stedet er det foreslået at ændre tilskudsmodellen⁵. Beregningen er således kun medtaget her fordi den illustrerer, at de frie grundskoler kun i meget begrænset omfang er årsagen til skævheder i elevfordelingen.
- Anvendes Børne- og Undervisningsministeriets model fra gymnasireformen på kommuneniveau skal 10,4 pct. af eleverne i 2020 flyttes – svarende til 52.700 elever.
- Antallet af de elevflytninger, der skal til for at opnå en mere blandet elevsammensætning, er steget svagt fra 2007 til ca. 2016, hvorefter niveauet er stagneret, jf. figur 2. Den stigende ulighed i samfundet⁶ har således ikke ført til en betydelig stigning i andelen af elever, der ved en mere lige indkomstfordeling skal flyttes mellem folkeskolerne.
- Der er store forskelle mellem kommunerne med hensyn til det påkrævede antal elevflytninger i folkeskolen, der således går fra 0 pct. i ø-kommuner som Samsø og Fanø til ca. 16 pct. af eleverne i Furesø kommune.

⁵ <https://skolemonitor.dk/nyheder/art8648912/Regeringen-har-ikke-et-f%C3%A6rdigt-forslag-endnu>

⁶ Gini koefficienten for den ækvivalerede disponible indkomst har været stigende siden 1991, jf. [Statistikbanken](#).

1 Bilag: Valg af modeller og metodebeskrivelse

CEPOS' beregninger er foretaget ud fra følgende fire modeller.

- Model 1 anvender samme definition af en blandet elevfordeling som AE-rådet. Modellen anvendes alene for folkeskoler og til at beregne antallet af elevflytninger i stedet for at opgøre antallet af blandede skoler.
- Modellerne 2 og 3 tager udgangspunkt i AE-rådets model, men her forudsættes en ensartet elevfordeling set i forhold til forældrenes indkomstfordeling på alle skoler i kommunen. Modellerne med en helt ensartet elevfordeling på tværs af kommunens skoler er medtaget, fordi Jens Joels argumentation for en mere blandet elevsammensætning i meget høj grad er baseret på en enkelt analyse af KRAKA⁷, der ser på effekterne af en helt ensartet elevfordeling på landsplan. Vi har dog kun valgt at anvende denne model på kommuneniveau, da Børne- og Undervisningsminister Pernille Rosenkrantz-Theil klart har tilkendegivet, at regeringen ikke vil flytte grundskolelever på tværs af kommunegrænserne⁸. Forskellen mellem model 2 og 3 er alene metoden til at opgøre indkomstfordelingen.
- Model 4 anvender samme model som Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) til elevsammensætningen på gymnasierne fra 2023, dog ses der alene på elevsammensætningen inden for en kommune og ikke en zone.

Der er anvendt følgende beregningsmetoder:

Analysen bygger på tal fra Danmarks Statistiks registre og dækker udviklingen fra 2007 til 2020. I analysen indgår elever i folkeskolen i 0.-9. klasse. 10. klasser, efterskoler og specialskoler indgår ikke i analysen. En skole er defineret som et unikt institutionsnummer.

Antallet af elevflytninger beregnes ved at sammenligne indkomstfordelingen på en folkeskole med indkomstfordelingen i den kommune, hvori skolen er beliggende. Indkomstfordelingen opgøres hvert år for alle elever i hele landet, og derefter opgøres antallet af elever på hver skole og hver kommune ud fra indkomstfordelingen for hele landet. Beregningerne foretages ud fra fire forskellige modeller, som varierer med hensyn til indkomstbegreb og opgørelse af indkomstfordelingen.

Indkomstfordelingen opgøres ud fra to metoder, der anvendes af henholdsvis AE-rådet⁹ i deres analyse af indkomstfordelingen mellem folkeskole og frie grundskoler, og Børne- og

⁷ <https://jyllands-posten.dk/debat/blogs/karstenbolarsen/ECE13771986/skraemmende-socialdemokratiske-eksperimenter-med-skoleboern/>

⁸ [Minister: Vi kommer ikke til at køre 8-årige fra Gentofte til Ishøj - politiken.dk](#)

⁹ [Folkeskoler blander elever bedre end de private | Arbejderbevægelsens Erhvervsråd \(ae.dk\)](#)

undervisningsministeriet i deres beregninger af elevflytninger ved gymnasireformen i 2023¹⁰. Efter begge metoder opdeles alle elever i nogle grupper ud fra indkomstfordelingen for alle elever på landsplan. AE-rådet opdeler eleverne i fem lige store grupper (kvintiler), mens Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) opdeler eleverne i tre grupper, de laveste 25 pct, de midterste 50 pct. og de højeste 25 pct. Anvendes AE-rådets model er der således altid 20 pct. elever i det nederste kvintil hvert år for hele landet.

En kommune kan således have fx 34 pct. af eleverne i det nederste kvintil, ligesom der kan være variation mellem folkeskolerne indenfor kommunen. Én folkeskole kan fx have 20 pct. og en anden 47 pct. Elevflytningerne beregnes derefter ved at opgøre, hvor mange elever der skulle skifte folkeskole i en given kommune et givent år, hvis indkomstfordelingen på de enkelte skoler skulle nærme sig indkomstfordelingen i kommunen.

Indkomsten opgøres som henholdsvis familieindkomst (som AE-rådet) og forældreindkomst (som BUVM). Familieindkomsten opgøres som den ækvivalerede disponible indkomst i familien, hvor eleven har bopælsadresse. Forældreindkomsten opgøres for hver elev som et gennemsnit af de juridiske forældres indkomst. Dette gælder uanset, om eleven deler adresse med ingen, en eller begge juridiske forældre. Er kun den ene forælders indkomst tilgængelig, tages der udgangspunkt i denne ene forælders indkomst. Mangler oplysninger om familieindkomst eller begge forældres indkomst for en elev anvendes medianindkomsten for hele landet¹¹.

De forskellige måder at opgøre indkomstfordelingen på i henholdsvis 3 eller 5 grupper eller ud fra familie- eller forældreindkomst giver mulighed for at beregne antallet af elevflytninger ud fra flere forskellige modeller. Vi har valgt at foretage beregningerne ud fra følgende fire modeller:

- Model 1 AE-rådets model: Familieindkomst med fem indkomstgrupper, hvor hver skole må have en indkomstfordeling på +/- 10 pct. point i hver gruppe sammenlignet med kommunens indkomstfordeling.
- Model 2 AE-rådets model med lige indkomstfordeling: Familieindkomst med fem indkomstgrupper, hvor alle skoler skal have samme indkomstfordeling som kommunen. I denne model – og de to følgende – forudsættes det således, at skoler i en kommune har den samme indkomstfordeling.
- Model 3 AE rådets model med lige indkomstfordeling og 3 indkomstgrupper: Familieindkomst med tre indkomstgrupper, hvor alle skoler skal have samme indkomstfordeling som kommunen.

¹⁰ [Baggrund og notater | Børne- og Undervisningsministeriet \(uvm.dk\)](#)

¹¹ AE-rådet udelader elever med manglende oplysninger om familieindkomsten, mens vi giver disse elever en familieindkomst svarende til medianindkomsten for hele landet.

- Model 4 BUVMs model - gymnasiereform: Forældreindkomst med tre indkomstgrupper, hvor alle skoler skal have samme indkomstfordeling som kommunen. Denne model svarer til modellen i gymnasiereformen.

Model 1 svarer stort set til den model AE-rådet i februar 2022 anvendte i deres analyse til at opgøre skævheden i indkomstfordelingen mellem folkeskoler og frie grundskoler. Tilsvarende svarer model 4 til den model, som BUVM anvender til at opgøre antallet af elevflytninger i gymnasiereformen, dog således af elevflytningerne alene skal foregå inden for egen kommune og ikke på tværs af kommunegrænser. Model 2 og 3 er alene med for at illustrere konsekvenserne ved de forskellige indkomstbegreber og -grupperinger.

Antallet af elevflytninger påvirkes af metoderne til at opgøre dels indkomsten dels indkomstfordelingen. Indkomst opgjort efter AE-rådets metode (den ækvivalerede disponible familieindkomst) giver færre elevflytninger sammenlignet med indkomst opgjort efter BUVM's metode i gymnasiereformen (Den gennemsnitlige forældreindkomst). Tilsvarende vil en metode med færre indkomstgrupper resultere i færre elevflytninger (fx tre grupper som i BUVMs metode i gymnasiereformen sammenlignet med AE-rådets model med fem indkomstgrupper).

2 Bilag: Tabeller og figurer

2.1 Antal elevflytninger mellem folkeskoler inden for en kommune fra 2007 til 2020

Tabel 1

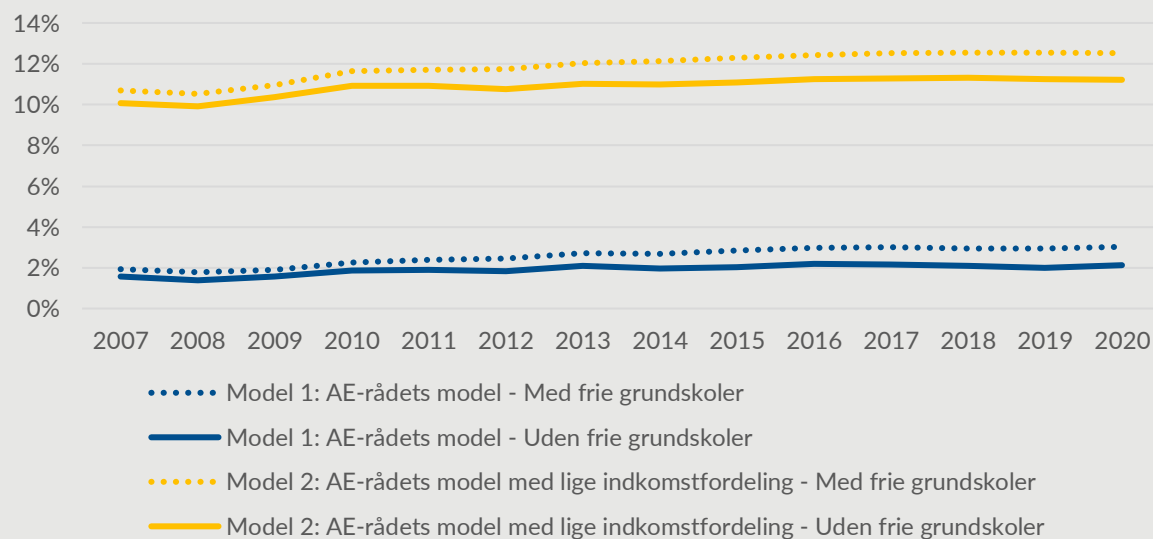
Antal elevflytninger ved en mere lige indkomstfordeling mellem folkeskoler inden for en kommune fra 2007 til 2020

	Model 1 AE-rådets model		Model 2 AE-rådets model med lige indkomstfordeling		Model 3 AE-rådets model med lige indkomstfordeling og 3 indkomstgrupper		Model 4 BUVMs model - gymnasiereform	
	Antal elever	Andel elever	Antal elever	Andel elever	Antal elever	Andel elever	Antal elever	Andel elever
2007	8.926	1,6%	57.828	10,1%	47.193	8,2%	53.047	9,2%
2008	7.853	1,4%	56.227	9,9%	45.219	8,0%	51.644	9,1%
2009	8.778	1,6%	58.429	10,4%	46.903	8,3%	52.392	9,3%
2010	10.361	1,8%	61.240	10,9%	49.999	8,9%	54.362	9,7%
2011	10.468	1,9%	60.366	10,9%	49.487	8,9%	53.998	9,8%
2012	10.126	1,8%	59.217	10,7%	48.704	8,8%	53.742	9,8%
2013	11.352	2,1%	60.101	11,0%	49.276	9,0%	53.792	9,8%
2014	10.772	2,0%	59.844	11,0%	49.132	9,0%	54.787	10,1%
2015	10.902	2,0%	59.956	11,1%	49.125	9,1%	54.936	10,2%
2016	11.803	2,2%	60.535	11,2%	49.907	9,3%	55.581	10,3%
2017	11.430	2,1%	60.153	11,3%	50.033	9,4%	54.739	10,3%
2018	10.991	2,1%	59.650	11,3%	49.591	9,4%	54.320	10,3%
2019	10.422	2,0%	58.232	11,2%	48.575	9,4%	53.333	10,3%
2020	10.746	2,1%	56.923	11,2%	47.551	9,4%	52.714	10,4%

Kilde: Egne beregninger

Figur 1

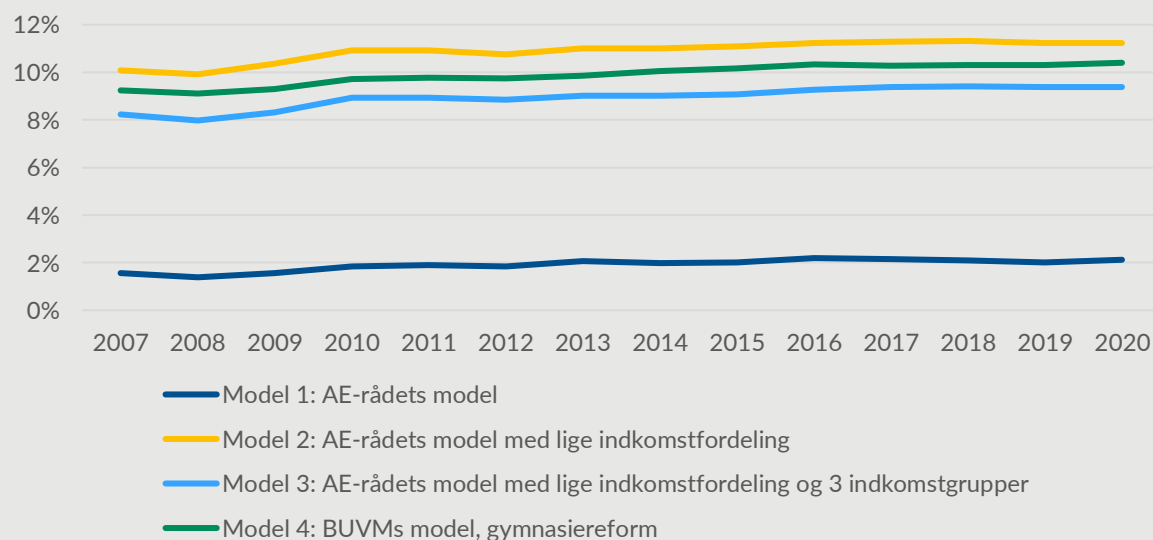
Andel elevflytninger mellem grundskoler (med og uden frie grundskoler) for AE-rådets model både uden og med lige indkomstfordeling fra 2007 til 2020



Kilde: Egne beregninger

Figur 2

Andel elevflytninger mellem folkeskoler for forskellige modeller fra 2007 til 2020



Kilde: Egne beregninger

Tabel 2

Andel elevflytninger mellem folkeskoler i 2020 for AE-rådets og BUVMs modeller

Kommune	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	AE-rådets model	AE-rådets model med lige indkomstfordeling	AE-rådets model med lige indkomstfordeling og 3 indkomstgrupper	BUVMs model - gymnasiereform
København	3%	12%	11%	12%
Frederiksberg	0%	8%	6%	6%
Ballerup	2%	14%	11%	12%
Brøndby	0%	12%	8%	14%
Dragør	0%	7%	5%	5%
Gentofte	1%	10%	9%	8%
Gladsaxe	3%	11%	11%	10%
Glostrup	1%	13%	9%	8%
Herlev	0%	9%	7%	9%
Albertslund	0%	12%	9%	8%
Hvidovre	2%	13%	12%	13%
Høje-Taastrup	2%	13%	10%	15%
Lyngby-Taarbæk	3%	13%	12%	12%
Rødovre	1%	10%	9%	9%
Ishøj	4%	15%	9%	11%
Tårnby	2%	15%	12%	9%
Vallensbæk	0%	4%	2%	3%
Furesø	4%	16%	16%	17%
Allerød	0%	8%	7%	8%
Fredensborg	1%	10%	9%	9%
Helsingør	2%	12%	11%	12%
Hillerød	0%	8%	6%	6%
Hørsholm	2%	9%	7%	8%
Rudersdal	1%	8%	8%	8%
Egedal	0%	6%	6%	7%
Frederikssund	0%	10%	9%	10%
Greve	3%	13%	11%	12%
Køge	0%	10%	8%	9%
Halsnæs	0%	6%	3%	5%
Roskilde	3%	12%	11%	12%
Solrød	0%	4%	4%	4%
Gribskov	0%	7%	6%	6%
Odsherred	0%	7%	5%	6%
Holbæk	1%	10%	8%	12%
Faxe	0%	8%	6%	6%

Kalundborg	1%	10%	9%	10%
Ringsted	0%	7%	6%	6%
Slagelse	0%	9%	8%	9%
Stevns	0%	11%	9%	11%
Sorø	2%	11%	9%	10%
Lejre	1%	10%	9%	10%
Lolland	0%	9%	7%	8%
Næstved	3%	13%	11%	12%
Guldborgsund	2%	11%	10%	9%
Vordingborg	0%	8%	6%	6%
Bornholm	0%	4%	3%	5%
Middelfart	1%	11%	10%	11%
Assens	2%	10%	8%	10%
Faaborg-Midtfyn	0%	8%	6%	7%
Kerteminde	0%	9%	7%	8%
Nyborg	0%	5%	5%	4%
Odense	6%	14%	12%	15%
Svendborg	0%	10%	8%	10%
Nordfyns	0%	8%	5%	7%
Langeland	0%	6%	4%	1%
Ærø	0%	0%	0%	0%
Haderslev	0%	8%	6%	6%
Billund	0%	8%	7%	9%
Sønderborg	2%	12%	10%	12%
Tønder	0%	5%	4%	4%
Esbjerg	4%	13%	10%	12%
Fanø	0%	0%	0%	0%
Varde	1%	8%	6%	5%
Vejen	1%	9%	5%	7%
Aabenraa	1%	10%	8%	9%
Fredericia	4%	16%	13%	14%
Horsens	4%	14%	11%	13%
Kolding	6%	13%	12%	14%
Vejle	4%	14%	12%	14%
Herning	2%	12%	10%	12%
Holstebro	2%	15%	11%	12%
Lemvig	1%	12%	8%	8%
Struer	1%	9%	7%	8%
Syddjurs	0%	9%	7%	7%
Norddjurs	0%	5%	5%	3%
Favrskov	1%	11%	9%	9%
Odder	0%	7%	7%	5%
Randers	4%	13%	10%	12%

Silkeborg	4%	14%	13%	13%
Samsø	0%	0%	0%	0%
Skanderborg	1%	11%	9%	9%
Aarhus	5%	15%	14%	16%
Ikast-Brande	1%	8%	6%	8%
Ringkøbing-Skjern	1%	9%	7%	7%
Hedensted	1%	10%	7%	8%
Morsø	0%	7%	5%	5%
Skive	0%	9%	7%	6%
Thisted	1%	9%	8%	8%
Viborg	1%	10%	9%	9%
Brønderslev	1%	10%	7%	9%
Frederikshavn	0%	9%	7%	6%
Vesthimmerlands	1%	10%	6%	6%
Læsø	0%	0%	0%	0%
Rebild	0%	12%	9%	11%
Mariagerfjord	0%	8%	6%	7%
Jammerbugt	0%	10%	7%	9%
Aalborg	5%	15%	12%	15%
Hjørring	0%	9%	8%	9%

Kilde: Egne beregninger

Tabel 3

Antal elevflytninger mellem folkeskoler i 2020 for for AE-rådets og BUVMs modeller

Kommune	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	AE-rådets model	AE-rådets model med lige indkomstfordeling	AE-rådets model med lige indkomstfordeling og 3 indkomstgrupper	BUVMs model - gymnasiereform
København	1.314	4.843	4.258	4.734
Frederiksberg	29	572	477	472
Ballerup	76	693	514	581
Brøndby	0	364	258	425
Dragør	0	125	92	95
Gentofte	106	702	646	559
Gladsaxe	191	715	701	656
Glostrup	23	272	184	178
Herlev	0	247	202	238
Albertslund	12	341	243	211
Hvidovre	107	755	663	717
Høje-Taastrup	106	608	439	680
Lyngby-Taarbæk	184	776	749	695
Rødovre	24	415	349	362
Ishøj	82	302	196	237
Tårnby	103	701	548	439
Vallensbæk	0	81	45	72
Furesø	176	793	770	820
Allerød	11	252	202	237
Fredensborg	40	364	327	335
Helsingør	100	703	638	676
Hillerød	3	378	272	263
Hørsholm	56	198	160	179
Rudersdal	51	504	475	495
Egedal	0	310	283	349
Frederikssund	15	389	331	365
Greve	133	667	570	640
Køge	21	567	469	526
Halsnæs	0	138	71	112
Roskilde	233	1.073	962	1.038
Solrød	0	113	112	110
Gribskov	0	190	161	178
Odsherred	5	146	110	115
Holbæk	75	550	449	634
Faxe	13	248	191	170

Kalundborg	42	375	312	353
Ringsted	1	190	174	175
Slagelse	9	536	470	546
Stevns	2	191	158	179
Sorø	48	291	236	266
Lejre	25	290	266	270
Lolland	3	203	152	175
Næstved	191	979	839	878
Guldborgsund	80	534	458	435
Vordingborg	1	244	206	194
Bornholm	0	97	71	109
Middelfart	40	386	350	390
Faaborg-Midtfyn	0	301	229	285
Kerteminde	2	194	160	179
Nyborg	0	114	105	95
Odense	930	2.292	1.949	2.417
Svendborg	15	515	383	497
Nordfyns	0	242	146	198
Langeland	4	48	30	11
Ærø	0	0	0	0
Haderslev	14	356	267	275
Billund	0	202	181	222
Sønderborg	128	740	622	710
Tønder	4	148	115	122
Esbjerg	398	1.415	1.093	1.303
Fanø	0	0	0	0
Varde	28	407	314	264
Vejen	33	396	237	330
Aabenraa	74	520	393	471
Fredericia	164	723	595	608
Horsens	394	1.256	950	1.139
Kolding	485	1.140	1.030	1.195
Vejle	475	1.473	1.306	1.486
Herning	214	1.099	854	1.034
Holstebro	90	789	582	641
Lemvig	20	207	141	130
Struer	11	186	145	150
Syddjurs	0	363	273	289
Norddjurs	1	125	136	91
Favrskov	46	625	541	510
Odder	1	135	145	91
Randers	315	1.046	838	981
Silkeborg	436	1.385	1.274	1.325

Samsø	0	0	0	0
Skanderborg	57	839	728	695
Aarhus	1.296	4.263	3.812	4.430
Ikast-Brande	23	343	276	320
Ringkøbing-Skjern	31	429	343	360
Hedensted	27	476	360	405
Morsø	0	99	73	74
Skive	13	418	325	287
Thisted	33	377	322	321
Viborg	107	947	853	857
Brønderslev	36	384	270	332
Frederikshavn	6	412	337	310
Vesthimmerland	20	323	217	209
s				
Læsø	0	0	0	0
Rebild	7	444	322	383
Mariagerfjord	0	314	218	258
Jammerbugt	1	391	263	344
Aalborg	886	2.772	2.308	2.698
Hjørring	8	466	400	456

Kilde: Egne beregninger