



Til lovforslag nr. L 78

Folketinget 2014-15

Betænkning afgivet af Børne- og Undervisningsudvalget den 11. december 2014

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om institutioner for almen- og erhvervsrettet uddannelse og almen voksenuddannelse m.v., lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, lov om uddannelserne til højere handelseksamen (hhx) og højere teknisk eksamen (htx), lov om erhvervsuddannelser og lov om betaling for visse uddannelsesaktiviteter i forbindelse med lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m.m.

(Socialt tilskud til ungdomsuddannelsesinstitutioner på baggrund af andelen af frafaldstruede elever)

[af undervisningsministeren (Christine Antorini)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 19. november 2014 og var til 1. behandling den 2. december 2014. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Børne- og Undervisningsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har været sendt i høring. Den 26. november 2014 sendte undervisningsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget. Den 28. november 2014 sendte undervisningsministeren supplerende høringssvar til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 12 spørgsmål til undervisningsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. 10 af udvalgets spørgsmål og ministerens svar heraf er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (S, RV, SF og EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Socialistisk Folkeparti støtter lovforslaget og ambitionen om at skabe mere lighed i ungdomsuddannelsessystemet. Lovforslaget bidrager til at sikre flere ressourcer til de ud-

dannelsesinstitutioner, der har de største udfordringer med at bekæmpe frafald og fremme social mobilitet.

Socialistisk Folkeparti understreger vigtigheden af, at aftalepartierne inddrages i den planlagte monitorering, og at denne grundigt gennemgår, hvordan de omfordelte midler er kommet de frafaldstruede elever til gode, og hvad effekten har været. For SF er det vigtigt, at institutionerne selv har friheden til at vurdere, hvordan de bedst bekæmper frafald, og at institutionerne skal godtgøre, at midlerne faktisk er brugt med det klare formål.

Et *mindretal* i udvalget (V, DF, LA og KF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti finder ikke, at lovforslaget er acceptabelt, af den grund, at hvis man insisterer på, at social baggrund og dårlige karakterer altid er sammenfaldende, abonnerer man også på en teori om, at det ikke kan være anderledes, at børn fra dårlige kår ikke kan klare sig godt statistisk set. Og det er en trist manøvre, hvor alt håb lades ude.

Desuden betyder sådan en model, at man honorerer uddannelsesinstitutioner, der optager elever, der har ringe forudsætninger for at gennemføre uddannelsen. Det mener V, LA og KF er den forkerte vej at gå. Forudsætningerne skal være på plads.

Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti er bekymret for, at man med dette lovforslag fremmer en forkert incitamentsstruktur. Fokus bør være på at løfte ele-

verne mest muligt læringsmæssigt og ikke på at optimere en elevsammensætning for at få et større økonomisk tilskud.

Når regeringen vil indføre et socialt taxameter uden yderligere ressourcer, betyder det desværre også, at de gymnasier og erhvervsskoler, hvor eleverne kommer fra folkeskolen med de højeste karaktergennemsnit, vil blive straffet økonomisk. Det er hverken rimeligt eller ambitiøst.

Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti havde hellere set et såkaldt fagligt taxameter, der belønner uddannelsessteder, der er særlig dygtige til at løfte eleverne fra det udgangspunkt, de har, og hvor uddannelsesstederne bliver belønnet efter, hvor gode de er til at få eleverne på en videregående uddannelse eller i job eller sikre eleverne en praktikplads. Et fagligt taxameter vil, til forskel fra det sociale taxameter, trække fagligheden og eleverne op. Det vil være et incitament til at gøre det godt og belønne dem, der gør det godt, uanset hvilket udgangspunkt de kommer fra.

Dansk Folkeparti bemærker, at det kan undre, at regeringen fremsætter dette lovforslag, for i kommissoriet til analysen af ungdomsuddannelsesområdet indgår en forenkling og

omlægning af taxameterstrukturen, herunder om dette kan bidrage til en mere hensigtsmæssig uddannelsesadfærd. Hensigten med lovforslaget er, at institutionerne ved hjælp af det sociale taxameter får flere penge til indsatser over for frafaldstruede elever, og det er jo ædelt, men man gør et i forvejen indviklet taxametersystem endnu mere indviklet, når man indfører endnu et incitamentstaxameter.

Dansk Folkeparti foreslår i stedet et øget grundtilskud til institutioner med sociale udfordringer, og at man afventer analysen. Det er selvfølgelig godt, at erhvervsskolerne får lidt flere midler omprioriteret fra gymnasierne, fordi de har mange frafaldstruede, men samlet set kan Dansk Folkeparti ikke støtte lovforslaget.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Ane Halsboe-Jørgensen (S) Julie Skovsby (S) Karin Gaardsted (S) Annette Lind (S) Orla Hav (S)

Rasmus Horn Langhoff (S) Troels Ravn (S) Lotte Rod (RV) nfm. Jeppe Mikkelsen (RV) Marlene Borst Hansen (RV)

Annette Vilhelmsen (SF) fmd. Trine Mach (SF) Rosa Lund (EL) Lars Dohn (EL) Henning Hyllested (EL)

Karen Ellemann (V) Peter Juel Jensen (V) Finn Thranum (V) Louise Schack Elholm (V) Anni Matthiesen (V)

Tina Nedergaard (V) Jens Ejner Christensen (V) Alex Ahrendtsen (DF) Bent Bøgsted (DF) Marie Krarup (DF)

Martin Henriksen (DF) Merete Riisager (LA) Thyra Frank (LA) Daniel Rugholm (KF)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Socialdemokratiet (S)	47	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Siumut (SIU)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Enhedslisten (EL)	12	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Liberal Alliance (LA)	9		

Oversigt over bilag vedrørende L 78

Bilagsnr.	Titel
1	Talepapir fra samrådet 4/11-14 om socialt taxameter på ungdomsuddannelserne, jf. BUU alm. del – samrådssp. I, fra undervisningsministeren
2	Høringsnotat og høringssvar, fra undervisningsministeren
3	Supplerende høringssvar, fra undervisningsministeren
4	1. udkast til betænkning
5	2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 78

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om, hvilken evidens der underbygger regeringens forhåbninger om, at L 78 vil føre til et højere fagligt niveau for udfaldstruede unge, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om, hvilke skadevirkninger regeringen forventer, som følge af at det sociale taxameter tildeles skoler med et vist antal unge med et dårligt karaktersnit, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om, hvilke parametre regeringen vil anvende for at påvise, om det sociale taxameter fører til de ønskede forbedringer, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm., om ministeren vil redegøre for regeringens bevæggrunde for at anvende karakterer som indikator på, at eleverne kommer fra uddannelsesfremmede hjem, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om, hvilken sikkerhed der ligger i det nuværende system for, at de elever, der medregnes i taxameteret, rent faktisk kommer fra uddannelsesfremmede hjem, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm., om regeringen i sine overvejelser om det sociale taxameter har medtaget lignende erfaringer fra folkeskolen om eksempelvis magnetskoler og den påviste sparsomme sammenhæng mellem øgede midler og fagligt niveau, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om, hvorfor regeringen vil indføre et incitamenttaxameter som det sociale taxameter, inden analysen af ungdomsuddannelsesområdet er blevet færdig, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm. om, hvorfor de 3-årige gymnasiale uddannelser vurderes forskelligt, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at skoler, der ikke umiddelbart har elever, der er frafaldstruede ved indgangen til uddannelsen, men som oplever elever, der undervejs i uddannelsesforløbet bliver frafaldstruede, får den nødvendige støtte og opbakning, når lovforslaget

cementerer, at man kun er frafaldstruet ved indgangen til uddannelsen, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå

10 Spm. om, hvor mange elever ministeren vurderer ville kunnet have kommet ind under dette lovforslag i skoleåret 2014-15, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå

11 Spm., om der findes evidens fra andre lande for, at lige netop initiativer som lovforslagets har en virkning, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå

12 Spm. om, hvor mange penge ministeren vurderer der bliver flyttet mellem uddannelserne i det kommende skoleår, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå

10 af udvalgets spørgsmål til undervisningsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål og svar er optrykt efter ønske fra V, LA og KF.

Spørgsmål 1:

Hvilken evidens underbygger regeringens forhåbninger om, at L 78 vil føre til et højere fagligt niveau for »frafaldstruede unge? «

Svar:

Som oplyst i min besvarelse af 7. oktober 2014 på udvalgets spørgsmål 258 (Alm. del) har elevernes baggrund desværre stadig alt for stor betydning for, hvordan eleverne klarer sig. De manglende færdigheder betyder, at alt for mange ikke kommer i gang med eller falder fra ungdomsuddannelserne – særligt erhvervsuddannelserne.

Det koster ekstra at gøre noget ekstra. Derfor vil regeringen gerne omfordele på tværs af skolerne, sådan at skoler med relativt stærke elevgrundlag, bidrager til de skoler, der har de største udfordringer.

På den måde kan sikres forskellige løsninger til forskellige unge – og derigennem sikre lige muligheder for alle. De unge skal løftes langt videre med uddannelse, selvom de ikke kan få hjælp hjemmefra. Det kan konkret ske ved at arbejde med eksempelvis vejledning, mentorer og nye undervisningsformer.

Undervisningsministeriet har gennemført et stort projekt for at afdække gymnasiefremmede elevers særlige udfordringer.

Slutrapporten findes på:

<http://www.uvm.dk/Uddannelser/Gymnasiale-uddannelser/Forsogog-udvikling/Udviklingsplanens-foerste-fase/Gymnasiefremmede-elever>

Det fremgår heraf, at mere relevant og autentisk indhold i undervisningen, en tydeligere styring af undervisningsforløb, skriftligt arbejde med lærervejledning, en stærkere lærer-elev-kontakt og periodisk niveaudeling af eleverne er nogle af de »greb«, som kan virke.

Spørgsmål 3:

Hvilke parametre vil regeringen anvende for at påvise, om det sociale taxameter fører til de ønskede forbedringer?

Svar:

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget og det fremsendte høringsnotat (L78 - bilag 2), vil der blive foretaget systematisk opfølgning på uddannelsesinstitutionernes indsætter og resultater i forhold til at nedbringe frafaldet. Endvidere vil der i forbindelse med evalueringen af ordningen blive foretaget en kortlægning af indsatsen på de enkelte institutioner i form af fx lektiecafeer, mentorordninger mv. Indsatsen vil blive sammenholdt med en række pejlemærker for fx gennemførelse og faglige resultater, herunder i forhold til i dag. Pejlemærkerne vil blive vurderet for institutioner, der modtager socialt tilskud, og institutioner, der ikke modtager socialt tilskud.

Spørgsmål 4:

Vil ministeren redegøre for regeringens bevæggrunde for at anvende karakterer som indikator på, at eleverne kommer fra uddannelsesfremmede hjem?

Svar:

Som det fremgår af det tekniske notat, der er oversendt i forbindelse med min besvarelse af 3. november 2014 på udvalgets spørgsmål 19 (Alm. del), og oplyst i min besvarelse af 1. oktober 2014 på udvalgets

spørgsmål 247 (Alm. del), er der i forbindelse med fastlæggelsen af, hvilken variabel det sociale taxameter baseres på, lagt vægt på, at der er evidens for variabelens evne til at forudsige frafald.

Analysen viser, at grundskolekarakterer opfanger betydningen af sociale karakteristika som fx forældres uddannelsesbaggrund, indkomst, etnicitet mv. Grundskolekarakterer opfanger dermed forældres uddannelsesbaggrund.

For en nærmere beskrivelse af de analyser og rapporter, der ligger til grund for det sociale taxameter henvises til bilag 1 i det foran nævnte tekniske notat samt mit brev af 28. november 2014 om supplerende høringsvar (L78 – bilag 3).

Spørgsmål 5:

Hvilken sikkerhed ligger der i det nuværende system for, at de elever, der medregnes i taxameteret, rent faktisk kommer fra uddannelsesfremmede hjem?

Svar:

Der henvises til mit svar på spørgsmål 4.

Spørgsmål 6:

Har regeringen i regeringens overvejelser omkring det sociale taxameter medtaget lignende erfaringer fra folkeskolen om eksempelvis »magnet-skoler« og den påviste sparsomme sammenhæng mellem øgede midler og fagligt niveau?

Svar:

Jeg har i min besvarelse lagt til grund, at der med »magnetskoler« henvises til de skoler, som fx findes i Aarhus Kommune, der skal tiltrække og fastholde skoledistriktets elever og styrke kvaliteten i skolernes undervisningstilbud.

Erfaringerne fra »magnetskoler« som i Aarhus Kommune har ikke indgået i udarbejdelsen af det sociale taxameter for ungdomsuddannelser.

De rapporter og analyser, der ligger til grund for det sociale taxameter på ungdomsuddannelserne fremgår af min besvarelse af 3. november 2014 på udvalgets spørgsmål 19 (Alm. del) og mit brev af 28. november 2014 om supplerende høringsvar (L78 – bilag 3).

Spørgsmål 7:

Hvorfor vil regeringen indføre et incitamenttaxameter som det sociale taxameter, inden analysen af ungdomsuddannelsesområdet, jf. kommissorium fra erhvervsuddannelsesaftalen, hvori der indgår en forenkling og omlægning af taxameterstrukturen, og om en sådan kan bidrage til mere hensigtsmæssig uddannelsesadfærd, er blevet færdig?

Svar:

Jeg er grundlæggende ikke enig i, at det sociale taxameter er et »incitamenttaxameter«.

Det skyldes, at det ikke er den enkelte frafaldstruede elev, der lægges til grund for tilskuddet, men institutionens samlede elevgrundlag. Hertil kommer, at skoler har begrænset indflydelse på deres optag af elever. Hverken gymnasier eller erhvervsskoler har mulighed for at fravælge optagelsesberettigede elever alene på baggrund af deres grundskolekarakterer.

Formålet med det sociale taxameter er at sikre en mere retfærdig fordeling af ressourcerne. Det sociale taxameter gennemføres som en udgiftsneutral omlægning af undervisningstaxameteret på 200 mio.kr.

De igangsatte analyser af ungdomsuddannelserne har som bekendt et andet formål. Som det fremgår af eud-aftalen er hensigten at finde finansiering på 435 mio. kr. i 2017, 426 mio. kr. i 2018 og 2019 og 355 mio. kr. varigt herefter. I den forbindelse har aftalepartierne (regeringen, V, K, DF, LA og SF) igangsat en samlet budgetanalyse, der skal understøtte en effektiv institutionsdrift og målrettet uddannelsesadfærd.

Jeg synes på den baggrund ikke, at der er grund til, at det sociale taxameter skal afvente de igangsatte analyser af ungdomsuddannelserne.

Spørgsmål 8:

Vil ministeren forklare, hvorfor de 3-årige gymnasiale uddannelser vurderes forskelligt? Det er sammenlignelige uddannelser, og derfor kan det kun undre, at hvis en elev søger ind på stx med et gennemsnit på 6,75 eller derunder, vil eleven blive betragtet som frafaldstruet, men hvis den samme elev søger ind på f.eks. hhx, vil den samme elev ikke være frafaldstruet, da gennemsnittet for at blive frafaldstruet på hhx er 6,0.

Svar:

Som det fremgår af det fremsendte høringsnotat (L78 – bilag 2), bygger modellen for socialt taxameter på, at en elev defineres som frafaldstruet ud fra den enkelte uddannelses gennemførelsesprocent. Dermed tages der højde for, at uddannelserne har forskellige gennemførelsesprocenter. Fx er gennemførelsesprocenten på stx ca. 85 pct. med et karakterskildepunkt på 6,75, mens gennemførelsesprocenten for teknisk grundforløb er ca. 64 pct. med et karakterskildepunkt på 3,5.

Spørgsmål 9:

Hvordan vil ministeren sikre, at skoler, der ikke umiddelbart har elever, der er frafaldstruede ved indgangen på uddannelsen, men som oplever elever, der undervejs i uddannelsesforløbet, bliver frafaldstruede (sygdom, psykiske udfordringer m.m.), får den nødvendige støtte og opbakning, når lovforslaget cementerer, at man kun er frafaldstruet ved indgangen til uddannelsen?

Svar:

Som det fremgår af min besvarelse af 9. december 2014 på udvalgets spørgsmål 2 samt det fremsendte høringsnotat (L78 – bilag 2), er det samlet set vurderingen, at regeringens foreslåede løsning udgør en balanceret model for det sociale taxameter. Institutioner, der får andel i taxameteret, får en reel mulighed for at iværksætte målrettede, ekstra indsatser mod frafald, samtidig med at konsekvenserne for de institutioner, der vil modtage færre midler, ikke er uoverkommelige.

Både skoler, der får andel i taxameteret, og skoler, der modtager færre midler, vil også fremover skulle sikre, at alle frafaldstruede elever får den nødvendige støtte og opbakning.

Spørgsmål 10:

Hvor mange elever, vurderer ministeren, ville kunnet have kommet ind under dette lovforslag i skoleåret 2014-15?

Svar:

Det sociale taxameter ydes på baggrund af uddannelsesinstitutionernes samlede elevgrundlag inden for de forskellige uddannelsesretninger (dvs. stx, hf, hhx, htx, teknisk, merkantilt og SOSU-grundforløb).

Det sociale taxameter vil blive givet til skoler, hvor over 43 pct. af eleverne vurderes at være frafaldstruede. Skoler, der har mellem 43-50 pct. frafaldstruede elever, vil få udbetalt 4.460 kr. pr. årselev i socialt taxameter, skoler med ml. 51-60 pct. frafaldstruede elever vil få udbetalt 4.950 kr. pr. årselev, og skoler, hvor over 60 pct. af eleverne er frafaldstruede vil få udbetalt 5.350 kr. pr. årselev.

Samlet set forventes det, at ca. 45.000 årselever vil udløse socialt taxameter i finansåret 2015.

Spørgsmål 12:

Hvor mange penge, vurderer ministeren, bliver flyttet mellem uddannelserne i det kommende skoleår? Der ønskes en opgørelse fordelt på skoletyper.

Svar:

Indførelsen af et socialt taxameter indebærer, at der omfordeles ca. 200 mio. kr. Samlet udbetales ca. 23 mio. kr. i socialt taxameter til stx, 31 mio. kr. til hf, 23 mio. kr. til hhx, 15 mio. kr. til htx, 57 mio. kr. til teknisk grundforløb, 50 mio. kr. til merkantilt grundforløb og 1 mio. kr. til sosu-grundforløb.

Det forventes endvidere, at der med indførelsen af et socialt taxameter vil blive flyttet ca. 60 mio. kr. fra institutioner, der udbyder almene gymnasiale uddannelser til erhvervsskolerne.