

Undervisningsministeriet
November 2014

Sagsnr.: 119.45M.351

Høringsnotat til

Forslag til lov om ændring af lov om institutioner for almen- og erhvervsuddannelser 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)

I. Indledning

Et udkast til lovforslag har i perioden 17. november til 24. november 2014 været i høring hos 52 myndigheder og organisationer. Lovudkastet er også offentliggjort på Høringsportalen.

Der er modtaget 22 høringssvar, hvoraf 14 indeholder bemærkninger til lovforslaget. En liste med angivelse af, hvem der har afgivet bemærkninger, er vedlagt.

De indkomne høringssvar har ikke givet anledning til ønske om justering af lovforslaget, idet lovforslaget alene etablerer hjemlen til, at det bliver muligt for staten at yde et socialt tilskud. Alle centrale parametre i ordningen (takster og tilskudsbetainger) er fastlagt på finansloven. I forhold til ministerbemyndigelsen bliver der alene tale om administrativ fastsættelse af nærmere regler om tilskudsforvaltning.

II. Væsentlige bemærkninger til lovforslaget

Generelle bemærkninger til lovforslaget

Generelt er der tilslutning til intentionen bag lovforslaget om en taxameterændring, der fordeler ressourcerne til ungdomsuddannelserne mere retfærdigt.

GL, FTF, HL, Akademikerne og Gymnasieskolernes Rektorforening er positive over for indførelsen af et socialt taxameter. Gymnasieskolernes Rektorforening anfører, at et socialt tilskud, der er baseret på det faglige indgangsniveau, kan medvirke til at give et uddannelsesløft til eleverne. Også Danske SOSU-skoler og Bestyrelsesforeningen for Social- og Sundhedsskoler hilser det velkomment, at der tages initiativ til at styrke indsatsen for de institutioner, der har en stor andel af elever med sociale udfordringer, men har forbehold, jf. nedenfor.

FTF anfører, at det sociale taxameter er en nyskabelse, og at det bliver afgørende at se, hvordan den konkrete omfordeling mellem institutioner former sig, og om den foreslåede model reelt producerer de ønskede resultater.

GL anfører, at der er tale om en forbedring af det nuværende tilskudssystem, der ikke tager højde for forskelle i elevtyper og samtidig straffer skoler med højt frafald.

Danske Erhvervsskoler (Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne og Danske Erhvervsskoler – Lederne) anerkender, at ministeriet har fastsat %-grænsen for andelen af frafaldstruede elever noget lavere end i

de tidligere fremsatte eksempler. Samtidig anerkender Danske Erhvervsskoler, at der har været politisk vilje til at flytte ressourcer mellem sektorerne, og at taksterne er fastsat ens på alle uddannelsesområder.

FA, DI og DA kan ikke støtte lovforslaget.

Bemærkninger til elementer af lovforslaget

Finansieringen

FTF anfører, at der med lovforslaget omfordeles midler til et tiltrængt kvalitetsløft på erhvervsuddannelserne. Det er dog usikkert, om midlerne står mål med de høje politiske ambitioner på området.

GL og Akademikerne beklager, at der med indførelsen af det sociale taxameter overføres 60 mio. kr. fra det almengymnasiale område til erhvervsskolerne. GL anfører, at ressourcerne gør en forskel for elever på de almene gymnasier og hf-kurser; herunder for gruppen af uddannelsesfremmede gymnasieelever.

FA støtter ikke lovforslaget, da det fremadrettet indebærer, at der sker en omfordeling af midler fra de gymnasiale til de erhvervsfaglige uddannelser. FA anfører, at de rekrutterer størsteparten af deres finanselever fra gymnasierne, ligesom de gymnasiale uddannelser i stigende grad udgør grundlaget for nyanstatter i finanssektoren med en videregående uddannelse. FA har i øvrigt principielt vanskeligt ved at se rationalet i, at ungdomsuddannelsesinstitutioner, som er gode til at fastholde elever, skal straffes gennem et lavere tilskud.

Gymnasieskolernes Rektorforening bemærker, at det er uheldigt, at der flyttes midler fra det almengymnasiale område til erhvervsskolerne. Hvis gymnasierne fortsat skal kunne udbyde uddannelser af høj kvalitet rettet mod videregående uddannelser, er der brug for fortsat investering i almengymnasial uddannelse.

Danske Erhvervsskoler (Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne og Danske Erhvervsskoler – Lederne) finder en reducere af undervisningstaxametret med 2 % på de erhvervsgymnasiale uddannelser samt grundforløbene på EUD problematisk i forhold til et i forvejen presset undervisningstaxameter på erhvervsskoleområdet.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Modellen for det sociale taxameter er indrettet, så der sker en begrænset omfordeling fra de almene gymnasier til erhvervsskolerne. Det skal ses i sammenhæng med, at erhvervsskolerne generelt har flere udfordringer med frafald end de almene gymnasier. Med et niveau på ca. 60 mio. kr. tilgodeses dette hensyn samtidig med, at gymnasier med mange socialt udsatte elever fortsat har en mulighed for at iværksætte indsatser målrettet en reduktion af frafaldet.

Samlet set er det vurderingen, at regeringens foreslåede løsning udgør en balanceret model for det sociale taxameter. Institutioner, der får andel i taxametret, 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.

Modellen

HL så gerne, at man overvejede en kombination af et socialt taxameter og et læringstaxameter, således som tænketanken Dea har foreslået, da det sociale taxameter ikke nødvendigvis skaber incitament til at løfte elevernes faglige niveau og kvaliteten af undervisningen. Et læringstaxameter vil i højere grad understøtte skolernes fokus på at udfordre den enkelte elevs faglige potentiale – i øvrigt helt i tråd med eud-reformens målsætning om, at erhvervsuddannelserne skal udfordre alle elever, så de kan blive så dygtige, de kan. En kombination af de to modeller kunne være, at skolerne blev belønnet for at løfte eleverne fagligt set i relation til deres socioøkonomiske baggrund.

Danske SOSU-Skoler finder det paradoksalt, at skoler, som med en struktureret og sammenhængende pædagogisk og administrativ indsats er lykkedes med at fastholde en – i boglig sammenhæng – stærkt udfordret gruppe elever, straffes ved en nedsættelse af undervisningstaxametret fremfor i stedet at modtage en belønning for den succesfulde indsats – målt på færdiggørelse af elever på grundforløb. Danske SOSU-skoler finder, at et taxametertilskud, der – i lighed med færdiggørelsestaxametret – belønner de skoler, der har succes med deres indsats for fastholdelse, vil være at foretrække og medvirke til en mere målrettet indsats over for elever, der, uanset årsag hertil, er truet af frafald.

Efter DI's opfattelse vil et socialt taxameter bidrage til en forkert incitamentsstruktur for uddannelsesinstitutionerne, hvor man kan frygte et fokus på en optimering af elevsammensætningen for størst økonomisk tilskud frem for et fokus på at løfte eleverne mest muligt læringsmæssigt. DI afventer nu, at undervisningsministeren fastsætter regler for taxameteret, som DI gerne deltager i høring på.

Gymnasieskolernes Rektorforening mener, at modellen for det sociale tilskud er fornuftig og gennemskuelig. Med et kendt budgetgrundlag har skolerne mulighed for at lægge mere langsigtede planer.

Danske Erhvervsskoler (Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne og Danske Erhvervsskoler – Lederne) anfører, at erhvervsskolernes struktur kan skabe grobund for en yderligere skævvridning mellem de erhvervs-gymnasiale og de almene gymnasiale uddannelsesinstitutioner, da mange erhvervsskoler har udbudssteder i flere byer. Baggrunden er, at erhvervs-gymnasiet betragtes som en juridisk enhed, og dermed ”puljer” eleverne på en uddannelse sammen fra alle udbudsstederne. Det kan betyde, at et erhvervs-gymnasium, i fx Vordingborg, ikke kan modtage socialt taxameter – selv om eleverne isoleret set på udbudsstedet opfylder kriterierne for socialt taxameter – fordi eleverne ”lægges sammen” med elever fra andre byer, mens det almene gymnasium i samme by vil modtage socialt taxameter, da skolen her kun bliver vurderet ud fra elevernes niveau på udbudsstedet.

Danske Erhvervsskoler – Lederne finder i en selvstændig kommentar, at der i modellen er en indbyttet besynderlighed, idet jo flere frafaldstruede elever en skole har, des færre midler får skolen pr. frafaldstruet elev, da det sociale taxameter udløses for alle eleverne på en given uddannelse.

DA ser gerne, at erhvervsskoler, der løfter alle elever og ikke blot de svageste mest muligt, belønnes gennem højere tilskud. Problemet med det sociale taxameter er, at det udelukkende belønner de skoler, som kan tiltrække svage elever. I stedet for kun at bruge pengene på de elever, der har de ringeste forudsætninger, bør tilskuddene til skolerne i stedet belønne de skoler, der løfter alle eleverne.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

De enkelte skolars løfteevne indgår ikke direkte i modellen for socialt taxameter. Formålet med det sociale taxameter er at give de skoler, der har de mest frafaldstruede elever, bedre mulighed for at hjælpe de elever, der har brug for en ekstra indsats. Det vurderes, at det er hensigtsmæssigt, at taxametersystemet understøtter forskellige hensyn, herunder at der er forskelle i de enkelte skolars elevgrundlag, men også at eleverne færdiggør deres uddannelse og hermed opnår de kompetencer, der er nødvendige for, at de kan videreudanne sig eller komme i beskæftigelse. Det er vurderingen, at det sociale taxameter sammen med færdiggørelsestaxameteret giver en hensigtsmæssig balance.

Fsva. Danske Erhvervsskolars bekymring for, at erhvervsskolernes struktur kan skabe grobund for skævvridning mellem det almene gymnasium og erhvervsgymnasiale uddannelser, kan der ikke entydigt siges noget herom. I det konkrete eksempel fra Vordingborg vil Vordingborg Gymnasium og HF fx få socialt taxameter for hf-aktivitet, men ikke for stx-aktivitet, hvorimod den lokale erhvervsskole Zealand Business College vil få socialt taxameter for deres udbud af htx og merkantilt grundforløb. Zealand Business College vil derimod ikke modtage socialt taxameter for deres udbud af hhx og teknisk grundforløb.

Det er korrekt, at modellen ikke giver det samme tilskud pr. frafaldstruet elev. Det skyldes, at det ikke er den enkelte elev, som udløser et socialt taxameter. Men institutionens samlede elevgrundlag og sammensætning af dette. En skole med 600 elever og 50 pct. frafaldstruede elever får ca. 2,6 mio. kr. ekstra med det sociale taxameter, mens en skole på samme størrelse med 70 procent frafaldstruede elever vil få ca. 3,2 mio. kr. ekstra.

Fsva. DI's bemærkning om, at DI afventer, at undervisningsministeren fastsætter regler for taxameteret, henvises til høringsnotatets indledning.

Krav til anvendelse af midler

FTF bemærker, at den foreslåede lovændring ikke medfører krav om en specifik anvendelse af de tildelte midler, hvilket medfører en risiko for, at midlerne ikke kommer de frafaldstruede elever fra uddannelsesfremmede hjem til gode. FTF peger på, at der er behov for et overordnet pejlemærke for anvendelsen af midlerne. FTF kommer med forslag til konkrete målsætninger for effekten af ordningen. FTF anfører, at der åbnes for, at undervisningsministeren kan fastsætte regler herom.

GL og Akademikerne havde gerne set opfølgningen kombineret med, at midlerne fra det sociale taxameter var blevet bundet til konkret uddannelses- og fastholdelsesindsats. Akademikerne opfordrer til, at tilskudsindsatser blandt andet bruges til at klæde undervisere bedre på til at arbejde med gruppen af frafaldstruede elever, hvis frafald ofte har bund i psykologiske og sociale forhold. Derudover anbefaler Akademikerne, at det sociale tilskud bruges til at skabe bedre adgang for psykisk sårbare elever på ungdomsuddannelserne til psykologbistand.

HL anfører, at de i udgangspunktet støtter, at midlerne tildeles skolerne uden krav om specifik anvendelse. HL ser dog gerne, at der bliver opstillet en eller anden form for pejlemærke og nogle overordnede mål i tilknytning til tildelingen af midler, jf. hørings svar fra FTF, og/eller at det sociale taxameter får følgeskab af et læringstaxameter, der belønner skolerne for at løfte eleverne fagligt.

Danmarks Lærerforening foreslår en skærpelse af reglerne om betingelser for tilskud, så det sikres, at der kommer tydelige og gennemskuelige pejlemærker (betingelser). Konkret foreslår foreningen, at ordlyden i de relevante paragraffer ændres fra ”kan fastsætte” til ”fastsætter”.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Det er en klar intention med det sociale taxameter, at uddannelsesinstitutionerne iværksætter en intensiv ret og målrettet indsats mhp. at reducere frafald.

Derfor skal der løbende foretages en systematisk opfølgning på uddannelsesinstitutionernes indsatser og resultater i forhold til at nedbringe frafaldet, og der vil inden for tre år blive iværksat en analyse og evaluering af ordningen med henblik på at undersøge, om det sociale taxameter har haft den ønskede effekt på frafaldet.

Der er indarbejdet en tilkendegivelse herom i lovbemærkningerne.

Det sociale taxameter vil i lighed med de øvrige taxametertilskud blive givet som et bloktilskud. Institutionerne kan i overensstemmelse med gældende regler frit disponere over det samlede tilskud.

Det er de enkelte institutioner, der har det bedste grundlag for at vurdere og prioritere, hvordan tilskuddet bedst anvendes lokalt. Men der vil løbende blive fulgt op på uddannelsesinstitutionernes indsatser og resultater i forhold til at nedbringe frafaldet. Endvidere vil der i forbindelse med ovennævnte evaluering 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.

Fsva. FTF's bemærkning om, at der åbnes for, at undervisningsministeren kan fastsætte regler om pejlemærker for anvendelsen af midlerne, og Danmarks Lærerforenings forslag om en skærpelse af reglerne om betingelser for tilskud, henvises til høringsnotatets indledning.

Kriterier for måling af frafaldsrisiko

Danske SOSU-Skoler finder det problematisk, at et socialt tilskud til institutionerne alene beregnes på grundlag af den andel af eleverne, der rent statistisk betegnes som frafaldstruede qua deres karaktergennemsnit ved folkeskolens afslutning. SOSU-skolernes elevpopulation er kendetegnet ved en relativt høj gennemsnitsalder dels ved, at eleverne generelt ikke er bogligt velfunderede – målt alene på gennemsnitskaraktererne. Men på SOSU-skolerne opleves det ofte, at hovedårsagen til, at elever afbryder et uddannelsesforløb, er andre årsager end de rent boglige. Altså forhold, der i vid udstrækning ligger uden for skolens indflydelse.

Bestyrelsesforeningen for Social- og Sundhedsskoler finder, at karaktergennemsnittet alene udgør et meget endimensionalt kriterie for måling af frafaldsrisiko. SOSU-skolerne har en elevpopulation, der er kendetegnet ved en relativt høj gennemsnitsalder. For denne gruppe af elever er det ofte andre forhold

end de rent boglige kvalifikationer, der fremkalder afbrud af uddannelsesforløbet og senere decideret frafald. Det bemærkes endvidere, at disse forhold ofte er uden for skolernes indflydelse.

Danske Erhvervsskoler (Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne og Danske Erhvervsskoler – Lederne) mener, at det er problematisk, at elever på sammenlignelige uddannelser, fx de 3-årige gymnasiale uddannelser, vurderes forskelligt.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Modellen er baseret på grundskolekarakterer, da en række analyser, herunder fra Styrelsen for It og Læring og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, konkluderer, at grundskolekarakterer er den bedste enkeltstående indikator til at forudsige frafald.

Analyserne viser derudover, at karakterer i vid udstrækning opfanger betydningen af bagvedliggende socioøkonomiske karakteristika som fx forældres uddannelsesbaggrund, etnicitet mv.

Den konkrete model for socialt taxameter er gennemregnet med inddragelse af blandt andet forældres uddannelsesbaggrund og forældres indkomstgrundlag. Beregningen viser, at modellen har omtrent samme forklaringssevne.

Det er korrekt, at unge over 25 år, som der er relativt mange af på SOSU-uddannelsen, ikke indgår i beregningerne. Det skyldes dels, at grundskolekaraktererne for mange af disse elever er ukendt, og dels en vurdering af, at sammenhængen mellem grundskolekarakter og frafald ikke er lige så stærk for denne aldersgruppe som for de øvrige aldersgrupper.

Det faktum, at elever over 25 år ikke indgår i beregningen af andelen af frafaldstruede elever, betyder i praksis, at fordelingen af disse elever på hhv. frafaldstruet og ikke-frafaldstruet følger tilsvarende fordeling for elever under 25 år.

Modellen for socialt taxameter bygger 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 karakterskillepunkt på 6,75, mens gennemførelsesprocenten for teknisk grundforløb er ca. 64 pct. med et karakterskillepunkt på 3,5.

Genberegningens frekvens

Bestyrelsesforeningen for Social- og Sundhedsskoler og Danske SOSU-skoler finder det i lyset af de helt gennemgribende ændringer, skolerne står over for med EUD-reformens implementering i 2015, stærkt betænkeligt, at der i bemærkningerne til lovforslaget er anført, at beregningsgrundlaget fastsættes for en treårig periode, dvs. at det genberegnes hvert tredje år. Dermed afskæres SOSU-skolerne fra en mulighed for at korrigere beregningsgrundlaget med udgangen af 2015. Dette risikerer yderligere at forstærke en forfordeling af SOSU-skolerne til fordel for andre uddannelser, som desværre har haft mindre held til at fastholde den pågældende elevgruppe.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Undervisningsministeriet vurderer, at genberegningen hvert 3. år er hensigtsmæssig, idet det øger sikkerheden for institutionernes indtægtsgrundlag. Det er et selvstændigt hensyn, at skolerne har et kendt budgetgrundlag og dermed mulighed for langtidsplanlægning.

Evaluering af ordningen

FTF, GL, HL og Akademikerne konstaterer med tilfredshed, at der løbende vil blive foretaget systematisk opfølgning på uddannelsesinstitutionernes indsatser og resultater i forhold til at nedbringe frafaldet. GL og Akademikerne anfører i den forbindelse, at der er nogle uheldigheder i den valgte model.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Undervisningsministeriet har noteret sig tilfredsheden med ministeriets opfølgning/evaluering af initiativet. Undervisningsministeren vil til sin tid inddrage partierne bag aftalen om finansloven for 2015 ("*Aftale mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om Finansloven for 2015 (13. november 2014)*") i forhold til design af og opfølgning på evalueringen.