

Undervisningsministeriet

Indførelse af socialt taxameter og øget geografisk tilskud

6. oktober 2014

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at regeringen vil udarbejde et forslag til en taxameterændring, "... der fordeler ressourcerne til ungdomsuddannelserne mere retfærdigt. Taxametersystemet skal bl.a. tage højde for uddannelsesstedernes forskellige geografiske og sociale udfordringer. Det vil bl.a. forbedre uddannelsesdækningen i yderområderne."

Det nuværende taxametersystem tilgodeser ikke skoler med mange socialt udfordrede elever. Unge, som kommer fra uddannelsesfremmede hjem, har sværere ved at klare sig igennem en ungdomsuddannelse. Derfor foreslår regeringen med forslag til finanslov 2015 at indføre et socialt taxameter til skoler med mange frafaldstruede elever. Endvidere omfordeles der midler til at øge udkantstilskuddet til almene gymnasier og erhvervsskoler i udkantsområder.

Modellen for socialt taxameter - kort fortalt

Et socialt taxameter vil give institutioner med mange elever med en svag social baggrund og et højt frafald flere ressourcer til at iværksætte en målrettet indsats for at reducere frafaldet. Det kan fx være via en styrket undervisningsdifferentiering, mentorordninger eller lignende, der systematisk retter sig mod at reducere frafaldet.

Omfattede uddannelser

Modellen for socialt taxameter foreslås indført på de almen-gymnasiale uddannelser (stx og hf), de erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx og hhx) samt på erhvervsuddannelsernes tekniske, merkantile og SOSU-grundforløb.

Omfang og udmøntning

Med det sociale taxameter omfordeles 200 mio. kr. til skoler med forholdsvis mange frafaldstruede elever. På de berørte uddannelser er undervisningstaxameteret omlagt med ca. 2 pct. årligt.

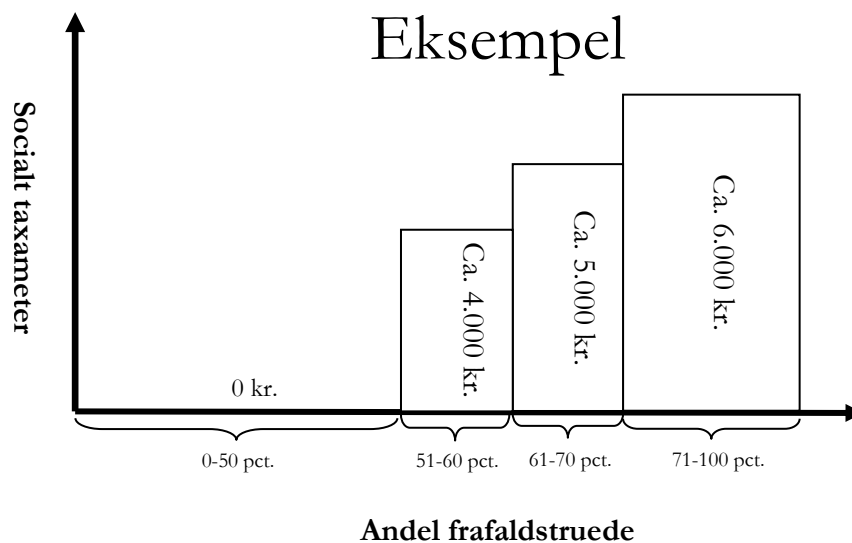
Det sociale taxameter foreslås udmøntet gennem tre tillægstaxametre på imellem ca. 4.000 og 6.000 kr. pr. årselev afhængig af andelen af frafaldstruede elever på den enkelte institution. På forslag til finanslov 2015 er taksterne foreløbig fastsat til 4.460 kr., 4.950 kr. og 5.350 kr. Taksterne er opført på § 20.31.01 Erhvervsuddannelser, § 20.31.02 EUX, § 20.41.01 Erhvervsgymnasiale uddannelser og § 20.42.02 Almen-gymnasiale uddannelser.

Det sociale taxameter vil blive givet til skoler, hvor over en vis andel af eleverne vurderes at være frafaldstruede. Eksempelvis kan man forestille sig, at skoler, der har ml. 51-60 pct. frafaldstruede elever, vil modtage ca. 4.000 kr. pr. årselev i socialt taxameter, at skoler med ml. 61-70 pct. frafaldstruede elever vil modtage ca. 5.000 kr. pr. årselev, og at skoler, hvor over 70 pct. af eleverne er frafaldstruede vil

modtage ca. 6.000 ekstra pr. årselev. De endelige takster og de endelige procentgrænser fastsættes i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2015.

Det er ikke den enkelte elev, som udløser et socialt taxameter, men institutionens samlede elevgrundlag og sammensætningen af dette, *jf. figur 1*.

Figur 1. Socialt taxameter pr. årselev og andel af frafaldstruede elever.



Anm: De endelige takster og de endelige procentgrænser fastsættes i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2015.

Omfordelingsmæssige konsekvenser

Det sociale taxameter har et omfang på ca. 200 mio. kr. Dette niveau sikrer, at de institutioner, der får andel heri, har en reel mulighed for at iværksætte en ekstra indsats mod frafald samtidig med, at de omfordelingsmæssige konsekvenser for de institutioner, der netto kommer til at modtage et mindre samlet tilskud end i dag, ikke er uoverkommelige, idet ingen institutioner vil opleve tab i tilskud på mere end 2 pct.

Med den valgte model står både erhvervsskoler og almene gymnasier til at modtage penge fra det sociale taxameter, men modellen indebærer en mindre omfordeling fra de almene gymnasier til erhvervsskolerne. Dette skyldes, at flere erhvervsskoler end almene gymnasier har mange frafaldstruede elever.

Det er forventningen, at den sjettedel af de almene gymnasier, der i dag har de største udfordringer, vil få et større tilskud som følge af indførelsen af det sociale taxameter. Blandt erhvervsskolerne forventes det, at ca. 4 ud af 10 vil blive tildelt et større tilskud som følge af det sociale taxameter. Samtidig betyder omfordelingen, at der er skoler, der netto kommer til at modtage et mindre samlet tilskud end i dag.

Karakterer som udmøntningsgrundlag

I forbindelse med fastlæggelsen af, hvilken variabel det sociale taxameter baseres på, er der lagt vægt på, at der er evidens for variabelens evne til at forudsige frafald. Herudover er det et selvstændigt hensyn, at modellen er gennemskuelig for skolerne og administrativ enkel.

En række undersøgelser dokumenterer, at der er en sammenhæng mellem sociale karakteristika og elevers frafald på ungdomsuddannelser. Det gælder fx forældres uddannelse og indkomst samt tilknytning til arbejdsmarkedet, *jf. bilag 1*.

Modellen for socialt taxameter baseres på elevernes grundskolekarakterer. Valget af karakterer som udmøntningsgrundlag er truffet, idet analyser viser, at der er en stor sammenhæng mellem en elevs afgangskarakterer¹ fra grundskolen og samme elevs sandsynlighed for at fuldføre en ungdomsuddannelse, *jf. bilag 1*. Dertil kommer, at analyser foretaget af Styrelsen for It og Læring (STIL) viser, at afgangskarakterer i vid udstrækning opfanger betydningen af bagvedliggende sociale karakteristika som fx forældres uddannelsesbaggrund, etnicitet mv. Man bliver med andre ord ikke meget bedre til at forudsige, om en elev har en høj risiko for at falde fra ved at tilføje viden om sociale karakteristika, når man allerede kender afgangskaraktererne.

Grundskolekarakterer fremstår dermed som den bedste enkeltstående indikator til at forudsige frafald på ungdomsuddannelserne. Dertil kommer, at grundskolekarakterer udgør et administrativt enklere og mere gennemskueligt udmøntningsgrundlag. Det skyldes dels, at Undervisningsministeriet selv råder over data og derfor ikke vil være afhængig af særlige dataleverancer fra Danmarks Statistik eller ekstra indberetninger fra institutionerne, dels at den enkelte institution i højere grad vil kunne genkende sig selv i den endelige model, idet institutionerne i almindelighed har et vist kendskab til deres elevers afgangskarakterer.

Ansøgere via optagelse.dk har således pligt til i forbindelse med ansøgningen at vedhæfte deres standpunktskarakterer fra grundskolen. Det foregår automatisk, da det er grundskolen, der sikrer, at karakterne overføres. De institutioner, som ansøgerne søger om optagelse på, kan hente standpunktskaraktererne ned fra optagelse.dk, men har ikke pligt til at gøre det eller til at etablere en database med oplysningerne.

Definitionen af en frafaldstruet elev

I den statistiske model, der ligger til grund for beregning af det sociale taxameter, defineres en elev som frafaldstruet, hvis elevens fuldførelsessandsynlighed ligger under landsgennemsnittet på den pågældende uddannelse.

¹ Grundskolekarakterer er et gennemsnit af standpunktskarakterer og afgangskarakterer (Folkeskolens Afgangsprøver). De to karaktertyper er næsten identiske for den enkelte elev.

Beregningen er for hver uddannelse foretaget på individniveau med udgangspunkt i det seneste tilgængelige elevregister fra Danmarks Statistik.²

På den baggrund er der for hver uddannelse beregnet en samlet fuldførelsesprocent og et karakterniveau under hvilket, en elev defineres som frafaldstruet.³

På stx er der eksempelvis en samlet fuldførelsesprocent på 85,3 pct. På baggrund af den enkelte elevs grundskolekarakterer kan det estimeres, om elevens sandsynlighed for fuldførelse er større eller mindre end 85,3 pct. En stx-elev, hvis fuldførelsessandsynlighed fx er på 80 pct., vurderes således at være frafaldstruet, *jf. tabel 1.*

Tabel 1
Sammenhæng mellem grundskolekarakterer og fuldførelsesprocent på stx

| Stx | |
|------------------------|---------------------|
| Grundskolekarakterer | Fuldførelsesprocent |
| Uoplyst/ukendt | 42,9 |
| 4 og lavere | 48,9 |
| 4,01-5,00 | 58,5 |
| 5,01-6,00 | 72,1 |
| 6,01-6,25 | 76,6 |
| 6,26-6,50 | 79,7 |
| 6,51-6,75 | 82,0 |
| 6,76-7,00 | 85,3 |
| 7,01-7,25 | 87,9 |
| 7,26-7,50 | 90,7 |
| 7,51-7,75 | 90,1 |
| 7,76-8,00 | 91,6 |
| 8,01-9,00 | 93,7 |
| 9,01-10,00 | 95,8 |
| 10,01 og over | 96,7 |
| Landsgennemsnit | 85,3 |

Kilde: Styrelsen for It og Læring og Danmarks Statistik

Anm.: Den fede linje markerer, hvilke karakterer der udløser forventede fuldførelsesprocenter hhv. over og under landsgennemsnittet på stx.

² Seneste elevregister er afsluttet september 2013. Der er taget udgangspunkt i elever, der starter uddannelsen 'normeret tid' + 1 år for september 2013. For Stx er det således de elever, der starter i tællingsåret 1/10-2008 – 30/9-2009. For merkantilt grundforløb er der taget udgangspunkt i de elever, der starter i tællingsåret 1/10-2009 – 30/9-2010.

Bemærk, at der for EUD kan være forskel på længden af uddannelserne, der er indeholdt. Merkantilt grundforløb er i hovedreglen på 76 uger, men der er undtagelser på langt færre uger. Eleverne vil således have forskellig mulighed for at nå at fuldføre.

³ Unge over 25 indgår ikke i beregningerne.

I de tilfælde, hvor elevernes grundskolekarakter er ukendt, indgår eleverne i beregningerne, som frafaldstruede.

Fuldførelsessandsynligheden opgøres separat for de enkelte uddannelsesområder (fx stx og merkantilt grundforløb). Det sikrer, at alle uddannelsesområder får del i det sociale taxameter. På merkantilt grundforløb er der eksempelvis en samlet fuldførelsesprocent på 70,7 pct. og et dertilhørende karakterniveau på 4,0, *jf. tabel 2*.

Tabel 2**Karakterniveau og fuldførelsesprocenter for uddannelser omfattet af socialt taxameter**

| Uddannelser | Karakterniveau | Fuldførelsesprocent |
|-------------------|----------------|---------------------|
| Stx | 6,75 | 85,3 % |
| Htx | 6,75 | 77,5 % |
| Hhx | 6,0 | 81,5 % |
| Hf | 4,75 | 74,9 % |
| Merk. grundforløb | 4,0 | 70,7 % |
| Tekn. grundforløb | 3,5 | 63,6 % |
| SOSU-grundforløb | 2,5 | 72,3 % |

Kilde: Styrelsen for It og Læring og Danmarks Statistik

Anm.: Eux indplaceres pba. tilknytning til enten merkantilt eller teknisk grundforløb

Eksempelvis vil et alment gymnasium med en tilstrækkelig høj andel af elever med en fuldførelsessandsynlighed på under 85,3 pct. modtage socialt taxameter, selvom de pågældende elevers fuldførelsessandsynlighed måtte være højere end på erhvervsskolerne.

Model for øget geografisk tilskud

Det øgede geografiske tilskud støtter institutioner i udkantsområderne med begrænsede elevgrundlag, idet tilskuddet er medvirkende til at opretholde et bredt og varieret uddannelsesudbud i udkantsområderne og give flere unge mulighed for at tage en ungdomsuddannelse i deres nærområde.

Der findes i dag forskellige modeller, der har til formål at tilgodese skoler i udkantsområder med begrænsede elevgrundlag.

Udkantstilskud til de almene gymnasier

Udkantstilskuddet til de almene gymnasier blev indført ved deres overgang til statslig taxameterstyring ifm. strukturreformen i 2007.

Ved vurderingen af, om et alment gymnasium er et udkantsgymnasium, tages der udgangspunkt i transportafstanden til de nærmeste almene gymnasier med offentlige transportmidler. Der ydes udkantstilskud til institutioner med færre end 400 årselever. Udkantstilskuddet kan maksimalt udgøre 12.000 kr. pr. årselev og 2,5 mio. kr. pr. institution.

Udkantstilskuddet beregnes som 400 stx-årselever fratrukket antallet af årselever i året før finansåret ganget med en takst pr. årselev. Taksten er i 2013 på 51.970 kr. Det samlede udkantstilskud for 2012 forventes at udgøre ca. 22 mio. kr. Den foreslåede ændring indebærer, at ordningen udvides til at omfatte almene gymnasier (placeret i udkantsområder) med op til 430 årselever mod 400 årselever i dag. Dette bevirker et rammeløft på ca. 6,5 mio. kr. fra ca. 22 mio. kr. til 28,5 mio. kr.

Med løftet fra 400 til 430 årselever udvides antallet af almene gymnasier, der kan komme i betragtning til udkantstilskuddet. Samtidig får de almene gymnasier, der allerede i dag er kvalificeret til tilskuddet, et større tilskud. Rammeløftet finansieres ved en omlægning af undervisningstaxameteret.

Udkantstilskud til erhvervsskolerne

I Aftale om Finansloven 2009 blev den daværende regering (V og K) enige med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om at oprette et udkantstilskud til erhvervsskolerne med det formål at opretholde et bredt og varieret uddannelsesudbud i udkantsområder og sikre lighed på tværs af uddannelsesinstitutioner, dvs. primært mellem almene gymnasier og erhvervsskoler.

Således blev der på finansloven for 2010 oprettet et udkantstillæg til grundtilskuddet til institutioner for erhvervsrettede uddannelser. Udkantstillægget ydes på baggrund af udbud af hhx, htx og EUD-grundforløb på hovedinstitutioner og afdelinger beliggende i kommuner med færre end 200 indbyggere pr. km² og en gennemsnitlig befolkningstilvækst blandt 15-24-årige på mindre end 1 pct. i perioden 2009-2015. Udkantstillægget udgør 200.000 kr. pr. udbud og udgør i 2012 samlet ca. 29,5 mio. kr.

Den foreslåede ændring indebærer, at udkantstillægget hæves med 35 pct., hvorefter der fremadrettet udbetales 270.000 kr. pr. udbud. Den samlede ramme for udkantstilskuddet til erhvervsskolerne hæves dermed fra ca. 30 mio. kr. til 40 mio. kr.

For almene gymnasier og erhvervsskoler set under ét stiger det samlede geografiske tilskud fra ca. 52 mio. kr. til ca. 68 mio. kr., dvs. fra 0,3 pct. til 0,4 pct. af de samlede tilskud. Stigningen finansieres ved en reduktion af undervisningstaxameteret.

Bilag 1

Grundskolekarakterer som udmøntningsgrundlag

I forbindelse med fastlæggelsen af hvilke variable, et socialt tilskud skal baseres på, er der lagt vægt på, at der er evidens for variabelenes evne til at forudsige frafald. Herudover er det et selvstændigt hensyn, at modellen er gennemskuelig for skolerne og administrativ enkel.

På denne baggrund vurderes det, at grundskolekarakterer udgør det bedste udmøntningsgrundlag for indførelse af socialt taxameter på ungdomsuddannelserne. Flere undersøgelser dokumenterer således, at afgangskarakterer fra grundskolen opfanger effekten af øvrige sociale karakteristika som fx forældres uddannelsesbaggrund mv. Modellen bag det sociale taxameter anvender grundskolekarakterer. Som nævnt indgår afgangskarakterer i grundskolekaraktererne. Da det samtidig er administrativt enkelt at basere en model for socialt tilskud på grundskolekarakterer, vurderes det at være den bedste enkeltstående indikator til at forudsige frafald.

Forklaringsevne for faglige baggrundsvariable (karakterer)

I en analyse fra 2013 finder Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) en klar sammenhæng mellem karakterer fra grundskolen og sandsynligheden for at have fuldført en ungdomsuddannelse som 25-årig. I gennemsnit har 77 pct. af de 25 årige fået en ungdomsuddannelse. Men i den gruppe af unge, der fik de dårligste karakterer, eller som ikke gik op til afgangsprøven, var det kun hver anden eller mindre, der som 25-årig havde fuldført en ungdomsuddannelse. Blandt de unge, der klarede sig bedst til afgangsprøverne, var det derimod over 90 pct., som havde fået en ungdomsuddannelse.

I samme analyse undersøger AE mere end 40 baggrundsvariable med henblik på at afdække, hvilke faktorer der styrker unges chance for at få en ungdomsuddannelse. Baggrundsvariablene er opdelt i tre kategorier; i) faglighed, der primært dækker over elevernes afgangskarakterer fra grundskolen, ii) social baggrund og iii) andre. Analysen tager udgangspunkt i en gennemsnitlig dreng og pige, der i udgangspunkt har en given sandsynlighed på hhv. 79 og 83 pct. for at få en ungdomsuddannelse. Herefter ses der på betydningen af de enkelte faktorer på denne sandsynlighed, hvis alle andre faktorer holdes konstante. På baggrund af undersøgelsen konkluderer AE, at ingen anden enkeltstående faktor bidrager så meget til at øge fuldførelsessandsynligheden som gode karakterer fra grundskolen. Gode karakterer øger fuldførelsessandsynligheden med helt op til 16 og 13 pct. for hhv. den gennemsnitlige dreng og pige.

Ligeledes viser en analyse udarbejdet af Cevea i 2013, at der er en klar sammenhæng mellem elevernes afgangskarakter fra folkeskolen i matematik, dansk samt engelsk og frafaldsprocenten. Cevea foreslår i deres analyse, at taxametersystemet

ændres, så det tager højde for sociale faktorer. Her foreslår Cevea bl.a., at der tages udgangspunkt i afgangskarakterer fra grundskolen.

I 2014 offentliggjorde Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag en rapport om styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne. Rapporten viser, at elevernes grundskolekarakterer er et af de vigtigste forhold med betydning for elevernes frafald i både det almene gymnasium og på erhvervsskolerne.

Videre peger rapporten på, at skoler med en elevsammensætning med en svagere socioøkonomisk baggrund i gennemsnit får en højere bevilling. Kompensationen for elevsammensætningen med en svagere socioøkonomisk baggrund er dog blevet mindre efter reformen i 2008.

STIL finder i de *Socioøkonomiske referencer for gymnasiekarakterer 2013*, at elevernes karakterer fra grundskolen er i stand til at forklare op til 49 pct. af elevernes karakterer på stx. De tilsvarende andele på hhv. hf, hhx og htx er på 36 pct., 42 pct., 38 pct. Rapporten konkluderer, at elevernes grundskolekaraktergennemsnit fra 9. klasse er den af de anvendte baggrundsvariable med den største sammenhæng til de gymnasiale eksamenskarakterer. Derefter følger forældrenes uddannelsesniveau samt forældrenes bruttoindkomst.

Tilsvarende resultat fremkommer i en række analyser, som UVM og STIL har foretaget i foråret 2013 med henblik på at kortlægge, hvilke variable der bedst kan forudsige frafald på ungdomsuddannelser. Fokus har særligt været på to forskellige modeller, der inddrager afgangskarakterer fra grundskolen og en række socioøkonomiske forhold⁴ som forklarende variable. Endelig er der en tredje model, der kombinerer afgangskarakterer, forældrenes uddannelsesbaggrund og etnicitet.

Modellernes indbyrdes forklaringssevne udviser små variationer på de forskellige uddannelsesområder, men for alle uddannelser under ét har modellen med de socioøkonomiske variable og 'karaktermodellen' omtrent samme forklaringssevne. I den kombinerede er det kun muligt at forklare marginalt mere af den samlede variation. Med andre ord øges forklaringsgraden ikke væsentligt ved at inddrage sociale karakteristika som forældres uddannelsesbaggrund, etnicitet mv. i forhold til en model, der baserer sig på karakterer. Det skyldes, at grundskolekaraktererne i vid udstrækning opsamler effekten af andre sociale karakteristika.

Øvrige sociale karakteristika og uddannelsesadfærd

Der findes en række undersøgelser, der fokuserer på forskellige andre sociale karakteristikas betydning for elevens frafald.

⁴ De socioøkonomiske baggrundsvariable udgøres af forældres højst fuldførte uddannelse, forældres indkomst og forældres arbejdsmarkedstilknytning.

Epinion har i marts 2011 gennemført en analyse for LO, der viser en stærk sammenhæng mellem andel elever i risikogruppen og frafald på almene gymnasier og erhvervsuddannelsernes hovedforløb. På de øvrige områder er sammenhængen ligeledes tydelig, men mindre stærk. En elev anses som en del af risikogruppen, hvis to eller flere af følgende variable er opfyldt: Barn af enlige forældre, herkomst anden end dansk, uddannelsesniveau for familien er grundskole eller uoplyst, arbejdsmarkedstilknytning for familien er ledig eller uden for arbejdsstyrken, samt indkomstniveau for familien ligger lavere end p10 for bopælskommunen.

En analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) fra 2012 viser en stærk sammenhæng mellem forældres uddannelsesbaggrund og unges uddannelsessituation som 25-årige. Analysen viser, at næsten 40 pct. af de unge, som kommer fra familier, hvor forældrene er ufaglærte, er uden uddannelse og ikke i gang med en uddannelse som 25-årige. Blandt unge fra familier, hvor forældrene har en lang videregående uddannelse, er det 6,5 pct., der er uden uddannelse, eller ikke er i gang med en uddannelse. Endvidere viser analysen, at der op igennem 1990'erne er en faldende andel af unge fra ufaglærte hjem, som er uden uddannelse som 25-årige, men at andelen i 2012 er på samme niveau som tidligere.

Ligeledes viser en analyse udarbejdet af Cevea i 2013, at der er en klar sammenhæng mellem frafaldsprocenten på en uddannelsesinstitution og den gennemsnitlige længde af forældrenes højst fuldførte uddannelse.

Nye tal fra Danmarks Statistik fra 2013 viser, at 82 pct. af de børn, hvis forældre var i beskæftigelse, har fuldført en ungdomsuddannelse som 25-årige. 62 pct. af dem, hvor kun den ene af forældrene er i beskæftigelse, har fuldført en ungdomsuddannelse, og 44 pct. af de unge, hvor ingen af forældrene er i beskæftigelse, har fuldført en uddannelse.

Den førømtalte rapport fra Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag peger på, at socioøkonomiske variable (bl.a. forældrenes uddannelse og indkomst) har en stærk forklaringskraft ift. elevers frafald på almene gymnasier og erhvervsuddannelser.

Som nævnt ovenfor indfanger elevernes grundskolekarakterer fra folkeskolen imidlertid i meget vidt omfang effekten af andre sociale karakteristika. Da en model for socialt tilskud baseret på grundskolekarakterer samtidig er administrativ enkel, idet karaktererne foreligger umiddelbart og derfor ikke kræver yderligere dataindsamling og/eller -validering, vurderer UVM samlet set, at karakterer er den mest hensigtsmæssige parameter at basere en model for socialt tilskud på.

Litteraturliste

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:

- ”Sociale og faglige faktorer har stor betydning for at få en udd.” (2013)
- ”Uddannelse går i arv fra forældre til børn” (2012)

Cevea:

- ”Utilsigtede konsekvenser af taxameterstyringen på ungdomsuddannelserne – Problemer og mulige løsninger” (2013)

Danmarks Statistik:

- ”Unge med forældre i arbejde får uddannelse” (2013)

Epinion:

- ”Øje på uddannelse” (2011)

Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag:

- ”Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne”. (2014)

STIL:

- ”Socioøkonomiske referencer for gymnasiekarakterer 2012” (2013)
- ”Socioøkonomiske referencer for gymnasiekarakterer 2013” (2014)