

Projektbeskrivelse: Ny ressourcefordeling for ungdomsuddannelserne?

Der er brug for at nytænke ressourcefordelingssystemet for ungdomsuddannelserne i Danmark. For taxameterstyringen, som vi kender den i dag, står overfor en række udfordringer, som må rettes hvis de politiske mål skal indfries. Den følgende projektbeskrivelse viser vejen til nødvendige reformer af ressourcefordelingssystemet.

Indledning

I de store diskussioner om hvad vi skal leve af i fremtiden samt udfordringerne på arbejdsmarkedet, falder blikket nærmest uundgåeligt på ungdomsuddannelserne. Det er her unge kvalificeres til deres fremtidige job, hvis de går ad erhvervsskole-vejen, og det er her de forberedes til videre uddannelse, hvis de vælger den gymnasiale vej. Derfor er indretningen af ungdomsuddannelserne uhyre vigtig. Både for den enkeltes fremtid og for samfundet.

I Danmark har vi valgt en model med selvejende institutioner, som ud fra statsligt fastsatte regler og taxametre skal løfte opgaven med at uddanne så mange unge som muligt. Modellen er baseret på en traditionel rational-choice tilgang, hvor institutionerne belønnes, alt efter hvor godt de præsterer på en række parametre. Modellen blev introduceret på erhvervsskolerne i 1991 og blev med kommunalreformen i 2007 bredt ud til også at gælde de almengymnasiale uddannelser, som tidligere havde været amtslige institutioner.

Som samarbejdspartner i projektet "Nyt Ressourcefordelingssystem for Ungdomsuddannelserne?" får man del i følgende konkrete produkter og ydelser:

- Udfærdigelse af en **kortlægning af fordele og ulemper** ved det nuværende taxametersystem.
- Direkte indflydelse på **udformningen af forslag til ny ressourcefordeling** for ungdomsuddannelserne.
- Udfærdigelse af en rapport som beskriver **alternative modeller til tildeling af midler til ungdomsuddannelserne**.
- **Offentlig opmærksomhed og lobbyarbejde** i forhold til at åbne politikernes øjne for mulige ændringer af det nuværende taxametersystem.

Udgangspunktet for projektet er, at det nuværende taxametersystem indeholder en række indbyggede fejl, som mere eller mindre direkte skyldes den måde, som taxametersystemet fungerer på. Derfor skal det nuværende taxameter skiftes ud og suppleres med en ny fordelingsmekanisme, som i højere grad kan levere på netop de politiske mål, der er udstukket på uddannelsernes vegne.

Formål

Projektet har til formål 1) at kortlægge de nuværende fordele og ulemper ved taxametersystemet, 2) at formulere mulige justeringer og tilføjelser til det ressourcefordelingssystem vi kender i dag og endelig 3) at sætte en offentlig dagsorden omkring etablering af et sådant system.

Baggrund

Siden 2007 er ressourceallokeringen på samtlige uddannelsesinstitutioner over grundskoleniveau styret gennem taxametre. Taxametersystemet udgør en tredjedel af det samlede styringsparadigme for ungdomsuddannelserne. De to andre elementer lovgivning og bekendtgørelsesniveauet samt den konkrete styring, der foregår på uddannelsesinstitutionerne. I projektet vil der blive fokuseret på ressourceallokeringsdelingen, mens de to andre styringselementer vil virke som baggrund. Dog kan det ikke undgås, at de vil spille ind på analysearbejdet, da disse på en række områder er afgørende for uddannelserne.

Taxametrene er bygget op af en række delkomponenter, som udover grundtaksten, er afhængig af antallet af elever/studerende. Af taxametre findes blandt andre bygnings-, færdiggørelses- og undervisningstaxametre. Dertil kommer der specifikke taxametre, som tildeles på grund af særlige omstændigheder.

Den samlede projektbeskrivelse omhandler udelukkende styring af ungdomsuddannelserne, og altså ikke universiteter og professionshøjskoler.

Det er klart, at taxameterstyringen fra statsligt hold giver en enkel og ligelig fordeling af midlerne mellem de enkelte uddannelsesinstitutioner. Dertil kommer, at det er relativt let at ændre i tilskudsordningerne, eftersom der fra år til år kan ændres i den måde, hvorpå institutionerne får tildelt midler. Derfor er det heller ikke intentionen med projektet at forkaste det nuværende taxametersystem eller afvikle selvejet. Når det så er sagt, er der en række utilsigtede virkninger, som i nogen tilfælde er i direkte modstrid med de fælles målsætninger, som er at *udstyre flest muligt med den bedst mulige uddannelse*. Med dette formål for øje kan der peges på fem teser for den nuværende taxameterordning, som vi ønsker at underlægge større undersøgelser:

1. Elever, der har valgt forkert, fastholdes i længere tid

I det nuværende system ligger der et incitament til, at fastholde de elever, som har valgt forkert, selvom det giver mere mening, både for dem selv og for samfundet, at de hurtigst muligt kom i gang med en anden uddannelse.

2. Udkantsområderne presses

Det er logisk, at den stigende konkurrence fordrer institutionerne til at udvide, når det går dem godt. For institutioner, som ligger i Udkantsdanmark, medfører det en række udfordringer. Det er nemlig særligt de større institutioner, der har råd til at lave spektakulære tiltag for at trække elever til, mens de mindre gymnasier i udkantsområderne, ikke har samme muligheder. Det klassiske eksempel er Faaborg Gymnasium, som er presset af gymnasierne i Odense. Problemet med lukninger i yderområderne er, at eleverne fra institutionerne der kun i begrænset omfang ender med at tage en uddannelse, hvis ikke der er et uddannelsesstilbud i nærområdet. Tidligere undersøgelser fra Danske Gymnasieelevers Sammenslutning og Videnscenter om Fastholdelse og Frafald har vist, hvor afgørende afstand er for valg af ungdomsuddannelse.

3. Uheldige effekter af konkurrence

En grundlæggende idé bag taxameterstyringen er, at den skal skabe konkurrence blandt ungdomsuddannelserne, og dermed udnytte markedsmekanisme til at sikre den bedst mulige undervisning for det laveste beløb. Denne markedsgørelse har bl.a. medført et stigende marketingsfokus og forbrug, en suboptimal kapacitetsudnyttelse samt mere aggressive optagelsesprocedurer som profildannelse, aftaler med grundskoler, kontakt til elever i grundskolen, anvendelse af motiverede ansøgninger etc. Som forklaringsfaktor for konklusionerne vil særligt forudsætningerne for optimal udnyttelse af markeds kræfterne blive analyseret.

4. Målforskydelse

Det nuværende taxametersystem er der ikke nok fokus på kvalitet. Forstået på den måde, at institutionerne ikke belønnes for at opprioritere kvaliteten i uddannelserne. Man kunne fra samfundets side frygte, at fokus på kvaliteten svækkes, når institutionerne ikke tilskyndes til at sikre et højere fagligt niveau. Hvorvidt dette er tilfældet vil kunne belyses af bl.a. belyses af aftagerinstitutionerne, selvom det dog primært gælder de gymnasiale uddannelser.

5. Taxametrene er ikke omkostningsnære

Det er kendt stof, at social baggrund har afgørende betydning for, hvor mange ressourcer der skal bruges for at hjælpe en elev igennem en ungdomsuddannelse. Som systemet er i dag, tager fordelingen af ressourcer ingen højde for denne ujævne fordeling af midler ift. den egentlige opgavevaretagelse.

Det er vurderingen, at der ligger en række data på området, som mere eller mindre direkte vil kunne anvendes som udgangspunkt for videre analyser.

De nævnte teser vil alle blive gennemgået og analyseret for at kunne påpege taxametersystemets styrker og svagheder. Afsættet for analysen vil være at alle har interesse i at opnå målene om at sikre 'flest muligt med den bedst mulige uddannelse' og der således ingen præmis om at nogen skulle have øvrige motiver. De analyserede teser skal således bidrage til

- 1) at sikre et fælles vidensgrundlag og
- 2) åbne den politiske omkring nye muligheder i taxametersystemet.

Succeskriterier

Projektet målsætninger og succes skal afgøres ved evnerne til at indfri følgende målbare succeskriterier:

- Projektet skal resultere i 10-15 siders rapport omkring problemer i det nuværende taxametersystem
- Projektet skal resultere i en 5-10 siders rapport, der indeholder policyløsninger og viser hvordan et nyt ressourcefordelingssystem kunne se ud
- Projektet skal resultere 5-10 unikke mediehistorier i nationale medier (aviser, radio og tv)
- Projektet skal indeholde en målrettet lobbyindsats, hvorfor der skal afholdes minimum 10-12 samtaler med afgørende meningsdannere og politikere
- Projektet skal indeholde en halvdagskonference med min. 120 deltagere

Projektets faser

Disse tre mål kan inddeles i nedenstående faser/perioder. Den samlede tidsplan for projektet er anført ud fra hver enkelt af de tre faser.

1. Analyse og underbygning (okt. – dec.)

Det er altafgørende, at de fem grundteser om taxametersystemet bliver underbygget, så der opnås en bred anerkendelse af problemstillingerne. Det er forudsætningen for, at der fra politisk hold kan igangsættes et mere grundigt arbejde for at finde nye modeller for den økonomiske styring af ungdomsuddannelserne. Målene i denne fase er konkret at:

- De fem grundteser samt eventuelle yderligere problemstillinger underbygges med empiri og cases
- Resultaterne kommunikeres bredt ud til offentligheden
- Embedsværket via de formelle kanaler sættes til at undersøge, om der er hold i de fremkomne resultater. Dette kan f.eks. gøres gennem § 20 spørgsmål.

2. Udarbejdelse af mulige alternativer (dec. – feb. 2013)

Den kontante tilbagemelding, som kritik af taxametersystemet ofte bliver mødt af, er at vi ikke har noget bedre at sætte i stedet. Derfor er det helt afgørende, at der laves et grundigt arbejde for at fremsætte holdbare og solide alternative forslag til en model for den økonomiske styring af ungdomsuddannelserne. Der vil ikke være tale om en specifik model, men dermed en række mulige alternativer, som fremlægges i et samlet katalog for landets førende politikere. Målene i denne fase er konkret at:

- Foretage en grundig undersøgelse af om der foreligger erfaringer med andre styringsmekanismer fra udlandet, som vi kan lade os inspirere af herhjemme.
- Fremlægge modeller til en mere hensigtsmæssig styring af ungdomsuddannelserne
- Resultaterne kommunikeres bredt ud til offentligheden og at der skabes politisk opmærksomhed

3. Omlægning af det nuværende taxametersystem (feb. 2013 – apr.)

Tredje fase er selvsagt den absolut mest ambitiøse og udfordrende. At ændre en styreform, som har været undervejs gennem de seneste 20-30 år, er ikke lige til. I denne fase vil debatten blive åbnet op og rejst i landets medier – det er ikke hensigten at alle parter vil underskrive og argumentere det samlede katalog, men nærmere vil fokusere på enkelte projekter. Målet med denne fase er konkret at:

- Skabe politisk enighed om at der skal udarbejdes nye modeller til styring og tildeling af midler på ungdomsuddannelsesområdet. Der skal sikres bred politisk opbakning til, at arbejdet med en taxameterreform gøres mere omfattende, end der som udgangspunkt er lagt op til i regeringsgrundlaget.

Organisering

Projektet er forankret i tænketanken Cevea, som kommer til at være den overordnede facilitator for projektet. Dertil skal der i den første fase af projektet nedsættes en styregruppe, som består af alle deltagende og betalende samarbejdspartnere, samt en række yderligere ressourcerpersoner. Styregruppens funktion vil dels være overordnet ledelse, udsendelse af publiceringer og evt. faglige og finansielle bidrag.

Overordnet er projektet inddelt i to faser. Det første er dedikeret til den afdækkende, analytiske del, mens den sidste består af udarbejdelsen af løsningskataloget samt den udadvendte del. Første del af projektet vil være mere forpligtende end den sidste, som vil have fokus på diskussionen.

Produktbeskrivelse

- *Analyse af fordele og ulemper*
Afklaringen af fordele og ulemper vil være et sammendrag af eksisterende forskning og nye undersøgelser, der skal præcisere og underbygge de problemstillinger, der er forbundet med det nuværende ressourcefordelingssystem.
- *Løsningskatalog*
På baggrund af analysen opstilles en række mulige løsningsforslag. Dette gøres i samarbejde med forskere på området og vil have fokus på at bruge de deltagende partners viden. Derudover laves der et større arbejde for at indsamle udenlandsk erfaring på området. Løsningskataloget betragtes som et springbræt for videre parlamentarisk arbejde og vil få sit egentlige afsæt ved afholdelse af en større konference.
- *Konference*
For at skabe bevågenhed om projektet og rapportens resultater afholdes en større konference. Dette gøres dels for at sprede resultaterne i de relevante fagnetværk, men samtidig skaber det mulighed for at nå en bredere offentlighed. De inviterede til konferencen vil være alle relevante fag- og interesseorganisationer, der er underlagt selvejereformen, samt relevante ordførere og ministre på området. Det er desuden et selvstændigt mål, at konferencen kan skabe debat i embedsværket, da dette er en ikke uvæsentlig part i det videre arbejde.
- *Pressesatsning*
Det uddannelsesstof, der bringes i dagbladene, er for langt størstedelens vedkommende kendetegnet ved kun at dække indholdsdelen af vores uddannelsessystem. Derfor ligger der en stor udfordring i at vække interesse i den bredere offentlighed omkring projektet. Det stiller store krav til det kommunikations- og pressearbejde, der skal leveres i forbindelse med Nyt Ressourcefordelingssystem. Det kræver tæt koordinering mellem de deltagende parter, hvis der skal leveres valide cases og analyser, som kan sætte fokus på problemstillinger og mulige løsninger.
- *Påvirkning af beslutningstagere*
Det er vitalt for projektet, at indholdet er kendt og diskuteret med en stor gruppe politiske interessenter på området. Derfor skal der i forbindelse med offentliggørelse af andet delafsnit af rapporten foretages en ordførerundte på Christiansborg, bedes om foretræde for uddannelsesudvalget samt sættes møder op med beskæftigelses-, undervisnings- og evt. finansministeren.