

Statslige tilskud til efterskoler

NOTAT TIL TILSKUDSGRUPPEN 2017, OBJ

05.05.2017

Dette baggrundsnotat om statslige tilskud til efterskoler er en overordnet introduktion, der indeholder hovedtræk i udviklingen af tilskudsbegreber og en aktuel status for tilskud.

Tanken er, at notatet kan bidrage til et afsæt for de drøftelser og det analysearbejde, som senere skal foregå i arbejdsgruppen vedrørende tilskudssystemet.

Undertegnede har erhvervet indblik i udviklingen af de statslige tilskud til efterskoler fra forskellige vinkler:

1. Som efterskoleforstander, hvor jeg nåede at administrere under det tidligere system med refusionstilskud og senere fulgte implementeringen af første generation af taxametertilskud op gennem 90'erne.
2. Som Efterskoleforeningens politisk ansvarlige for de store omlægninger i første halvdel af 00'erne. Anden generation af efterskolernes taxametertilskud blev gennemført efter et omfattende analysearbejde og i et tæt samarbejde med UVM, og det er i store træk det system, der gælder i dag.
3. Som konsulent i Efterskoleforeningen i 10'erne med videreudvikling og justering af tilskudssystemet generelt, men først og fremmest som involveret i den totale omlægning af tilskud til specialundervisning og inklusion. Fra CPR-behandlet refusion til taxameter.

Ole Bjerring den 5. maj 2017

Indhold

I. Indførelse af taxametertilskud

1. Taxametersystemet – indledning
2. Statens udgiftsstyring
3. Forbehold over for takstsikkerheden
4. Overgang til taxameter
5. Administrativ forenkling
6. Finansiering af investeringer
7. Mål- og indholdsstyring
8. Accountability

II. Taxametersystemet og markedet

1. Konjunkturfølsomhed
2. Markedsgørelse

III. Grundtilskuddets betydning

IV. Tidstro tilskud

V. Optælling af aktivitet på efterskoler og ugebegrænsning

VI. Definitioner på taxametre

1. Har efterskolerne et ”rent” taxameter?
2. Kvalitative kriterier?

VII. Bilag

1. Tilskudsformer på efterskolerne
2. Aktuelle tilskudstakster
3. Oversigt over statens bevillinger til efterskoler i 2017
4. Procentvis fordeling af statens bevillinger til efterskolerne i 2017

I. Indførelse af taxametertilskud

I.1. Taxametersystemet - indledning

Taxametersystemet er veletableret som tilskudsform i uddannelsessystemet. Man ved naturligvis aldrig, om pendulet kan svinge tilbage, men det ikke er ambitionen i dette notat at sætte spørgsmålstegn ved taxameteret som den overordnede, bærende metode for den statslige finansiering af efterskolerne. Alligevel er det relevant at inddrage en redegørelse for taxametersystemets baggrund og egenskaber, da

- en forståelse af taxametertilskuddets grundbegreber og logik er nødvendig for at kunne vurdere tilskudsudviklingen på efterskoleområdet og for at kunne foretage en kvalificeret drøftelse af samme.
- en almindelig accept af taxameteret som det dominerende princip for tilskud ikke forhindrer en diskussion af enkeltelementer og justeringer af udformningen på et konkret område.

I.2. Statens udgiftsstyring

Et generelt princip ved overgang til taxametertilskud har været udgiftsneutralitet i forhold til hidtidige bevillinger på pågældende område. Set fra statens side kræves der både i overgangsfasen og i årene derefter en udgiftsstyring. Når et tilskud er baseret på finanslovsbestemte takster, bliver kvaliteten af udgiftsstyringen derfor meget afhængig af, at der bliver lavet grundige prognoser for aktiviteten.

Udmøntningen til den enkelte institution er baseret på

1. Et objektivt og kontrollerbart mål for en given aktivitet
2. En politisk fastsat takst pr. enhed

Et objektivt mål betyder, at institutionen ikke gennem egne dispositioner kan påvirke bevillingen. Tilskuddet er heller ikke afhængigt af dispositioner og valg taget på andre institutioner inden for eller uden for sektoren. Derfor har den enkelte institution med et taxametertilskud opnået en høj grad af budgetsikkerhed. Når taksten er vedtaget og kendt, er tilskuddet udelukkende afhængigt af den endelige aktivitetsopgørelse på institutionen.

Den grundlæggende aktivitetsmålestok på efterskolerne har været årselevenheden, baseret på en kursusugeopregning. Der har ikke på efterskoleområdet været introduceret alternative måleenheder for outputaktivitet, eksempelvis i forståelsen ”gennemførelse af skoleåret”, ”aflæggelse af afgangsprøver”, ”løfteevne”, ”overgang til uddannelse” eller hvad man ellers kunne tænke sig.

Takstfastsættelsen er politisk og sker i princippet fra år til år. Modsat frie grundskoler, der har en ”koblingsprocent” i forhold til folkeskolens gennemsnitlige udgift pr. elev, er efterskolens taxametre fastsat absolut.

Efterskolens særegne karakter har udmøntet sig i takstfastsættelser, som helt overordnet er absolutte. Sagt på en anden måde: Taksterne er kun i begrænset omfang fastsat relativt i forhold til andre uddannelsesstilbud.

I.3. Forbehold over for takstsikkerheden

Budgetsikkerheden blev inden for de senere år svækket med Folketingets vedtagelse af den såkaldte budgetlov i juni 2012, hvorefter der indførtes budgetlofter i stat, regioner og kommuner. En resortminister er bemyndiget til at nedsætte taksterne i løbet af finansåret, hvis taxameterudgiften skrider i forhold til det budgetterede. Den på finansloven politisk fastsatte takst er derfor ikke længere en fuldstændig garanteret størrelse.

En anden faktor de senere år har været de gentagne dispositionsbegrænsninger med baggrund i beregnede indkøbsbesparelser/effektiviseringer eller fordi forudsætninger for taksterne ændres efter vedtagelsen af finansloven.

I.4. Overgang til taxameter i sektoren

Det har været et gennemgående princip ved overgang til nye tilskudsformer, at overgangsfasen skulle have så få omfordelingsmæssige konsekvenser inden for sektoren som muligt. Der skulle med andre ord ikke være en skjult dagsorden til fremme af bestemte politiske holdninger. Takstfastsættelser og balancen mellem grundtilskud og aktivitetsbestemte tilskud har været med til at sikre blide overgange. Taxametertilskuddet vandt indpas på efterskolerne i halvfemserne, og med indfasningen af det mere rene taxametertilskud i første halvdel af nullerne, blev der således kun flyttet nogle få procent af tilskuddene mellem skolerne.

Endelig kan det nævnes, at man ved overgange til taxametre – og senere forenklede taxametre – fra statens side kan følge op med øgede og mere præcise krav til regnskabsafleggelse. Gennem regnskabsbekendtgørelsen og dens konteringsanvisninger kan staten derfor stadig analysere sig frem til et billede af forskellige forbrugsmønstre, selv om institutionen administrerer frit inden for tilskuddet. I tillæg til dette udvikles kulturen omkring ”accountability” (se nedenfor).

Man kan populært beskrive udviklingen fra refusionstilskud til taxametertilskud som at institutionerne går fra at få tilskud efter behov til at få efter fortjeneste.

I.5. Administrativ forenkling

Taxametersystemet repræsenterer en administrativ forenkling i både ministerium og på den enkelte institution. Det har derfor været et naturligt redskab i arbejdet med at sikre, at så mange skattekrone som muligt bliver til direkte gavn for formålet (eleverne), og at de administrative omkostninger minimeres. Taxametersystemet har endvidere den effekt, at det giver større frihed i forhold til tidligere kendte systemer, hvor tilskudsmidler i højere grad var øremærkede til bestemte formål. I forhold til efterskoler har overgangen til

taxametersystemet derfor understøttet skolerne som selvforvaltende, selvejende institutioner med en stor frihedsgrad.

Princippet er beskrevet i gældende efterskolelov, § 18, stk. 1: *Skolen disponerer frit ved anvendelsen af tilskud under ét, idet formålene med disse forudsættes opfyldt.*

Taxametertilskuddet har tilføjet efterskolerne en ny dynamik som fri skoleform

I.6. Finansiering af investeringer

Tidligere blev efterskoleinvesteringer i høj grad finansieret gennem faste bygningstilskud, statslån og godkendte lån. Med fuld gennemførelse af bygningstaxameteret forsvandt de sidste eksempler på faste bygningstilskud. Med taxametersystemet er desuden fulgt en frisætning i forhold til finansiering af investeringer på markedsbasis. Skolen sparer op af uforbrugte midler og går som en virksomhed ud på lånemarkedet for at hente resten af sit finansielle behov.

En långiver vil primært lægge vægt på pantsikkerheden og vurdere skolens evne til at forrente og tilbagebetale de lånte midler. I vurderingen vil det indgå positivt, hvis skolen har et stabilt eller stigende elevtal og hvis skolens ledelse kan dokumentere gode evner og resultater mht. budget- og likviditetsstyring.

Efter finanskrisen har det dog været svært for efterskolerne at låne til investeringer, da realkreditinstitutterne har lagt mere og mere vægt på ejendommens gensalgsværdi. Selv for velkonsoliderede skoler med stor søgning. Forklaringen skyldes naturligvis også, at långiverne følger markedet. Der er således sket 27 efterskolelukninger mellem juni 2010 og juli 2016.

Staten er næsten væk som långiver. Langt de fleste efterskoler benyttede sig af den seneste indfrielsesrunde for statslån i 2005. Kun fire efterskoler har i 2017 stadig afdragsfrie, rentebærende, 4 % statslån.

I.7. Mål- og indholdsstyring

I taxametersystemet sker statens indholdsstyring gennem opstilling af krav til aktiviteten, der opgøres som en kvantitet. En overvejelse om opstilling af eventuelle kvalitetsparametre vil ofte konkludere, at det er en vanskelig opgave at opstille alment forståelige og accepterede kvalitetsmål, og man vil desuden risikere en større administrativ belastning.

Staten har dog alligevel nogle muligheder for at styre og begrænse den institutionelle frihed.

1. For en mere præcis styring af tilskuddet efter en politisk målsætning kan staten bruge flere, differentierede taxametre inden for samme tilskudsområde. Eksempelvis flere driftstaxametre eller tillægstaxametre.
2. Taxameterstyringen er ofte suppleret med andre styrende tilskudsformer som grundtilskud, flerårsmodeller, puljer, forsøgs- og udviklingsmidler o.l. Disse tilskudsformer indføres enten på baggrund af nogle politiske indsatsområder eller for at tilgodese administrative eller institutionelle behov.

I.8. Accountability

Accountability er som begreb en udløber af New Public Management og har som så mange andre begreber ikke en præcis dansk oversættelse. Man kan sige, at filosofien bag accountability med en let omskrivning af et af samme

periodes pædagogiske begreber – ”ansvar for egen læring” – betyder at tage ”ansvar for egen skole”. Tænkningen går fint i spænd med og giver legitimitet til taxametersystemets egenskaber som lavbureaukratisk tilskudsform og deraf følgende muligheder for besparelser på centralforvaltningens tilsyn. Uden accountability ville der være skabt et kontrolunderskud.

Med accountability gøres skolen ansvarlig for at levere en vare for det tilskud, der udmøntes fra staten. Man kan derfor diskutere, om friheden i at *tage* ansvar ikke er nøje afvejet med dette at *stå* til ansvar, nemlig over for staten som kunde. I praksis vil skolerne også opleve at blive præsenteret for begrebets dobbeltkarakter.

Efterskolerne har tydeligt mærket, at der gennem de seneste 15-20 år er udviklet en ny form for ”regnskabspligt”, og for at leve op til dette er skolerne blevet motiveret til – og faktisk påtvunget – at udvikle deres evaluerings- og dokumentationskultur. En kultur, der kræver opstilling af indikatorer med henblik på kvalitetssikring og målopfyldelse.

Eksempler på udviklingen på efterskoleområdet er historisk set selvevalueringen knyttet til værdigrundlaget og revisortjeklisten, men filosofien om accountability er først ved at være fuldt udfoldet nu, hvor ministeriet med forskellige lovhjemler vedr. krav til hjemmesider og indberetninger til centrale databaser kan føre tilsyn med skolernes målopfyldelse (”indikatorbaseret tilsyn”). Ved tilsynet inddrages en sammenligning med andre skoler i sektoren og der laves sammenlignende analyser med andre sektorer.

Frisætningens bagside er usikkerhed. Et eksempel er reglerne for ændringer i skolens vedtægter. Tidligere skulle ændringer godkendes af Undervisningsministeriet. I dag er ansvaret for vedtægterne alene placeret hos skolens bestyrelse. Vedtægterne skal være i overensstemmelse med standardvedtægterne, men hvor stort spillerum har man? Det er med andre ord blevet nemt at ændre skolens vedtægter, men et tilsyn kan afsløre, at UVM er uenig i en tolkning.

II. Taxametersystemet og markedet

II.1. Konjunkturfølsomhed

Med en konsekvent sammenkædning mellem aktivitetens og tilskuddets størrelse har skolerne også måttet lære at leve med en større konjunkturfølsomhed. Ved en stabil aktivitet er dette ikke noget problem, men ved et svingende elevtal kan det være svært tilsvarende hurtigt at indrette brugen af bygninger og størrelsen af lærer/elev-ratioen efter aktivitetsniveauet.

Skolerne bør derfor selv sikre sig en økonomisk stødpude, så de kan nå at tilpasse sig til tider med lavere aktivitet. (Justering af investeringer i bygninger og undervisningsfaciliteter, personale-ansættelser og -afskedigelser o.l.)

Fra statens side kan størrelsen af grundtilskuddet bruges til at justere konjunkturfølsomheden op eller ned, lige som der kan arbejdes med reglerne for periodisering af tællegrundlagene i form af tidstro eller tidsforskudt aktivitet. (Eksempelvis giver bygningstilskuddet fuld budgetsikkerhed, da både takst og aktivitet er kendt før budgettering. Se også bilag nedenfor om tidstro tilskud).

II.2. Markedsgørelse

Taxametersystemets incitamentsstruktur har haft indflydelse på, at det over en kort årrække at blevet udbredt, at uddannelsesinstitutioner markedsfører sig på kommercielle vilkår.

Dette kan først og fremmest begrundes med, at taxametersystemet er en dynamisk tilskudsform med kontant og hurtig afregning for en ændret aktivitet i modsætning til de konserverende effekter, der lå i tidligere tilskudsformer, som f.eks. faste tilskud og refusionstilskud. Eksempelvis udviklingen på ungdomsuddannelsesområdet, som da gymnasieskolen i 2007 overgik til selveje og finansieringsmæssigt blev afhængig af elevtal og gennemførelsesprocenter. Hvad angår folkeskolen blev der i for en del år siden indført frit skolevalg, men selv om folkeskolerne i stigende grad

oplever at være i en markedssituation – indbyrdes og i forhold til frie skoler – er de endnu ikke begyndt at ofre ressourcer på PR.

Efterskoler har som frie skoler ikke haft svært ved at omstille sig til de nye tider, da en høj grad af markedsafhængighed altid har været et grundvilkår, men da en tydeligere markedsgørelse har præget hele uddannelsessystemet, har dette yderligere fremmet udviklingen i efterskolen. Andre faktorer spiller ind. For efterskolerne har det uden tvivl forstærket markedsgørelsen, at brugerbetalingen/forældrenes egenbetaling er steget forholdsvis meget, da skolerne for at udvikle tilbuddet og for at kompensere for manglende prisreguleringer af statstilskuddet har ladet skolepengene stige. Hermed er der også sket en forskydning i skolernes forældrerelation i retning af en kunderelation.

Med denne markedsorientering har efterskolerne hver især arbejdet på at definere deres identitet. For at få ”de mange” og/eller for at få ”de rigtige” elever. Profilering kan styrke enhedsfølelsen på en skole, men profileringen skal svare til virkeligheden. Hvis den kun er et tomt brand, kan det virke modsat, hvilket vil give frustration blandt medarbejderne og tab af status på markedet. Man kan sige, at skoleformen bevæger sig fra en situation, hvor stort set alle efterskoler var almene frem mod en situation, hvor alle skoler udvikler noget særligt. Som følge heraf udviskes forskellene mellem ”almene” efterskole og ”profilefterskoler”, og det giver i dag mindre mening at operere med denne inddeling af skolerne. Eneste meningsfyldte typeopdeling er mellem specialefterskoler og alle de øvrige, der i daglig tale benævnes som ”almene efterskoler.”

Efterskolernes økonomiske markedsgørelse er i høj grad båret af taxametersystemet og den øgede egenbetaling

III. Grundtilskuddets betydning

Grundtilskuddets størrelse er en vigtig og effektiv justeringsfaktor i forhold til taxameteret. Tilskuddet ydes som et fast nominelt beløb uanset institutionens størrelse, hvilket betyder, at institutioner med en relativ lille aktivitet alt andet lige får et større beløb pr. elev end forholdsvis store institutioner. Et grundtilskud hviler på den antagelse, at enhver institution uanset størrelse har nogle grundudgifter, men beløbet er ikke fastsat ud fra en objektiv og veldefineret beregning. For efterskolerne afløste driftstilskuddets grundtilskud det såkaldte skoletilskud, som også blev givet med et lige stort beløb til alle skoler. Eneste modifikation vedrørende efterskolerne grundtilskud er, at det nedsættes med en procentdel eller bortfalder for skoler med særlig store indtægter fra virksomhed, der ikke er omfattet af loven. På denne måde er fastslået, at også et grundtilskud er forbeholdt skoledrift.

Ved at hæve grundtilskuddet kan man fremme nogle politisk formulerede mål, som f.eks.:

- At gøre institutionerne mindre konjunkturfølsomme. Jo større del af tilskuddet, der ikke er aktivitetsafhængigt, jo bedre er driften sikret.
- At understøtte mindre institutioner. Jo større del af den samlede bevilling, der gives som fast tilskud, jo mindre er der til fordeling efter aktivitet.
- At institutionerne får ro til at planlægge og gennemføre udviklingsprojekter.
- At sikre institutioner i udkantsområder. Eventuelt som et grundtilskud tilsat en regionaliseringsfaktor.

Alternativt, eller som supplement til grundtilskuddet, kan der tilføjes regler eller der kan bruges graduerede takster. Eksempelvis har frie grundskoler (grundtilskud på kr. 400.000) både en regel, der sikrer en maksimering på kr. 10.000 pr. elev og et fællesudgiftstaxameter pr. elev, der falder ved elevnummer 221. Der er ingen tvivl om, at man ved denne type regler vedr. grundtilskud vil kunne opnå en mere nuanceret tildeling, der i højere grad tager højde for de helt små og de helt store efterskoler. Systemet vil til gengæld være knap så overskueligt.

På efterskoleområdet er der to grundtilskud kombineret med taxametertilskud. Èt for driftstilskuddet (i 2017 på kr. 619.458), der blev indført i 2004 og justeret i 2016

og ét for bygningstilskuddet (kr. 247.000), der blev indført i 2006. I forbindelse med regelforenklingsarbejdet i 2003 blev det aftalt som en hensigtserklæring, at bygningsgrundtilskuddet og driftsgrundtilskuddet efter overgangsperioden for det faste bygningstilskud skulle sammenlægges til ét samlet grundtilskud (efter 2010). Som bekendt er dette ikke sket endnu. Ved samme lejlighed blev grundtilskuddenes størrelse fastfrosset for en periode, hvorefter man skulle se på regulering. Der forelå dog intet bindende og/eller skriftligt om dette, og der blev ikke foretaget regulering af de to grundtilskud. Effekten af den manglende fremskrivning varierede. For driftstilskuddets vedkommende blev vægten af det faste tilskud forringet, da driftstaxametrene i mellemtiden var blevet opreguleret. Derimod blev den oprindelige balance uændret i bygningstilskuddet, da bygningstaxameteret år efter år har ligget omkring samme størrelse som ved overgangen til ordningen. Det skal her bemærkes, at bygnings- og driftstilskud fremskrives efter forskellige metoder.

På Efterskoleforeningens initiativ skete der med finansloven for 2016 en opjustering af grundtilskuddet, så den oprindelige forhold mellem grundtilskud og driftstakster blev genoprettet. Finansieringen blev hentet på driftstaksterne.

Valget af grundtilskud – både form og størrelse – er en vigtig justeringsfaktor i forhold til taxametertilskuddet

IV. Tidstro tilskud

Til og med finansåret 2006 var de frie kostskolers driftstilskud beregnet som gennemsnittet af årselevtallet i skoleåret, der slutter i finansåret og skoleåret før. Fra 2007 blev tilskuddet kun beregnet på baggrund af årselevtallet i det skoleår, der slutter i finansåret. I et såkaldt ”enighedspapir” fra 10. november 2003, hvor ministeriet opsummerer resultatet af årets regelforenklingsarbejde og dermed samarbejdet med skoleforeningerne konkluderes dette som værende ”tidstro” tilskud, og som begrundelse herfor anføres

- Enkelhed og gennemskuelighed for den enkelte skole
- Fordele ved at blive harmoniseret med andre skoleformer

I forbindelse med overgang til det, der uomtvisteligt var et *mere* tidstro tilskud, var der i arbejdsgruppen en stor bevidsthed om fordele og ulemper. Præget af tidens skolesituation i 00'erne var højskolerne således noget betænkelige ved en tilskudsberegning, hvor skolerne ikke var så godt sikrede ved fald i elevtallet. Efterskoleforeningen fokuserede mere på gevinsten ved hurtigere afregning til skoler i vækst. Efterskoleforeningen var dog meget bevidst om, at en højere grad af tidstrohed både havde sin plus- og sin minus-side. I sit første udkast til enighedspapiret havde ministeriet således skrevet, at ”ændringen vil desuden medføre, at skoler i aktivitetsvækst hurtigere kan drage tilskudsmæssig fordel heraf”. Til dette bemærkede Efterskoleforeningen, at enten burde sætningen udgå eller suppleres med en tilsvarende formulering om skoler i aktivitetsfald. Herefter bortfaldt denne del af teksten.

Efterskolerne fik nogle år til at forberede sig på det mere tidstro driftstilskud, og i orientering til skolerne blev det understreget, at der nu blev stillet større krav til skolernes likvide beredskab. Ved afskaffelse af to-års gennemsnittet blev der bibeholdt et mindre element af det flerårige tællegrundlag, idet bygningstilskuddet sikrer, at en skoles tilskud i det enkelte finansår er påvirket af to års elevtal. (At den flerårige påvirkning er meget begrænset illustreres af, at bygningstaksten pr. elev i 2017 er på kr. 4.345, mens de to driftstakster er på hhv. kr. 56.646 og kr. 49.076)

De seneste år har nogle efterskoler oplevet store årlige udsving i elevtallet. Som oftest har det været ufrivilligt. Dette har givet spørgsmålet om det tidstro tilskud ny aktualitet og nye vinkler. Eksempelvis kan en skole komme i en uheldig likviditetsklemme, selv om den efter et enkelt ”dyk-år” eller to igen har opnået et højt elevtal. Uden en god likviditet vil skolen være afhængig af bankens vilje til at udvide kreditfaciliteterne, da der reelt går 16 måneder fra den skolestart, hvor man har udgiften til lærerløn m.v. til den december måned året derefter, hvor man reguleres/belønnes for elevfremgangen.

(Der henvises i øvrigt til nedenstående fig. 1 for oversigt over tilskudsformer)

V. Optælling af aktivitet på efterskoler og ugebegrænsning

Kvantitativt set er en årselev en elev, der har gennemført 40 kursusuger, og så snart én elev har gennemført én kursusuge, tæller det 0,025 årselev i forhold til driftstaxameteret. Der har flere gange været rejst forslag om en mere enkel registrering, f.eks. ved en 5. september-optælling som på frie grundskoler, evt. suppleret med en optælling pr. 5. februar.

Det gældende system har dog både administrative og politiske fordele. Dels kan optællingen foregå som en parallel til elevbetalingen og -støtten, og dels har den i kraft af sit ”netto-uge-regnskab” en høj grad af legitimitet, så skolerne f.eks. ikke kan anklages for at spekulere i at skille sig af med besværlige elever, når man lige akkurat er forbi optællingsdagen. I nuværende system belønnes skolen for hver uge, der holdes på og arbejdes med eleven.

En årselevopgørelse med en enkelt optællingsdato eller to vil desuden aktualisere spørgsmålet om det lange kursus/skoleårets længde og lægge op til en standardisering på 40 uger. Efterskolen er også tilskudsmæssigt en særlig skoleform, da den enkelte kursist kan tælle mere end én årselev. Forslaget om at fastsætte kurset til maksimalt 40 uger har været en tilbagevendende drøftelse internt i foreningen. Fortalere har bla. anført, at skoleformen under en 40-ugers regel kan vise større økonomiske ansvarlighed, men forslaget er blevet modgået med argumenter om, at det vil koste en betydelig grad af frihed, både pædagogisk og økonomisk.

Med finanslovsforslaget for 2017 blev der pludseligt for alvor taget hul på ugeproblematikken igen. I regeringens forslag var der lagt op til en maksimering af kursusugetallet til 41. Dette skete som en metode til, hvordan man bedst kunne finde et besparelsesproducent på efterskoleområdet. For at forhindre et større indgreb gik Efterskoleforeningen i dialog med politikerne i forligskredsen om spørgsmålet, og det lykkedes at få en begrænsning på 42 uger i stedet for 41.

VI.1. Definitioner på taxametre

VI.1. Har efterskolerne et ”rent” taxameter?

Nej. Man har aldrig nået det helt rene taxameter, da dette også ville betyde en afskaffelse af grundtilskuddet.

Det virkede som om man var tæt på at nå målet om det rene taxameter, da driftstilskuddet med udgangen af 2006 blev rensset for lærerlønsfaktoren. Specifikke politiske målsætninger har dog betydet, at det rene driftstaxameter aldrig har stået alene. Der er blevet tilført eller afsnøret midler til puljer og omstillingsreserver, og der er indført tillægstakster. Den helt dominerende ”urenhed” er, at driftstaxameteret er delt op i et taxameter for undervisningspligtige og et for ikke-undervisningspligtige. Proportionerne taget i betragtning må man dog stadig konkludere, at langt den største del af efterskolernes direkte statstilskud tildeles gennem to enkle og overskuelige driftstaxametre, der hver for sig er ”rene”. De to tillægstaxametre til fremme af integration har haft bred accept, og de har virket efter hensigten som incitamenter til at påtage sig opgaver med indvandrere og tosprogede.

De seneste år er der etableret nye taxametre, nemlig for inklusion og specialundervisning. Dette er sket efter mange af de samme principper som gælder for taxametre som helhed. Dog med to den meget vigtige tilføjelser:

1. Skolen skal kunne dokumentere en specifik aktivitet over for den enkelte elev, der medregnes i tællegrundlaget
2. Der er loft på de samlede bevillinger på disse to områder. Derfor falder taksten ved øget aktivitet.

VI.2. Kvalitative kriterier?

Ved optælling til det almindelige driftstaxameter er én elev altid én elev uanset, hvor mange ressourcer skolen skal ofre på den pågældende for at sikre et godt og udviklende efterskoleophold. Ekstra ressourcefordeling er kun mulig, hvis eleven kan omfattes af til-

lægstaxametre, specialundervisning eller ekstra tilskud fra elevens kommune. Driftstaxameteret er ikke tilføjet nogle kvalitative kriterier og tager derfor ikke hensyn til, om eleven for eksempel er socialt eller psykisk sårbar.

De seneste fem års erfaringer med omlægning af tilskud til specialundervisning har vist, hvor svært det er at udvikle differentierede systemer af taxametre. Det har vist sig meget vanskeligt at opstille fælles, objektive kriterier for en differentieret udmåling af elevens støttebehov.

Det ville være muligt at tilføje driftstaxameteret en social justeringsfaktor, hvor man eksempelvis har udvalgt nogle objektive kriterier, der karakteriserer en elev, der er i risiko for at være uddannelsesfremmed. På den anden side er der næppe tvivl om, at alle former for modificerede taxametre, justeringsfaktorer o.l. vil betyde en bevægelse væk fra de kvaliteter, der kendetegner det ”rene” taxameter.

VII. Bilag

Fig. 1. Tilskudsformer på efterskolerne

Type tilskud	Grad af tidstrohed	Teknisk beskrivelse	Kommentar
Driftstilskud	Mellemhøj	Skolerne modtager et månedligt forskud baseret på årselevtallet i skoleåret, der sluttede i kalenderåret forud for finansåret. Regulering: Det endelige tilskud for finansåret opgøres i december-raten baseret på skoleåret, der er afsluttet samme år.	Desuden modtager skolerne et grundtilskud, der udbetales kvartalsvis.
Bygnings-tilskud	Lav	Skolerne modtager et tilskud baseret på årselevtallet i skoleåret, der er afsluttet i kalenderåret forud for finansåret. Grundtilskuddet (kr. 247.000) udbetales kvartalsvist, taxameterdelen udbetales månedsvis. Regulering: Ingen	Inklusive bygningsgrundtilskud udgør det samlede bygnings-tilskud ca. 1/8 i forhold til driftstilskuddet. For en efterskole med 120 elever er ca. 1/3 af tilskuddet ikke aktivitetsafhængig, da det udmøntes som grundtilskud.
Statslig elevstøtte	Høj	Skolerne modtager et forskud baseret på elevtallet tredje kvartal forud for finansåret. Regulering: Skolerne laver kvartalsrapporter, der danner basis for regulering.	Skolerne kan ved egne beslutninger sikre sig forskuds-rater vedr. egenbetalingen fra forældre.
Individuel supplerende elevstøtte	Lav	Skolerne modtager ét beløb med januar-raten. Tilskuddet er baseret på årselevtallet i skoleåret, der er af-	Med finansåret 2012 blev beløbet hævet betragteligt, og er relevant at inddrage i en likviditetsstyring.

		<p>sluttet i kalenderåret forud for finansåret. Tilskuddet har ikke taxameterfriheden, da beløbet er øremærket formålet.</p> <p>Regulering: Ingen</p>	<p>Nogle efterskoler har en utilsigtet ophobning af uforbrugte midler.</p>
Tillægstaxametre	Mellemhøj	<p>Meritgivende brobygning, indvandrere og efterkommere heraf og dansk for tosprogede.</p> <p>Tilskudsansvisning: Som ved driftstilskud.</p> <p>Regulering: Som ved driftstilskud.</p>	<p>Div. supplerende regler, f.eks. 12 ugers kravet vedr. meritgivende brobygning samt indvandrertaxameteret. Eller at dansk for tosprogede besluttet af forstander. (12 ugers kravet forventes afskaffet hvad angår indvandrere)</p>
Specialundervisnings-tilskud og inklusion	Lav	<p>Tilskuddet for både inklusion og specialundervisning er under omlægning. Der er kun nogle overgangstilskud tilbage. Der er sket en ændring fra en CPR-behandlet støtte til den enkelt elev til taxametre. I fremtiden vil skolerne modtage et tilskud baseret på årselevtallet i skoleåret, der er afsluttet i kalenderåret forud for finansåret.</p> <p>Der er loft for bevillingerne, så taksterne falder ved øget aktivitet i sektoren.</p> <p>Regulering: Ingen.</p>	<p>Tilskuddet spiller en stor rolle for specialefterskolerne, og ved nogle skoler overstiger tilskuddet skolens driftstilskud.</p> <p>Nogle skoler oplever store udsving i tilskud ved overgangen til taxameterstyring</p> <p>Der er for øjeblikket en dialog imellem specialefterskolerne om god administrationspraksis</p>
Forsøgs- og udviklingsarbejde	Høj/varierende	<p>Ad hoc regler, hvor der kan indgå forskud.</p>	<p>Spiller en mindre rolle for skolernes basisøkonomi.</p>

Fig 2. Aktuelle tilskudstakster

Takster på finanslov for 2017	Kr.
Grundtilskud	619.458
Bygningsgrundtilskud	247.000
Takst 1, undervisningspligtige	56.846
Takst 2, ikke undervisningspligtige	49.076
Bygningstakst	4.345
Inklusionstakst, almene efterskoler	24.444
Specialundervisningstakst, almene efterskoler	119.972
Brobygningstakst	37.284
Integrationstakst	27.546
Tosprogede, takst	13.949
Højeste ugentlige elevstøtte	1.205
Laveste ugentlige elevstøtte	581
Individuel supplerende elevstøtte	1.209

Fig. 3. Oversigt over statens bevillinger til efterskoler i 2017. (FL 2017)

Tilskudsart	Mio. kr.
Grundtilskud	155,4
Takst 1, undervisningspligtige elever	588,4
Takst 2, ikke-undervisningspligtige elever	896,8
Tillægstakster m.m. (Primært tosprogs- og indvandrertaxa.)	22,3
Specialundervisning, både almene og specialefterskoler	221,0
Inklusion på almene efterskoler	44,0
Bygningstilskud, både taxameter og bygningsgrundtilskud	184,8
Elevstøtte, indkomstbestemt, statslig	1.046,0
Individuel supplerende elevstøtte	34,6

Fig. 4 Procentvis fordeling af statens bevillinger til efterskolerne i 2017.

