

1. Resumé

Evaluerings hovedresultater

Evalueringsens formål er at samle systematisk op på de praktiske erfaringer med modellen og om modellens effekter.

Følgende hovedkonklusioner kan drages:

- Udvikling i tilgang; Der har i perioden 2013-2016 været et fald i tilgangen på dimensionerede uddannelser og en stigning på ikke-dimensionerede uddannelser. Der har samlet været en tilgangsstigning på 7 pct.
- Søgemønstre; Samme tendens vises i de studerendes søgemønstre: Antallet af 1. prioritetsansøgninger er faldet på dimensionerede uddannelser og steget på ikke-dimensionerede uddannelser.
- Information; Institutionerne har generelt oplyst at have fået god information, men arbejdet med evalueringen har også vist, at der fortsat er behov for at styrke viden om regler og retningslinjer for dimensioneringen.
- Administration; Institutionerne finder på visse områder modellen vanskelig at administrere efter. Det gælder blandt andet opgørelsen af tilgang, herunder også periode for måling af tilgang.
- Kandidatdimensionering; Universiteterne ønsker, at kandidatdimensioneringen afskaffes, så det alene er bacheloruddannelser, der dimensioneres. Evalueringen viser dog, at dimensionering alene på bachelorniveau ikke med tilstrækkelig sikkerhed medfører den tilstræbte reduktion i dimittender fra uddannelser med høj dimittendledighed.
- Uddannelsesgrupper; Kvalitetsudvalgets uddannelsesgrupper er ikke alle steder sammensat, så alle uddannelser i de enkelte grupper retter sig mod samme arbejdsmarked. Omvendt sikrer brugen af uddannelsesgrupper, at beslægtede uddannelser behandles ens.
- Ledighedsmål; Evalueringen viser, at tidspunkt for måling af dimittendledighed i 4.-7. kvartal efter endt uddannelse fungerer godt.
- Beskæftigelsesmål; Evalueringen peger på, at hvis dimensioneringen havde fulgt beskæftigelsesmålet fra bevillingssystemet i stedet for ledighedsmålet vil det give en større sammenhæng i styringen. En omlægning vil dog samtidig kræve et udviklingsarbejde og forudsætter betydelig modeltilpasning, ligesom data for beskæftigelsesmålet først er tilgængelige et år senere end for ledighedsmålet.
- Udvandrere og personer under videre uddannelse; Det kan være relevant at fjerne dimittender, der ikke længere er i Danmark eller går videre i uddannelse, fra populationen, så de ikke reducerer den opgjorte ledighed i procent af populationen.
- National versus institutionsspecifik opgørelse af ledighed; Evalueringen viser, at der er flere muligheder for at inddrage institutionsspecifikke ledighedsmålinger i fastsættelsen af dimensionering. Afhængig af i hvilket omfang den institutionsspecifikke ledighed inddrages i dimensioneringen (udtagelse til dimensionering eller fastsættelse af dimensionering) vil

dimensioneringen ændres eller fordeles anderledes mellem institutioner. Det kræver et udviklingsarbejde, såfremt institutionsspecifik ledighed skal indgå i modellen.

1.1 Baggrund

Den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel blev indført i 2014. Modellen sætter loft over tilgangen til uddannelser med markant og systematisk dimittendoverledighed. Forud for modellens indførelse gik en længere periode med stigende tilgang til de videregående uddannelser. Stigningen i tilgang skete i væsentligt omfang også på områder med høj dimittendledighed.

For at tage hånd om uddannelser med høj dimittendledighed blev den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel udviklet. Det politiske mål var, at de unge ikke skulle uddannes til ledighed, og metoden var at reducere optaget på uddannelser med markant og systematisk overledighed med henblik på at få flere til at søge ind på uddannelser med lavere ledighed.

I forbindelse med dimensioneringsmodellens indførelse blev det besluttet at evaluere ordningen efter 3 år. Evalueringen ser på (1) *dimensioneringens effekter*, herunder om der er sket et skifte i tilgangen til de videregående uddannelser til fordel for uddannelser med lavere dimittendledighed. Evalueringen sætter fokus på (2) *modellens tekniske udformning*, herunder effekter ved nogle af de centrale modelvalg, der har ligget til grund. Endelig adresseres som punkt (3) *modellens administrative effekter*, herunder de erfaringer, som institutionerne har gjort sig, i den periode modellen har været anvendt.

1.2 Dimensioneringens effekter

Evalueringen giver en status på dimensioneringen, herunder fordeling på uddannelser og institutionstyper. 467 institutionsudbud af uddannelse er siden 2014 blevet dimensioneret, størstedelen (401) ved modellens start i 2014. I alt vil ca. 4.400 pladser på de berørte uddannelser (uden akademiske bacheloruddannelser) være reduceret i forhold til tilgangen forud for dimensioneringen, når den igangværende dimensionering er fuldt indfaset. Dette skal ses i forhold til en samlet tilgang på knap 73.000 studerende årligt på de videregående uddannelser (uden akademiske bacheloruddannelser).

Evalueringen undersøger, om der kan spores en ændring i dels institutionernes optag på og udbuddet af videregående uddannelser samt de studerendes søgemønstre til fordel for uddannelser med lav dimittendledighed.

Analyserne viser, at der som ventet er sket et fald i tilgangen fra 2014 til 2016 til de uddannelser, der blev dimensioneret ved modellens indførelse i 2014. Samtidig har der været en stigning i tilgangen på ikke-dimensionerede uddannelser, og samlet set er tilgangen til de videregående uddannelser steget med 4 pct. i perioden. Der er således sket en bevægelse fra dimensionerede uddannelser til ikke-dimensionerede uddannelser.

Rapporten viser, at der er tegn på, at der samtidig med dimensioneringen er kommet en øget bevidsthed blandt de uddannelsessøgende om de forskellige uddannelsers beskæftigelsesmuligheder. I perioden 2013-2016 er antallet af 1. prioritetsansøgere på de videregående uddannelser generelt steget 5 pct. Det dækker over et fald på 9 pct. på de dimensionerede uddannelser og en stigning på 11 pct. på de ikke-dimensionerede uddannelser. Se yderligere om effekter i kapitel 3.

1.3 Modellens tekniske udformning

For så vidt angår den tekniske udformning af modellen, er der analyseret fordele og ulemper ved en række af de mest centrale modelvalg, herunder:

- 1: Valg af uddannelser og uddannelsesgrupper,
- 2: Valg af indikator for match samt
- 3: Valg af nationalt perspektiv, herunder udgangspunkt i et nationalt arbejdsmarked.

Analyserne ser blandt andet på, hvad der sker, når der foretages partielle justeringer af udvalgte aspekter af den mekaniske beregningsmodel. I praksis vil disse justeringer ofte skulle ledsages af andre tilpasninger af modellen, hvorfor de beregnede effekter alene skal betragtes som indikative.

1.4 Dimensionering af uddannelser og uddannelsesgrupper

Et centralt element i den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel handler om, hvilket niveau dimensioneringen foretages på. Det er f.eks. afgørende, hvilket uddannelsesniveau dimensioneringen sker på (f.eks. akademiske bacheloruddannelser eller på kandidatuddannelserne), hvorvidt uddannelserne dimensioneres som grupper eller enkeltuddannelser, samt hvordan nye uddannelser håndteres.

1.4.1 Kandidatdimensionering

Udtagelsen til dimensionering og fastsættelsen af loft over tilgangen sker på uddannelsernes naturlige afstigningsniveau. Erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser, herunder top-up-uddannelser, dimensioneres direkte ud fra uddannelsernes dimittenders ledighed. De akademiske uddannelser dimensioneres som udgangspunkt på kandidatniveau, da det primært er kandidatuddannelserne, der leverer dimittender til arbejdsmarkedet. (I gennemsnit går 80 pct. af bachelorerne videre til en kandidatuddannelse indenfor 5 måneder efter fuldførelse.). Der er fastsat en modsvarende reduktion af bacheloroptaget, hvor det er relevant.

Flere universiteter ønsker, at dimensioneringen alene fastsættes på bachelorniveau i stedet for på kandidatniveau for at skabe større fleksibilitet til at fastsætte optag på kandidatuddannelserne.

En dimensionering på bachelorniveau har imidlertid den ulempe, at det ikke medfører nogen reel styring af antal dimittender fra kandidatuddannelser med høj dimittendledighed. Det skyldes, at der ikke nødvendigvis er en klar sammenhæng mellem bacheloruddannelsen og kandidatuddannelsen den studerende tager. En ren bachelordimensionering vil derfor ikke nødvendigvis give et bedre samlet match på arbejdsmarkedet, når de studerende overgår til arbejdsmarkedet fra deres respektive kandidatuddannelser. I dag er det hovedparten af de studerende, som overgår til arbejdsmarkedet fra deres kandidatuddannelser fremfor deres bacheloruddannelser.

1.4.2 Uddannelsesgrupper

Alle videregående uddannelser under Uddannelses- og Forskningsministeriets ressort er omfattet af den ledighedsbaserede dimensionering undtagen de kunstneriske uddannelser, som er omfattet af en særskilt regulering. Uddannelserne er grupperet i de grupper, som blev udarbejdet til brug for Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser (Kvalitetsudvalget).

Anvendelsen af uddannelsesgrupper i dimensioneringsøjemed har bl.a. den fordel, at uddannelser, der er nært beslægtede og dermed retter sig mod samme arbejdsmarked, dimensioneres samlet, så en reduktion af optaget et sted ikke imødegås af stigninger et andet sted. Hvis der alene blev dimensioneret på enkeltuddannelsesniveau, ville flere uddannelser med potentielle ledighedsudfordringer blive undtaget, og der er derfor risiko for, at optaget flyttes til disse uddannelser, hvorved de så på sigt også får ledighedsudfordringer.

En dimensionering på enkeltuddannelsesniveau betyder desuden, at små uddannelser (på grund af for få observationer) ikke vil kunne dimensioneres, og at antallet af observationer, en dimensionering bygger på, falder. En dimensionering på uddannelsesgruppeniveau gør dermed modellen mere robust.

Nogle uddannelser er dog kategoriseret uhensigtsmæssigt i de anvendte uddannelsesgrupper. Det kan således være relevant at se på, om enkelte justeringer i grupperingen kan foretages meningsfuldt for at skabe bedre sammenhæng i grupper rettet mod samme arbejdsmarked.

1.4.3 Nye uddannelser

For at kunne udtages til dimensionering efter modellen skal uddannelserne have mindst tre årgange af dimittender. Dette skal sikre, at nye uddannelser har mulighed for at slå igennem på arbejdsmarkedet, og samtidig skal det sikre, at uddannelser med udfordringer på arbejdsmarkedet identificeres af modellen så hurtigt som muligt.

Nogle institutioner peger på, at nye uddannelser først efter en længere periode skal kunne omfattes af dimensionering, da de ofte har en vis indtrængningstid på arbejdsmarkedet og således må acceptere overledighed de første år. Og da det er nye uddannelser, er der ikke den samme reserve af ledige i arbejdsstyrken som på ældre uddannelser med en længere årrække med markant og systematisk overledighed for dimittender. Derfor kan de reduktioner af tilgangen, som institutionen pålægges (10 pct., 20 pct. eller 30 pct.), være høje i forhold til mængden af ledige i hele arbejdsstyrken.

Til gengæld stiger tilgangen til nye uddannelser ofte betydeligt i de første år efter deres etablering. Dimensioneringen sker derfor ofte på basis af dimittendårgange med relativt få dimittender, og der er derfor en risiko for, at ledigheden reelt stiger i de efterfølgende år, efterhånden som antallet af dimittender øges.

I det videre arbejde kan en mulighed være mere systematisk at fastsætte et maksimalt niveau i forbindelse med akkreditering af nye uddannelser, hvor der er usikkerhed om størrelsen på arbejdsmarkedets efterspørgsel. Se yderligere om dimensioneringsniveau i kapitel 4.

1.5 Indikatorer for match

Indikatoren for match er et centralt element i modellen og udgangspunktet for både udtagelsen til dimensionering og fastsættelsen af loftet over tilgangen. Modellen anvender dimittendledighed i 4.-7. kvartal efter endt uddannelse.

Modellens ledigheds mål er baseret på Danmarks Statistiks opgørelser, hvor det kun er personer, som står til rådighed for arbejdsmarkedet og modtager en offentlig ydelse, der regnes som ledige. Dette gælder også personer i aktivering. Således regnes personer, som ikke modtager offentlige ydelser eller ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet, ikke som ledige i modellen.

1.5.1 Tidspunkt for måling

Ledigheden måles for årgange af dimittender i 4.-7. kvartal efter endt uddannelse. Evalueringen peger på, at netop denne afstand efter endt uddannelse er et rimeligt tidspunkt at måle dimittendledigheden på for at sikre, at dimensioneringen reelt tager udgangspunkt i uddannelsernes relevans for arbejdsmarkedet.

Perioden fra 4.-7. kvartal er valgt for at sikre, at dimittenderne har tid til at komme ind på arbejdsmarkedet, før ledigheden måles. Samtidig måles ledigheden så tæt på uddannelsens afslutning, at det er rimeligt at antage, at dimittenderne stadig søger job på grundlag af deres uddannelse. Med de aktuelle dagpengeregler mister dimittenderne retten til dagpenge efter 2 år. Det kan både betyde, at de ikke længere kan indgå som ledige i indikatoren, og at de herefter formodes at være villige til at søge jobs mere uafhængigt af den uddannelse, de har taget. Et ledighedsmål, der rækker ud over 7. kvartal, vil således ikke nødvendigvis sige noget om efterspørgslen på arbejdsmarkedet efter dimittender fra specifikke uddannelser.

Evalueringen peger på, at andre faktorer som f.eks. dimittendernes overgang til og afslutning af nye uddannelser vil spille en rolle for hvilke uddannelser, der udtages til dimensionering, hvis ledigheden måles såvel kortere som længere tid efter endt uddannelse. Måles ledigheden længere tid efter endt uddannelse, bliver erhvervsakademiuddannelserne dimensioneret mere, hvor flere dimittender er i gang med en ny uddannelse i forhold til en måling tidligere på fuldførelsestidspunktet.

1.5.2 Dimittender der er udrejst eller i videre uddannelse

Dimensioneringsmodellens ledighedsmål opgør antallet af fuldtidsledige dimittender i forhold til det samlede antal af dimittender. Derfor indgår også dimittender i målet, som reelt ikke står til rådighed for det danske arbejdsmarked, herunder f.eks. dimittender som er under uddannelse, eller dimittender som ikke længere er i Danmark.

Derved adskiller indikatoren sig f.eks. fra bevillingsreformens beskæftigelsesmål, som kun omfatter dimittender, som står til rådighed for det danske arbejdsmarked (ledige og beskæftigede). Effekten af udrejste dimittender og videreuddannelse neutraliseres ved helt at udelade dem af målingens population.

Evalueringen viser, at der er stor forskel på uddannelsernes relative rangering efter de to mål for relevans. Afgrænsningen af populationen har derfor en stor betydning for dimensioneringens fordeling mellem uddannelsesstyper og konkrete uddannelser.

Især dimittenderne i videreuddannelse har stor betydning. Og især for erhvervsakademi- og professionsbacheloruddannelser, mens dimittender, der forlader Danmark, har mindre betydning og især har effekt for kandidatuddannelserne. En del af forklaringen på dette skal dog findes i, at en stor andel af de dimittender, som i sidste ende forlader Danmark, først tager en videre uddannelse.

En mulighed er at korrigere ledighedsmålet, således at dimittender, der enten er udrejst eller er i videre uddannelse, ikke tæller positivt, når der beregnes dimensionering. På den måde vil der ske en tilnærmelse til bevillingsreformens opgørelsesmetode. Aktuelt er der dog visse datamæssige udfordringer herved.

Det kan også overvejes helt at overgå til at anvende beskæftigelsesmålet fra bevillingsreformen i stedet for ledighed. Simuleringer viser, at dette vil kunne have væsentlig betydning for den beregnede dimensionering. Men det konstateres også, at simuleringresultaterne nødvendigvis må betragtes som

indikative, da en så væsentlig modelændring i praksis vil nødvendiggøre øvrige tilpasninger af dimensioneringsmodellen. Se yderligere om indikatoren for match i kapitel 5.

1.6 Nationalt perspektiv

Den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel tager udgangspunkt i uddannelser og uddannelsesgrupper på tværs af udbud og forudsætter herved implicit, at der i Danmark er et nationalt arbejdsmarked for dimittender med en videregående uddannelse. Dvs. institutioner med udbud af en uddannelse med høj national dimittendledighed får samme reduktionsmål uanset, om institutionens dimittender har en relativ lav ledighed. Modellens udgangspunkt er, at ens uddannelser behandles ens, uanset hvor i landet dimittenderne uddannes fra, og at reduktioner af tilgangen på en institution ikke fører til øget tilgang på en anden institution.

Dette kan til gengæld betyde, at dimensioneringen i mindre grad er målrettet de institutioner, hvor der er de største udfordringer med ledighed blandt dimittenderne. Et institutionsspecifikt udgangspunkt kan således med fordel overvejes, hvis der i betydeligt omfang uddannes til et forholdsvis lokalt arbejdsmarked.

Der er betydelige forskelle på ledigheden mellem institutionerne indenfor den samme uddannelse eller uddannelsesgruppe.

I evalueringen er der set nærmere på mulighederne for i højere grad at differentiere dimensioneringen efter de enkelte institutioners dimittenders ledighedsmålinger og dermed øge dimensioneringen for institutioner med høj dimittendledighed til fordel for institutioner, hvor dimittenderne har en lavere ledighed.

Der kan f.eks. anvendes en anden fordelingsmekanisme mellem institutioner baseret på deres relative ledighed eller en anden udtagelse til dimensionering baseret på de enkelte institutioners dimittenders ledighed.

Afhængigt af hvor institutionsspecifik modellen gøres, kan valget have væsentlig betydning både for hvilke uddannelser, der udtages, og for fordelingen af dimensioneringen på de enkelte uddannelser og institutioner. Se yderligere om det nationale perspektiv og institutionsspecifikke hensyn i kapitel 6.

1.7 Modellens administrative effekter

Den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel har påvirket institutionernes administration af optaget. Datagrundlag og opfølgningsmetode er eksempelvis anderledes i den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel end i den uddannelsesspecifikke dimensionering.

Mere fremadrettet peger flere institutioner på, at dimensioneringen medfører en "dobbelststyring", idet en række af de øvrige nye styringsredskaber, herunder bevillingsreform og rammekontrakter mv., også adresserer målet om bedre match.

1.7.1 Periodisering og datagrundlag

Evalueringen undersøger betydningen af anvendelsen af data fra Danmarks Statistik (DST) til tilgangsbegreber i opfølgningen på dimensioneringen, herunder periodisering og afgrænsning af

population. Flere institutioner har oplyst, at de finder det er vanskeligt at planlægge på grund af tilgangsbegrebets tælleperiode, som er forskudt i forhold til studieår.

Den primære årsag til, at tilgang via DST-data blev valgt som opgørelsesmetode i den ledighedsbaserede dimensioneringsmodel, er, at opgørelsen dækker samtlige videregående uddannelser over en længere tidsperiode og via uddannelseskoderne kan kobles til ledighedsopgørelserne. Dette er nødvendigt for at kunne opgøre ledigheden for de enkelte uddannelsers dimittender og sikrer således en sammenhæng mellem opgørelse af ledighed og beregningen af dimensioneringen.

Ulempen ved at benytte tilgangsdata fra DST, er opgørelsesmetodens procedurer i behandlingen af rådata, som kan gøre det svært for institutionerne at genkende tallene.

Alternativerne til tilgangsdata er KOT-optag og optag indberettet til Uddannelses- og Forskningsministeriets tilskudsadministrative systemer. Begge er nemmere for institutionerne at styre efter. Optag indberettet til UFM benyttes allerede i den uddannelsesspecifikke dimensionering. Til gengæld er det først fra 2016 muligt at knytte optagstallene på universitetsområdet til de uddannelseskoder, som ledigheden opgøres på hos DST, og der er endnu kun høstet få erfaringer med indberetningernes kvalitet.

Mest væsentligt omfatter KOT-optaget ikke kandidatuddannelser og overbygningsuddannelser (top-up), hvilket betyder, at dimensioneringen ikke ville kunne udføres på disse niveauer. Endvidere indgår vinteroptag samt optag på ledige pladser heller ikke fuldt ud i KOT-opgørelsen. Opgørelsen er dermed ikke fuldstændig.

I forbindelse med en evt. revision af modellen kan overvejes at undersøge mulighederne for i højere grad at samordne modellen, herunder periodisering og opgørelsesmetoder, med institutionernes optagelsesproces. Se yderligere om administrative effekter i kapitel **Error! Reference source not found.**

1.8 Afslutning

Det er for tidligt at vurdere dimensioneringsmodellens effekt forstået som øget match mellem udbud og efterspørgsel efter dimittender fra de videregående uddannelser. Det kan dog konstateres, at såvel tilgang som søgning til dimensionerede uddannelser er faldet og til gengæld steget på ikke-dimensionerede uddannelser. Der er sket et skifte i institutionernes tilrettelæggelse af udbud og i de studerendes præferencer i retning af uddannelser med lavere dimittendledighed. I det lys kan indførelsen af ledighedsbaseret dimensionering siges at have haft en effekt. Om den fastsatte dimensionering er passende til at undgå eller væsentligt reducere fremadrettet overledighed på de omfattede uddannelser kan endnu ikke afgøres, og afhænger også af andre forhold på arbejdsmarkedet.

For så vidt angår den tekniske udformning af dimensioneringsmodellen vil den på visse områder med den nuværende viden og datagrundlag kunne designes anderledes og dermed tilgodese andre hensyn, herunder administrative hensyn og større vægt på institutionsspecifikke forhold.