



13-04-2015

J.nr. 2014-0018671

Økonomi og Ressourcesty-
ring/HMA

Hensigtsmæssigheden af faste takster på danskuddannelses- området

Forord

20. maj 2013 indgik regeringen en aftale med Enhedslisten om midlertidig arbejdsmarkedsydelse.

En del af aftalen indeholdt en justering af tilbuddet om danskuddannelse for voksne udlændinge. I den forbindelse blev det samtidig aftalt, at der skulle iværksættes en analyse med inddragelse af parterne på området. I analysen skulle det belyses, hvorvidt en indførelse af centralt fastsatte taxametre i afregningen af sprogcentre ville være hensigtsmæssigt i forhold til at skabe en mere ensartet kvalitet i tilbudene om danskundervisning.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har udarbejdet analysen i samarbejde med Undervisningsministeriet, herunder Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, og Ankestyrelsen. Det er den analyse, der afrapporteres i nærværende sammenhæng.

I forbindelse med aftalen om midlertidig arbejdsmarkedsydelse blev der ikke afsat midler til at gennemføre en ekstern analyse. Analysen har derfor skullet udarbejdes ved at beskrive de anvendte økonomiske styringsmodeller og tage udgangspunkt i de registerdata, der er Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering i hænde.

I forbindelse med udarbejdelsen af analysen er parterne på området blevet hørt. Det drejer sig om følgende parter: LO, DA, KL, Uddannelsesforbundet, FLD/De Danske Sprogcentre og FOAS.

Parterne afgav deres respektive synspunkter for så vidt angår danskuddannelsesområdet i marts 2014. Derudover har parterne haft mulighed for at afgive deres bemærkninger til et udkast til analysen i oktober 2014.

København, december 2014

Kapitel 1. Indledning, opbygning og sammenfatning

1.1 Indledning

Regeringen indgik i maj 2013 en aftale med Enhedslisten om midlertidig arbejdsmarkedsydelse, herunder en justering af tilbuddet om danskuddannelse for voksne udlændinge.

I den forbindelse blev det bl.a. aftalt, at der ”*gennemføres en analyse med inddragelse af parterne på området af hensigtsmæssigheden af at indføre centralt fastsatte taxametre i afregningen med sprogcentre med henblik på at sikre en mere ensartet kvalitet i tilbuddene om danskundervisning.*”

I henhold til lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. tilbyder kommunerne danskuddannelse til udlændinge over 18 år. For langt hovedparten af udlændingene indgår retten til danskuddannelse som et led i et integrationsprogram eller et introduktionsforløb efter integrationsloven og indgår som en del af kommunernes ansvar for at integrere nytilkomne udlændinge i kombination med aktive tilbud som fx opkvalificeringsforløb og virksomhedspraktik.

Integrationsprogrammet omfatter flygtninge og familiesammenførte, der tilbydes ordinær danskuddannelse i op til 5 år fra det tidspunkt, hvor de første gang har kunnet påbegynde undervisningen.

Introduktionsforløbet omfatter bl.a. udenlandske arbejdstagere, deres medfølgende ægtefælle, studerende og au pairs, der indledningsvis får tilbud om arbejdsmarkedsrettet danskundervisning i højst 1 år og 6 måneder, hvorefter de har mulighed for at fortsætte på ordinær danskuddannelse i op til tre år. Gruppen kunne indtil 1. januar 2014 vælge, om de ønskede at deltage i arbejdsmarkedsrettet danskundervisning eller de ordinære danskuddannelser, men denne valgmulighed blev ændret med lov om midlertidig arbejdsmarkedsydelse mv.

Herudover tilbydes danskuddannelse også som en del af beskæftigelsesindsatsen, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Formålet med danskuddannelse er bl.a. at bidrage til, at voksne udlændinge opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere, jf. lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Danskuddannelse tilbydes af kommunerne. Udbydere kan enten være kommunale eller private sprogcentre, andre offentlige uddannelsesinstitutioner eller andre private udbydere. Kommunerne indgår driftsaftaler med de udbydere, der ikke er kommunale.

De ordinære danskuddannelser afregnes efter modultakster, og kommunen og udbyderen skal indgå en aftale om størrelsen af taksterne som element i driftsaftalen. For den arbejdsmarkedsrettede danskundervisning er der allerede fastsat en central takst på 97,60 kr. pr. time (i 2014-priser). Analysens fokus vil derfor være på den ordinære danskuddannelse, hvor prisfastsættelsen indgår i aftalen mellem kommunen og udbyderen.

Som konsekvens af aftalen om midlertidig arbejdsmarkedsydelse kommer den ordinære danskuddannelse til at udgøre en mindre andel af det samlede danskuddannelsesstilbud i takt med, at justeringerne af tilbuddet om danskuddannelse indføres. Fra at udgøre knap 80 pct. af helårsdeltagerne i danskuddannelse i 2014 forventes det, jf. Finansloven for 2014, at kun 1/3 af deltagerne i danskuddannelse er i ordinære danskuddannelse i 2017. De offentlige udgifter til ordinær danskuddannelse forventes at falde fra ca. 1 mia. kr. i 2014 til 800. mio. kr. i 2017.

1.2 Baggrund for igangsættelsen af analysen

Frem til 1. juli 2010 var der fastsat vejledende takster pr. modul på de årlige finanslove. Disse blev afskaffet, idet en evaluering af danskuddannelsesloven havde vist, at de vejledende modultakster i praksis normerede den frie takstfastsættelse i et videre omfang end tilsigtet. Der blev således peget på, at de vejledende takster risikerede at låse et dynamisk marked fast på et bestemt pris- og omkostningsniveau.¹

Blandt parterne på området, LO, DA, KL, Uddannelsesforbundet, FLD/De Danske Sprogcentre og FOAS, er der enighed om, at kommunerne – efter afskaffelsen af de vejledende modultakster – har haft et stærkt fokus på priserne, og at priserne har vægtet højt i forbindelse med valg af udbyder på danskuddannelsesområdet. Blandt udbyderne er man bekymret for, om fokuseringen på priserne kan føre til en dårligere kvalitet og for store kvalitetsmæssige forskelle mellem kommunerne.

Det understreges dog fra KL's side, at det forhold, at der indgår et priselement i udbuddet, ikke står i modsætning til et ønske om kvalitet. Endelig fremhæver KL, at kommunerne selv bærer konsekvensen af et eventuelt forringet danskuddannelsesstilbud, idet sandsynligheden for at hjemtage resultattilskud reduceres, ligesom det indebærer en risiko for, at kursisterne er længere tid om at komme i arbejde eller uddannelse og dermed vil belaste den kommunale økonomi i længere tid.

I 2010 blev der, udover de variable takster, også indført opdelte modultakster for kommunernes afregning med de private udbydere af danskuddannelse, så den aftalte modultakst opdeles i to lige store dele, hvoraf den ene halvdel betales, når kursisten påbegynder en danskuddannelse på et modul, og den anden halvdel betales, når kursisten har bestået den modultest/prøve, der afslutter undervisningen på mo-

¹ Deloitte (2007): Undersøgelse af danskuddannelsens modultakstsystem.

dulet. Idéen bag modultakstsystemet har været at tilskynde til en mere resultatorienteret og effektiv sprogundervisning.

Flere af udbyderne på danskuddannelsesområdet for voksne udlændinge gennemfører også andre offentligt regulerede danskuddannelses tilbud, som fx forberedende voksenundervisning (FVU) og ordblindeundervisning (OBU). FVU og OBU udbydes af VUC'erne, som er statsligt selvejende institutioner, og som via driftsoverenskomster kan samarbejde med andre aktører, fx andre uddannelsesinstitutioner, oplysningsforbund eller sprogcentre, om gennemførelsen af undervisningen. Finansieringen af uddannelserne er baseret på taxameterstyring med faste takster.

Taxameterstyring er en styringsform, som er udbredt på det statslige selvejende område under Undervisningsministeriet. Her fastsættes taksterne på de årlige finanslove for den enkelte aktivitetseenhed (årselev) for de tilskud, der gives til de enkelte uddannelser. Grundstrukturen i taxameterstyringsmodellen på Undervisningsministeriets område er baseret på en undervisningstakst, en bygningstakst og en fællesudgiftstakst til administration mv.

Parterne, der repræsenterer udbyderne af danskuddannelserne, oplever, at taxameterstyring med centralt fastsatte takster understøtter en bedre planlægningshorisont i forhold til en økonomistyringsmodel med lokalt fastsatte takster, hvor der kan være udbudsrunder fra tid til anden.

1.3 Sammenfatning af analysens resultater

Den gennemførte analyse indeholder følgende hovedkonklusioner:

- På danskuddannelsesområdet anvendes i dag to økonomiske styringsmodeller:
 - I den økonomiske styringsmodel, der anvendes på danskuddannelsesområdet for voksne udlændinge, deler kommunerne og staten finansieringsansvaret; dog kompenseres kommunerne under ét for deres udgifter af staten. Afregningen sker efter variable modultakster, som er lokalt aftalte. Frem til juli 2010 var taksterne også variable, men der optrådte hvert år vejledende modultakster på finansloven. Udbyderne af uddannelserne kan være kommunale eller private institutioner. Modellen giver alt andet lige udbyderne et incitament til at levere så høj en kvalitet i undervisningen til så lav en pris som muligt og giver fleksibilitet i forhold til tilpasning til ændrede forhold, fx i kursistgruppens sammensætning, konjunkturforskel mv. Den nuværende model kan dog indebære en risiko for, at der fokuseres relativt ensidigt på prisen, hvilket bl.a. kan medføre ”teaching to the test”.
 - I den statslige taxameterstyringsmodel på Undervisningsministeriets område er taksten centralt fastsat, hvilket giver ens takster for alle udbydere i hele landet. Staten bærer finansieringsansvaret, og udbyderne er typisk statslige selvejende institutioner, men der findes også andre typer af udbydere og ejerskabsstrukturer.

Der er gennemført en analyse af to kvalitetsindikatorer. Det drejer sig dels om beståelsesprocenten og den gennemsnitlige eksamenskarakter. Når perioden med de vejledende takster sammenlignes med perioden uden vejledende takster, så viser analysen følgende:

- For kursister på danskuddannelse 1 er andelen af beståede steget med 1,8 pct.-point, mens den er steget med henholdsvis 7,5 og 9,4 pct.-point for kursisterne på danskuddannelse 2 og danskuddannelse 3.
- Samtidig er gennemsnitskaraktererne generelt højere i året uden de vejledende modultakster. For så vidt angår kursister på danskuddannelse 1, er gennemsnitskarakteren steget med 0,3 point, mens den for kursister på danskuddannelse 2 og danskuddannelse 3 er steget med henholdsvis 1,1 og 0,5 point.
- Derudover viser analysen, at *variationen* i de to kvalitetsindikatorer på tværs af de fem regioner ikke er blevet større med afskaffelsen af vejledende modultakster.

Der kan således umiddelbart konstateres en forbedring af prøveresultaterne, ligesom der ikke kan konstateres nogen større regional variation heri, når perioden med de vejledende takster sammenlignes med perioden uden vejledende takster.

Man kan dog ikke drage håndfaste konklusioner om sammenhængen mellem finansieringsformer og niveauet for/variationen i kvaliteten på baggrund af analysen.

Resultaterne omhandler for det første kun prøveaspektet – og ikke andre aspekter af kvaliteten i danskuddannelserne. Beståelsesprocenten og den gennemsnitlige eksamenskarakter er imidlertid det bedste umiddelbare mål for kvaliteten af danskuddannelserne. Det bemærkes, at Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen er ved at identificere eventuelle yderligere kvalitetsindikatorer, som kommuner og sprogcentre kan anvende til vurderingen af undervisningen resultater og virkninger.

Endvidere har det inden for de givne rammer ikke været muligt at koble takststørrelsen til den enkelte danskuddannelse.

Endelig har det heller ikke været muligt at tage højde for alle de forhold, der kan tænkes at have en betydning for, om der er sket ændringer i prøveresultaterne efter afskaffelsen af vejledende modultakster.

1.4 Analysens opbygning

I kapitel 1 gives der en beskrivelse af, hvad danskuddannelserne er, herunder uddannelsernes formål, målgrupper, indhold og aktiviteter.

I kapitel 2 ses der nærmere på, hvordan en ensartet kvalitet i tilbuddene om danskundervisning understøttes via regler og tilsyn, og hvordan lovgivningen skal fungere som et sikkerhedsnet under kvalitetssikringen af danskuddannelserne.

Kapitel 3 handler om de centrale krav, der stilles til ensartetheden i indholdet af danskuddannelserne, og kommunernes tilsyn hermed.

For at kunne vurdere betydningen af centralt fastsatte taxametre foretages der derefter i kapitel 4 en mere detaljeret gennemgang af den økonomiske styringsmodel for danskuddannelserne, som den ser ud i dag.

I kapitel 5 skitsers taxameterstyringsmodellen på Undervisningsministeriets område og sammenholdes efterfølgende med modellen på danskuddannelsesområdet. I kapitel 6 foretages analysen af to kvalitetsindikatorer for at se, om der er tegn på, at der er sket ændringer heri fra et år, hvor der var vejledende modultakster på finansloven, til et år, hvor der ikke længere var vejledende modultakster.

Analysen afrundes i kapitel 7 med en perspektivering, hvor forskellige mulige økonomistyringsmodeller opstilles og diskuteres i forhold til den nuværende model på danskuddannelsesområdet.

Kapitel 2. Danskuddannelserne

2.1 Formålet med danskuddannelse

Formålet med danskuddannelse følger af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., jf. § 1. Heri fremgår det, at formålet med danskuddannelse er at bidrage til,

- at voksne udlændinge opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere,
- at voksne udlændinge så hurtigt som muligt, efter at have fået opholdstilladelse i Danmark, tilegner sig færdigheder i at forstå og anvende det danske sprog og opnår kendskab til det danske arbejdsmarked, så de herved får mulighed for at komme i beskæftigelse og blive i stand til at forsørge sig selv *og*
- at fremme voksne udlændinges aktive brug af det danske sprog samt bidrage til, at de opnår almene kundskaber og færdigheder, som er relevante i forhold til arbejde og uddannelse samt livet som medborger i et demokratisk samfund.

2.2 Målgruppen for danskuddannelse

I henhold til danskuddannelsesloven er det kommunerne, der har ansvaret for at tilbyde danskundervisning til nyankomne udlændinge over 18 år, som har ret til fast ophold i Danmark. Danskuddannelse tilbydes nyankomne udlændinge, der

- har opholdstilladelse eller i øvrigt har fast, lovligt ophold i Danmark og er folkeregistreret i kommunen *eller*
- har fast ophold i medfør af EU-reglerne om ophævelse af indrejse- og opholdsbegrænsninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser m.v. og har bopæl i en kommune.

Herudover har EU/EØS-grænsependlere ret til tilbud om danskuddannelse. EU/EØS-grænsependlere er arbejdstagere, der arbejder i Danmark, eller personer, der har etableret selvstændig virksomhed her i landet, uden at bo her.

I visse situationer sidestilles danske statsborgere med udlændinge i reglerne om danskuddannelse, hvilket bl.a. gælder herboende grønlandere, færinger over 18 år og danske statsborgere, som af særlige grunde eller langvarigt ophold i udlandet ikke behersker det danske sprog i et sådant omfang, at de kan fungere i det danske samfund.

Kommunerne kan også henvise ledige borgere, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet eller introduktionsforløbet, til danskuddannelsen efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Danskuddannelseslovens målgruppe omfatter således både flygtninge, familiesammenførte og indvandrere, herunder arbejdstagere og studerende fra både EU/EØS-lande og tredjelande.

Flygtninge og familiesammenførte tilbydes danskuddannelse som en del af integrationsprogrammet, mens udenlandske arbejdstagere, medfølgende ægtefæller, internationale studerende og au pairs tilbydes danskuddannelse som en del af introduktionsforløbet i medfør af integrationsloven. EU/EØS-grænsependlere tilbydes danskuddannelse efter danskuddannelsesloven.

Af tabel 1 fremgår det, hvor mange kursister der blev henvist til danskuddannelse i 2013.

Tabel 1

Antal kursister i 2013, antal og pct.

	Antal	Pct.
Flygtninge og familiesammenførte	10.260	19,1 %
Arbejdstagere, medfølgende ægtefæller mv.	35.773	66,5 %
Henvist som led i aktive tilbud (LAB)	4.630	8,6 %
Øvrige	3.121	5,8 %
I alt	53.784	100 %

Kilde: Ankestyrelsens danskundervisningsdatabase.

2.3 Danskuddannelsernes opbygning og aktivitet

Optagelse på danskuddannelserne sker efter henvisning fra kommunalbestyrelsen i kursistens bopælskommune, med mindre der er tale om en EU/EØS-grænsependler, da henvisningen så sker fra kursistens arbejdsstedskommune. En kommunalbestyrelse har som udgangspunkt pligt til at henvise en udlænding til et relevant danskuddannelses tilbud senest en måned efter, at kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for udlændingen, jf. integrationslovens § 4.

Der er en tæt sammenhæng mellem organiseringen af danskuddannelsen for udlændinge og integrationsprogrammet/introduktionsforløbet, idet undervisningen skal kunne kombineres med aktive tilbud (vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud), som gennemføres som led i integrationsprogrammet /introduktionsforløbet.

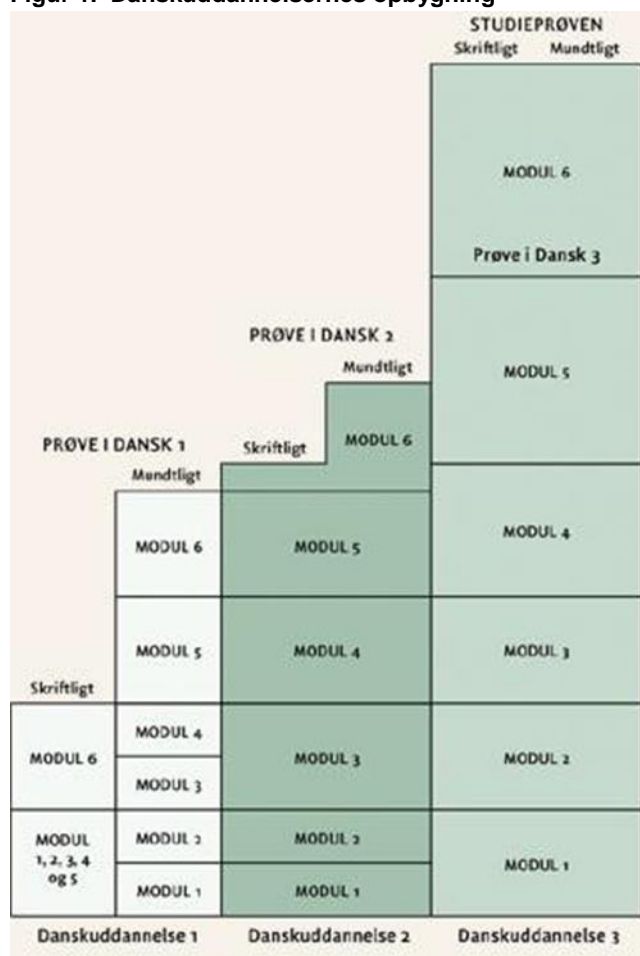
Undervisningen skal også kunne kombineres med fuldtidsbeskæftigelse, og de fleste sprogcentre mv. tilbyder således undervisning om aftenen eller i weekenden. Det er forudsat i danskuddannelsesloven, at danskuddannelsen for så vidt angår tid, sted og indhold skal tilrettelægges fleksibelt for at fremme samspil med udlændingens beskæftigelse eller uddannelse.

Indtil 1. januar 2014 havde alle nyankomne udlændinge ret til tre års danskuddannelse, uanset opholdsgrundlag. Fra 1. januar 2014 er uddannelsesretten for personer under integrationsprogrammet (flygtninge og familiesammenførte) udvidet fra tre år til samlet fem år. For personer under introduktionsforløbet er der mulighed for op til 4 år og 6 måneders samlet danskuddannelse, som indeholder tilbud om arbejdsmarkedsrettet dansk indledningsvist i højst 1 år og 6 måneder, hvorefter de kan vælge at deltage i ordinære danskuddannelse i op til 3 år.

Ordinær danskuddannelse

De ordinære danskuddannelser er delt op i tre uddannelser: danskuddannelse 1, danskuddannelse 2 og danskuddannelse 3. Uddannelserne er opdelt for at tage højde for de individuelle forudsætninger og integrationsmål, som de nyankomne udlændinge har, jf. figur 1.

Figur 1. Danskuddannelsernes opbygning



Når udlændinge bliver henvist til de ordinære danskuddannelser, indplaceres de på en af følgende tre danskuddannelser:

- Danskuddannelse 1 tilrettelægges for kursister med ingen eller ringe skolebaggrund, som ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål.
- Danskuddannelse 2 tilrettelægges for kursister, som normalt har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet, og som må forventes at have en forholdsvis langsom indlæring af dansk som andetsprog.
- Danskuddannelse 3 tilrettelægges for kursister, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet, og som må forventes at have en forholdsvis hurtig indlæring af dansk som andetsprog.

De tre danskuddannelser er opdelt i moduler, og de enkelte kursister på de tre forskellige danskuddannelser indplaceres på det modul, som svarer til deres dansksproglige niveau.

Danskuddannelserne er prøveforberedende. De afsluttes alle med en centralt stillet færdighedsprøve. Modulernes varighed er fleksibel og afhængig af kursisternes kompetencer.

Tabel 2 viser fordelingen af antallet af danskuddannelsesforløb på de 3 danskuddannelser. Enkelte kursister har modtaget danskuddannelse på mere end én danskuddannelse som følge af en overflytning fra en danskuddannelse til en anden.

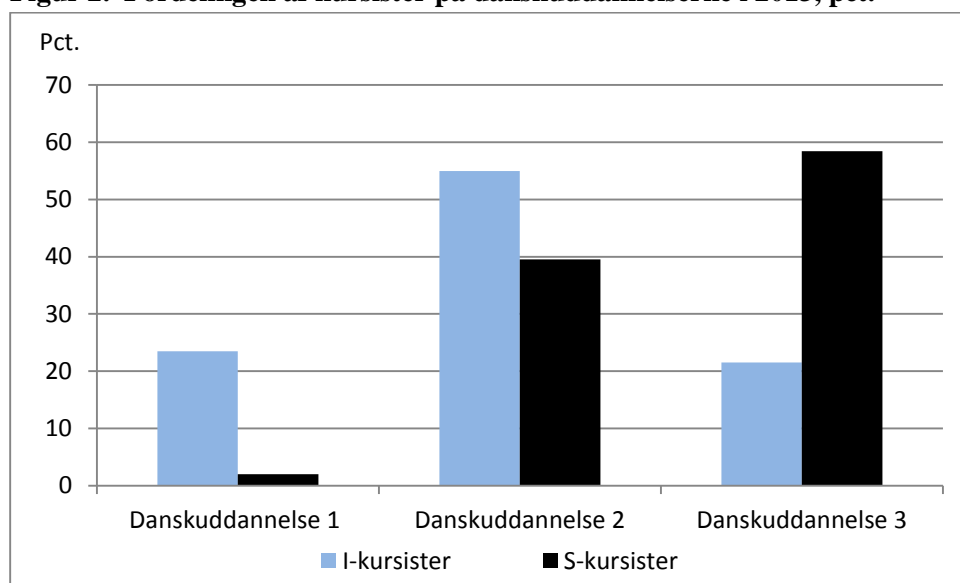
Tabel 2
Danskuddannelsesforløb fordelt på danskuddannelse samt samtlige kursister, 2013, antal og pct.

	Antal	Pct.
Danskuddannelse 1, forløb	4.794	8,6 %
Danskuddannelse 2, forløb	24.814	44,5 %
Danskuddannelse 3, forløb	26.119	46,9 %
Danskuddannelsesforløb i alt	55.727	100,0 %
Samtlige kursister	53.784	100,0 %

Kilde: Ankestyrelsens danskundervisningsdatabase.

Figur 2 nedenfor viser fordelingen af kursister i 2013 på de tre ordinære danskuddannelser. Det fremgår af figuren, at udenlandske arbejdstagere og internationale studerende (S-kursister) primært gik på danskuddannelse 2 og danskuddannelse 3, mens flygtninge og familiesammenførte (I-kursister) fordeler sig mere jævnt på de tre danskuddannelser, dog med størstedelen på danskuddannelse 2.

Figur 2. Fordelingen af kursister på danskuddannelserne i 2013, pct.



Kilde: Ankestyrelsens danskundervisningsdatabase.

Det er et krav for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, at udlændingen har bestået prøve i danskuddannelse 1 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau, medmindre pågældende er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed. Prøve i danskuddannelse 1 afslutter danskuddannelse 1. Desuden stilles der krav om bestået prøve i danskuddannelse 2 eller anden dokumentation for dansk sprog, fx folkeskolens 9. klasse, for at opnå dansk indfødsret.

Arbejdsmarkedsrettet dansk

Udover de ordinære danskuddannelser blev der fra 1. juli 2010 etableret et særligt arbejdsmarkedsrettet danskundervisningstilbud for voksne udenlandske arbejdstagere i henhold til danskuddannelsesloven kapitel 6. For at gøre brug af dette tilbud skulle man være indrejst i Danmark inden for det seneste år og have ordinær beskæftigelse samt fast lovligt ophold og ret til at arbejde i landet. Man kunne også benytte sig af tilbuddet, hvis man arbejdede eller havde virksomhed i landet.

Formålet med arbejdsmarkedsrettet danskundervisning var at give et særligt tilbud til udenlandske arbejdstagere, der målrettes de behov, som udenlandske arbejdstagere med et mere midlertidigt ophold i Danmark har for at opnå kendskab til det danske sprog. Der er derfor tale om et mere fleksibelt tilbud. Hensigten med tilbuddet er således, at det så vidt muligt skal tilpasses kursistens arbejde og de behov for danskundskaber, som kursisten har i denne forbindelse. Udenlandske arbejdstagere har ikke pligt til at følge arbejdsmarkedsrettet danskundervisning.

Fra 1. januar 2014 blev reglerne ændret, så udenlandske arbejdstagere, medfølgende ægtefæller, studerende og au pairs indledningsvist tilbydes arbejdsmarkedsrettet dansk som det første dansktilbud og efterfølgende kan vælge at deltage i de ordinære danskuddannelser.

Tilbuddet om arbejdsmarkedsrettet danskundervisning omfatter højst 250 timers undervisning i højst 1 år og 6 måneder, som er opdelt i fem undervisningsforløb af 50 timer hver.

Fra 1. januar 2014 er der indført en afsluttende modultest, når en kursist har fuldført 250 timers arbejdsmarkedsrettet danskundervisning (svarende til en modultest på de ordinære danskuddannelser). Dermed sikres en korrekt indplacering på det rette modul, hvis en kursist efterfølgende ønsker at fortsætte i et ordinært danskuddannelsesforløb.

Kursisterne får således ret til at blive indplaceret på den 3-årige ordinære danskuddannelse med mulighed for at aflægge en danskprøve, hvis de ønsker at styrke danskundskaberne yderligere. Samlet set får udenlandske arbejdstagere, studerende og au pairs mulighed for op til 4 år og 6 måneders danskuddannelse (1 år og 6 måneders arbejdsmarkedsrettet dansk + 3 år i ordinær danskuddannelse).

I 2013 deltog omkring 100 personer i introdansk (arbejdsmarkedsrettet danskuddannelse). I beregningerne bag lovændringen fra 1. januar 2014 er det skønnet, at der vil være omkring 4.000 helårspersoner i arbejdsmarkedsrettet danskuddannelse i 2014 stigende til omkring 14.000 helårspersoner i 2017.

Kapitel 3. Styring via regler og tilsyn

Kvaliteten i tilbuddene om danskundervisning understøttes både via regler og tilsyn. Der er således formuleret krav til undervisningen i de fagbilag, som udarbejdes af Undervisningsministeriet, og som ligger til grund for undervisningen. Der er udarbejdet centrale mål for de dansksproglige kompetencer, som den enkelte kursist skal have nået i forbindelse med danskprøverne. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har den direkte tilsynsforpligtelse med prøveområdet, og kommunerne er efter danskuddannelsesloven forpligtet til at føre tilsyn med danskuddannelserne.

I dette afsnit ses der nærmere på, hvordan en ensartet kvalitet i tilbuddene om danskundervisning understøttes via regler og tilsyn, og hvordan lovgivningen dermed ligger som et sikkerhedsnet under kvalitetssikringen af danskuddannelserne.

3.1 Lovgivning om danskuddannelserne

Indholdet og omfanget af både de ordinære danskuddannelser og arbejdsmarkedsrettet danskundervisning er nøje beskrevet i lov og bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Det samme gør sig gældende i forhold til hvilke administrative forpligtigelser, udbyderne er forpligtede til at udføre i forbindelse med deres varetagelse af opgaver efter danskuddannelsesloven.

Indholdet i danskuddannelserne

I fagbilag 1 til bekendtgørelsen om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. er der nøje beskrevet indholdet af de seks moduler, som hver af de tre ordinære danskuddannelser består af, samt målet for hvert enkelt modul.

Arbejdsmarkedsrettet danskundervisning er udarbejdet som et kortere tilbud på fem moduler a 50 timer. Der indgår et selvstændigt fagbilag i bekendtgørelsen, jf. fagbilag 2, hvor formål, mål, indhold, tilrettelæggelse og den afsluttende evaluering skitseres.

Test

Oprykning fra ét modul til det næste kan finde sted, når udbyder ved test af kursistens dansksproglige niveau har vurderet, at målene for det pågældende modul er nået. Testen gennemføres ved brug af testmateriale udarbejdet af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, hvilket betyder, at de enkelte kursister skal nå nogle centralt fastsatte mål for at rykke fra et modul til det næste. En bestået modultest har generel gyldighed til, at kursisten kan påbegynde næste modul på danskuddannelsen. Hvis kursisten skifter til en anden udbyder, gælder en bestået modultest også her.

Administrative krav

Herudover er der i selve bekendtgørelsen fastsat en lang række administrative regler om udbydernes forpligtigelse i forhold til evaluering af kursisters sprogtiltagelse (modultest), fraværsregistrering, indberetninger mv. Ligeledes er der fastsat krav om lærerkvalifikationer, som skal være opfyldt, for at en lærer kan undervise i dansk som andet sprog – hvad enten der er tale om de ordinære danskuddannelser eller arbejdsmarkedsrettet danskundervisning.

Timetal

Timetallet for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning fremgår direkte af lov og bekendtgørelse, mens det i forhold til de ordinære danskuddannelser fremgår af danskuddannelsesloven, at disse har et omfang, der svarer til 1,2 års heltidsuddannelse, og at undervisningen skal tilrettelægges, så det er muligt at gennemføre uddannelserne inden for en periode på fem år.

1,2 års heltidsuddannelse svarer til 1,2 årsværk – et årsværk svarer til 37 timer om ugen i 46 uger. Et årsværk defineres i øvrigt som en fuldtidsstuderendes arbejde i et år. Denne arbejdsbelastning kan bestå af forskellige elementer, som fx skemalagte undervisningslektioner, selvinstruktion, fjernundervisning, hjemmearbejde og herunder opgaveløsning.

Dette betyder, at der er fleksibilitet for udbyderne i forhold til tilrettelæggelsen af de ordinære danskuddannelser, så de kan tilpasse undervisningen til de forskellige kursistgrupper med forskellige behov. Der er fx stor forskel på kursisterne på danskuddannelse 3, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet, og kursister på danskuddannelse 1, som har ingen eller ringe skolebaggrund fra hjemlandet.

3.2 Tilsyn med danskuddannelserne

Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvaret for, at danskuddannelserne gennemføres efter reglerne i danskuddannelsesloven. Kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse omfatter både opgaver af administrativ, økonomisk og pædagogisk karakter. Hvert tredje år skal kommunalbestyrelserne indsende en rapport til Undervisningsministeriet, hvori de redegør for det førte tilsyn.

Tilsyn med udbydere af danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven varetages af den kommune, som har indgået driftsaftale med en udbyder om tilbud efter danskuddannelsesloven, eller som udbyder undervisning på et kommunalt sprogcenter eller en anden kommunal uddannelsesinstitution.

Formålet med kommunalbestyrelsens tilsyn er at sikre, at undervisningen gennemføres efter reglerne i danskuddannelsesloven og bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Tilsynskommunen har derfor pligt til at sætte sig ind i det til enhver tid gældende regelsæt på danskuddannelsesområdet.

I vejledning om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. er fastsat retningslinjer for kommunernes tilsyn. Udover det helt overordnede element, som vedrører at sikre, at udbyderne lever op til lovens og bekendtgørelsens krav for så vidt angår

både uddannelsernes indhold, omfang mv., er der i øvrigt lagt vægt på følgende elementer, som bør behandles nærmere:

- Fysiske rammer og beliggenhed.
- Fleksibelt, relevant og kvalificeret undervisningstilbud – dvs. aftalekommunen skal sikre sig, at udbyderen lever op til lovens krav om et relevant og kvalificeret undervisningstilbud, som er tilrettelagt fleksibelt, og som skal kunne påbegyndes inden for en måned.
- Udbyderens tilbud om danskuddannelse er i overensstemmelse med danskuddannelseslovens § 4, hvorefter hver af de tre danskuddannelser har et gennemsnitligt omfang svarende til 1,2 heltidsuddannelse.
- Spørgsmålet om, hvorvidt kursisterne indplaceres korrekt på de enkelte danskuddannelser.
- Kompetenceudvikling af ansatte, og at udbydere alene har ansat lærere, der opfylder danskuddannelseslovens og bekendtgørelsens regler om lærerkvalifikationer.
- Kommunikation med kursister.
- Indberetning af statistiske oplysninger.
- Økonomisk tilsyn, bl.a. at der alene betales for forløb, hvor kursisten har afsluttet det forrige forløb og ønsket at fortsætte på et nyt.

Tilsynskommunen kan føre tilsynet ved løbende god kontakt mellem kommune og udbyder – fx ved møder, besøg hos udbyderen, løbende evaluering af undervisningen via statistiske indberetninger til kommunen og ved at følge med i virksomhedsplaner, årsberetninger, udbyders hjemmeside mv. For så vidt angår spørgsmål, om en udbyder lever op til kravene i fagbilagene til bekendtgørelsen, vil det være hensigtsmæssigt, hvis kommunen råder over pædagogisk faglig ekspertise, som udbyderen kan indgå i faglig dialog med. Dette kan eventuelt foregå i et samarbejde mellem flere kommuner.

I november 2011 indsendte tilsynskommunerne for første gang tilsynsrapporter til Undervisningsministeriet. Det var ministeriets vurdering, at kun nogle tilsynskommuner omhyggeligt fulgte vejledningen og redegjorde for det pædagogiske tilsyn i forhold til ovenstående tilsynsystemer, som kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med, jf. ministeriets vejledning om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Det var endvidere ministeriets vurdering, at den overvejende del af tilsynsrapporterne kun i begrænset omfang redegjorde for kommunernes resultater af tilsynet, og kun få rapporter redegjorde for kommunernes vurderinger og anbefalinger i forhold til de pædagogiske tilsynsopgaver.

For at vurdere kvaliteten i det kommunale tilsyn, indgik Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i 2014 en aftale med KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning – om en undersøgelse af det pædagogiske tilsyn. KORA undersøgte fire case-kommuner. Første rapport fra KORA, som udkom i september 2014, konkluderede, at der er store forskelle på prioritering og praksis i de fire undersøgte kommuner, men at de undersøgte kommuner lever op til de krav, der stilles på området. Det fremgår af undersøgelsen, at det er fagligt vanskeligt for kommunerne at føre tilsyn med, om kvaliteten af sprogcentrenes pædagogiske indsats er i orden. Det fremgår endvidere af KORAS anbefalinger, at ministeriets vejledning bør udbygges med mere tydelige krav til det kommunale tilsyn, således at

det klart fremgår, at en vurdering af undervisningens kvalitet, resultater og virkninger indgår i den kommunale tilsynsopgave. KORA vil i december 2014 færdiggøre anden del af sin undersøgelse, som omhandler mulige kvalitetsindikatorer, til anvendelse i kvalitetssikringen af danskundervisningen. Derefter vil vejledningen om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. blive præciseret med henblik på at tydeliggøre de kommunale tilsynsopgaver og hermed styrke tilsynet med kvaliteten af danskundervisningen.

Næste tilsynsrapport skal kommunerne aflevere til Undervisningsministeriet den 1. december 2014, og i denne forbindelse har Kvalitets- og tilsynsstyrelsen den 24. september 2014 udsendt et informationsbrev til kommunerne, der præciserer, hvorledes rapporten skal udarbejdes, og at det i forhold til de udmeldte tilsynsopgaver skal oplyses, hvilke oplysninger og resultater tilsynet og tilsynsrapporten bygger på i forhold til de udmeldte temaer/elementer. Styrelsen vil efterfølgende sammenfatte resultatet af de nye tilsynsrapporter med henblik på formidling til kommunerne.

Undervisningsministeriet har det overordnede ansvar for danskuddannelsen for voksne udlændinge m.fl. og følger løbende aktiviteten på danskuddannelserne. Ministeriet sørger for vejledninger, uddannelse og træning af eksaminatorer og censorer, samt foretager tilsynsbesøg, når danskprøverne afholdes. Undervisningsministeriet tilbyder endvidere omfattende efteruddannelse til lærere, ledere og forstandere ved udbydere af danskuddannelse, ligesom ministeriet afholder forstander- og lærerkonferencer.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen under Undervisningsministeriet har det direkte tilsynsansvar i relation til afholdelse af de fire afsluttende danskprøver. Der foretages bl.a. uanmeldte tilsyn ved prøvernes mundlige del. Der følges løbende op på prøvernes kvalitet, på prøveafholdelserne og på bedømmelserne. Der holdes dialogmøder med prøveansvarlige fra forskellige sprogcentre i landet, og der afholdes censorkonferencedage for alle beskikkede censorer, hvor der er fokus på prøveafvikling og korrekt bedømmelse. Desuden gennemføres der bl.a. informationsmøder for eksaminatorer og udpegede censorer og afholdes kurser i eksaminatorrollen. Forud for hver prøvetermin udsender Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen en række vejledninger til alle involverede om den praktiske prøveafholdelse, bedømmelse mv.

Kapitel 4. Den nuværende økonomiske styringsmodel på danskuddannelsesområdet

I forrige kapitel blev det beskrevet, hvordan kvaliteten i danskuddannelserne bliver understøttet gennem bl.a. krav til indhold og mål i danskuddannelserne samt gennem tilsyn. En anden måde at understøtte kvaliteten på er gennem den økonomiske styring, der i dag er på området, hvor udbydere bl.a. konkurrerer på kvaliteten, når de byder på opgaven om at tilbyde danskundervisning i en kommune. I økonomistyringsmodellen i dag er der mulighed for, at kommunerne kan definere krav til kvalitet og resultater i udbudsmaterialet og for udbydere til at formulere, hvad de kan tilbyde. Dette uddybes nærmere i afsnit 4.3.

Den samlede økonomi på danskuddannelsesområdet indgår endvidere i et mere overordnet styringsregime, som beskrives nedenfor.

4.1 Den samlede økonomi vedr. danskuddannelserne

I 2013 blev der brugt ca. 1,1 mia. kr. på danskuddannelserne. Som konsekvens af aftalen om midlertidig arbejdsmarkedsydelse kommer den ordinære danskuddannelse til at udgøre en mindre andel af de samlede danskeuddannelsesstilbud i takt med, at justeringerne af tilbuddet om danskuddannelse indføres, og flere udlændinge vil modtage tilbud om arbejdsmarkedsrettet danskundervisning.

Fra at udgøre over 90 pct. af udgifterne til danskuddannelse i 2014 forventes det på finansloven for 2014, at udgifter til den ordinære danskuddannelse vil falde til ca. 70 pct. af de offentlige udgifter til danskuddannelse i 2017. Idet ordinær danskuddannelse gennemsnitligt er dyrere end arbejdsmarkedsrettet danskuddannelse, svarer dette til en nedgang for ordinær danskuddannelse fra at udgøre knap 80 pct. af helårspersonerne i danskuddannelse i 2014 til omkring 1/3 i 2017, når justeringerne er fuldt indfaset, jf. tabel 1.

Omfanget af ordinær danskuddannelse forventes fra 2017 og frem at udgøre et niveau på omkring 800 mio. kr. i offentlige udgifter (i 2014-priser) og omkring 7.000 helårspersoner.

Tabel 1

Offentlige udgifter til danskuddannelse i mio. kr. samt antal helårspersoner, 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Mio. kr.				
Ordinær dansk	1.037	979	881	828
Arbejdsmarkedsrettet dansk	95	216	316	365
I alt	1.132	1.195	1.197	1.193
- andel ordinær dansk, pct.	92 %	82 %	74 %	69 %
Helårspersoner				
Ordinær dansk	12.723	10.742	8.533	7.283
Arbejdsmarkedsrettet dansk	3.804	8.595	12.549	14.503
I alt	16.527	19.337	21.082	21.786
- andel ordinær dansk, pct.	77 %	56 %	40 %	33 %

Kilde: Finanslov 2014.

4.2 Styring af de offentlige udgifter

Den økonomiske styring af området baserer sig i dag på flere strenge. Kommunerne har ansvaret for beskæftigelses- og integrationsindsatsen og kompenseres for deres udgifter af staten. Staten kompenserer kommunerne for deres udgifter, dels via refusion af kommunale udgifter til forsørgelse og driftsudgifter, dels via bloktilskuddet.

4.2.1 Styring via refusioner

Refusionssystemet er en del af de overordnede rammer for kommunernes beskæftigelses- og integrationsindsats, og i styringssammenhæng er det centralt, at de statslige refusionsprocenter afspejler, at kommunerne har et medfinansieringsansvar. Derfor refunderer staten alene en del af kommunernes udgifter via refusionssystemet.

På integrationsområdet gælder dette bl.a. for udgifterne til integrationsprogrammet og introduktionsforløbet – herunder udgifterne til danskuddannelse.

Refusionsmodellen for ordinær danskuddannelse

Danskuddannelserne er gratis for kursister omfattet af danskuddannelseslovens målgrupper. Det er således kommunalbestyrelsen, som afholder udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som bor i kommunen, eller som er henvist til danskuddannelse af kommunen i medfør af reglerne om EU-grænsependlere.

Efter reglerne i integrationslovens kapitel 9 om finansiering og administration mv., refunderer staten 50 pct. af kommunens udgifter til *integrationsprogrammet* inden for et rådighedsbeløb, jf. § 45 stk. 4 i integrationsloven. I 2014 opgøres rådighedsbeløbet til 73.000 kr. pr. år gange antallet af helårspersoner i kommunen, der modtager og deltager i tilbud som en del af integrationsprogrammet, jf. vejledning om satser mv. 2014.

På samme måde refunderer staten 50 pct. af kommunens udgifter til *introduktionsforløb* inden for et rådighedsbeløb, og i 2014 opgøres dette rådighedsbeløb til 50.000 kr. pr. år gange antallet af udlændinge i kommunen, der deltager i tilbud, jf. § 45 stk. 5 i integrationsloven.

Tilbud under rådighedsbeløbene er aktive beskæftigelsesrettede tilbud og ordinær danskuddannelse. Arbejdsmarkedsrettet danskundervisning er ikke omfattet af rådighedsbeløbet.

Der er tale om to separate rådighedsbeløb. Baggrunden herfor er, at introduktionsforløbet blev indført senere end integrationsprogrammet, og at der er tale om differentierede målgrupper.

Rådighedsbeløbene blev sat ned pr. 1. januar 2014, hvilket forventes at bidrage til øget fokus på økonomistyring i kommunerne. Hvis den enkelte kommune ønsker at anvende midler ud over rådighedsbeløbene til målgruppen, skal disse finansieres af kommunen uden refusion – dvs. 100 pct. kommunal finansiering, dog indgår udgifterne under budgetgarantien, jf. senere afsnit.

Rådighedsbeløbene er udtryk for den samlede økonomiske ramme, som politisk er prioriteret til danskuddannelse og aktive tilbud til målgruppen. Rådighedsbeløbene opgøres i forhold til helårspersoner, hvilket vil sige, at de offentlige udgifter tilpasses aktiviteten. Flere udlændinge, der deltager i danskuddannelse, vil afspejle sig i flere helårspersoner, og dermed i et højere samlet beløb, som kommunerne har til rådighed til at tilbyde målgruppen danskuddannelse.

Refusionsmodellen for danskuddannelse ifølge danskuddannelsesloven

For personer, der følger danskuddannelse ifølge danskuddannelsesloven – dvs. udlændinge, der har fået forlænget deres danskuddannelse på grund af sygdom eller barselsorlov mv. – samt grænsependlere, refunderer staten 50 pct. af de samlede udgifter, som kommunen har afholdt. Disse udgifter har ikke været omfattet af et rådighedsloft, men bliver det med finansloven for 2015.

Kompensation for kommunernes øvrige udgifter: Budgetgaranti og bloktilskud

Kommunernes nettoudgifter til hhv. integrationsprogram og introduktionsforløb er samtidig omfattet af budgetgarantien i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. Dette betyder, at kommunerne under ét får dækket deres udgifter til integrationsprogram/introduktionsforløb. Den del af kommunernes samlede udgifter, der ikke dækkes af refusioner, dækker staten således via budgetgarantien (bloktilskud).

Den del af nettoudgiften, som finansieres via bloktilskud/budgetgaranti, fordeles efter demografiske og socioøkonomiske kriterier (bl.a. indbyggertal). På den baggrund kan der være forskel mellem den enkelte kommunes nettoudgifter og indtægterne via bloktilskuddet, og den enkelte kommune kan ikke være sikker på at få dækket sine faktiske udgifter. En kommune har dermed et økonomisk incitament til at holde udgifterne under rådighedsbeløbene.

Resultattilskud

Ud over refusion yder staten et resultattilskud til en kommune, hvis en udlænding inden for eller umiddelbart efter udløbet af det 3-årige integrationsprogram består en prøve i dansk, jf. integrationslovens § 45, stk. 8, nr. 3 og 4 for uddybning heraf. Resultattilskuddet udgør 35.794 kr. i 2014, jf. vejledning om satser mv. 2014.

Hvis en udlænding ikke har haft mulighed for at benytte sig af tilbud om danskuddannelse inden for 3 år pga. sygdom, barsel eller ustøttet beskæftigelse i mindst 30 timer om ugen, skal kommunen tilbyde danskuddannelse i en periode svarende til det tidsrum, personen har været afskåret fra at benytte sig af tilbuddet. I så fald yder staten et resultattilskud, såfremt en udlænding består en prøve i dansk senest ét år efter det 3-årige integrationsprogram udløber, jf. § 2 stk. 5 i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Staten yder ligeledes et resultattilskud på 47.724 kr. (2014-pl) til den enkelte kommune, hvis en udlænding, der får tilbudt et integrationsprogram, inden for den tre-årige introduktionsperiode kommer i ordinær beskæftigelse eller påbegynder en erhvervs- eller kompetencegivende uddannelse og er i job eller uddannelse i en sammenhængende periode på mindst seks måneder.

Udgifterne til kommunernes samlede resultattilskud modregnes i budgetgarantien, og dermed trækkes udgifterne til resultattilskud fra det beløb, som udbetales til kommunerne via bloktilskuddet.

4.3 Styring og afregning med udbydere

For arbejdsmarkedsrettet danskundervisning er der fastsat en central takst. Prisen for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning er fastsat til 97,60 kr. pr. time i 2014-pl, jf. § 22 i Bekendtgørelse om danskuddannelse for voksne udlændinge.

De ordinære danskuddannelser afregnes efter variable modultakster, og kommunen indgår driftsaftaler med de udbydere, der ikke er kommunale. Som et element i driftsaftalen indgås en aftale om størrelsen af modultaksterne.

Udbydere

En kommune kan opfylde sin forpligtelse til at udbyde arbejdsmarkedsrettet danskundervisning og ordinær danskuddannelse efter danskuddannelsesloven enten ved at tilbyde undervisning på et kommunalt sprogcenter – evt. i samarbejde med en eller flere andre kommuner – eller ved at indgå en driftsaftale herom med en anden udbyder. Dette kan være et privat sprogcenter, en offentlig uddannelsesinstitution eller en uddannelsesinstitution godkendt af det offentlige.

For private udbydere er etablering som udbyder af danskuddannelse betinget af, at der mellem kommunalbestyrelsen og den pågældende udbyder er indgået en driftsaftale om udbud af danskuddannelse.

Der er ikke formelle regler om, hvad en driftsaftale skal indeholde. Det forudsættes dog, at der er tale om en aftale, som fx indeholder oplysninger om opgavens forventelige omfang (antal kursister), hvor undervisningen skal finde sted og modul-takstens størrelse.

Hvis kommunen vælger at indgå en aftale med en privat udbyder, skal opgaven sendes i udbud i overensstemmelse med udbudsdirektivet og tilbudsloven. Dette er reguleret i de generelle udbudsregler. Danskuddannelsesområdet er omfattet af reglerne gældende for køb af B-tjenesteydelser, hvorfor kommunerne i høj grad har frihed til at vælge den proces, der findes mest hensigtsmæssig.

Som det fremgår af tabel 2 stod kommunale udbydere for undervisning af 29 pct. af kursisterne i 2011, mens private eller selvejende udbydere stod for undervisning af knap 71 pct. af kursisterne.

Tabel 2

Udbydere af danskuddannelse til voksne udlændinge samt kursister på de ordinære danskuddannelser til voksne udlændinge fordelt på udbyderens ejerskab, 2011. Antal og pct.

	Antal udbydere	Kursister, antal	Kursister, pct.
Kommunale	20	16.345	29,4 %
Private/selvejende	36	39.280	70,6 %
I alt	56	55.625	100 %

Anm.: Den samme kursist kan have gået hos mere end en udbyder.

Note: ¹Andre private/selvejende udbydere af dansk dækker primært over privatejede sprogcentre og selvejende sprogcentre samt en daghøjskole, en erhvervsskole og et uddannelsescenter.

Kilde: FLD's opgørelse over udbydere og ejerskabsforhold samt Danskundervisningsdatabasen i Social- og Integrationsministeriet.

Fastsættelse af taksternes størrelse

Det fremgår af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge, at kommunalbestyrelsen yder tilskud til udbydere af danskuddannelse efter takster pr. modul. Derudover er det ikke centralt reguleret, hvad modultaksterne dækker. Taksterne vil typisk dække de udgifter, der er forbundet med at gennemføre undervisningen, herunder udgifter til lærerløn, vejledning, administration, ledelse, undervisningsmaterialer, lokaler m.v.²

For ikke-kommunale udbydere fastsættes størrelsen af taksten pr. modul ved aftale mellem kommunalbestyrelsen og den pågældende udbyder, typisk et sprogcenter, dvs. takstens størrelse forhandles mellem kommunalbestyrelsen og udbyderen.

Indtil 1. juli 2010 blev der fastsat vejledende modultakster på finansloven. Dette blev ophævet, da en evaluering af danskuddannelsesområdet viste, at de vejledende modultakster i praksis normerede den frie takstfastsættelse i et videre omfang end tilsigtet, hvilket kunne indebære, at de offentlige omkostninger lå over det faktiske udgiftsniveau.³

Siden 1. juli 2010 har der ikke været vejledende takster, og analyser af kommunernes afregning med udbyderne af danskuddannelse viser, at der i 2011 var stor spredning i modultaksternes størrelse på tværs af danskuddannelser og kommuner, jf. tabel 3.

² Takstblad fra Vestegnens Sprog- og Kompetencecenter.

³ Deloitte (2007): Undersøgelse af danskuddannelsens modultakstsystem.

Tabel 3

Kommunernes afregning med udbyderne af danskuddannelse, 2011

	Danskuddannelse 1	Danskuddannelse 2	Danskuddannelse 3
Mindste modultakst	28.325 kr.	15.683 kr.	10.791 kr.
Højeste modultakst	48.258 kr.	36.700 kr.	23.344 kr.
Gennemsnit	36.272 kr.	21.754 kr.	18.377 kr.
3. kvartil	37.178 kr.	22.428 kr.	20.021 kr.

Kilde: Social- og Integrationsministeriets undersøgelse af kommunernes afregning med udbyderne af danskuddannelse i 2011. Analysen omfatter svar fra 65 ud af landets 98 kommuner.

Opdeling af modultaksten

Modultaksten skal opdeles i to lige store dele, således at kommunen udbetaler halvdelen af modultaksten til udbyderen af danskuddannelse, når kursisten er blevet henvist til danskuddannelse, og undervisningen på modulet er påbegyndt (starttakst), og udbetaler den anden halvdel, når kursisten har bestået den modultest, der afslutter det pågældende modul (sluttakst).

Bestemmelsen om opdeling af de aftalte modultakster i to lige store takster blev indført i danskuddannelsesloven i 2010 for at sikre, at afregningen tager højde for, at nogle kursister forlader undervisningen, før modultesten er bestået, og at det samtidig undgås, at stat og kommuner skal finansiere en undervisning, som ikke har fundet sted. Ideen bag modultakstsystemet har været at tilskynde til en mere resultatorienteret og effektiv sprogundervisning.

Bestemmelserne om afregning efter moduler gælder også fra 1. januar 2014 for kommunernes afregning med egne sprogcentre oprettet som kommunale institutioner.

Udover modultaksterne

Kommunen og udbyderen kan indgå aftaler om tilkøb af ydelser, der ikke dækkes af modultaksterne. Det kan fx være udgifter til særlige undervisningsforløb fx for traumatiserede eller personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, hvor omkostningerne ikke kan holdes inden for den ordinære modultakst. Det kan også være udgifter til tolkebistand, hvor udgiften ikke har været medregnet i modultaksten eller betaling udover taksterne til kommuner, der har ønsket til særlig rapportering om fx kursistfravær.

4.4 Konsekvenser af den økonomiske styringsmodel*Fokus på pris og kvalitet*

Økonomistyringsmodellen i dag indebærer, at der skal indgås en driftsaftale med udbyderne, hvis der ikke er tale om et kommunalt sprogcenter. Udbyderne vil i deres tilbud konkurrere på kvalitet og pris, når de byder på opgaven med at tilbyde danskundervisning i en kommune. Fokus er derfor som udgangspunkt på både på pris og kvalitet, men kommunerne har mulighed for at lægge mere vægt på det ene frem for det andet.

Konkurrencen blandt danskuddannelsesudbyderne i den nuværende økonomistyringsmodel giver *alt andet lige* udbyderne et incitament til at effektivisere, økono-

misere og samtidig udvikle kvaliteten i undervisningen med henblik på, at de kan vinde det næste udbud.

Den nuværende økonomistyringsmodel understøtter et fokus på at kunne levere resultater fra udbyders side og på at opnå resultater fra kommunens side inden for den økonomiske ramme, der er indgået kontrakt om.

Konkurrencen understøtter, at den pris, kommunerne skal betale for danskuddannelserne, presses ned mod det faktiske omkostningsniveau hos danskudbyderne, hvorfor risikoen for at kommunerne betaler for meget for undervisningen reduceres.

Uddannelsesforbundet, FOAS og De Danske Sprogcentre mener, at en udfordring med økonomistyringsmodellen er, at kommunerne i en tid, hvor de er pressede økonomisk, vil vægte prisen meget højt i valg af danskuddannelsesudbyder. Hvis priserne er meget lave, kan det presse sprogcentrene til at levere en danskundervisning, som kun lige netop opfylder mindstekravene i lovgivningen, og som alene har fokus på at give den undervisning, der skal til for at kunne bestå den næste prøve, ”teaching to the test”. Parterne pointerer, at der er en risiko for, at undervisningen baserer sig på store hold, få undervisningstimer og mere selvstudium, og risiko for at kursisterne mister den bredere tilgang til det danske sprog og til samfundsforståelse samt mister forberedelsen på medborgerskab, arbejdsmarkedet og uddannelse.

KL påpeger, at kommunerne selv bærer konsekvensen af et evt. forringet danskuddannelsestilbud, idet sandsynligheden for at hjemtage resultattilskud reduceres, og det indebærer en risiko for, at kursisterne er længere tid om at komme i arbejde eller uddannelse og dermed vil belaste den kommunale økonomi i længere tid. Ved udbud er kommunerne således forpligtet til at træffe økonomisk forsvarlige beslutninger, også på det lidt længere sigte. I udbudsmaterialet har kommunerne gode muligheder for at definere krav til kvalitet og resultater, og udbyderne har mulighed for at formulere, hvad de kan tilbyde.

Kvalitet i undervisningen pga. modultakster

Modultakster frem for timetakster understøtter endvidere en incitamentsstruktur, hvor alle ønsker at komme så langt som muligt med så få timer som muligt. Modultakster frem for timetakster betyder, at det kan betale sig at udvikle nye undervisningsmetoder, som kan være med til at udvikle kvaliteten i undervisningen. Modultakster kan således understøtte et fokus på den gode læring frem for et fokus på at tælle undervisningstimer.

Modultaksterne, hvor sluttaksten udgør 50 pct. af den samlede betaling, giver udbyderne et incitament til at få kursisterne til at bestå den afsluttende prøve og dermed lægges et pres på, at der leveres god kvalitet i undervisning gennem hele forløbet. Den høje andel af prisen, som er bundet op på sluttaksten, indebærer dog, at der er en risiko for, at modultaksterne sættes højt, fordi aktørerne ikke ved, om de får slut-delen ind.

Fleksibel

Idet flygtninge og familiesammenførte samt indvandrere er skævt fordelt ud på landets kommuner, er danskuddannelsesområdet præget af store variationer kom-

munerne imellem, hvad angår antallet af deltagere og løbende ændringer i kursistsammensætning mv. Derudover er der store variationer i konjunkturforskel og det lokale arbejdsmarked mv. Økonomistyringsmodellen i dag med variable takster er fleksibel, og der kan hurtigt ske tilpasning til for eksempel ændringer i kursistsammensætningen mv. Alt efter hvordan kontrakterne er udformet, er der mulighed for at lave en klar sammenhæng mellem aktivitet og betaling, og det kan sikres, at kapaciteten tilpasses efterspørgslen.

Variable takster understøtter således en effektiv ressourceudnyttelse, der løbende kan tilpasses ændrede forudsætninger i kursistsammensætningen samt lokale vilkår, herunder at det alt andet lige er dyrere at etablere undervisning i områder med relativt få kursister, end i områder med et stort kursistunderlag. Variable takster understøtter yderområdernes mulighed for at tilbyde undervisning af tilstrækkelig høj kvalitet.

Stor variation

Økonomistyringsmodellen i dag kan således teoretisk set føre til store forskelle i den danskundervisning, der gives rundt om i kommunerne på tværs af landet.

Et vigtigt sikkerhedsnet under økonomistyringsmodellen i dag er derfor, at der er formuleret minimumskrav til indhold og mål for uddannelsen i lovgivningen, og at der er et tilsyn, der skal sikre, at lovgivningen overholdes.

Ressourcekrævende udbud

Selve gennemførelsen af udbuddet kan være ressourcekrævende for kommunerne og for danskuddannelsesudbydere. Særligt de mindre sprogcentre kan se det som ressourcekrævende at byde ind på danskuddannelsesopgaven i flere kommuner og med jævnlig mellemrum. Det kan endvidere skabe utryghed i lærerstaben, når en udbudsperiode er ved at udløbe, eller hvis sprogcentret har tabt flere udbud. Investeringer i it, lokaler mv. op mod en afgang af en udbudsrunde kan også blive udskudt, idet der er usikkerhed omkring det kommende elevgrundlag.

De udbydere, der ikke vinder udbuddet, kan have den oplevelse, at det har været spild af ressourcer at byde på opgaven. Der er den risiko ved økonomistyringsmodellen i dag, at det kræver så mange ressourcer at forberede et udbud, at der reelt kun er meget store aktører tilbage, og at konkurrencen dermed bliver begrænset, hvilket kan indebære, at prisen ligger over det faktiske omkostningsniveau.

Tidshorisont

Hvis der er indgået en driftsaftale med en udbyder, er der ingen faste regler for, om og hvornår opgaven skal sendes i udbud igen.

Kapitel 5. Den statslige taxameterstyringsmodel og sammenligning med modultakstmodellen i dag

I det forudgående kapitel blev den nuværende økonomistyringsmodel på danskuddannelsesområdet beskrevet. En anden økonomistyringsmodel er den statslige taxameterstyring. Den statslige taxameterstyring er en udbredt styringsform ved styring af tilskud til uddannelser under Undervisningsministeriet og Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående uddannelser, som opstod i slutningen af 1980'erne.

I dette kapitel redegøres der for taxametersystemet på Undervisningsministeriets område som styringsform. Et andet centralt element i styringsmodellen på Undervisningsministeriets område er selvejeforment. Begge elementer er centrale for den samlede økonomiske styring på Undervisningsministeriets område.

Det bemærkes, at taxameterstyring med faste takster på de årlige finanslove i princippet også kan gennemføres inden for andre institutionelle set ups og ejerskabsformer.

5.1 Taxameterstyring

Taxametersystemet bygger på princippet om på den ene side at kunne sikre en effektiv allokering af ressourcer til uddannelsesinstitutionerne og på den anden side at fremme fokus på resultatorientering og tydeliggøre det decentrale ansvar.

Foruden taxameterstyring er et andet udbredt element i Undervisningsministeriets styringsmodel det statslige selveje, hvor institutionerne ledes af en bestyrelse, der har det overordnede ansvar for institutionens drift og virksomhed.

De selvejende institutioner modtager taxametertilskud direkte fra staten, som finansierer driften.⁴

Taxameterstyring indebærer grundlæggende, at der inden for statens samlede økonomiske ramme til uddannelsesformål, der er bestemt af en række overordnede udgiftspolitiske prioriteringer, fordeles aktivitetsafhængige bevillinger til de enkelte uddannelsesinstitutioner ud fra:

- Et eller flere objektive og kontrollerbare ressourceudløsende aktivitetsmål
- En takst pr. aktivitetsenhed
- Et tælleprincip, der bestemmer, hvordan aktivitetsenheden optælles

⁴ På nogle institutionsområder som fx produktionsskolerne finansieres driften dog delvist af kommunerne via kommunale bidrag pr. årselev for elever, der udløser statstilskud.

Bevillingerne ydes som bloktilskud, som udbyderne frit kan disponere over, inden for rammerne af gældende bevillingsforudsætninger og dispositionsregler og i overensstemmelse med de formål, som er fastsat for de enkelte uddannelser. Dette skal ses i henhold til, at der typisk er tale om selvejende institutioner. Bloktilskudsprincippet og selvejeformen indebærer, at det grundlæggende er institutionerne, der har ansvaret for, at midlerne anvendes til de fastlagte formål og sikring af kvalitet.

Taxametersystemets indretning

Taxametersystemet er baseret på tre grundformer af taxametre:

- Undervisningstaxametre, der skal give dækning for direkte undervisningsrelaterede udgifter til lønninger, undervisningsudstyr og materialer
- Bygningstaxametre, der er et tilskud til institutionens kapitaludgifter (husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld og udgifter til bygningsvedligeholdelse)
- Fællesudgiftstaxametre, der skal give dækning for udgiftsarter, der ikke hensigtsmæssigt kan henføres til enkelte uddannelser (bl.a. administration og ledelse, bygningsdrift og energiforsyning)

Til institutioner, der ikke selv ejer deres bygninger, ydes en takst til indvendig vedligeholdelse i stedet for bygningstaksten.

Dertil kommer evt. taxametre, der ydes til særlige bevillingsformål, med henblik på at understøtte politiske prioriteringer, kvalificere efterspørgslen og skabe incitamenter til en ønsket adfærd. Det kan for eksempel være tillægstaxametre og differentierede takster til særligt prioriterede elevgrupper eller formål samt færdiggørelsestakster.

Af hensyn til gennemsigtighed og administrerbarhed er det et mål at begrænse antallet af takster til så få som muligt. Uddannelserne er derfor opdelt og indplaceret i politisk fastsatte takstgrupper med fælles takst. Indplaceringen i takstgrupper skal som hovedprincip kunne begrundes i reelle og grundlæggende forskelle i kravene til undervisningens tilrettelæggelse.

Taksttyperne og antallet af takster udtrykker et valg mellem en grov- eller finmasket takststruktur ud fra flere overordnede hensyn. Takststrukturen skal således på den ene side give institutionerne en rimelig dækning for deres udgifter, og på den anden side sikre reelle og velbegrundede takstforskelle for derved at undgå, at takstsystemet sander til og bliver uigennemskueligt.

Fastsættelse af takster

Taksterne er politisk fastsatte. Fastsættelsen sker ved vedtagelsen af de årlige finanslove og afspejler en politisk prioritering. Institutionerne kender således ved årets begyndelse det økonomiske grundlag for det kommende år.

Takstfastsættelsen er således fastsat uafhængig af de enkelte institutioners udgiftsdispositioner og er ikke direkte omkostningsbestemte. Når taksterne ikke er direkte omkostningsbestemte, skyldes det, at de faktiske enhedsomkostninger på samme typer af uddannelser vil variere, afhængigt af den enkelte institutions interne prioriteringer.

Det skal ses i sammenhæng med, at de selvejende institutioner har økonomisk selvstændighed. Det indebærer, at institutionerne bærer et betydeligt ansvar på det økonomiske område.

Det er således også institutionernes ansvar, at omkostningerne tilpasses takstniveauerne, jf. bloktilskudsprincippet, samtidig med, at institutionerne har ansvaret for at sikre, at gældende regler for tilskud samt uddannelsernes indhold og tilrettelæggelse mv. følges.

Vedvarende eller systematiske ubalancer mellem takster og forbrug kan derimod føre til takstreguleringer, og der følges løbende op på at sikre, at tilskuddene i videst muligt omfang afspejler de afholdte udgifter over tid.

Som hovedregel vil takstændringer have baggrund i politiske beslutninger af generel betydning for samtlige uddannelser eller specifikt vedrørende enkeltuddannelsers forhold. Det kan være som krav om produktivitetsforbedringer (takstreduktioner) fx etablering af administrative fællesskaber eller statens indkøbsaftaler, eller ud fra ønsket om fx kvalitetsudvikling (takstforhøjelser).

Takstreguleringen kan endvidere være begrundet i ændringer af teknisk karakter, der er udgiftsneutrale for staten og reelt ikke tilfører institutionerne flere ressourcer til forbrug. Desuden reguleres taksterne som udgangspunkt automatisk for den generelle pris- og lønudvikling.

Styring gennem takster

Taxametersystemet gør det muligt at fremme fx effektiv institutionsdrift gennem takstjusteringer. Da tilskuddet udbetales som bloktilskud, er det op til institutionerne, hvordan de tilpasser udgifterne.

Ligeledes er det muligt at anvende takstsystemet som incitamentsstruktur for at fremme en ønsket uddannelsesadfærd, fx gennem færdiggørelsestaxameter eller særligt taxameter for en bestemt type aktivitet.

Tilsvarende er det muligt at fremme fx kvalitetsudvikling gennem takstjusteringer (forhøjelser). Derudover kan bestemte formål fremmes gennem særskilte puljemidler mv. Endvidere sker styringen med henblik på øget kvalitet og andre uddannelsespolitiske målsætninger, i lige så høj grad gennem love og regler mv.

5.2 Sikring af kvalitet ved regler og tilsyn

Ligesom på danskuddannelsesområdet sker der en understøtning af kvaliteten gennem krav i lovgivningen til indhold og mål i uddannelserne samt gennem tilsyn med uddannelserne. Derudover reguleres udbyderne.

Krav til indholdet i uddannelserne

Det er forskelligt fra uddannelse til uddannelse, i hvilken lov eller bekendtgørelse kravene til indhold og mål står beskrevet, og der er forskel på detaljeringsgraden af styring gennem lovgivningen fra uddannelse til uddannelse. Der er dog for alle uddannelser spændt et sikkerhedsnet ud under kvaliteten i undervisningen gennem reguleringer i lov og bekendtgørelse mv.

Tilsyn

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, som er en styrelse under Undervisningsministeriet, fører tilsyn med de selvejende institutioner, hvilket omfatter:

- økonomisk tilsyn, i forhold til tilskudsregler og tilskudsudbetaling
- institutionelt tilsyn, herunder tilsyn med løn og ansættelsesforhold
- indholdsmæssigt/pædagogisk tilsyn

Regulering af udbydere

De selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet styres endvidere gennem lovgivning og bekendtgørelser om institutionsformen, finansieringsformen samt gennem godkendelse af institutionens adgang til at udbyde bestemte typer af uddannelser. De politisk regulerede institutioner indgår som led i ministeriets tilrettelæggelse af et landsdækkende uddannelsesudbud, og institutionernes uddannelsesprofiler skal derfor landsdækkende, regionalt og lokalt modsvare behovene for uddannelser, herunder for sammenhængen mellem grund-, efter- og videreuddannelse.

For at sikre et landsdækkende uddannelsesudbud er det Undervisningsministeriet, der godkender udbydere af uddannelser. Godkendelsen kan ske i forbindelse med en konkret ansøgning om udbudsgodkendelse, eller i forbindelse med en åben eller begrænset udbudsrunde. Udbudsrunder er udtryk for, at en institutions uddannelsesprofil ikke skal være en historisk betinget omstændighed, men skal bygge på reelle faglige kompetencer på institutionen i sammenhæng med de regionale og lokale behov.

Der er to overordnede og ligeværdige hensyn, som Undervisningsministeriet lægger til grund for placeringer af udbud:

- Sikring af fagligt bæredygtige og kvalitativt forsvarlige uddannelsesmiljøer
- Sikring af et geografisk dækkende udbud under hensyn til efterspørgsel og behov

Bestyrelsen for de selvejende uddannelsesinstitutioner har den overordnede ledelse af institutionen og er ansvarlig for institutionens virksomhed over for undervisningsministeren. Bestyrelsen har således ansvaret for institutionens samlede drift, herunder at institutionen overholder gældende regler.

Dette indebærer, at undervisningsministeren, i modsætning til fx statsinstitutioner, ikke kan pålægge institutionerne bestemte handlinger, men kan fastlægge de overordnede rammer og vilkår gennem udstedelse af generelle regler, som ministeren efter loven er bemyndiget til. Undervisningsministeren kan dog give bestyrelsen påbud om at berigtige nærmere angivne forhold mv.

Brug af driftsoverenskomster under taxametermodellen

På visse områder kan aktiviteten afholdes af andre offentlige eller private aktører på baggrund af driftsoverenskomst med uddannelsesinstitutionen, der har udbudsgodkendelsen (fx forberedende voksenundervisning) eller konkret udbudsgodkendelse (fx AMU). Indgåelse af driftsoverenskomster er udbredt på forberedende voksenundervisning (FVU) og ordblindeundervisning for voksne, hvor driftsoverenskomstparterne forestår en betydelig del af aktiviteten.

Uddannelsesstilbuddene *forberedende voksenundervisning (FVU)* og *ordblindeundervisning for voksne* udbydes som udgangspunkt af voksenuddannelsescentre (VUC), der er godkendte hertil. VUC kan imidlertid indgå driftsoverenskomster med andre aktører, herunder fx oplysningsforbund og private sprogcentre, om varetagelse af uddannelsesopgaven på baggrund af udbud. VUC'erne kan således dække undervisningsbehovet ved at indgå driftsoverenskomster om udbud af undervisningen med de i loven angivne mulige driftsoverenskomstparter. Driftsoverenskomstparten er forpligtet til at varetage undervisningen efter bestemmelserne i relevant lovgivning og dertil hørende bekendtgørelser og vejledninger. Tilskudsudbetalingen til driftsoverenskomstparter sker efter de samme faste takster på finansloven.

I bilag 1 er en skematisk sammenligning af styringsformen mv. i danskuddannelserne i dag med taxameterstyringen på Undervisningsministeriets område.

5.3 Konsekvenser af taxametermodellen

Ens takster (pris) i hele landet

Taxametermodellen med faste takster indebærer, at udbetalingen af tilskud inden for et givent uddannelsesområde er ensartet for alle udbydere, baseret på samme takster pr. aktivitetsenhed. Udbudsgodkendelser sker som led i en samlet vurdering, der skal sikre faglige og bæredygtige og kvalitativt forsvarlige uddannelsesmiljøer samt sikre et geografisk dækkende udbud under hensyn til udbud og efterspørgsel. Pris indgår i sagens natur ikke som et element i en udbudsgodkendelse, idet taksterne jo er centralt fastsatte og ens for alle.

Ingen generel mekanisme til regulering af forhold mellem takstniveau og omkostningsniveau

Styringsformen indebærer, at der ikke er nogen generel mekanisme, der regulerer forholdet mellem takstniveau og omkostningsniveau.

De selvejende institutioner har dog et incitament til at effektivisere driften og nedbringe omkostningerne, og de har ansvar for at sikre, at udgifter og indtægter tilpasses over tid, og at midlerne anvendes til at styrke uddannelsernes indhold, herunder kvalitetsløft gennem efteruddannelse af undervisere mv. i henhold til bestyrelsens beslutninger.

Der følges fra centralt hold løbende op på at sikre, at tilskuddene i videst muligt omfang afspejler de afholdte udgifter over tid, jf. ovenfor. Der kan således ske takstregulering som følge af vedvarende eller systematiske ubalancer mellem takster og forbrug, ligesom der også iværksættes omkostningsreducerende initiativer fra centralt hold, fx centrale indkøbsaftale og fælles administrative systemer, som kan lede til en takstreduktion.

Effektivisering

Med taxameterstyring sammenkædes tilskuddenes størrelse med institutionernes aktivitet, typisk antal årselever. Institutionerne får dermed incitamenter til at tilpasse kapaciteten til efterspørgslen og til løbende økonomisering og effektiviseringer.

Budgetsikkerhed

Når aktiviteten er stabil, giver modellen stor budgetsikkerhed, og evt. tidsforskydning i tilskudsgrundlaget øger budgetsikkerheden. De aktivitetsafhængige tilskud betyder, at stigende uddannelsesaktivitet er sikret finansiering.⁵

Tidshorisont

Taksten bliver fastsat for et år ad gangen, så institutionerne kender principielt kun de økonomiske rammer ét år frem i tiden. Takstjusteringer fra én finanslov til en ny finanslov forudsætter politisk stillingtagen. I praksis sker der dog sjældent store udsving i taksterne fra år til år, hvorfor de økonomiske rammer i praksis kan forventes at være kendte i en længere tidshorisont.

Politisk fastsatte takster på finansloven

De politiske fastsatte takster betyder, at der er gennemsigtighed på tværs af uddannelser og uddannelsesområder.

Omflytning af midler

Modellen understøtter, at der effektivt omflyttes midler fra uddannelser i aktivitetsmæssig tilbagegang til uddannelser i fremgang, bl.a. for at understøtte det frie uddannelsesvalg og give institutionerne bevillingssikkerhed ved frit optag eller fri adgang. Aktivitetsafhængigheden indebærer, at denne omflytning sker "automatisk", uden elementer af forhandling eller administrative omfordelinger. Samtidig kan der inden for en given institution effektivt omallokeres midler i henhold til lokale prioriteringer, så længe regler for anvendelse af tilskud og for uddannelsernes indhold og gennemførelse er overholdt.

Understøtter kvalitet

Styringen, med henblik på at sikre kvalitet, sker grundlæggende gennem lov, bekendtgørelse mv.

Institutionernes selvstændige ansvar for at sikre effektiv institutionsdrift og udvikle undervisningen og kvaliteten understøtter, at institutionerne har fokus på at udvikle deres opgavevaretagelse med henblik på at tiltrække og fastholde elever og studerende og have fokus på kvaliteten i undervisningen.

Derudover kan taxameterstyringen, som nævnt, anvendes til at fremme en ønsket uddannelsesadfærd eller kvalitetsudvikling.

Fokus på tælleregler

Tællereglerne for udbetaling af tilskud på visse uddannelsesområder, baseret på givne tidspunkter for registrering af aktivitet som grundlag for tilskudsudbetalingen, kan indebære, at der kan være risiko for, at institutionerne fokuserer på, at gennemføre aktiviteten til og med tælleperioden, frem for elevens/kursistens faktiske gennemførelse. Denne risiko kan imødegås gennem andre redskaber, som fx færdiggørelsestaxametre og andet, eller tilskudsudbetalingen kan baseres på bagudrettet faktisk gennemført aktivitet.

⁵ På visse områder kan der dog være fastsat et loft over aktiviteten gennem en økonomisk fastlagt ramme. Det gælder bl.a. for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse.

5.4 Forskelle og ligheder ved modultakstmodellen og statslig taxameterstyring

I det følgende foretages en deskriptiv sammenlignende analyse mellem den nuværende styringsmodel af danskuddannelserne i dag med variable takster og styringsmodellen på Undervisningsministeriets område med faste takster på finansloven.

Finansieringsansvar

I den nuværende økonomistyring af danskuddannelserne med variable takster er der delt finansieringsansvar mellem kommunerne og staten. Staten kompenserer kommunerne under ét for deres udgifter via refusioner og bloktilskud. I den statslige taxameterstyringsmodel ligger finansieringsansvaret alene hos staten for så vidt angår uddannelsessøgende og beskæftigede.

Typer af udbydere

Uddannelsesudbydere i modultakstmodellen i dag er private eller kommunale udbydere, der har vundet et kommunalt udbud, mens udbydere i den statslige taxametermodel på Undervisningsministeriets område på de fleste områder er statslige selvejende institutioner, der er udbudsgodkendt af staten til at udbyde de forskellige uddannelser. På visse områder, fx FVU og ordblindeundervisning, kan institutioner med udbudsret indgå driftsoverenskomster med andre offentlige og private aktører om varetagelse af uddannelsesopgaven, men det er fortsat den selvejende institution med udbudsgodkendelsen, der har ansvaret over for staten og derfor selv skal forestå tilsynet med sine driftsoverenskomstparter.

Tilsyn

Tilsynet med uddannelsesudbydere i modultakstmodellen ligger i dag hos kommunerne, mens det i den statslige taxameterstyringsmodel på Undervisningsministeriets område altså primært ligger hos staten.

Optagelse/visitation

I modultakstmodellen i dag sker der en henvisning af målgruppen for danskuddannelserne i kommunerne.

Som udgangspunkt søger eleverne - de uddannelsessøgende og beskæftigede - i den statslige taxametermodel på Undervisningsministeriets område, selv om optagelse på en uddannelsesinstitution. Visse uddannelses tilbud kræver visitering (målgruppevurdering). Det gælder bl.a. ordblindeundervisning for voksne samt optagelse på en produktionsskole. Optagelse på en produktionsskole med statstilskud forudsætter, at Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) har vurderet, at den unge er omfattet af målgruppen.

Finansiering ift. målgrupper

I modultakstmodellen finansierer staten danskundervisningen.

I den statslige taxameterstyringsmodel på Undervisningsministeriets område finansierer staten aktiviteten for uddannelsessøgende og beskæftigede, mens kommunerne finansierer kommunalt henviste personer/ledige i henhold til betalingsloven, dvs. personer, der henvises fra jobcentret eller en anden kommunal forvaltning, fx kontanthjælpsmodtagere, visiterede til fleksjob og forsikrede ledige. Undtaget herfra er personer med uddannelsespålæg, som overgår til ordinær aktivitet, som staten finansierer, og ordblindeundervisning for voksne, hvor staten har det fulde fi-

nansieringsansvar. Unge med et uddannelsespålæg optages på lige fod med andre uddannelsessøgende og skal opfylde adgangskrav mv. på de pågældende uddannelser. Derudover finansierer kommunerne aktiviteten for unge under 18 år på AVU, da det er en kommunal opgave at sørge for undervisning af børn og unge til de fylder 18 år og indtil folkeskolens afsluttende niveau. Derudover bidrager kommunerne til finansieringen af produktionsskolerne, jf. boks 1 afsnit 7.3.

Takstfastsættelse

En anden forskel er, at takstfastsættelsen i den nuværende modultakstmodel sker decentralt. Hvis det ikke er kommunen selv, der står for danskuddannelsesopgaven, sker takstfastsættelsen mellem kommunen og den pågældende udbyder som en del af udbudsgodkendelsen. I den statslige taxameterstyring på Undervisningsministeriets områder taksterne centralt fastsatte på de årlige finanslove.

Regulering

I modultakstmodellen i dag er det ikke centralt reguleret, hvad modultaksten dækker, herunder er der ikke fastsat en varighed for et modul. Der er heller ikke formelle regler om, hvad en driftsaftale med en udbyder skal indeholde.

I den statslige taxameterstyring på Undervisningsministeriets område er der en forholdsvist detaljeret regulering af uddannelsernes/fagenes varighed, som er direkte knyttet til en tilskudsudbetaling via taksterne. Der ydes således tilskud efter takster pr. aktivitetsenhed, typisk årselever, der kan opgøres i timer, antal uger mv. Hertil kommer en række yderligere taxametre, fx grundtilskud og særlige takster. Alle taxametre er fastsat centralt fra statslig side.

Sikring af kvalitet

For begge styringsmodeller understøttes kvaliteten i uddannelserne gennem det sikkerhedsnet, der er spændt ud under uddannelserne i form af krav i lovgivningen mv. til indhold og mål samt gennem det førte tilsyn med uddannelserne.

I modultakstmodellen i dag indgår kvaliteten i uddannelserne i forhandlingen mellem udbyder og kommunen. Kommunen har mulighed for at stille krav til kvaliteten i uddannelserne i udbudsmaterialet, og udbydere har mulighed for, i deres tilbud, at formulere, hvad de kan tilbyde. Det er konkurrencen mellem udbyderne, der giver kommunerne mulighed for at få mest mulig kvalitet for færrest mulige penge. Det er væsentligt i modultakstmodellen i dag, at omkostningerne og kompleksiteten ved gennemførelse af udbud ikke bliver så høje, at der reelt kun er få store udbydere tilbage, der kan byde ind på opgaven. En risiko ved den nuværende modultakstmodel er, at kommunerne kan vælge at vægte prisen meget højt i udbuddet, hvilket kan mindske kvaliteten i uddannelserne.

Det er kommunerne selv, der bærer konsekvensen ved et forringet danskuddannelsesstilbud. For det første betyder det, at sandsynligheden for, at de kan hjemtage resultattilskud reduceres. For det andet er der en risiko for, at et ringe danskundervisningstilbud betyder, at kursisten er længere tid om at komme i arbejde eller uddannelse og dermed belastes den kommunale økonomi pga. udgifterne til forsørgelse mv.

Styringen på det statslige taxameterområde på Undervisningsministeriets område tager afsæt i, at sikre fagligt bæredygtige uddannelsesmiljøer med høj kvalitet in-

den for et geografisk område, der kan dække efterspørgslen. På det statslige, selvejende område er der også en forholdsvis – men fra område til område – detaljeret regulering af uddannelsernes indhold og gennemførelse. De selvejende institutioner har dog selv ansvaret for den konkrete tilrettelæggelse af undervisningen. Institutionerne har også et selvstændigt ansvar for vedvarende at udvikle undervisningen og sikre høj kvalitet.

Tidshorisont

Tabel 1

Oversigt over den nuværende og statslige styringsmodel

Nuværende styring	Styringsmodel på Undervisningsministeriets område *
Delt statsligt og kommunalt finansieringsansvar, dog kompenserer staten kommunernes udgifter set under ét	Statsligt finansieringsansvar (uddannelsessøgende/beskæftigede)
Private/kommunale udbydere	Statsligt selvejende institutioner
Kommunerne fører tilsyn	Staten fører tilsyn
Kommunerne henviser	Elever søger selv optagelse
Konkurrence på pris og kvalitet	Sikring af fagligt bæredygtige uddannelsesmiljøer med høj kvalitet inden for et geografisk område, der kan dække efterspørgslen.
Takstfastsættelse decentralt	Takstfastsættelse centralt
Pris presses ned mod omkostningsniveau, hvis konkurrencen er stor, og prisen presses op, hvis konkurrencen er lav.	Faste takster
Kvalitet sikres i <ul style="list-style-type: none"> - Lovgivning og tilsyn - Kommunens godkendelse af udbydere - Udbuddet/kontrakten - Risiko for at udbyder ikke vinder næste udbud hvis ikke god kvalitet 	Kvalitet sikres i <ul style="list-style-type: none"> - Lovgivning og tilsyn - Statens godkendelse af udbyder - Pengene følger eleverne - Dialog med udbyderne, fx gennem vejledninger, møder mv. - Revision
Faste økonomiske rammer for flere år ad gangen	Faste økonomiske rammer for 1 år ad gangen
Åben konkurrence gennem åbne udbud for både offentlige og private aktører. Risiko for lav konkurrence hvis udbud er så omkostningsfyldt, at der kun er store udbydere tilbage.	Udbudsgodkendelsen fastlægges gennem ansøgninger af staten for en given periode. Private aktører og andre offentlige institutioner kan på visse områder opnå adgang til udbud fx gennem driftsoverenskomster.

* Modellen angiver de mest udbredte elementer. Der forekommer således variationer fra uddannelsesområde til uddannelsesområde.

Den faktiske styring med selveje, udbudsgodkendelser og taxameterstyring på det statslige, selvejende område giver forholdsvis stor sikkerhed omkring økonomien over en længere tidshorisont, under forudsætning af, at de politiske takster ikke ændres væsentligt, og såfremt aktiviteten er konstant eller stigende.

Modultakstmodellen med variable takster kan også give vished for priserne over en længere tidshorisont alt efter hvor ofte der gennemføres nye udbudsrunder.

Se tabel 1 for en opsummering af karakteristika ved de to styringsmodeller.

Kapitel 6. Analyse ud fra to kvalitetsindikatorer

I denne sammenligning af økonomiske styringsmodeller på danskuddannelsesområdet ses der på, om der er indikationer for, at kvaliteten i danskundervisningen generelt er blevet bedre eller dårligere efter afskaffelsen af vejledende takster, der fandt sted i 2010. På samme måde ses der på, om der har været en mere eller mindre ensartet kvalitet i perioden efter afskaffelsen af de vejledende takster på finansloven.

I dette kapitel gennemføres sammenligningen med udgangspunkt i to indikatorer for kvalitet, der beskrives nærmere nedenfor.

6.1 Kvalitet i uddannelserne

Kvaliteten i danskundervisning skal ses i forhold til formålet med danskuddannelse, som er defineret i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

I og med målsætningen for danskuddannelse er meget bredt defineret, er det svært at udforme en enkelt indikator, der opfanger de forskellige aspekter af kvaliteten i danskundervisningen.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen under Undervisningsministeriet har igangsat en undersøgelse af, hvorvidt der kan identificeres kvalitetsindikatorer, der kan anvendes af kommuner og sprogcentre til vurdering af undervisningens resultater og virkninger. Arbejdet hermed forventes afsluttet i februar 2015.

I mangel på allerede udpegede kvalitetsindikatorer fra Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen opstilles nedenfor to objektivt målbare indikatorer for kvaliteten:

1. Beståelsesprocenten ved eksamen
2. Den gennemsnitlige eksamenskarakter

Det bemærkes, jf. ovenfor, at de to indikatorer ikke kan indfange den fulde bredde, der er i danskuddannelsernes formål. Ændringer i indikatorerne vil således alene kunne tolkes som en indikation af, om det går værre eller bedre med henholdsvis beståelsesgraden og karaktergennemsnittet – men ikke, om danskundervisningen nødvendigvis er blevet værre eller bedre med afskaffelsen af de vejledende takster.

Det bemærkes videre, at en mere præcis analyse ville have krævet, at taksterne størrelse var inddraget i analysen. Lavere takster kan betyde færre lektioner til de enkelte kursister og flere kursister i de enkelte klasser. Det interessante i relation til prøveresultater er, om lavere takster medfører lavere gennemførselsprocent og lavere karaktergennemsnit og omvendt. Dette skal desuden ses i relation til det samlede lektionsforbrug for den enkelte kursist, inden der aflægges prøve. Betyder la-

vere takster, at der skal benyttes længere tid (= flere måneder), inden en prøve kan bestås eller omvendt?

Det bemærkes endelig, at det ikke har været muligt at tage højde for samtlige forhold, der kan tænkes at have en betydning for, om der er sket ændringer i de to kvalitetsindikatorer efter afskaffelsen af de vejledende modultakster. Som eksempel på forhold af betydning kan nævnes lærernes uddannelse, uddannelsesstedernes størrelse og andelen af kursister, der også lærer sprog uden for undervisningslokalet.

6.2 Sammenligning af kvalitetsindikatorer

Da der ikke tidligere har været anvendt en taxameterstyring med faste takster på danskuddannelsesområdet, kan der ikke laves en direkte sammenligning af kvaliteten under en taxameterstyring med faste takster og en styring med variable takster. Sammenligningen af kvalitetsindikatorerne i perioden før og efter afskaffelsen af de vejledende modultakster kan således blot give en indikation af, om den friere prisfastsættelse (dvs. ingen vejledende takster) har haft betydning for kvaliteten under de ordinære danskuddannelser. Hypotesen er, at en forværring i de to indikatorer kan tolkes som et tegn på, at den friere prisfastsættelse har påvirket kvaliteten i en negativ retning.

Parterne har oplyst, at de oplever, at der siden den friere prisfastsættelse har været et større pres på priserne end førhen, og at dette har haft en betydning for kvaliteten. I analysen undersøges det som nævnt, om der er sket ændringer i kvalitetsindikatorerne i perioden før og efter afskaffelsen af vejledende modultakster. Sammenligningen kan dog ikke be- eller afkræfte, om der er en direkte sammenhæng mellem pris og kvalitet i danskundervisningen. Det skyldes, at det inden for den tidsmæssige ramme ikke har været muligt at fremskaffe data over de enkelte modultakster, som hver kommune har indgået aftale om.

I analysen indgår målinger foretaget i 2009 og 2013. 2009 er det sidste hele år, hvor der var vejledende modultakster, mens 2013 er det seneste hele år uden vejledende modultakster. Man skal dog være opmærksom på, at der i 2013 fortsat vil være enkelte driftsaftaler, som blev indgået før lovens ikrafttræden 1. juli 2010, og som derfor har taget udgangspunkt i de gamle vejledende modultakster, der fortsat var i brug.⁶

Ligeledes skal man være opmærksom på, at særlige forhold kan gøre sig gældende i lige præcis 2009 og 2013. Karakterniveauet i 2013 kan fx være påvirket af de nye regler om permanent opholdstilladelse og indfødsret og visitationskonsekvenserne heraf. Med de nye regler giver en prøve i Danskuddannelse 1 således mulighed for at søge permanent opholdstilladelse; før var det tilfældet ved en prøve i Danskuddannelse 2. Prøve i Danskuddannelse 2 giver desuden ret til at søge indfødsret; før var det en prøve i Danskuddannelse 3.

⁶ De vejledende modultakster blev afskaffet 1. juli 2010 via Lov om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (L 64, 2009/2010). Lovændringen trådte i kraft 1. juli 2010, men driftsaftaler, der blev indgået før lovens ikrafttræden skal først være i overensstemmelse med de nye regler senest inden udgangen af 2014, jf. § 2 stk. 5. Der blev således i lovforslaget forudsat en vis indfasning, eftersom længden af de indgåede driftsaftaler mellem kommune og udbyder kan variere mellem et enkelt år og op mod fem år.

Fra Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens side arbejdes der dog konstant på at udvikle kvalitetssikringsprocedurer, som sikrer, at prøverne har samme niveau fra gang til gang, og at censorer og eksaminatorer bedømmer ensartet og på niveau fra gang til gang. De enkelte sprogpøvers niveauer lægger sig tæt op ad beskrivelserne i 'Den Fælles Europæiske referenceramme for Sprog' og påvirkes ikke af, at det politisk besluttes, at en given sprogpøve skal knyttes til rettigheder som permanent ophold og statsborgerskab.

Derudover har kørsler vedrørende beståelsesprocenter og karakterer i årene 2010, 2011 og 2012 vist, at også i årene 2011 og 2012 var der en højere beståelsesprocent end i 2009, og karaktergennemsnittet var også højere i 2012 end i 2009. Der er således ikke noget i data, der tyder på, at 2013 skiller sig specielt ud.

Analyseperioden dækker 2009-2013 og er således ikke omfattet af de ændringer der blev indført pr. 1. januar 2014 som følge af aftale om en midlertidig arbejdsmarkedsydelse, herunder bl.a. indførelse af arbejdsmarkedsrettet danskuddannelse som første tilbud for personer under introduktionsforløbet mv.

I tabel 1 ses et overordnet billede af forskellen i beståelsesprocenten og karaktergennemsnittet for de tre danskuddannelser i henholdsvis 2009 og 2013.

Tabel 1

Beståelsesprocent og gennemsnitskarakterer for personer, der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 1, 2 og 3

	2009		2013	
	Beståelsesprocent	Karaktergennemsnit	Beståelsesprocent	Karaktergennemsnit
Prøve i Dansk 1	83,5	6,0	85,3	6,3
Prøve i Dansk 2	76,9	5,7	84,4	6,8
Prøve i Dansk 3	77,1	6,5	86,5	7,0

Note: Antal observationer i 2009: dansk1:338, Dansk 2 1.426, dansk 3 2.300. Antal observationer 2013: dansk1:752, dansk 2 2.907, dansk 3 2.740.

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Beståelsesprocenten

Beståelsesprocenten udregnes som antal personer, der består en eksamen i forhold til antal personer, der går op til eksamen.⁷

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen tilstræber via en række kvalitetssikringsprocedurer, at prøverne har samme sværhedsgrad fra prøvetermin til prøvetermin. En beståelsesprocent kan dermed give en indikation af, om dem, der går op til eksamen, har tilegnet sig de fornødne forudsætninger for at bestå prøven.⁸

⁷ Beståelsesprocenten er udelukkende beregnet ud fra personer der er gået op til eksamen, dvs. den tager ikke udgangspunkt i, hvor mange der startede på modulet oprindeligt. Ikke fremmødte betragtes således som frafald og tælles ikke med som ikke bestået. Grunden her til er, at det kræves, at samtlige eksamener bestås for, at modulet er bestået. At personer ikke møder op kan således skyldes dårlige resultater fra tidligere prøver, hvilket ville kunne medføre en for lav beregnet beståelsesprocent.

⁸ Selvstuderende er frasorteret i analysen.

I analysen indgår både personer, der er tilknyttet et integrationsprogram eller introduktionsforløb, samt personer, der får danskundervisning som en del af henholdsvis danskuddannelsesloven, eller som del af loven om aktiv beskæftigelsesindsats.

Det fremgår af tabel 1, at beståelsesprocenten er steget for alle danskuddannelserne i perioden efter afskaffelsen af vejledende modultakster i 2010. Stigningen er markant for Prøve i Danskuddannelse 2 og 3, mens den er marginal for Prøve i Danskuddannelse 1.

For Prøve i Danskuddannelse 1 er beståelsesprocenten således steget fra 83,5 til 85,3 pct., mens den for Prøve i Danskuddannelse 2 er steget fra 76,9 til 84,4 pct. og for Prøve i Danskuddannelse 3 fra 77,1 til 86,5 pct.

I bilag 2 gennemgås beståelsesprocenterne mere grundigt i forhold til prøveform og målgrupper. Heraf fremgår det, at beståelsesprocenterne er steget for alle målgrupper med undtagelse af målgruppen på integrationsprogrammet, hvor de er uændret for Prøve i Dansk 1 og 2, men steget for Prøve i Dansk 3.

Eksamenskarakteren

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen fører kontrol med prøverne i dansk og står for eksamensopgaverne. Det opnåede karaktergennemsnittet ved prøverne kan dermed give en indikation af, hvor godt de studerende kan det stof, de bliver testet i.

Af tabel 1 fremgår det, at der er en stigende tendens for eksamenskaraktererne, og at gennemsnittet således er steget for alle tre danskuddannelser.

For Prøve i Dansk 1 er den gennemsnitlige eksamenskarakter steget fra 6,0 til 6,3, mens den for Prøve i Dansk 2 er steget mere markant fra 5,7 til 6,8. For Prøve i Dansk 3 er gennemsnittet steget fra 6,5 til 7,0.

I bilag 2 gennemgås karaktergennemsnittet mere grundigt i forhold til prøveform og målgrupper. Heraf fremgår det, at karaktergennemsnittet er øget for de fleste grupper. Under integrationsprogrammet vedrørende Prøve i Danskuddannelse 1 er karaktergennemsnittet dog uændret, mens det er faldet for personer under LAB-loven for Prøve i Danskuddannelse 3.

Forklarende forhold

Som nævnt ovenfor er der flere forhold, der kan påvirke beståelsesprocenten og eksamenskaraktererne. Kursistens uddannelsesmæssige baggrund, nationalitet, alder og oprindelig sprogstamme kan fx have en betydning. Derudover kan frafaldet undervejs i uddannelsen have en betydning. Endvidere kan det spille en rolle, hvis der ændres i visitationspraksis vedrørende indplacering på danskuddannelserne. Ved eksempelvis en lavere indplacering, kan der opnås en højere beståelsesprocent og højere eksamenskarakter. Indførelsen af opdelt modultakster i 2010 kan også påvirke indikatorerne.

Det har ikke været muligt at gennemføre en analyse, der tager højde for samtlige af sådanne forhold. Den uddannelsesmæssige baggrund er fx ikke registreret.

En evt. ændret visitationspraksis kan ikke efterprøves. Det kan dog ses i data, at andelen af kursister på Danskuddannelse 1 er steget fra 8,3 pct. i 2009 til 10,3 pct. i 2013, og andelen i Danskuddannelse 2 er steget fra ca. 33 pct. til ca. 45 pct. Nationalitetssammensætningen i de to år har dog stor betydning for det forventede antal visiteringer til de enkelte danskuddannelser. Her er det værd at nævne, at andelen af de visiterede, der kommer fra Asien og Mellemøsten, i alt således steget fra 2009 til 2013.

I bilag 3er der set nærmere på, om den ændrede sammensætning af nationalitet, der fandt sted i målgrupperne fra 2009 til 2013, har haft en betydning for resultaterne (opdelt særskilt på Prøve i Danskuddannelse 1, 2 og 3). Af bilag 3 fremgår det, at der er sket en stor ændring i nationalitetsfordelingen inden for målgrupperne. Der er især kommet mange østeuropæiske EU-borgere til under introduktionsforløbet, danskuddannelsesloven og LAB-loven. For så vidt angår disse målgrupper kan resultaterne derfor være påvirket af denne forskydning.

Nationalitetssammensætningen er ikke ændret lige så meget under integrationsprogrammet. En nærmere analyse af udviklingen i kvalitetsindikatorer er på den baggrund alene foretaget for målgrupperne på integrationsprogrammet. Derudover er det også valgt at se nærmere på integrationsprogrammet, hvor deltageren tilbydes ordinær danskuddannelse, idet det er den ordinære danskuddannelse, hvor taksterne kan ændres fra variable til faste.

Selvom der er sket en ændring i den nationale fordeling af de personer under integrationsprogrammet, der gik til eksamen, kan denne ændring ikke forklare hele forskellen på beståelsesprocenten og karaktergennemsnittet mellem 2009 og 2013.

Samlet set er der således ingen indikation for, at hverken beståelsesprocenten eller den gennemsnitlige eksamenskarakter under integrationsprogrammet er faldet med afskaffelse af vejledende takster – ej heller, når det tages højde for ændringer i målgruppens nationale sammensætning.

Variation mellem regioner

Formålet med analysen er endvidere at se på, om centralt fastsatte taxametre understøtter en mere ensartet kvalitet i danskundervisningen.

Som nævnt kan analysen af danskuddannelsesområdet, hvor perioden før afskaffelsen af de vejledende modultakster sammenlignes med perioden efter, alene pege på, om den friere prisfastsættelse har haft betydning for variationen i kvaliteten under de ordinære danskuddannelser, hvor der aldrig har været anvendt faste takster.

Idet der i den enkelte kommune, for nogle af danskprøverne, er meget få personer, der går op til eksamen, er der behov for at gruppere kommunerne i analysen af variationen i kvaliteten af danskuddannelserne. Grupperingen er foretaget på regionsniveau, idet det ikke har været muligt at gruppere kommunerne efter de priser, som kommunerne har betalt for deres uddannelser. Det skyldes, at der ikke eksisterer registerdata om priserne i de enkelte aftaler mellem kommunerne og udbyderne.

Af tabel 2 fremgår variation for karakterer og beståelsesprocenter over de fem regioner. Her ses det, at variationen i beståelsesprocenten er faldet markant for alle

danskniveauerne. For Prøve i Danskuddannelse 1 varierede beståelsesprocenten i 2009 fra 73,1 til 92,8 pct. I 2013 var variationen på 83,3 til 87,9 pct. Tendensen er den samme for Prøve i Danskuddannelse 2, hvor beståelsesprocenten i 2009 varierede fra 69,4 til 82,8 pct. I 2013 varierede den blot fra 78,8 til 86,6 pct. For Prøve i Danskuddannelse 3 varierede beståelsesprocenten fra 61,8 til 80,8 pct. i 2009, mens den i 2013 varierede fra 78 til 89,8 pct.

Billedet er det samme hvad angår karaktererne, hvor variationen også er blevet mindre. For Prøve i Danskuddannelse 1 er variationen faldet fra 5,2-6,8 i 2009 til 5,9-6,6 i 2013. For prøve i Danskuddannelse 2 ses samme tendens. Gennemsnitskaraktererne er således faldet fra 5,0-6,3 i 2009 til 6,3-7,0 i 2013. Variationen er dog omtrent uændret for Prøve i Danskuddannelse 3.

Der danner sig således et billede af, at variationen er blevet mindre for Prøve i Danskuddannelse 1 og 2, mens billedet er noget mere uklart for Prøve i Danskuddannelse 3. På det foreliggende grundlag er der derfor ikke noget der tyder på, at forskellen mellem uddannelsesstedernes kvalitet er vokset i perioden fra 2009 til 2013. Regionsfordelingen analyseres nærmere for de enkelte eksamenstyper i bilag 4.

Tabel 2

Beståelsesprocent og gennemsnitskaraktererne for personer, der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 1, Dansk 2 og Dansk 3, fordelt på regioner

	2009					
	Prøve i Dansk 1		Prøve i Dansk 2		Prøve i Dansk 3	
	Beståelsesprocent	Karakter gennemsnit	Beståelsesprocent	Karakter gennemsnit	Beståelsesgrad	Karakter gennemsnit
København	84,7	6,0	75,1	5,5	80,8	6,7
Sjælland	76,7	5,5	74,6	5,4	61,8	5,5
Syddanmark	81,7	5,9	79,9	5,9	77,3	6,5
Nordjylland	73,1	5,2	69,4	5,0	68,0	5,7
Midtjylland	92,8	6,8	82,8	6,3	80,7	6,7
2013						
København	87,9	6,6	86,6	6,9	89,8	7,3
Sælland	82,4	5,9	79,3	6,5	78,0	5,9
Syddanmark	83,3	6,2	83,6	7,0	84,8	7,2
Nordjylland	84,8	6,1	78,8	6,3	83,0	6,7
Midtjylland	84,7	6,3	85,1	6,7	82,3	6,7

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Konklusion

Der kan således umiddelbart konstateres en forbedring af prøveresultaterne, ligesom der ikke kan konstateres nogen større regional variation heri, når perioden med de vejledende takster sammenlignes med perioden uden vejledende takster.

Man kan dog ikke drage håndfaste konklusioner om sammenhængen mellem finansieringsformer og niveauet for/variationen i kvaliteten på baggrund af analysen.

Resultaterne omhandler for det første kun prøveaspektet – og ikke andre aspekter af kvaliteten i danskuddannelserne. Beståelsesprocenten og den gennemsnitlige eksamenskarakter er imidlertid det bedste umiddelbare mål for kvaliteten af danskuddannelserne. Det bemærkes, at Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen er ved at identificere eventuelle yderligere kvalitetsindikatorer, som kommuner og sprogcentre kan anvende til vurderingen af undervisningen resultater og virkninger.

Endvidere har det inden for de givne rammer ikke været muligt at koble takststørrelsen til den enkelte danskuddannelse.

Endelig har det heller ikke været muligt at tage højde for alle de forhold, der kan tænkes at have en betydning for, om der er sket ændringer i prøveresultaterne efter afskaffelsen af vejledende modultakster.

Kapitel 7. Diskussion af mulige ændringer i økonomistyringsmodellen på danskuddannelsesområdet

Indledningsvist bemærkes, at i den nuværende økonomistyringsmodel på danskuddannelsesområdet er kommunerne forpligtet til at udbyde danskuddannelserne efter danskuddannelsesloven, men har stadig mulighed for selv at vægte, hvordan danskuddannelserne skal hænge sammen med fx virksomhedsrettede tilbud. Kommunerne kan eksempelvis vælge at indgå aftaler med udbydere, der kombinerer danskuddannelsen med virksomhedsrettede tilbud, hvilket også har vist sig at have stor effekt på integrationen af nytilkomne udlændinge.⁹

For nytilkomne udlændinge, der også modtager kontanthjælp efter integrationsprogrammet, har kommunerne inden for den nuværende økonomiske styringsmodel et incitament til at vælge den kombination og vægtning i integrationsprogrammet, der bedst muligt sikrer, at den enkelte udlænding integreres og overgår til beskæftigelse eller uddannelse. Kommunen har dermed en interesse i at investere i danskuddannelse, der bringer de ledige tættere på arbejdsmarkedet. Inden for den nuværende økonomistyringsmodel er der således incitamenter til at investere i området i kommunerne.

Nedenfor er gennemgået to alternative økonomistyringsmodeller med faste takster.

7.1 Økonomistyringsmodeller med faste takster

En taxameterstyringsmodel med faste takster af danskuddannelsesområdet kan indrettes på flere måder.

Nedenfor præsenteres en række overvejelser vedrørende omlægning til en anden styringsmodel med faste takster.

Den nuværende model med variable takster sammenholdes således med 1), en model med mindre justeringer (en mellemmodel) og 2) en egentlig omlægning af den nuværende styringsmodel til den styringsmodel, der gør sig gældende på Undervisningsministeriets område med centralt fastsatte takster og selveje.

I denne sammenhæng udgør den statslige taxametermodel i kombination med selveje, som gør sig gældende på Undervisningsministeriets område, et 'yderpunkt'. Mellem-modellen er en tænkt model, der ligger inden for spektret mellem den nuværende styringsmodel og styringsmodellen på Undervisningsministeriets område. Inden for dette spektrum kan der i princippet tænkes mange varianter af styrings-

⁹ Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere", KORA 2013.

modeller med faste takster, herunder med forskellige udbudsmodeller og ejerformer.

De modeller, der sammenlignes, skal således opfattes som scenarier, der kan danne grundlag for eventuelle drøftelser og undersøgelser af konsekvenserne ved at justere eller helt omlægge den nuværende styringsmodel på danskuddannelsesområdet.

Tabel 2

Mulige modeller for danskuddannelsesområdet

	Nuværende styring	Mellemmodel	Selveje med fuld Taxameterstyring
Prisfastsættelsen	Variabel pris	Faste takster	Faste takster
Finansieringsansvar	Statsligt/Kommunal	Statsligt/Kommunal	Statslig
Uddannelsesudbydere	Kommunale Private	Kommunale Private	Statsligt selvejende institutioner (eventuelt andre offentlige eller private via udlisitering eller driftsoverenskomst)
Hvordan styres de statslige udgifter?	Kommunale rådighedsbeløb - fastsat pba. aktivitet i helårspersoner	Taxameterets størrelse, evt. med forskellige takster for Undervisnings-Bygninger-Fællesudgifter. Budgetlofter	Taxameterets størrelse med forskellige takster for Undervisnings-Bygninger-Fællesudgifter. Budgetlofter
Hvordan betales udbyderen?	Driftsaftale: Enhedsbeløb som dækker de samlede udgifter til undervisning, bygninger og administration og ledelse	Aktivitetsafhængigt tilskud, udbetalt på baggrund af aktivitet via kommuner	Aktivitetsafhængigt tilskud, udbetalt på baggrund af aktivitet direkte til institutionen
Udbudsstyring	Driftsaftale med kommune	Driftsaftaler med kommuner	Statslig godkendelse
Hvordan afregnes?	Modultakster vedr. ordinær dansk	Takster pr. tidsenhed, eventuelt tidsforskudt	Takster pr. årselev, eventuelt tidsforskudt
Hvem fører tilsyn?	Kommunen, der har driftsaftalen	Kommunen, der har driftsaftalen	Staten

Mellemmodel med taxameterstyring og private udbydere

I en mellemmodel fastholdes den grundlæggende struktur, som findes på området i dag. Kommunerne vil fortsat have ansvaret for danskundervisningen af voksne udlændinge og kan enten selv oprette og drive et kommunalt sprogcenter eller indgå en aftale med et privat sprogcenter eller en uddannelsesinstitution godkendt af det offentlige om at udføre opgaven.

Prisfastsættelsen

Taksternes størrelse fastsættes centralt på de årlige finanslove og vil være ens for alle udbydere i hele landet.

Finansieringsansvaret

Kommunerne skal fortsat afregne danskuddannelse med udgangspunkt i centralt fastsatte takster og kompenseres herfor gennem refusion og bloktilskud af staten.

Udbud

Kommunerne vil fortsat sende danskuddannelsesopgaven i udbud og vil fortsat kunne stille krav til kvalitet og resultater i udbudsmaterialet, og kvaliteten vil fortsat være et konkurrenceparameter, når der skal vælges udbyder på området.

Afregning med udbyderne

Udbyderne har to indtægtskilder til finansiering af deres udbudte danskuddannelsesaktiviteter:

- Kommunale tilskud i form af centralt fastsatte taxametre pr. aktivitetsenhed
- Egne indtægter fra indtægtsdækket virksomhed og betaling for aktiverede mv.

I en mellemmodel vil kommunerne fortsat skulle afregne med udbyderne med udgangspunkt i takster pr. aktivitetsenhed (fx moduler) i danskuddannelserne, herunder eventuelt tillægstakster. Dertil kommer, at udbyderne fortsat kan udbyde tillægsydelser som indtægtsdækket virksomhed, som ikke er omfattet af modultaksterne.

Aktivitetsenhed

I udgangspunktet vil taksterne skulle opgøres pr. tidsenhed fx pr. årselev. Der vil dog kunne indføres en færdiggørelsestakst for hvert modul, så hensigten med en start- og en sluttakst fra modultaksterne i dag kan videreføres.

Tilsyn

Den enkelte kommunalbestyrelse vil i en mellemmodel fortsat have ansvaret for, at danskuddannelserne gennemføres efter reglerne i danskuddannelsesloven.

Et eksempel, der kan perspektivere en mellemmodel, er produktionsskolerne, hvor betalingen i dag sker efter faste taxametre fastsat på finansloven, men hvoraf en del af finansieringen blandt andet sker med et kommunalt bidrag og et kommunalt grundtilskud. Produktionsskolerne er dog selvejende institutioner godkendt af kommunen.

Boks 1. Eksempel på en mellemmodel: Produktionsskolerne

Produktionsskoler

Produktionsskoler er selvejende institutioner med vedtægter, der godkendes af den kommunalbestyrelse, der helt eller delvis yder grundtilskud til skolen.

Produktionsskolerne finansieres hovedsageligt af statslige aktivitetsafhængige taxametertilskud. Produktionsskolerne modtager derudover et kommunalt grundtilskud af den kommune, der har godkendt skolen. Kommunerne finansierer endvidere en væsentlig andel af de statslige taxameterudgifter via et kommunalt bidrag til staten pr. årselev.

Ud over aktivitetsafhængige tilskud ydes der også ikke-aktivitetsafhængige tilskud i form af faste grundtilskud/institutionstilskud og varierende tilskud til kvalitetsudvikling mv. Derudover kan produktionsskolerne have indtægter fra værkstedsaktiviteter, frivillige supplerende bidrag fra kommunerne, indtægtsdækket virksomhed samt forløb omfattet af betalingsloven.

Staten udbetaler taxametertilskud for aktiviteten, mens elevernes hjemstedskommuner betaler kommunale bidrag til staten, baseret på det foregående finansårs aktivitet. Dvs. den enkelte kommune betaler bidrag for den faktiske gennemførte aktivitet.

I produktionsskolemodellen indgår også, som en betingelse for statslige taxametertilskud, at en eller flere kommunalbestyrelser yder grundtilskud med et samlet beløb pr. skole.

Selveje med fuld taxameterstyring

Den statslige taxametermodel på Undervisningsministeriets område blev beskrevet i kapitel 5. En eventuel omlægning hertil af den nuværende modultakstmodel er beskrevet nedenfor.

Udbyderne

Udbudsgodkendelse tilgår statslige selvejende institutioner, og den åbne konkurrence mellem private og offentlige aktører ophører helt eller delvist. Det indebærer, at de private udbydere, som vi kender dem i dag, ikke i udgangspunktet har udbudsgodkendelse, men eventuelt kan tildeles driftsoverenskomst, som det kendes fra FVU og ordblindeundervisning på VUC-området. Der kan dog konstrueres en model, hvor private udbydere kan opnå udbudsgodkendelse. Udbyderne er som udgangspunkt statsligt selvejende institutioner, og der skal ske en omlægning til statsligt selveje af fx kommunale institutioner. Dette vil være en gennemgribende grundlæggende institutionel forandring, idet danskuddannelserne i mange år i vid udstrækning har været varetaget af private udbydere og underlagt kommunalt ansvar.

Fastsættelse af taksterne

Afregningen vil ske efter taxametre, der bliver bestemt på finansloven hvert år.

Økonomisk ansvar

Det vil ikke længere være kommunerne, der betaler for danskundervisningen med refusion og bloktilskud fra staten, men i stedet vil undervisningen som udgangspunkt være direkte statslig finansieret.

Udbud

Prisen vil ikke være et parameter i processen for at opnå udbudsgodkendelse.

Tilsyn

Det vil primært være staten, der fører tilsyn med de statsligt godkendte selvejede institutioner.

7.2 Generelle forudsætninger for taxameterstyring

Uanset om der er tale om en mellemmodel eller den fulde taxameterstyringsmodel med statsligt selveje, er der en række yderligere elementer, der vil skulle indgå i en sådan model.

Aktivitetseenhed

En omlægning til taxameterstyring af danskuddannelserne vil betyde, at udbyderne skal afregne efter centralt fastsatte takster, dvs. bindende takster fastsat på finansloven. Dette indebærer, at der skal knyttes en nærmere fastlagt aktivitetseenhed til tilskuddet.

Der findes allerede i dag en centralt fastsat takst for de arbejdsmarkedsrettede danskuddannelser, som kommunerne og udbyderne skal afregne efter, men dette gør sig ikke gældende for den ordinære danskuddannelse, hvor de nuværende moduler ikke normerer en nærmere fastlagt tidsafgrænsning. Der vil således være behov for regler, der nærmere definerer et aktivitetsmål for ordinær danskuddannelse.

På de øvrige taxameterstyrede områder på Undervisningsministeriets område opgøres aktivitetseenheden, dvs. den ressourceudløsende aktivitet, typisk som årselever, svarende til et nærmere fastlagt antal klokke timer.

Derudover er der fastlagt nærmere regler for tilskudsudbetaling, fx bag- eller forudbetaling, periodemodeller og tælleregler for den afholdte aktivitet, dvs. regler der angiver de tidspunkter, hvor der sker en opgørelse af aktiviteten, som udbetalingen af tilskuddet afhænger af. Dette vil også skulle fastlægges på danskuddannelsesområdet ved en omlægning til fuld taxameterstyring.

Taksterne

Danskuddannelserne afregnes i dag med en start- og en sluttakst, hvor sluttaksten blandt andet skal sikre progression i forløbet, og at der ikke betales for kursister, der ikke gennemfører uddannelsen. Sluttaksten er parallel til en færdiggørelsestakst i taxameterstyringsmodel, og strukturen med en start- og en sluttakst kan godt bevares i et taxametersystem. En sluttakst på 50 pct. af den samlede betaling er dog langt større end det, der normalt findes på det statslige uddannelsesområde.

Ved en eventuel overgang til taxameterstyring af danskuddannelserne skal der tages en række definatoriske afgrænsninger af, hvad der skal indeholdes i de enkelte taxametre så som i undervisningstaxameter, bygningstaxameter og fællesudgiftstaxameter.

Afskaffelse af rådighedslofterne

Kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsrettet dansk er ikke omfattet af et rådighedsbeløb, og det kan overvejes, om udgifterne til ordinær dansk heller ikke skal være omfattet af et rådighedsbeløb, hvis der indføres centralt fastsatte taxametre.

Udgiftsneutral

Det må forudsættes, at en eventuel omlægning skal være udgiftsneutral for staten samlet set. I dag varierer taksterne fra kommune til kommune, og en omlægning til taxameterstyring forudsætter, at dette erstattes af centralt fastsatte takster. Der skal således findes en model for den konkrete omlægning med afsæt i det aktuelle aktivitets- og udgiftsniveau for fastlæggelse af taxametrene størrelse og baseret på en anden opgørelsesmetode (fra modultakster til årselever). Et godt udgangspunkt for fastlæggelse af taksternes størrelse vil være at se på de nuværende modulprisers gennemsnitlige niveau, der er aftalt mellem kommunerne og udbyderne under hensyntagen til de effektiviseringskrav, der er lagt ind i aftalen om midlertidig arbejdsmarkedsydelse.

Effektiviseringskravene i aftalen om midlertidig arbejdsmarkedsydelse er blandt andet udmøntet som en sænkelse af kommunernes rådighedsbeløb på baggrund af erfaringer fra kommunerne, der viser, at kommunerne kan forhandle bedre og billigere aftaler med udbyderne af danskuddannelse, herunder sprogcentre. Denne effektivisering vil skulle afspejle sig i fastsættelsen af taxametrene på området.

Fastsættelsen af taksterne ville derudover skulle afspejle de politiske prioriteringer, hvorfor den samlede ramme til danskuddannelse kunne være lavere, lig eller højere end de nuværende samlede udgifter til området. Afhængig af konkret udformning af den ændrede styring af udgifterne til danskuddannelse, i en model med faste takster, ville de udgiftsmæssige konsekvenser for den enkelte kommune også variere i forhold til i dag - for nogle kommuner under og for andre kommuner over niveauet i dag.

7.3 Hensigtsmæssigheden af at indføre en model med faste taxametre på danskuddannelsesområdet

Variable takster giver fleksibilitet

Integrationsopgaven er en kommunalt forankret opgave, og kommunerne har i dag ansvar for at tilbyde danskuddannelse til den samlede gruppe af nytilkomne udlændinge, både ledige og beskæftigede. Der optages ikke udlændinge direkte på danskuddannelserne uden henvisning fra kommunen. Danskuddannelserne adskiller sig således fra det øvrige uddannelsesområde ved, at kommunerne har ansvar for det samlede udbud.

Der kan være store lokale forskelle på, hvor stor en kursistgruppe kommunen skal tilbyde uddannelse og sammensætningen af kursistgruppen, fx i forhold til nationalitet, uddannelsesniveau og sproglige forudsætninger. Den lokale udbudsmodel med variable takster sikrer, at der kan tages højde for størrelsen og sammensætningen af kursistgruppen, når kommunen sender opgaven i udbud og lokale sprogcentre byder på opgaven. Forskelle i kursistsammensætningen og muligheden for stor-driftsfordele kan have indflydelse på den pris, som kommunen kan forhandle.

Faste takster

En konsekvens af centralt fastsatte takster vil være, at der vil være en mindre grad af fleksibilitet i forhold til at tilpasse priserne, når der skal tages højde for lokale forhold i aftalerne om udbud af danskuddannelse. Det kan være forskel på, hvilken kvalitet i undervisningen der kan tilbydes en stor gruppe kursister med gode forud-

sætninger i forhold til en lille gruppe kursister med dårlige forudsætninger inden for den samme økonomiske ramme.

Eftersom kursistgruppens størrelse og sammensætning varierer fra kommune til kommune, vil centralt fastsatte takster kunne give uens vilkår for kommunerne. Kommuner med et relativt lille kursistgrundlag, som måske ovenikøbet hovedsageligt består af flygtninge og et svagt arbejdsmarked, vil få ringere vilkår end en udbyder fx i et af vækstområderne, hvor en betydelig del af kursistgruppen består af internationale studerende og højtuddannet udenlandsk arbejdskraft. Dette vil delvist kunne håndteres med differentierede takster efter målgruppe, men det vil med centralt fastsatte takster være vanskeligt at tage højde for alle forskelle.

Omvendt kan det ses som en fordel, at centralt fastsatte giver ens takster for alle udbydere i hele landet.

Den institutionelle struktur

Der har været en lang tradition på danskuddannelsesområdet for private udbydere. En fordel ved den nuværende model med variable takster og mellemmodellen er, at den bevarer hele strukturen i dag og ikke laver grundlæggende om på området. Det vil sige, at der fortsat er private uddannelsesudbydere, og dermed er der gode muligheder for at videreføre de kompetencer, der i dag er opbygget i sprogcentre. Der er også fortsat en økonomisk ansvarsfordeling, hvor kommunerne afregner med udbyderne og får statsrefusion for en del af udgifterne samt bloktilskud.

En konsekvens ved at overgå til den fulde statslige taxametermodel ville være, at der skal ske en større institutionel omstrukturering med omlægning til statsligt selveje – ved fx at fastlægge udbudsretten hos eksisterende selvejende institutioner, omlægge kommunale sprogcentre til selvejende institutioner, og eventuelt ved at give mulighed for at selvejende institutioner kan indgå driftsoverenskomst med private udbydere.

Der er risiko for, at den erfaring og de kompetencer, der er opbygget i de private sprogcentre, kan gå tabt ved en sådan omlægning.

Kommunerne betaler uden at have indflydelse på prisen

En konsekvens af en mellemmodel vil være, at kommunerne forpligtes til at købe danskuddannelsesforløb til en centralt fastsat pris uden at have indflydelse på prisen eller omfanget af målgruppen, da udlændingene har ret til danskuddannelse efter danskuddannelsesloven. Derved er rationalet for et kommunalt medfinansieringsansvar langt mindre.

Kommunerne medfinansierer i dag den aktive beskæftigelsesrettede indsats, og de har mulighed for at iværksætte tilbud på baggrund af en konkret vurdering af, om tilbuddet virker i den konkrete situation, dvs. om tilbuddet bringer den ledige tættere på arbejdsmarkedet. Kommunerne har på danskuddannelsesområdet ikke indflydelse på, om tilbuddet skal iværksættes eller ej, men er alene forpligtet til at købe det til en centralt fastsat pris.

Mellemmodellen har lighedspunkter med kommunernes køb af ordinær uddannelse til ledige, hvor kommunen betaler den takst, der er fastsat i finansloven for den pågældende uddannelse, i det pågældende år, jf. betalingsloven § 2.

I den statslige taxametermodel på Undervisningsministeriets område har staten som udgangspunkt finansieringsansvaret. Ved variable lokalt fastsatte takster, er der en sammenhæng mellem, at kommunen er med til at betale for tilbuddet og har ansvaret for målgruppen, herunder i forhold til deres forsørgelse, indtil selvforsørgelse opnås.

Sikkerhed omkring økonomien

I den statslige taxametermodel giver den faktiske styring med selveje, udbudsgodkendelser og taxameterstyring en forholdsvis stor sikkerhed omkring økonomien over en længere tidshorisont under forudsætning af, at det ikke politisk besluttes at ændre taxametrene væsentligt eller gennemføre andre politiske prioriterede ændringer, og såfremt aktiviteten er konstant eller stigende.

I økonomistyringsmodellen i dag er taksten kendt i en periode indtil driftsaftalerne sendes i udbud igen.

Kvalitetssikring

I den statslige taxameterstyringsmodel på Undervisningsministeriets område sker den indholdsmæssige og økonomiske kvalitetssikring fra centralt hold i forhold til de institutioner, der er udbudsgodkendte. I økonomistyringsmodellen i dag sker kvalitetssikringen blandt andet gennem kommunernes udbud af uddannelsesopgaven og konkurrencen om at levere den bedste kvalitet til prisen mellem de forskellige udbydere.

Bilag 2 Beståelsesprocenter og gennemsnitkarakterer fordelt på prøvetype og målgruppe

Det fremgår af tabel 1, at ud af de personer under integrationsprogrammet, som gik op til mundtlig kommunikation under Prøve i Dansk 1 i 2009, bestod ca. 97 pct. I 2013 er andelen, der bestod, på samme niveau. For læseforståelse er tendensen den samme, hvor beståelsesprocenten er ca. 86 pct. i henholdsvis 2009 og 2013 under integrationsprogrammet.

Det ses endvidere, at der har været en højere beståelsesprocent i 2013 end i 2009 for personer i introduktionsforløbet og personer under LAB-loven vedrørende læseforståelse, mens at den for mundtlig kommunikation er uændret. For personer under danskuddannelsesloven har der været en lavere beståelsesprocent i 2013 end i 2009 for mundtlig kommunikation, mens niveauet er uændret for læseforståelse.

Tabel 1

Beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 1, pct.

	2009		2013	
	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Mundtlig kom.	Læse forståelse
Integrationsprogrammet	96,7	86,0	96,4	86,5
Introduktionsforløbet	100,0	77,4	100,0	84,8
Danskuddannelsesloven	100,0	94,1	94,6	94,8
LAB-loven	100,0	86,4	97,5	91,7

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Nedenfor fremgår beståelsesprocenterne for henholdsvis Prøve i Dansk 2 og 3 samt studieprøven, jf. figur 1 i kapitel 2 for en beskrivelse af danskuddannelserne.

Tabel 2

Beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 2, pct.

	2009			2013		
	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling
Integrationsprogrammet	98,7	79,3	91,5	98,3	76,4	92,8
Introduktionsforløbet	97,1	71,5	82,6	99,4	92,7	97,6
Danskuddannelsesloven	98,8	84,5	83,3	98,9	92,9	97,0
LAB-loven	99,2	88,4	94,6	99,2	91,6	97,5

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Af tabel 2 ses det, at der for alle målgrupper, der er gået op til Prøve i Dansk 2 (med undtagelse af personer under integrationsprogrammet), har været en højere beståelsesprocent i 2013 end i 2009. Under integrationsprogrammet er beståelsesandelen faldet en smule vedrørende prøve i læseforståelse og steget en smule for skriftlig fremstilling.

Tabel 3

Beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 3, pct.

	2009			2013		
	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling
Integrationsprogrammet	97,5	65,8	84,9	96,6	78,0	86,9
Introduktionsforløbet	93,5	53,1	81,3	99,1	95,5	96,8
Danskuddannelsesloven	100,0	63,2	73,7	97,9	93,0	94,2
LAB-loven	99,1	87,4	93,5	97,7	89,7	91,2

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Af tabel 3 fremgår det, at for alle målgrupper, der er gået op til Prøve i Dansk 3, har der været en højere beståelsesprocent i 2013 end i 2009 – dog med undtagelse af personer under henholdsvis integrationsprogrammet og LAB-loven vedrørende mundtlig kommunikation samt skriftlig fremstilling for personer under LAB-loven.

Tabel 4

Beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Studieprøven, pct.

	2009				2013			
	Lytteforståelse	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling	Lytteforståelse	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling
Integrationsprogrammet	96,3	70,7	54,8	78,9	100,0	90,6	63,6	81,3
Introduktionsforløbet	-	-	-	-	98,4	100,0	91,8	95,8
Danskuddannelsesloven	-	-	-	-	100,0	96,8	80,6	93,7
LAB-loven	96,0	91,7	80,5	90,9	99,0	96,6	79,0	96,4

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Note: Resultater vedr. personer i introduktionsforløbet og under danskuddannelsesloven er ikke medtaget i 2009 da der er tale om meget få observationer for hver prøve.

Endelig ses det af tabel 4, at beståelsesprocenten er højere ved Studieprøven i 2013 end i 2009 for personer i integrationsprogrammet og under LAB-loven. Der er for få observationer under introduktionsforløbet og danskuddannelsesloven i 2009.

Samlet set viser analysen, at en større andel af de personer, der gik til prøve, bestod i 2013 end i 2009, dog med undtagelse af personer under integrationsprogrammet. For personer under integrationsprogrammet, er andelen, der bestod, stort set uændret for Prøve i Dansk 1 og 2, mens andelen er noget højere for Prøve i Dansk 3 i 2013 end i 2009, specielt hvad angår læseforståelse. Samlet er der tegn på en generel højere beståelsesprocent i 2013 end i 2009, undtagen for personer under integrationsprogrammet. Se dog afsnittet om forklarende variable.

Eksamenskarakter

Det fremgår af tabel 5, at karaktergennemsnittet for personer i integrationsprogrammet har været det samme i såvel 2009 som 2013 med 6,2 i mundtlig kommunikation og 5,8 i læseforståelse. For de øvrige målgrupper fremgår det af tabel 6, at der for alle grupper er givet højere karakter i læseforståelse i 2013 end i 2009, mens der ikke er et entydigt billede for mundtlig kommunikation.

Tabel 5

Gennemsnitlig eksamenskarakter for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 1

	2009		2013	
	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Mundtlig kom.	Læse forståelse
Integrationsprogrammet	6,2	5,8	6,2	5,8
Introduktionsforløbet	6,7	4,9	7,2	6,1
Danskuddannelsesloven	7,3	7,1	6,9	8,0
LAB-loven	6,8	5,3	6,8	6,9

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Nedenfor fremgår af tabel 6 den gennemsnitlige eksamenskarakter for henholdsvis Prøve i Dansk 2 og 3 samt Studieprøven.

Tabel 6

Gennemsnitlig eksamenskarakter for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 2

	2009			2013		
	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling
Integrationsprogrammet	6,3	5,3	4,6	7,0	5,1	5,5
Introduktionsforløbet	6,3	4,4	3,6	8,0	7,6	7,3
Danskuddannelsesloven	6,7	5,5	3,9	8,0	7,5	6,9
LAB-loven	7,1	7,3	5,8	7,7	7,4	6,6

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Af tabel 6 ses det, at for alle målgrupper blev der opnået et højere karaktergennemsnit ved Prøve i Dansk 2 i 2013 end i 2009 med undtagelse af personer under integrationsprogrammet vedrørende læseforståelse.

Tabel 7

Gennemsnitlig eksamenskarakter for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 3

	2009			2013		
	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling	Mundtlig kom.	Læse forståelse	Skriftlig fremstilling
Integrationsprogrammet	6,4	4,0	4,2	6,6	5,0	4,9
Introduktionsforløbet	5,6	3,2	3,5	8,3	8,3	7,5
Danskuddannelsesloven	6,8	3,9	4,1	7,7	7,3	6,4
LAB-loven	8,0	7,2	6,5	7,2	6,7	5,6

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

For alle målgrupper blev der opnået et højere karaktergennemsnit i 2013 ved Prøve i Dansk 3 end i 2009 med undtagelse af personer under LAB-loven, hvor gennemsnittet lå højere i 2009 end i 2003 for alle prøverne, jf. tabel 7.

Tabel 8

Gennemsnitlig eksamenskarakter for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Studieprøven

	2009				2013			
	Lytteforståelse	Mundtlig kom.	Læseforståelse	Skriftlig fremstilling	Lytteforståelse	Mundtlig kom.	Læseforståelse	Skriftlig fremstilling
Integrationsprogrammet	4,2	5,7	4,1	2,1	5,4	6,8	5,7	2,9
Introduktionsforløbet	-	-	-	-	8,7	8,5	9,3	5,5
Danskuddannelsesloven	-	-	-	-	7,8	7,8	8,2	4,0
LAB-loven	6,9	7,5	6,8	4,3	7,0	6,8	7,9	3,8

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Note: Resultater vedr. personer i introduktionsforløbet og under danskuddannelsesloven er ikke medtaget i 2009 da der er tale om meget få observationer for hver prøve.

Endelig ses det af tabel 8, at karaktergennemsnittet er højere ved Studieprøven i 2013 end i 2009 for personer under integrationsprogrammet. For personer under LAB-loven blev der i 2009 opnået højere karakterer i mundtlig kommunikation og skriftlig fremstilling.

Samlet er karaktergennemsnittet øget for de fleste grupper fra 2009 til 2013. Under integrationsprogrammet vedrørende Prøve i Dansk 1 er karaktergennemsnittet dog uændret, mens det er faldet for personer under LAB-loven for Prøve i Dansk 3.

Bilag 3 Beståelsesprocenter og gennemsnitlig eksamenskarakterer fordelt på nationalitet i 2009 og 2013

Af tabel 1 fremgår det, at nationalitetsfordelingen har forandret sig lidt for personer under integrationsprogrammet, der gik til Prøve i Dansk 1 og 3, mens den stort set er uændret under Prøve i Dansk 2. For Prøve i Dansk 1 er der relativt set kommet flere personer fra Mellemøsten og færre fra Asien, mens der for Prøve i Dansk 3 relativt set er kommet flere fra Afrika, Sydamerika og Asien. Der er et stort fald i andelen af personer fra EU og vestlige lande og en markant større andel fra Østeuropa i 2013 sammenlignet med 2009.

Tabel 1

Fordeling af nationalitet på de 3 danskuddannelser for personer under integrationsprogrammet der gik op til eksamen i 2009 hhv. 2013, pct.

	2009			2013		
	Prøve i Dansk 1	Prøve i Dansk 2	Prøve i Dansk 3	Prøve i Dansk 1	Prøve i Dansk 2	Prøve i Dansk 3
Afrika	12,1	14,4	8,9	12,0	13,7	12,6
Asien	58,6	46,0	27,7	52,1	46,6	29,0
Mellemøsten	18,6	20,0	13,3	28,1	20,4	8,2
Sydamerika	0,9	3,1	9,0	0,8	5,0	11,9
Østeuropa	3,7	10,7	16,2	3,4	10,7	25,5
EU og vestlige lande	0,0	1,0	21,7	0,6	2,0	9,4
Uoplyst/statsløse	6,0	4,8	3,2	3,0	1,6	3,3

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Det er således relevant at opgøre beståelsesprocenterne og de gennemsnitlige eksamenskarakterer på nationalitet. I det efterfølgende ses der alene på integrationsprogrammet.

Tabel 2

Gennemsnitlig eksamenskarakter og beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 1 opdelt på oprindelses område.

	2009				2013			
	Mundtlig kom.		Læse forståelse		Mundtlig kom.		Læse forståelse	
	Beståelsesprocent	Gns karakterer	Beståelsesprocent	Gns karakterer	Beståelsesprocent	Gns karakterer	Beståelsesprocent	Gns karakterer
Afrika	96,3	7,2	69,2	4,3	98,3	7,9	86,0	5,5
Asien	96,8	5,9	92,9	6,4	95,5	5,8	87,9	5,8
Mellemøsten	97,5	6,3	75,0	4,9	97,0	6,4	86,5	5,9
Sydamerika	-	-	-	-	-	-	-	-
Østeuropa	100,0	5,8	75,0	3,9	100,0	7,0	75,0	5,8
EU og vestlige lande	-	-	-	-	-	-	-	-
Uoplyst/statsløse	92,3	6,2	92,3	6,7	92,9	5,4	78,6	3,9

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Under danskuddannelse 1 så vi i analysen i kapitel 6, hvor alle nationaliteter blev behandlet under ét, at beståelsesprocenten og den gennemsnitlige eksamenskarakter stort set var uændret fra 2009 til 2013. I målgruppen for danskuddannelse 1 er der kommet en større andel fra Mellemøsten i 2013 end i 2009. Det ses dog af tabel 2, at beståelsesprocenten og den gennemsnitlige eksamenskarakter for personer fra Mellemøsten er steget fra 2009 til 2013, dog med undtagelse af beståelsesprocenten vedrørende mundtlig kommunikation.

Under Prøve i Dansk 2 så vi i analysen i kapitel 6, at beståelsesprocenten var lidt lavere i 2013 end i 2009, mens de gennemsnitlige eksamenskarakterer var højere i 2013 end i 2009. Den nationale sammensætning i målgruppen for personer, der gik op til Prøve i Dansk 2, er stort set ikke ændret fra 2009 til 2013, så dette kan ikke forklare forskellene i kvalitetsindikatorer.

Tabel 3

Gennemsnitlig eksamenskarakter og beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 2 opdelt på oprindelses område

	2009					
	Mundtlig kom.		Læse forståelse		Skriftlig fremstilling	
	Beståelses procent	Gns. Karakter	Beståelses procent	Gns. karakter	Beståelses procent	Gns. karakter
Afrika	98,2	6,6	78,4	4,6	88,8	4,2
Asien	98,4	5,8	76,8	5,0	92,7	4,7
Mellemøsten	98,9	6,7	78,8	5,2	85,8	4,2
Sydamerika	96,0	7,8	88,0	6,6	96,0	4,6
Østeuropa	100,0	6,7	87,2	6,5	98,8	5,3
EU og veslige lan- de	100,0	5,8	100,0	6,9	100,0	4,7
Uoplyst/statsløse	100,0	7,1	82,1	6,0	94,9	5,2
2013						
Afrika	100,0	7,3	74,0	4,9	90,7	5,1
Asien	98,0	6,7	75,0	4,6	93,1	5,6
Mellemøsten	98,3	6,9	73,9	4,5	92,1	4,8
Sydamerika	100,0	7,5	86,0	6,6	91,2	6,2
Østeuropa	98,3	8,1	83,8	6,8	94,9	6,2
EU og veslige lan- de	95,5	8,3	95,5	8,4	100,0	6,6
Uoplyst/statsløse	88,2	5,5	64,7	4,8	94,1	5,5

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Der fremgår af tabel 3, at de nationalitetsgrupper, der er gået mest frem for, er Afrika, Asien og Østeuropa, der har markant fremgang i mundtlig kommunikation og skriftlig fremstilling.

Tabel 4

Gennemsnitlig eksamenskarakter og beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 3 opdelt på oprindelses område.

	2009					
	Mundtlig kom.		Læse forståelse		Skriftlig fremstilling	
	Beståelses procent	Gns. Karakterer	Beståelses procent	Gns. karakterer	Beståelses procent	Gns. karakterer
Afrika	98,6	6,3	42,9	2,1	87,1	3,6
Asien	96,8	5,7	57,3	3,0	81,7	3,7
Mellemøsten	96,1	6,2	56,2	2,8	74,3	2,9
Sydamerika	100,0	6,7	76,1	4,8	84,5	4,0
Østeuropa	98,4	7,0	81,3	5,3	93,8	5,5
EU og veslige lan- de	98,6	8,2	90,1	7,6	93,0	6,2
Uoplyst/statsløse	92,0	5,9	68,0	4,7	84,0	3,8
2013						
Afrika	92,5	5,6	75,9	4,2	88,9	4,6
Asien	97,5	5,7	69,4	3,9	79,8	3,9
Mellemøsten	97,0	6,1	57,1	2,9	80,0	3,9
Sydamerika	94,1	6,3	80,4	5,0	88,2	4,4
Østeuropa	99,1	7,2	88,1	6,0	91,8	5,8
EU og veslige lan- de	97,5	8,7	95,0	8,4	95,0	6,8
Uoplyst/statsløse	92,9	7,9	78,6	5,9	92,9	5,9

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

For personer, der gik op til Prøve i Dansk 3, var der generelt et højere karaktergennemsnit i 2013 under integrationsprogrammet. Ligeledes var der en højere beståelsesprocent på såvel læseforståelse som skriftlig fremstilling, jf. kapitel 6. For Prøve i Dansk 3 er andel af personer fra Østeuropa, Afrika og Asien steget. Eksamenskaraktererne for personer fra disse lande ses i tabel 4 at være steget, dog med undtagelse af karakteren ved mundtlig kommunikation for personer fra Afrika. Der tegner sig imidlertid ikke et entydigt billede med hensyn til beståelsesprocenten. Den er både steget og faldet for de tre grupper, alt efter hvilken eksamen der kigges på.

Hvad angår eksamensgennemsnittet er det steget for personer fra de vestlige lande, der i forvejen havde et markant højere gennemsnit end de andre grupper. Da der dog er kommet færre fra vestlige lande, kan dette ikke forklare, at gennemsnitskarakteren generelt er højere i 2013 end i 2009.

Det vurderes, at den større gruppe af østeuropæiske borgere trækker i retning af et højere karaktergennemsnit, da de har lidt højere karakterer, men at også andre grupper har oplevet højere karaktergennemsnit

Analysen viser, at når der kigges nærmere på nationalitet, er der ikke noget, der indikerer, at beståelsesprocenten og den gennemsnitlige eksamenskarakter skulle være forringet som følge af overgangen til variable takster.

Bilag 4 Variation mellem regioner i beståelsesprocenter og gennemsnitlig eksamenskarakterer i 2009 og 2013

Det ses i tabel 1, at variationen i beståelsesprocenten ved Prøve i Dansk, 1 ved mundtlig kommunikation for personer under integrationsprogrammet, er faldet fra at variere mellem 90 til 100 pct. i 2009 til at variere mellem 94,5 til 99 pct. i 2013. Ligeledes er variationen i beståelsesprocenten vedrørende læseforståelse faldet fra et interval mellem 73 til 93 pct. i 2009 til et interval mellem 86 til 89 pct. i 2013.

Tabel 1

Gennemsnitlig eksamenskarakter og beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 1 opdelt på beskæftigelsesregion

	2009				2013			
	Mundtlig kom.		Læse forståelse		Mundtlig kom		Læse forståelse	
	Beståelses Procent	Gns. karakter	Beståelses Procent	Gns. karakter	Beståelses procent	Gns. karakter	Beståelses procent	Gns. karakter
København	100,0	6,5	84,5	5,5	98,9	6,8	89,0	6,4
Sjælland	90,2	6,1	81,4	4,9	94,6	6,1	87,0	5,8
Syddanmark	97,1	6,1	84,5	5,8	95,3	6,5	86,0	6,0
Nordjylland	100,0	6,2	73,1	4,5	97,4	6,1	87,3	6,2
Midtjylland	100,0	7,0	92,8	6,6	96,3	6,4	88,3	6,2

Kilde: Danskuddannelsesdatabase.

Variationen i karaktergennemsnittet er faldet fra et interval på 6,1 til 7,0 i 2009 til et interval fra 6,1 til 6,8 i 2013 vedrørende mundtlig kommunikation. Variationen er faldet fra et interval mellem 4,5 og 6,6 i 2009 til et interval fra 5,8 til 6,4 i 2013 vedrørende læseforståelse.

Samlet set er variationen således blevet indsnævret for beståelsesgraden og karaktergennemsnittet vedrørende Prøve i Dansk 1 fra 2009 til 2013.

Tabel 2

Gennemsnitlig eksamenskarakter og beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 2 opdelt på beskæftigelsesregion.

	2009					
	Mundtlig kom.		Læse forståelse		Skriftlig fremstilling	
	Beståelses	Gns.	Beståelses	Gns.	Beståelses	Gns.
	procent	karakterer	procent	karakterer	procent	karakterer
København	98,8	6,4	80,8	5,6	89,7	4,6
Sjælland	99,0	6,3	77,1	5,2	91,7	4,6
Syddanmark	98,2	6,5	83,0	6,3	92,1	5,0
Nordjylland	98,7	6,3	74,4	4,8	85,4	3,9
Midtjylland	98,6	7,2	86,5	6,3	94,6	5,4
2013						
København	99,0	7,6	88,8	6,8	96,1	6,3
Sjælland	98,9	7,4	80,2	5,9	95,6	6,2
Syddanmark	98,8	7,6	84,8	6,7	95,8	6,7
Nordjylland	98,9	7,5	79,9	5,6	92,1	5,9
Midtjylland	98,2	7,4	87,3	6,6	95,7	6,1

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Tabel 2 viser variationen vedrørende dansk 2 på regionsniveau. Det ses, at også her er variationen ved Prøve i Dansk 2 blevet mindre for den gennemsnitlige karakter ved mundtlig kommunikation og ved skriftlig fremstilling, og variationen i beståelsesprocenten for skriftlig fremstilling er blevet mindre fra 2009 til 2013. For de øvrige mål er variationen stort set uændret fra 2009 til 2013.

Tabel 3

Gennemsnitlig eksamenskarakter og beståelsesprocent for personer der i hhv. 2009 og 2013 gik op til Prøve i Dansk 3 opdelt på beskæftigelsesregion

	2009					
	Mundtlig kom.		Læse forståelse		Skriftlig fremstilling	
	Beståelses	Gns.	Beståelses	Gns.	Beståelses	Gns.
	procent	karakterer	procent	karakterer	procent	karakterer
København	98,6	7,5	83,3	6,5	93,5	6,2
Sjælland	96,8	7,2	65,6	4,5	85,6	5,0
Syddanmark	99,1	7,7	81,5	6,2	88,1	5,5
Nordjylland	98,0	7,5	74,0	5,2	82,0	4,5
Midtjylland	99,3	7,5	83,3	6,6	91,9	6,0
2013						
København	98,1	7,6	92,4	7,6	95,7	6,8
Sjælland	98,4	6,9	82,9	5,7	87,8	5,1
Syddanmark	98,0	8,2	91,4	7,3	90,9	6,1
Nordjylland	97,6	7,3	88,4	6,6	92,3	6,1
Midtjylland	98,6	7,7	89,1	6,7	89,5	5,8

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Hvis der ses på Prøve i Dansk 3 i tabel 3, er der kommet en større variation i gennemsnitskarakteren for mundtlig kommunikation, mens den er omtrent uændret for de andre prøver. Variationen af beståelsesprocenten er derimod faldet for læseforståelse og skriftlig fremstilling på dansk 3 fra 2009 til 2013.

Der er således en indikation for, at der ikke er større variation i kvalitetsindikatorerne ved variable takster sammenlignet med ved vejledende takster – hverken ved Prøve i Dansk 1, 2 eller 3. Det vurderes dog, at karakterspredningen over regionerne er uhensigtsmæssig stor for Prøve i Dansk 3 i såvel 2009 som 2013.