



# EVALUERING AF DANSKUDDANNELSES- REFORMEN 2017

EVALUERINGSRAPPORT

[WWW.RAMBOLL.COM](http://WWW.RAMBOLL.COM)

## **EVALUERING AF DANSKUDDANNELSESREFORMEN 2017**

Projekt navn **Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017**  
Modtager **Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Udlændinge- og Integrationsministeriet**  
Dato **28-04-20**  
Udarbejdet af **Rambøll Management Consulting**

Rambøll  
Hannemanns Allé 53  
DK-2300 København S

T +45 5161 1000  
F +45 5161 1001  
<https://dk.ramboll.com>

## INDHOLD

<b>1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>3</b>
1.1	Opgavebeskrivelse og formål	3
1.2	Generelt om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.	4
1.3	Evalueringens analysestrategi	5
1.4	Datagrundlag og metode	6
1.4.1	Indhentning og bearbejdning af registerdata	6
1.4.2	Surveys, interviews og klasserumsobservationer	7
1.5	Læsevejledning	8
<b>2.</b>	<b>Sammenfatning</b>	<b>9</b>
2.1	Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017	9
2.2	Samlet vurdering af reformens effekter og virkninger på danskuddannelsesområdet	9
2.3	Evalueringens resultater angående markedet for danskuddannelse, finansiering og administration	14
2.4	Evalueringens resultater angående organisering og styring af danskuddannelsesområdet	15
2.5	Evalueringens resultater angående indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne	17
2.6	Evalueringens resultaterne angående konsekvenser for kursisternes uddannelsesforløb	18
<b>3.</b>	<b>Markedet for danskuddannelse, finansiering og administration</b>	<b>20</b>
3.1	Vigtigste resultater i forhold til markedet for danskuddannelse, finansiering og administration	20
3.2	Antallet af danskuddannelseskursister og FVU som alternativ til danskuddannelse under danskuddannelsesloven	20
3.2.1	Reformtiltagenes effekter på antallet af kursister på danskuddannelserne	20
3.2.2	FVU som et alternativ til danskuddannelse under danskuddannelsesloven	22
3.3	Antallet af sprogcentre og konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet	23
3.3.1	Antallet og fordelingen af sprogcentre	23
3.3.2	Konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet	25
3.4	Afregningspriser og de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse	26
3.4.1	Afregningspriser	26
3.4.2	De samlede offentlige udgifter til danskuddannelse	29
3.5	Administrative opgaver forbundet med reformtiltag	30
<b>4.</b>	<b>Organisering og styring af danskuddannelsesområdet</b>	<b>34</b>
4.1	Vigtigste resultater i forhold til organisering og styring af danskuddannelsesområdet	34
4.2	Samarbejde mellem sprogcentre og kommuner	35
4.2.1	Samarbejdets form og indhold	35
4.2.2	Tilfredshed med samarbejdet og rammerne for samarbejde	39

4.3	Det tværkommunale samarbejde	41
4.4	Samarbejde med virksomheder	42
4.4.1	Karakter af virksomhedssamarbejde	44
4.4.2	Rammer for samarbejde med virksomheder	47
<b>5.</b>	<b>Indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne</b>	<b>50</b>
5.1	Vigtigste resultater i forhold til indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne	50
5.2	Indplaceringspraksis og holdsammensætning	51
5.2.1	Indplaceringspraksis på sprogcentre	51
5.2.2	Holdammensætning på sprogcentre	53
5.3	Balance mellem rentabilitet og pædagogisk kvalitet	53
5.3.1	Pædagogisk kvalitet	55
5.4	Kvalitet i undervisningen og undervisningsdifferentiering	56
5.4.1	Forudsætninger for undervisningsdifferentiering	56
5.4.2	Differentiering i forhold til indhold og aktiviteter samt gennem gruppearbejde	57
5.5	Betydning af modultestning for praksis og indhold af undervisning	59
5.6	Beskæftigelsesrettet indhold	60
5.6.1	Undervisning med fokus på branche-/virksomhedsrettet sprog og indhold	60
5.6.2	Undervisning med fokus på hverdagsdomænet	64
5.7	Mundtlighed i fokus – muligheder og barrierer	65
5.8	Styrkelse af kursisternes integration på arbejdsmarkedet	67
5.9	Undervisernes forståelse af deres undervisningsopgave	68
5.10	Kursisternes motivation og udbytte	69
5.10.1	Hvorfor lære dansk?	69
5.10.2	Kursisternes oplevede udbytte af undervisningen	69
<b>6.</b>	<b>Konsekvenser for kursisternes danskuddannelsesforløb</b>	<b>71</b>
6.1	Vigtigste resultater i forhold til konsekvenser for kursisternes danskuddannelsesforløb	71
6.2	Udvikling i kursistgruppen og metodiske overvejelser i forhold til effektanalyserne på kursistniveau	72
6.3	Fravær	73
6.4	Frafald	76
6.5	Gennemløbstider	79
6.6	Fleksibilitet i danskuddannelsesstilbuddet og kursisternes tidsforbrug	83
6.6.1	Fleksibilitet i danskuddannelsesstilbuddet	83
6.6.2	Kursisternes tidsforbrug	84
6.7	Karakterer til de afsluttende danskprøver	88
	<b>Appendiks I: Metodebilag</b>	<b>91</b>
	<b>Appendiks II: Ekstra analyser</b>	<b>108</b>
	<b>Appendiks III: Afdækning af DAV-uddannelsen</b>	<b>124</b>

# 1. INDLEDNING

## 1.1 Opgavebeskrivelse og formål

I juli 2017 trådte en reform af loven om danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i kraft ("Mere virksomhedsrettet danskuddannelse til voksne udlændinge"). Reformens formål var at gøre danskundervisningen mere beskæftigelsesrettet og fleksibel, samtidig med at uddannelsesområdet som helhed skulle effektiviseres.<sup>1</sup> Med reformen fulgte bl.a.:

- Mere erhvervsrettet begynderundervisning, herunder tilretning af fagbilag og tilpasning af modultest
- Mulighed for at undervise kursister på tværs af de tre danskuddannelser
- Loft over antallet af undervisningstimer for kursister under integrationsprogrammet (I-kursister)
- Mulighed for at indgå differentierede modultakster for undervisning på henholdsvis sprogcentre og virksomheder
- Indførelse af statsligt tilsyn med indplacering på danskuddannelserne
- Præcisering af udbudsregler og offentliggørelse af afregningspriser
- Klippe-kortsordning og depositum på 1.250 kr. per modul for udenlandske arbejdstagere, EU-borgere, studerende m.fl. (S-kursister)
- Afskaffelse af statslig refusion til kommunerne for udgifter til S-kursister og nedjustering af statslig refusion for I-kursister.

Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har i perioden fra november 2019 til marts 2020 på vegne af Styrelsen for International Rekruttering og Integration samt Udlændinge- og Integrationsministeriet evalueret danskuddannelsesreformen.

Formålet med evalueringen har været at bibringe viden om, hvorvidt ovenfor nævnte tiltag har bidraget til at opfylde formålet med reformen, dvs. at gøre danskuddannelserne til voksne udlændinge m.fl. mere beskæftigelsesrettede, fleksible og effektive. Evalueringen har dermed haft til formål at belyse, hvordan reformtiltagene har påvirket udviklingen af danskuddannelsesområdet, og hvorvidt reformens tiltag har haft de tilsigtede effekter og virkninger.

Mere specifikt har evalueringen haft til formål at bringe viden om følgende fokusområder:

1. Udbuddet af og efterspørgslen efter danskundervisningstilbud, herunder udviklingen i antallet af kursister, som deltager i danskundervisning, og kursisternes motivation for at gå på danskuddannelserne
2. Danskuddannelsernes organisatoriske ramme, herunder udvikling i afregningspriser og antallet af sprogcentre samt gældende praksis i forhold til udbudsprocesser, undervisning på virksomheder og samarbejdet mellem sprogcentre, kommuner og virksomheder
3. Effekterne af danskuddannelsesreformen, herunder indvirkningen på kursisternes fravær, frafald, gennemførelstider og karaktergennemsnit til de afsluttende danskprøver samt uddannelsesforløbets fleksibilitet for kursisterne
4. Den erhvervsrettede danskundervisnings indhold, herunder tilrettelæggelsen af begynderundervisningens beskæftigelsesrettede indhold, undervisernes forståelse af deres undervisningsopgave og kursisternes oplevede udbytte af undervisningen.

<sup>1</sup> /Endringsloven og det bagvedliggende lovforslag kan tilgås på Retsinformation på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191830>

Udgangspunktet for evalueringen har været at sammentænke disse fire fokusområder, undersøge deres indbyrdes samspil og dermed drage tværgående konklusioner. Evalueringen tager afsæt i tidligere analyser og lovgrundlaget på danskuddannelsesområdet, men er primært baseret på indhentning og bearbejdning af nyt datamateriale (som beskrevet i afsnit 1.4).

## 1.2 Generelt om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Kommunerne har siden indførelsen af Lov om undervisning i dansk som andetsprog (danskuddannelsesloven) i 1999 haft ansvaret for at tilbyde danskundervisning til nyankomne voksne indvandrere. Formålet med danskuddannelserne er at bidrage til, at voksne udlændinge med udgangspunkt i deres individuelle forudsætninger og integrationsmål opnår de 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. § 1 i danskuddannelsesloven).

I danskuddannelsesstilbuddene sondres mellem I og S-kursister, som begge modtager tilbud om op til fem års danskuddannelse.<sup>2</sup>

- Ved I-kursister forstås flygtninge og familiesammenførte, som deltager i danskuddannelse som led i deres integrationsprogram (selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram).<sup>3</sup> Flygtninge og familiesammenførte, der modtager integrationsydelse, er forpligtede til at deltage i danskundervisning og kan i tilfælde af ulovligt fravær sanktioneres ved fradrag i integrationsydelsen.
- Ved S-kursister forstås udenlandske arbejdstagere, studerende m.fl., som tilbydes danskuddannelse som led i deres introduktionsforløb.<sup>4, 5</sup> S-kursister er ikke forpligtede til at tage imod tilbuddet om danskuddannelse.

Danskuddannelserne omfatter tre forskellige danskuddannelser. Danskuddannelse 1 (herefter DU 1) tilrettelægges for kursister med ingen eller ringe skolebaggrund og kursister, der ikke har kendskab til det latinske alfabet eller ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål. Danskuddannelse 2 (herefter DU 2) tilrettelægges for kursister, som normalt har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet, og danskuddannelse 3 (herefter DU 3) tilrettelægges for kursister med en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. Hver danskuddannelse er inddelt i 6 moduler, og en bestået modultest er en forudsætning for at fortsætte på det næste modul. DU 1 og 2 kan afsluttes med prøve i dansk, og på DU 3 kan kursisterne tage prøve i dansk efter modul 5 og studieprøve efter modul 6.

<sup>2</sup> Klippeordningen for S-kursister indebærer en samlet uddannelsesret på 3½ år inden for en periode på 5 år.

<sup>3</sup> Der skelnes mellem I-kursister, der modtager ydelse (I1-kursister) og I-kursister, der ikke modtager ydelse (I2-kursister).

<sup>4</sup> S-kursister er defineret i danskuddannelseslovens § 2 d og omfatter udlændinge, der har fået opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse, studier mv. efter udlændingelovens regler, medfølgende familiemedlemmer til sådanne udlændinge, nordiske statsborgere og udlændinge med opholdsret i medfør af EU-retlige regler. Herudover anses EU-grænsependlere, der tilbydes danskuddannelse i medfør af danskuddannelseslovens § 2 a, og grønlandere og færinger samt øvrige danske statsborgere, der tilbydes danskuddannelse efter loven i medfør af § 2 d, stk. 3, ligeledes som S-kursister og er dermed omfattet af forpligtelsen til at betale deltagerbetaling. Personer, der har opholdstilladelse til at arbejde som au pair, er S-kursister, men skal ikke betale depositum eller deltagergebyr.

<sup>5</sup> Foruden I- og S-kursister tilbydes danskuddannelse for A- og Ø-kursister. A-kursister er henvist til danskuddannelse som et led i et aktivt tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, mens Ø-kursister er kursister, der af forskellige årsager ikke kan registreres i de øvrige henvisningskategorier. I- og S-kursister udgør ca. 85 pct. af det samlede kursistgrundlag i perioden 2008-2019 på den ordinære danskuddannelse, mens A-kursister udgør 7 pct. og Ø-kursister udgør 8 pct. i denne periode.

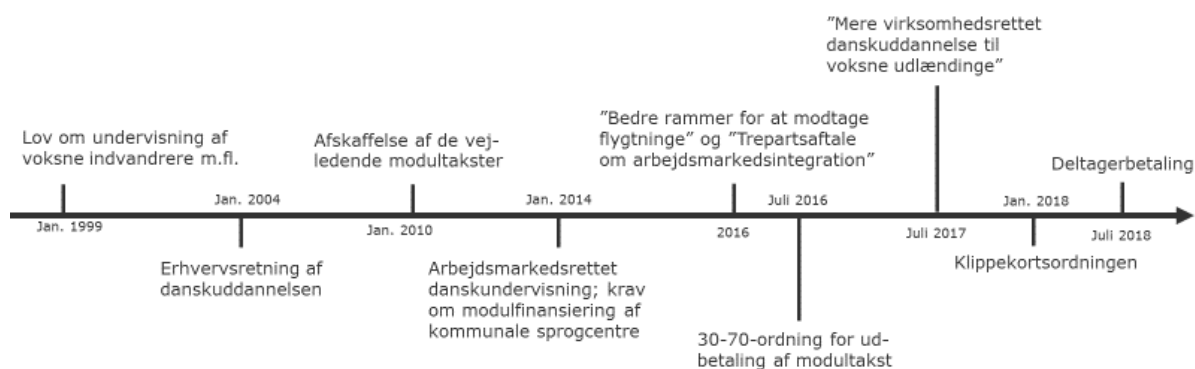
Som illustreret i figuren nedenfor har danskuddannelsesloven siden indførelsen i 1999 været omfattet af flere lovændringer, ligesom øvrige lovændringer og aftaler har haft betydning for danskuddannelsesområdet.<sup>6</sup> I januar 2004 trådte en reform fx i kraft, som bl.a. indebar, at danskundervisningen blev mere erhvervsrettet, ligesom den nuværende struktur med tre separate uddannelser og taxameterstyringen blev etableret.

I januar 2010 blev de vejledende modultakster for danskuddannelserne, som tidligere var blevet fastsat årligt som en del af finansloven, afskaffet. Dermed frisattes prissætning på danskuddannelsesområdet. I januar 2014 blev modulfinansiering af de kommunale sprogcentre samt den arbejdsmarkedsrettede danskundervisning indført. Indførelsen af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning betød, at udenlandske arbejdstagere, studerende m.fl. skulle tilbydes et 250 timers kursus i arbejdsmarkedsrettet dansk, men ordningen blev afskaffet med danskuddannelsesreformen i 2017.

Med to- og trepartsaftalerne fra 2016 om henholdsvis modtagelse og integration af flygtninge og arbejdsmarkedsintegration blev en række tiltag vedtaget med henblik på at styrke den erhvervsrettede danskuddannelse. I juli 2016 blev der også foretaget ændring af modulfinansieringen for kursister, så sprogcentre (i stedet for udbetaling af halvdelen af taksten ved opstart og halvdelen ved gennemført modul) får udbetalt 30 pct. af modultaksten som starttakst og de sidste 70 pct. ved bestået modultest.

I juli 2017 trådte reformen "Mere virksomhedsrettet danskuddannelse til voksne udlændinge", som er det primære fokus i evalueringen, i kraft. Klippekursordningen for S-kursister blev indført i januar 2018, og som følge af lov nr. 744 af 8. juni 2018, blev deltagerbetalingen for S-kursister indført gældende fra juli 2018. I forbindelse med finansloven for 2020 blev det besluttet at afskaffe deltagerbetalingen, så S-kursister fra juli 2020 alene skal betale et depositum på 2.000 kr. forud for påbegyndelse af et modul. I nærværende evaluering af 2017-reformen vil deltagerbetalingen og betydningen heraf blive belyst på lige fod med reformtiltagene.

Figur 1-1: Tidslinje over væsentlige tiltag på danskuddannelsesområdet



### 1.3 Evalueringens analysestrategi

Som udgangspunkt for evalueringen udarbejdede Rambøll en programteori, der beskrev, de tilsigtede og mulige utilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene samt de kontekstuelle forhold, der kan betinge effekterne og virkningerne af tiltagene på udviklingen af danskuddannelsesområdet

<sup>6</sup> De angivne lovændringer og aftaler med betydning for danskuddannelsesområdet i figur 1.1 er ikke udtømmende, men er medtaget, fordi de vurderes som særligt relevante for evalueringen.

siden 2017. Relevante kontekstuelle forhold inkluderer omfanget af indvandring, økonomiske konjunkturer, øvrig relateret lovgivning samt sprogcenter-, kommune- og virksomhedsspecifikke forhold.

Forud for dataindsamlingen faciliterede Rambøll en workshop med interessenter på danskuddannelsesområdet med det formål at kvalificere programteorien.<sup>7</sup> Formålet med workshoppen var således at kvalificere hypoteser og antagelser om de tilsigtede og mulige utilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene samt de kontekstuelle forhold. På baggrund af workshoppen udarbejdede Rambøll en analysestrategi, som har været styrende for dataindsamlingen.

Evalueringen er således baseret på en hypotesedrevet analysestrategi, hvor vi på baggrund af de indsamlede data vil forsøge at be- eller afkræfte de tilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene samt at bidrage til en forståelse af potentielle utilsigtede effekter og virkninger.

I tabel A1 i appendiks I præsenterer vi en samlet oversigt over evalueringens undersøgelsesspørgsmål, som forholder sig til de forskellige reformområder samt de datakilder, der benyttes til at afdække de enkelte undersøgelsesspørgsmål. Evalueringen benytter gennemgående en kombination af forskellige datakilder samt kvantitative og kvalitative metoder til at afdække undersøgelsesspørgsmålene. Denne metodetriangulering sikrer størst mulig validitet af evalueringens resultater.

## 1.4 Datagrundlag og metode

Evalueringens datagrundlag indbefatter kvantitative registerdata, kvantitative og kvalitative data fra surveys og kvalitative data fra interviews og klasserumsobservationer. Vi præsenterer overordnet evalueringens datagrundlag i dette afsnit, mens en mere detaljeret beskrivelse af datagrundlaget kan tilgås i appendiks I.

### 1.4.1 Indhentning og bearbejdning af registerdata

Fra Udlændinge- og Integrationsministeriets danskuddannelsesdatabase har Rambøll indhentet data, som sprogcentrene indberetter, vedrørende bl.a. modultakster, antallet af kursister, kursisternes fravær, frafald og tidsforbrug samt kursisternes karakterer til de afsluttende danskprøver. Disse data udgør bl.a. datagrundlaget for en beskrivelse af, hvordan danskuddannelsesområdet har udviklet sig over tid, typisk i perioden 2008-2019.

Data fra Danskuddannelsesdatabase udgør desuden datagrundlaget for at gennemføre effektanalyser med fokus på udviklingen i afregningspriser, fravær, frafald, gennemløbstider (antal tilbudte lektioner), tidsforbrug (antal dage) og karaktergennemsnit. Effektanalyserne er tilrettelagt, således at de tager højde for, at gruppen af kursister, som modtager danskundervisning på sprogcentrene, i 2019 på en række parametre er væsentlig forskellig fra gruppen, der har modtaget danskundervisning tidligere år. Kursistgruppen er fx karakteriseret ved relativt flere kursister med hjemmeboende børn, fra Mellemøsten, med lav grad af medbragt uddannelse og med en psykiatrisk diagnose i 2019, end det var tilfældet i 2008. Effektanalysen bidrager til at nuancere, *hvorfor* danskuddannelsesområdet har udviklet sig over tid ved at tage højde for kursisternes karakteristika. Effektanalyserne af kursisternes danskuddannelsesforløb gennemføres ved at kombinere data fra Danskuddannelsesdatabase med relevante registre fra Danmarks Statistik.

<sup>7</sup> På workshoppen deltog repræsentanter for De Danske Sprogcentre, Uddannelsesforbundet, Sprogcenter Randers, Kommunernes Landsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsesernes Hovedorganisation samt Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Udlændinge- og Integrationsministeriet.



Selv om effektanalyserne i væsentlig grad øger den sikkerhed, hvormed evalueringen kan undersøge, hvilke effekter reformtiltagene har haft, er de registerbaserede analyser ikke uden begrænsninger. Den korte tidsperiode med tilgængeligt data efter indførelsen af danskuddannelsesreformen er en væsentlig begrænsning ved effektanalyserne. De nyeste registerdata omfatter kursister til og med 2. kvartal 2019, og de få datapunkter efter indførelsen af de forskellige reformtiltag begrænser alt andet lige soliditeten i grundlaget for vores konklusioner. Særligt er estimerne fra effektanalyserne for 2019 forbundet med usikkerhed, da data kun er tilgængeligt for halvdelen af året og enkelte af registrene fra Danmarks Statistik kun er opdateret til og med 2018. Denne usikkerhed betyder, at vi i evalueringen er påpasselige med at konkludere på udviklinger, som alene er drevet af ændringer i 2019.

#### 1.4.2 Surveys, interviews og klasserumsobservationer

Evalueringen er foruden registerdata baseret på surveys målrettet kommunale aktører, sprogcenterledere og -undervisere, interviews med danskuddannelseskursister, potentielle danskuddannelseskursister, kommunale aktører, virksomhedsrepræsentanter, sprogcenterledere og -undervisere.<sup>8</sup> Disse data bidrager til at afdække den nuværende praksis på danskuddannelsesområdet samt med dybdegående viden om de centrale aktørers opfattelser af udviklingen på området. Der er således tale om subjektive data, og respondenternes opfattelser angivet i fritekstbesvarelserne i surveyerne og interviewene, er derfor ikke nødvendigvis et udtryk for en generel opfattelse blandt den målgruppe, som respondenterne repræsenterer.

Surveyerne dækker størstedelen af landets kommuner og sprogcentre (henholdsvis 64 pct. og 80 pct.), mens formålet med interviewene primært har været at indsamle dybdegående viden fra udvalgte sprogcentre og kommuner. Interviewene er gennemført i 10 casekommuner. Formålet med de kvalitative data er hverken at sikre repræsentativitet eller generaliserbarhed, men for at sikre variation med hensyn til sprogcentertype (ejerforhold, tværkommunalt/ikke-tværkommunalt samarbejde, gennemsnitlig modultakst og andel af henholdsvis I- og S-kursister) samt kommunetype (geografi, indbyggertal, beskæftigelsesfrekvens og antal indvandrere) er casekommunerne strategisk udvalgt.<sup>9</sup>

Vi har foretaget klasserumsobservationer af begynderundervisning på sprogcentrene i de 10 udvalgte casekommuner. Observationerne bidrager med praksisnær viden om begynderundervisningens pædagogiske rammer samt konkrete aktiviteter og indhold i undervisningen.

Som beskrevet yderligere i appendiks I er de kvalitative data fra interviewene og observationerne kodet på baggrund af en kategorisering af reformens tematikker og de dertilhørende undersøgelsesspørgsmål, som er gennemgående på tværs af de forskellige respondentgrupper. Vi har på denne baggrund analyseret de kvalitative data inden for den enkelte respondentgruppe og på tværs af respondentgrupperne med det formål at afdække generelle opfattelser og variationer i opfattelser på tværs af respondenter, når det kommer til fx samarbejdspraksisser mellem kommuner og sprogcentre og indhold af danskundervisningen. Vi præsenterer i evalueringsrapporten flere citater for at eksemplificere tværgående pointer fra interviewene.

<sup>8</sup> Som del af evalueringen har vi gennemført individuelle interviews eller gruppinterviews med 15 sprogcenterledere eller souschefer, 10 sprogcenterundervisere, 24 danskuddannelseskursister, fem potentielle danskuddannelseskursister (dvs. S-kursister som har danskuddannelsesret, men som har fravalgt danskuddannelse under danskuddannelsesloven), 13 virksomhedsrepræsentanter (fx virksomhedsejere eller HR-chefer) og 10 kommunale aktører (fx arbejdsmarkedschefer eller afdelingsledere). Vi har desuden interviewet én viceforstander på VUC, som udbyder Forberedende voksenundervisning (FVU).

<sup>9</sup> De 10 udvalgte casekommuner er Brøndby Kommune, Frederikssund Kommune, Herning Kommune, Holstebro Kommune, Kalundborg Kommune, Kolding Kommune, Morsø Kommune, Odder Kommune, Odense Kommune og Roskilde Kommune. I appendiks I er den systematiske caseudvælgelse beskrevet.

## 1.5 Læsevejledning

Rapporten er foruden denne indledning opdelt i fem kapitler og tre appendikser. Kapitel 2 præsenterer evalueringens overordnede konklusion angående effekterne og virkningerne af reformtiltagene samt en fyldestgørende sammenfatning af evalueringens resultater. De næste fire kapitler er emneopdelt og udgør hovedparten af rapporten. I kapitel 3, *Markedet for danskuddannelse, finansiering og administration*, beskriver vi udbud og efterspørgsel på danskuddannelsesområdet. I kapitlet afdækkes også prisudviklingen på området og de samlede offentlige udgifter hertil. Til sidst i kapitlet beskriver vi, hvordan de centrale aktører på området opfatter de administrative opgaver, som er forbundet med reformtiltagene.

Kapitel 4, *Organisering og styring af danskuddannelsesområdet*, beskriver de reformelementer, som vedrører sprogcentrenes og kommunernes organisering og styring af danskuddannelsesområdet. I kapitlet afdækkes, hvordan samarbejdet er organiseret mellem kommuner, sprogcentre og virksomheder samt tværkommunalt, herunder hvordan reformen har påvirket samarbejdet. I kapitel 5, *Indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne*, undersøger vi, hvorvidt og hvordan reformtiltagene har påvirket indholdet og tilrettelæggelsen af danskuddannelserne. Kapitlet beskriver, hvordan sprogcentrene sikrer balance mellem rentabilitet og pædagogisk kvalitet samt udviklingen i sprogcentrenes indplaceringspraksis og holdsammensætning på sprogcentrene. Derudover afdækker vi kvaliteten af undervisningen og undervisningsdifferentiering samt danskuddannelsernes indhold, herunder betydningen af modultest og det beskæftigelsesrettede indhold i undervisningen.

I kapitel 6, *Konsekvenser for kursisternes danskuddannelsesforløb*, undersøger vi, hvordan reformtiltagene har påvirket kursisternes fravær og frafald samt deres gennemløbstid, dvs. antallet af lektioner, som en kursist bruger på at gennemføre et modul. Vi ser også nærmere på, hvor fleksibelt danskuddannelsesområdet er for kursisterne, hvor lang tid kursisterne bruger på deres danskuddannelser og på udviklingen i karakterer til de afsluttende danskprøver samt reformtiltagenes potentielle indvirkning herpå.

Appendiks I: Metodebilag. I appendiks I beskriver vi den mixed method-tilgang, som nærværende evaluering er baseret på. Evalueringens undersøgelsesdesign præsenteres, hvorefter det kvantitative og kvalitative datagrundlag samt vores metodiske tilgang til at indsamle og analysere disse data beskrives.

Appendiks II: Ekstra analyser. Appendiks II præsenterer figurer for register- og surveyanalyser, som vi henviser til i evalueringsrapporten, men ikke er præsenteret i selve rapporten.

Appendiks III: Afdækning af DAV-uddannelsen. Appendiks III præsenterer de væsentligste pointer for afdækning af uddannelsen til undervisere i dansk som andet- og fremmedsprog for voksne og unge (DAV), som Rambøll har gennemført i perioden februar til april 2020 på vegne af Styrelsen for International Rekruttering og Integration.

## 2. SAMMENFATNING

### 2.1 Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017

I juli 2017 trådte en reform af loven om danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i kraft ("Mere virksomhedsrettet danskuddannelse til voksne udlændinge"). Reformens formål var at gøre danskundervisningen mere beskæftigelsesrettet og fleksibel, samtidig med at uddannelsesområdet som helhed skulle effektiviseres.

Rambøll Management Consulting har i perioden fra november 2019 til marts 2020 på vegne af Styrelsen for International Rekruttering og Integration samt Udlændinge- og Integrationsministeriet evalueret danskuddannelsesreformen. Formålet med evalueringen har været at bibringe viden om, hvilke effekter og virkninger reformen har haft for udviklingen på danskuddannelsesområdet siden 2017.

Evaluering er baseret på indhentning og bearbejdning af kvantitative og kvalitative data, herunder registerdata fra Danskuddannelsesdatabasen og Danmarks Statistik, surveys målrettet kommunale aktører, sprogcenterledere og -undervisere, interviews med kommunale aktører, virksomhedsrepræsentanter, danskuddannelseskursister, potentielle danskuddannelseskursister, sprogcenterledere og -undervisere samt klasserumsobservationer af begynderundervisning på sprogcentre.

Nedenfor konkluder vi samlet set på reformens indvirkning på danskuddannelsesområdet, før vi præsenterer en fyldestgørende sammenfatning af resultaterne for hvert hovedkapitel i evalueringsrapporten.

### 2.2 Samlet vurdering af reformens effekter og virkninger på danskuddannelsesområdet

Danskuddannelsesreformen indebar i alt 11 reformtiltag fordelt på fire reformområder, som er sammenfattet i tabel 1-1.<sup>10</sup> Tabellen beskriver hvert reformtiltags tilsigtede effekter og virkninger samt evalueringens resultater, som forholder sig hertil, baseret på henholdsvis registerdata og surveys, interviews og klasserumsobservationer. Evalueringens resultater er således fremhævet i tabellen, hvis de relaterer sig til de tilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene, mens vi i afsnit 2.3-2.6 beskriver de samlede resultater.

Evalueringen indikerer, at det overordnede formål med reformen er blevet indfriet. Det beskæftigelsesrettede indhold af undervisningen er gennemgående på tværs af danskuddannelserne, og sprogcentre har indrettet undervisningstilbuddet, så kursisterne har mulighed for at passe deres job og praktikforløb sideløbende med danskundervisningen. Dertil er uddannelsesområdet som en helhed blevet effektiviseret, hvilket kommer til udtryk ved statistisk signifikante fald i sprogcentrenes gennemsnitlige modultakster i både 2017, 2018 og 2019 samt en reduktion i de samlede offentlige udgifter til danskuddannelserne på ca. 390 mio. kr. fra 2016 til 2018 (data er ikke tilgængelige for 2019).

Evalueringen viser også, at der for de specifikke reformtiltag er variation på, i hvilken grad de tilsigtede effekter og virkninger er blevet indfriet, og evalueringen indikerer at flere af reformtiltagene er forbundet med utilsigtede effekter og virkninger.

<sup>10</sup> Reformtiltag og tilsigtede effekter, som er angivet i tabellen, er udarbejdet med udgangspunkt i *Orienteringsskrivelse om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge*. Deltagerbetalingen er ikke beskrevet i orienteringsskrivelsen, men medtages og behandles i evalueringen på samme måde som reformtiltagene.

Under reformområdet *Enklere og mere erhvervsrettet danskundervisning* havde reformtiltaget vedrørende muligheden for differentierede modultakster på henholdsvis sprogcentre og virksomheder fx som mål at give bedre mulighed for virksomhedsforlagt undervisning. Evalueringen viser, at en større andel af sprogcentre samarbejder med virksomheder om virksomhedsforlagt dansk efter reformen, men evalueringen finder ikke belæg for, at udviklingen er et resultat af øget brug af differentierede modultakster.

For reformområdet *Bedre styring af danskuddannelserne* var intentionen med præciseringen af udbudsreglerne samt offentliggørelsen af afregningspriser og benchmarking, at danskuddannelsesområdet skulle følge udbudsloven og drives mere omkostningseffektivt. På baggrund af surveys og interviews med sprogcenterledere og -undervisere, viser evalueringen, at en mulig utilsigtet effekt af reformen er, at konkurrencen på pris har gjort det vanskeligere for sprogcentrene at opretholde kvaliteten i undervisningstilbuddet.

For reformområdet *Reduktion af frafald* har depositumordningen, klippekortsordningen og deltagerbetalingen både indfriet flere af de tilsigtede effekter og virkninger og samtidigt haft utilsigtede effekter og virkninger. Fx indikerer evalueringen, at klippekortet har bidraget til at reducere S-kursisternes fravær, men at det samtidigt har gjort det sværere for kursisterne at holde de pauser, som de har brug for, hvilket som en utilsigtet effekt af reformtiltaget kan bidrage til at forklare, at S-kursisternes frafald er steget fra 2017 til 2018. Samtidigt vurderer hovedparten af sprogcenterlederne, som har besvaret surveyen, at klippekortsordningen har medført en øget administrativ byrde for sprogcentrene.

Reformtiltaget for det sidste reformområde *Måltreningen af den statslige finansiering* havde som formål at gøre kommunerne mere omkostningsbevidste. Både de reducerede modultakster og interviewene med kommunale aktører og sprogcenterledere indikerer, at kommunerne er særdeles omkostningsbevidste. Flere af de kommunale aktører vurderer dog, at kommunerne allerede var omkostningsbevidste før 2017, og at reformen ikke har ændret væsentligt herpå.

Tabel 2-1: Oversigt over reformområder, reformtiltag, tilsigtede effekter og virkninger samt evalueringens resultater i henhold hertil.

Reform-område	Reformtiltag	Dato for reformtiltogs ikrafttrædelse	Tilsigtede effekter og virkninger	Evalueringens resultater baseret på registerdata	Evalueringens resultater baseret på surveys, interviews og klasserumsobservationer
Enklere og mere erhvervsrettet danskundervisning	Mål og indhold ændres i fagbilagene, og indholdet af modultestene revideres.	1. juli 2017 (justeret fagbilag per juni 2018)	Arbejdsmarkedsforhold skal være gennemgående for de tre danskuddannelser.		Danskuddannelserne har et gennemgående fokus på beskæftigelsesdomænet. De almene sproghandlinger og indholdet af undervisningen rummer generelt centrale beskæftigelsesrettede elementer. Flere undervisere vurderer, at kobling til ikke-arbejdsrelaterede situationer understøtter målopfyldelsen beskrevet i fagbeskrivelsen.
	Etablering af begynderundervisning (modul 1 og 2 på danskuddannelse 1, 2 og 3) med særlig vægt på mundtlige og beskæftigelsesrettede sprogkunderskaber.	1. juli 2017	Kursister skal hurtigst muligt kunne gøre sig forståelige på dansk på en arbejdsplads, og dermed få et bedre fundament for integration på det danske arbejdsmarked.		Beskæftigelsesdomænet fylder relativt meget i begynderundervisningen. Sprogcenterunderviserne vurderer generelt, at det øgede fokus på mundtlige færdigheder i begynderundervisningen i højere grad end de øvrige reformtiltag målrettet det beskæftigelsesrettede indhold, bidrager til kursisters integration på det danske arbejdsmarked.
	Mulighed for fælles undervisningsforløb på tværs af danskuddannelser og moduler.	1. juli 2017	Danskuddannelsesudbydere skal have øget fleksibilitet til at tilrettelægge undervisningen og bedre muligheder for at tilrettelægge effektiv og beskæftigelsesrettet undervisning.	Sprogcentrenes gennemsnitlige modultakster er faldet statistisk signifikant i både 2017, 2018 og 2019, og de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse er faldet med ca. 390 mio. kr. fra 2016 til 2018 (data er ikke tilgængeligt for 2019).	Kursister og virksomhedsrepræsentanter oplever generelt, at danskuddannelsesstilbuddet har en høj grad af fleksibilitet, så kursisterne kan deltage i danskundervisning på tidspunkter, der harmonerer med deres job og praktikforløb, ligesom flere sprogcenterledere og -undervisere fremhæver fleksible undervisningsformer i form af bl.a. online undervisning
	Timeloft på gennemsnitligt 15 timers ugentlig undervisning for I-kursister.	1. juli 2017	Timeloftet skal sikre samspillet mellem danskuddannelse og kursisters beskæftigelsessituation.	I modsætning til S-kursisters gennemløbstid, som er relativt stabil i perioden 2016-2019, er I-kursisters gennemløbstid faldet statistisk signifikant, og en gennemsnitlig I-kursist bruger ca. 40 lektioner mindre på at gennemføre et modul i 2019 sammenlignet med en tilsvarende kursist i 2016.	Kursister og virksomhedsrepræsentanter oplever generelt, at danskuddannelsesstilbuddet har en høj grad af fleksibilitet med hensyn til at deltage i danskundervisning på tidspunkter, der harmonerer med deres job og praktikforløb. Sprogcenterunderviserne vurderer imidlertid, at færre lektioner påvirker kursisters beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer negativt.
	Mulighed for differentierede modultakster på henholdsvis sprogcentre og virksomheder.	1. juli 2017	De differentierede modultakster skal give bedre mulighed for virksomhedsforlagt danskundervisning.		En større andel af sprogcentre samarbejder efter reformen med virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning. Forskellen er dog lille og ikke nødvendigvis en effekt af muligheden for differentierede modultakster.

Reform-område	Reformtiltag	Dato for reformtiltags ikrafttrædelse	Tilsligtede effekter og virkninger	Evalueringens resultater baseret på registerdata	Evalueringens resultater baseret på surveys, interviews og klasserumsobservationer
Bedre styring af danskuddannelserne	Tværgående statsligt tilsyn med indplacering kursister på danskuddannelse og modul.	1. juli 2017	Tilsynet skal sikre, at indplacering sker i overensstemmelse med danskuddannelsesloven, herunder at indplacering sker på det rette sproglige niveau i forhold til den enkelte udlændings forudsætninger og mål med undervisningen.	Andelen af kursister, som bliver omplaceret fra en danskuddannelse til en anden, er faldet fra ca. 6 pct. i 2016 til ca. 4 pct. i 2019.	Sprogcenterlederne vurderer, at indplaceringen af kursister følger ministeriets vejledning. Sprogcenterledere og kommunale aktører oplever generelt ikke, at indplaceringspraksis er ændret i væsentlig grad som følge af reformen.
	Krav om udbudsprocesser i kommuner med private udbydere, offentliggørelse af statistik for afregningspriser og benchmarking samt regionale rammeaftaler for samarbejde om danskuddannelsesstilbudene.	1. juli 2017	Danskuddannelse skal behandles efter reglerne i udbudsloven og drives omkostningseffektivt.	Sprogcentrenes gennemsnitlige modulaktaster er faldet statistisk signifikant i både 2017, 2018 og 2019, og de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse er faldet med ca. 390 mio. kr. i 2016 til 2018 (data er ikke tilgængelige for 2019).	Andelen af private sprogcentre er steget efter reformen, og de fleste af de nuværende driftsaftaler i kommuner med private danskuddannelsesudbydere er indgået på basis af en udbudsproces.  Sprogcenterlederne oplever generelt, at konkurrencen på pris er hård, og at den har en negativ virkning på det undervisningstilbud, som sprogcentre kan tilbyde.
Reduktion af frafald	Depositum på 1.250 kr. for S-kursister.	1. juli 2017	Depositumsordningen skal bidrage til sikre at tilmeldte S-kursister har et reelt ønske om at følge undervisningen, og dermed mindske frafaldet.	I modsætning til I-kursisternes frafald, som ligger relativt stabilt i perioden 2016-2018, er S-kursisternes frafald faldet statistisk signifikant fra 2016 til 2017, hvorefter det er steget igen i 2018 (data er ikke tilgængeligt for 2019). En gennemsnitlig S-kursist har 1 procentpoint lavere risiko for frafald i 2018 sammenlignet med en tilsvarende kursist i 2016.	Sprogcenterlederne og -underviserne oplever generelt ikke, at depositumordningen har øget S-kursisternes motivation for at gå til danskundervisning. Sprogcenterlederne vurderer derimod, at depositumordningen har betydet en øget administrativ byrde for sprogcentre.
	Klippekortsordning for S-kursister, som indebærer en samlet uddannelsesret på 3½ år inden for en periode på 5 år.	1. januar 2018	Klippekortsordningen skal øge S-kursisternes incitament til at gennemføre danskuddannelsen inden for en tidsmæssig afgrænset periode, og begrænse fravær for undervisningen.	S-kursisternes tidsforbrug per gennemført modul faldt fra 2017 til 2018, men steg tilsvarende i 2019. S-kursisternes fravær faldt statistisk signifikant i 2018 og igen i 2019. En S-kursist har i 2019 ca. 2 procentpoint mindre fravær end en tilsvarende kursist i 2017. Samtidigt steg S-kursisternes frafald signifikant fra 2017 til 2018.	Sprogcenterlederne- og underviserne vurderer generelt, at klippekortet har gjort det sværere for kursisterne at holde de pauser, som de har brug for. Underviserne vurderer desuden, at klippekortet har forringet kursisternes mulighed for at gennemføre deres danskuddannelse.  Sprogcenterledere vurderer generelt, at klippekortsordningen har betydet en øget administrativ byrde for sprogcentre. Flere sprogcenterledere oplever også, at klippekortet har besværliggjort samarbejdet med kommunen.

Reform-område	Reformtiltag	Dato for reformtiltags ikrafttrædelse	Tilsligtede effekter og virkninger	Evalueringsresultater baseret på registerdata	Evalueringsresultater baseret på surveys, interviews og klasserumsobservationer
	Deltagerbetaling for S-kursister på 2.000 kr. per modul.	1. juli 2018	Deltagerbetalingen skal sikre, at kun de S-kursister, der er motiverede, påbegynder uddannelsen, og dermed mindske S-kursisternes frafald og fravær.	S-kursisternes frafald steg statistisk signifikant fra 2017 til 2018 med ca. 1 procentpoint (data er ikke tilgængeligt for 2019). Fraværet for S-kursister faldt statistisk signifikant med ca. 2 procentpoint fra 2017 til 2019.  Deltagerbetalingen har reduceret antallet af S-kursister med mere end en tredjedel.	De centrale aktører på danskuddannelsesområdet vurderer generelt, at deltagerbetalingen har reduceret antallet af S-kursister. Flere sprogcenterledere vurderer desuden, at deltagerbetalingen har betydet en øget administrativ byrde for sprogcentrene.
Målbretning af den statslige finansiering	Afskaffelse af statslig refusion til kommunerne for udgifter til danskuddannelse for S-kursister og nedjustering af refusionsloftet for I-kursister.	1. januar 2018	Den målrettede statslige finansiering skal gøre kommunerne mere omkostningsbevidste.	Sprogcentrenes gennemsnitlige modultakster er faldet statistisk signifikant i både 2017, 2018 og 2019, og de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse er faldet med ca. 390 mio. kr. i 2016 til 2018 (data er ikke tilgængelige for 2019).	Både de kommunale aktører og sprogcenterlederne vurderer generelt, at kommunerne er omkostningsbevidste og har stort fokus på forholdet mellem pris og kvalitet. De kommunale aktører oplever generelt ikke, at ændringen i refusionsreglerne i væsentlig grad har påvirket kommunernes praksis på danskuddannelsesområdet.

### **2.3 Evalueringens resultater angående markedet for danskuddannelse, finansiering og administration**

Siden danskuddannelsesreformen trådte i kraft, er antallet af kursister på danskuddannelserne faldet, og i 2. kvartal 2019 var der under halvt så mange kursister, som modtog danskundervisning under danskuddannelsesloven, sammenlignet med 2. kvartal 2017. Antallet af I-kursister er faldet med den begrænsede flygtningestrøm til Danmark, men evalueringen viser, at det særligt er antallet af S-kursister, der er blevet reduceret siden 2017. Evalueringen indikerer, at depositumsordningen og klippekortsordningen delvist kan forklare faldet i antallet af S-kursister, men at det særligt er indførelsen af deltagerbetaling, som har reduceret kursistantallet på landets sprogcentre. Deltagerbetalingen for S-kursister trådte i kraft d. 1. juli 2018, og i perioden fra 2. til 3. kvartal 2018 faldt antallet af S-kursister med næsten 10.000 på landsplan, svarende til ca. en tredjedel af det samlede antal S-kursister.

I evalueringen er det belyst, om potentielle S-kursister, som har fravalgt danskundervisning under danskuddannelsesloven på grund af 2017-reformtiltagene, i stedet er påbegyndt danskundervisning som en del af Forberedende Voksenundervisning (FVU) under voksen- og efteruddannelsesloven (VEU). Selv om mange potentielle S-kursister i dag modtager danskundervisning på FVU, indikerer evalueringen imidlertid ikke, at faldet i antallet af S-kursister har ført til en tilsvarende stigning i antallet af FVU-kursister med indvandrerbaggrund. Tilsvarende fortæller flere kommunale aktører i interviewene om mange arbejdstagere i kommunerne, som ikke modtager danskuddannelse på grund af egenbetalingen, og som heller ikke modtager anden form for danskundervisning. Virksomhedsrepræsentanter beretter også om medarbejdere, som modtog danskundervisning før deltagerbetalingen – herunder i form af virksomhedsforlagte forløb – men som ikke modtager danskundervisning i dag. Evalueringen indikerer således, at flere arbejdstagere og studerende med indvandrerbaggrund i dag står uden nogen form for danskundervisning sammenlignet med perioden før 2017-reformen.

Faldet i antallet af kursister har de seneste år haft indvirkning på antallet af sprogcentre, som fra 2018 til 2019 faldt fra 70 til 63 sprogcentre. Andelen af private sprogcentre er steget efter reformen, og i 2019 var to tredjedele af landets sprogcentre private, og hovedparten af de nuværende driftsaftaler i kommuner med private danskuddannelsesudbydere er indgået på basis af en udbudsproces. Evalueringen indikerer således, at præciseringen af udbudsreglerne i danskuddannelsesreformen har øget konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet. Der er imidlertid en tendens til, at de private sprogcentre har relativt få kursister, og blandt landets sprogcentre med 250 eller flere kursister var 18 i 2019 private og 17 offentlige.

Ændringerne i reglerne for den statslige refusion til kommunerne for udgifter til danskuddannelsesområdet havde tilsvarende til hensigt at sikre en højere grad af omkostningsbevidsthed blandt kommunerne. Evalueringen indikerer, at kommunerne er omkostningsbevidste og har stort fokus på forholdet mellem pris og kvalitet, men de kommunale aktører, som vi har interviewet, vurderer ikke, at ændringen i refusionsreglerne i væsentlig grad har påvirket kommunernes praksis på danskuddannelsesområdet.

Evalueringen viser, at danskuddannelsesområdet som helhed er blevet effektiviseret, idet sprogcentrenes gennemsnitlige modultakster er faldet siden danskuddannelsesreformen trådte i kraft. Denne udvikling kan dog ikke tilskrives reformen alene, da modultaksternes har været nedadgående siden 2011, efter at de vejledende modultakster blev afskaffet i 2010. Korrigeret for inflation samt udviklingen i kursistsammensætning og sprogcenterspecifikke forhold, viser evalueringen, at et tilsvarende modul på et tilsvarende sprogcenter koster det offentlige 7.000 kr. mindre per kursist i 2019, end det gjorde i 2011, svarende til en prisreduktion på ca. 30 pct. Samlet er besparelsen



ca. 42.000 kr. per kursist, der gennemfører seks modulers danskuddannelse. Resultaterne tyder dog ikke på, at 2017-reformen har påvirket udviklingen i afregningspriser, som startede i 2011.

Fra 2016 til 2018 faldt det offentliges samlede udgifter til danskuddannelsesområdet med ca. 390 mio. kr. Faldet i offentlige udgifter er dels et udtryk for et fald i de gennemsnitlige modultakster på tværs af sprogcentre, dels et udtryk for det faldene kursistantal.

Sideløbende med faldet i modultakster er der sket en øget spredning i modultakster på tværs af danskuddannelsesudbydere. Fx var modultaksten på DU 1 i 2019 omkring 15.000 kr. for de billigste sprogcentre og omkring 35.000 kr. for de dyreste sprogcentre. Den øgede spredning i modultakster kan bl.a. forklares med, at prisreduktionen på private sprogcentre i gennemsnit har været væsentligt større end prisreduktionen på kommunale sprogcentre.

Sprogcenterlederne oplever generelt, at konkurrencen på pris er hård, og at den har en negativ virkning på det undervisningstilbud, som sprogcentrene kan tilbyde. Når vi i surveyen målrettet sprogcenterledere spørger, hvad de mest negative udviklinger på danskuddannelsesområdet har været de seneste år, er 'udbud og konkurrence' en af de fem hyppigst nævnte negative udviklinger. Fx angiver en sprogcenterleder, at udbud fører til *"manglende samarbejde mellem sprogcentre og som konsekvens deraf konkurrence og et race mod bunden i form af umuligt lave modultakster og en ærgerlig forringelse af tilbuddet"*.

De fleste sprogcenterledere vurderer ligeledes, at flere af reformtiltagene i væsentlig grad har været med til at øge den administrative byrde for sprogcentrene. I surveyen angiver henholdsvis 80 pct. og 85 pct. af sprogcenterlederne, at klippekortsordningen og deltagerbetalingen i høj eller i meget høj grad er ressourcekrævende for sprogcentrene, og 69 pct. angiver det samme med hensyn til depositumsordningen. 'Administration af nye tiltag' er tilsvarende en af de hyppigst nævnte negative udviklinger i surveyen målrettet sprogcenterlederne.

#### **2.4 Evalueringens resultater angående organisering og styring af danskuddannelsesområdet**

Evalueringen viser, at samarbejdet mellem sprogcentre og kommuner er organiseret væsentligt forskelligt på tværs af kommunerne. 71. pct. af sprogcenterlederne angiver i surveyen, at der er en fast procedure for kommunikationen mellem de ansvarlige fra henholdsvis sprogcenter og kommune, mens 64 pct. af sprogcenterlederne angiver, at kommunikationen mellem de ansvarlige foregår lejlighedsvist efter behov. 40 pct. af sprogcenterlederne angiver imidlertid, at kommunikationen både foregår efter en fast procedure og lejlighedsvist efter behov. Flexibilitet og løbende dialog mellem sprogcenterleder og de ansvarlige kommunale aktører understøttes i interviewene med flere kommunale aktører, som peger på, at samarbejdet generelt er karakteriseret ved at være fleksibelt og løbende kan tilpasses, hvor dialog, inddragelse og mødehyppighed i perioder opskales for at håndtere eventuelle udfordringer – det kan fx være udfordringer med fravær og frafald blandt kursisterne.

Evalueringen indikerer, at samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre hovedsageligt foregår på et overordnet ledelsesniveau. Flere sprogcenterundervisere peger i interviewene på, at de hovedsageligt varetager undervisningsfaglige opgaver og i mindre grad samarbejder med de kommunale aktører vedrørende danskundervisning.

Uagtet hvordan sprogcentre og kommuner har organiseret samarbejdet, vurderer både sprogcenterledere og kommunale aktører overvejende, at samarbejdet er velfungerende. 81 pct. af sprogcenterlederne angiver i surveyen, at samarbejdet med kommunen i høj eller i meget høj grad er velfungerende, mens 93 pct. af de kommunale aktører angiver, at samarbejdet med sprogcentret

er velfungerende. Hovedparten af de kommunale aktører og sprogcenterledere angiver tilsvarende i surveyerne, at de nuværende rammer på danskuddannelsesområdet i høj eller i meget høj grad understøtter samarbejdet. I interviewene med de kommunale aktører beskriver flere samarbejdet som velfungerende, bl.a. fordi det er tilpasset til de kommunale vilkår og prioriteringer. Samlet indikerer evalueringen, at oplevelsen af et godt samarbejde mellem sprogcentre og kommuner ikke nødvendigvis forudsætter tætte samarbejdsrelationer eller samarbejdsrelationer på både ledelses- og praktikerniveau.

Selv om samarbejdet mellem sprogcentre og kommuner generelt vurderes positivt, oplever flere sprogcenterledere, at danskuddannelsesreformen har udfordret samarbejdet. Både sprogcenterledere og kommunale aktører peger i interviewene på, at administrationen af klippekortsordningen er en udfordring, der har krævet udvikling af fælles IT-systemer mellem sprogcentre og kommuner og øget behovet for løbende kommunikation angående S-kursisternes uddannelsesprogression.

Evalueringen viser, at det tværkommunale samarbejde om danskuddannelsesopgaven er udbredt, og at det vurderes positivt af de kommunale aktører. 81 pct. af de kommunale aktører angiver i surveyen, at kommunen indgår i tværkommunale netværksmøder på danskuddannelsesområdet, mens 74 pct. af de kommunale aktører vurderer samarbejdet med andre kommuner som godt eller meget godt. Det understøttes i interviewene med de kommunale aktører, som bl.a. peger på, at et tværkommunalt samarbejde med ét sprogcenter om drift af danskuddannelsesstilbuddet kan øge volumen af kursister, styrke tilbuddets fleksibilitet, reducere priserne og øge tilbuddets kvalitet. I interviewene fortæller flere af de kommunale aktører, at det velfungerende tværkommunale samarbejde går forud for danskuddannelsesreformen.

Evalueringen indikerer på baggrund af surveyen målrettet sprogcenterlederne, at en større andel af sprogcentre i 2020 samarbejder med virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning, end det var tilfældet i 2016. Tilsvarende indikerer evalueringen, at sprogcenterlederne vurderer, at en større andel af kursisterne modtager danskundervisning på en virksomhed, end det var tilfældet i 2016. Forskellene er imidlertid små, og der er stor forskel på, om sprogcenterlederne vurderer, at de nuværende rammer understøtter samarbejdet mellem sprogcentre og virksomheder. I interviewene peger flere sprogcenterledere på, at en udfordring i samarbejdet om virksomhedsforlagt danskundervisning er, at den opsøgende virksomhedskontakt er ressourcekrævende og ikke nødvendigvis medfører en aftale om virksomhedsforlagt danskundervisning. Tilsvarende fremhæver flere sprogcenterledere, at virksomhedsforlagt danskundervisning kræver en høj grad af individuel tilpasning af det enkelte forløb, så det tager højde for kursisternes ofte forskelligartede sprogbehov og virksomhedernes specifikke vilkår. Etableringen og gennemførelsen af virksomhedsforlagt danskundervisning vurderes således at kræve flere ressourcer end danskundervisning på sprogcentret, hvorfor den opsøgende virksomhedsindsats nedprioriteres af flere sprogcentre.

Flere virksomhedsrepræsentanter beskriver i interviewene, at samarbejdet med kommune og sprogcenter om I-kursister kræver en højere grad af koordinering, end det er tilfældet for samarbejdet om S-kursister. De peger dog også på, at virksomhedsnære forløb som praktik og løntilskud er en mulighed for at tilknytte potentielle medarbejdere med henblik på at vurdere deres faglige kompetencer, herunder deres dansksproglige kompetencer, inden en eventuel ordinær ansættelse. Enkelte virksomhedsrepræsentanter fortæller også, at virksomhedsforlagt danskundervisning kan være en rekrutteringskilde, da tilbuddet om danskundervisning på virksomheden kan bidrage til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. En virksomhedsejer fremhæver desuden, at virksomhedsforlagt danskundervisning har bidraget til at styrke fællesskabet på den pågældende virksomhed og er blevet en del af virksomhedskulturen.

## 2.5 Evalueringens resultater angående indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne

Evalueringen viser, at andelen af kursister, som bliver omplaceret fra en danskuddannelse til en anden, faldt fra ca. 6 pct. i 2016 til 4 pct. i 2019. Det tyder på, at indførelsen af det statslige tilsyn har skærpet sprogcentrenes indplaceringspraksis. I interviewene med sprogcenterledere og kommunale aktører fortæller flere dog, at de ikke oplever, at sprogcentrets indplaceringspraksis har ændret sig som følge af 2017-reformen.

Flere af sprogcenterlederne fremhæver i interviewene, at faldet i antallet af kursister og afregningspriser betyder, at de i højere grad end tidligere tilrettelægger undervisning på tværs af danskuddannelser for at sikre rentabilitet. Flere sprogcenterundervisere peger i interviewene på, at den øgede brug af undervisning på tværs af danskuddannelser betyder, at holdsammensætningen på sprogcentrene generelt er blevet mere uhomogen med hensyn til kursisters dansksproglige niveau og generelle forudsætninger for at lære dansk. Samtidigt angiver 62 pct. af undervisere i surveyen, at det slet ikke er muligt at have danskuddannelsesstilbud af høj pædagogisk kvalitet ved undervisning på tværs af danskuddannelser.

En generel pointe på tværs af interviewene med sprogcenterunderviserne er, at et øget fokus på beskæftigelsesrettet dansk kun i begrænset grad har affødt konkrete ændringer i tilrettelæggelsen af undervisningen. Underviserne har generelt et bredt fokus på, at kursisterne lærer at gå på arbejde 'på dansk', fx i forhold til at tage sprogligt del i det sociale liv på arbejdspladsen. Evalueringen viser, at sproglige kompetencer knyttet til arbejdsdomænet fylder relativt meget i begynderundervisningen (model 1 og 2). I begynderundervisningen er der et meget stort overlap mellem arbejds- og hverdagsdomænets sproghandlinger og kursisters faktiske sprogbehov. Underviserne giver her udtryk for, at også sprog, der ikke specifikt knytter sig til arbejdsrelaterede situationer, understøtter målopfyldelsen, som beskrevet i danskuddannelsernes fagbeskrivelse. Underviserne kobler således deres tilrettelæggelse af undervisningen til arbejdsrelaterede såvel som ikke-arbejdsrelaterede opgaver.

I surveyen målrettet sprogcenterundervisere angiver kun 35 pct., at de nuværende rammer for danskuddannelse i høj eller i meget høj grad understøtter kursisters tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer. Forklaringen på de forholdsvis pessimistiske svar kan være, at underviserne generelt vurderer, at danskuddannelsesreformen og den øgede grad af økonomistyring på danskuddannelsesområdet har reduceret antallet af ugentlige undervisningsgange og det samlede antal lektioner, som kursisterne får tilbudt, før de skal til modultest. Ifølge flere undervisere gennemfører sprogcentrene modultest tidligere i kursisters forløb af økonomiske hensyn. Flere undervisere peger på, at det påvirker undervisningens indhold og således kursisters udbytte og tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer negativt.

Mundtlighed er i høj grad i fokus i undervisningen på sprogcentrene. Flere af de interviewede undervisere peger på, at mundtlighed i dag udgør en mere eksplicit del af undervisningen, end det var tilfældet tidligere. Evalueringen indikerer således, at mundtlighed i undervisningen har fået en mere selvstændig status i kraft af reformen. I surveyen vurderer underviserne desuden, at den øgede fokus på mundtlige færdigheder i begynderundervisningen i højere grad end de øvrige reformtiltag målrettet det beskæftigelsesrettede indhold, bidrager til kursisters integration på det danske arbejdsmarked.

Til trods for, at underviserne generelt oplever et øget behov for differentiering og ændrede vilkår for undervisningsopgaven, angiver flere i interviewene, at deres faglige identitet fortsat er forankret i kursisters dansksproglige udvikling, og at deres rolle således ikke har ændret sig markant som følge af reformen. I interviewene fremhæver flere undervisere imidlertid, at vilkårene i form af flere

undervisningstimer for den enkelte underviser, men færre undervisningstimer for den enkelte kursist, har medført et snævert fokus i undervisningsopgaven på bekostning af bl.a. kulturel dannelse og medborgerskab.

I interviewene med kursister og potentielle kursister peger flere på, at deres motivation for at gennemføre danskuddannelsen er orienteret mod at kunne begå sig i Danmark og blive en del af det danske samfund. Evalueringen indikerer, at danskuddannelsen generelt understøtter kursisters dansksproglige udvikling og deres forståelse af bl.a. dansk kultur og hverdagsliv.

## **2.6 Evalueringens resultaterne angående konsekvenser for kursisters uddannelsesforløb**

Evalueringen viser, at det gennemsnitlige fravær på danskuddannelserne generelt er steget over tid. Når vi tager højde for, at kursistgruppen er blevet svagere, fx med lavere grad af medbragt uddannelse og mere sygdom, er fraværet steget med 12 procentpoint fra 2008 til 2019. Til trods for den generelle tendens falder S-kursisters fravær imidlertid statistisk signifikant fra 2017 til 2018 og igen fra 2018 til 2019. Det indikerer, at klippekortsordningen og deltagerbetalingen i tråd med reformtiltagenes intention har medvirket til at reducere S-kursisters fravær.

For S-kursisterne er frafaldet imidlertid steget signifikant fra 2017 til 2018. Det har ikke været muligt at analysere på data for frafald i 2019, men stigningen i frafald blandt S-kursister i 2018 indikerer, at klippekortsordningen og deltagerbetalingen ikke på kort sigt har medvirket til at reducere S-kursisters frafald. Surveyen målrettet sprogcenterunderviserne indikerer endvidere, at klippekortsordningen kan have bidraget til at øge kursisters frafald. 87 pct. af underviserne angiver således, at klippekortet giver S-kursisterne ringere eller væsentlig ringere mulighed for at gennemføre deres danskuddannelse. Det understøttes i interviewene, hvor flere sprogcenterledere og -undervisere beskriver danskundervisningstilbuddet som ufleksibelt med hensyn til kursisters mulighed for at holde pause i deres undervisning. Særligt fremhæver de klippekortsordningen som en væsentlig begrænsning for S-kursisters fleksibilitet. Flere sprogcenterledere beskriver således klippekortsordningen som rigid, og fortæller, at kursisterne er uforståelige over for, at klippene ikke kan sættes i bero i tilfælde af fx brækkede ben, besøg hos syge familiemedlemmer og fødsler.

En af intentionerne med klippekortsordningen var, at ordningen skulle øge S-kursisters incitament til at gennemføre danskuddannelsen inden for en tidsmæssig afgrænset periode. S-kursisters tidsforbrug faldt i 2017, men stiger tilsvarende fra 2018 til 2019, og evalueringen kan således hverken be- eller afkræfte, at klippekortsordningen har påvirket S-kursisters tidsforbrug på danskuddannelserne. Med hensyn til gennemløbstid, dvs. antallet af undervisningslektioner en kursist får tilbudt per gennemført modul, viser effektanalysen, at den samlede reduktion fra 2008 til 2019 udgør 19 lektioner for S-kursister. Gennemløbstiden for S-kursisterne har imidlertid været relativt stabil de seneste år, og danskuddannelsesreformen har således ikke umiddelbart påvirket gennemløbstiden.

For målgruppen af I-kursister har udviklingen i fravær og frafald været modsatrettet udviklingen for S-kursister. I perioden fra 2017 til 2018 og fra 2018 til 2019 er I-kursisters fravær steget signifikant, mens I-kursisters frafald ikke er steget signifikant fra 2017 til 2018. Evalueringen indikerer, at timeloftet for I-kursister kan have medvirket til at reducere gennemløbstiden, idet gennemløbstid er faldet for I-kursister og en gennemsnitlig I-kursist i 2019 brugte ca. 40 lektioner mindre på at gennemføre et modul sammenlignet med en tilsvarende I-kursist i 2016.

Effektanalysen viser imidlertid, at der fra 2011, dvs. samme år som modultaksterne begynder at falde, er et generelt fald i antallet af tilbudte lektioner. Tilsvarende peger flere sprogcenterledere og -undervisere i interviewene på, at hensynet til sprogcentrenes økonomi i højere grad end time-loftet har haft betydning for de reducerede gennemløbstider. At de reducerede gennemløbstider

primært skal forstås ud fra et effektiviseringshensyn, understøttes af, at reduktionen i gennemløbstider i perioden 2016 til 2019 var signifikant større blandt private udbydere, som i den samme periode oplevede et større fald i afregningspriser end de offentlige udbydere.

Kursister og virksomhedsrepræsentanter vurderer generelt, at der er stor fleksibilitet i danskuddannelses tilbuddet. I interviewene fortæller flere kursister og virksomhedsrepræsentanter, at danskuddannelses tilbuddet har en høj grad af fleksibilitet, så kursisterne kan deltage i danskundervisning på tidspunkter, der harmonerer med deres job og praktikforløb, ligesom flere sprogcenterledere og -undervisere i interviewene fremhæver undervisningens fleksibilitet i form af bl.a. online undervisning. Virksomhedsrepræsentanterne vurderer desuden, at forholdet mellem praktikforløb for I-kursister og danskundervisning på sprogcentret (fx tre ugentlige dage med praktik og to med danskuddannelse) er velproportioneret i forhold til at sikre et udbytterigt praktikforløb. Virksomhedsrepræsentanterne oplever generelt, at sprogcentre er fleksible i samarbejdet. Det er fx tilfældet i forbindelse med planlægningen af de virksomhedsforlagte danskforløb, hvor flere virksomhedsrepræsentanter nævner, at virksomhederne frit kan vælge ugentlige undervisningstidspunkter, så de bedst muligt tilpasses medarbejdernes arbejdstider.

Med hensyn til udviklingen i karakterer til de afsluttende danskprøver viser evalueringen, at kursisters karaktergennemsnit er faldet signifikant, efter reformen trådte i kraft. En gennemsnitlig kursist fik således ca. 0,35 karakter lavere i 2019 end en tilsvarende kursist i 2017. Effektanalysen viser, at der ikke er en statistisk signifikant sammenhæng mellem modultakster og karakterer givet til en afsluttende danskprøve. Analysen indikerer heller ikke, at reduktionen i gennemløbstid kan forklare karakterfaldet. Potentielle forklaringer for karakterfaldet, som vi ikke kan korrigere for statistisk, inkluderer den øgede brug af undervisning på tværs af danskuddannelser. Som beskrevet i afsnit 2.5, oplever hovedparten af sprogcenterunderviserne, at undervisning på tværs af danskuddannelser er uforenelig med undervisning af høj pædagogisk kvalitet.

### 3. MARKEDET FOR DANSKUDDANNELSE, FINANSIERING OG ADMINISTRATION

I dette kapitel belyses reformelementer, som vedrører markedet for danskuddannelse i form af udbud og efterspørgsel på danskuddannelsesområdet, herunder finansiering og administration. Kapitlet undersøger udviklingen i antallet af danskuddannelseskursister, og FVU som et muligt alternativ til danskuddannelse under danskuddannelsesloven, såvel som antallet af sprogcentre og konkurrenceudsættelsen på danskuddannelsesområdet. Kapitlet undersøger også den økonomiske udvikling i form af afregningspriser og de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse, ligesom det afdækker de administrative opgaver forbundet med reformtiltagene.

#### 3.1 Vigtigste resultater i forhold til markedet for danskuddannelse, finansiering og administration

Der er sket et fald i **antallet af S-kursister**, siden deltagerbetaling blev indført i 3. kvartal 2018. Fra 2. til 3. kvartal 2018 faldt antallet af S-kursister med ca. en tredjedel, og i 2. kvartal 2019 var antallet af S-kursister mere end halveret sammenlignet med 2. kvartal 2018. Vores interviews med bl.a. FVU-kursister og kommunale aktører indikerer, at en del af de potentielle S-kursister nu modtager danskundervisning på FVU, men også at der efter reformen – og særligt efter indførelsen af deltagerbetalingen – er lang flere potentielle S-kursister, som ikke modtager nogen form for danskundervisning.

**Antallet af sprogcentre** faldt fra 63 i 2004 til 52 i 2010. Fra 2010 til 2018 steg antallet af sprogcentre til 70, men i 2019 var antallet igen nede på 63. Kursistfaldet i 3. kvartal 2018 og frem er den mest oplagte forklaring på faldet i antallet af sprogcentre. **Fordelingen mellem private og offentlige udbydere** af danskuddannelse har ændret sig over tid. I 2004 var ca. en tredjedel af landets sprogcentre private, mens det var tilfældet for ca. to tredjedele af sprogcentrene i 2019. De private sprogcentre har dog relativt færre kursister end de offentlige, og når vi ser bort fra de sprogcentre, som har færre end 250 kursister, er der i 2019 næsten lige så mange offentlige som private udbydere.

Sprogcentrenes **modultakster** er faldet siden afskaffelsen af de vejledende modultakster i 2010. Når vi tager højde for en række relevante forhold, herunder antallet af kursister på tværs af de forskellige henvisningskategorier og den normale prisudvikling i samfundet, er de gennemsnitlige modultakster faldet med ca. 7.000 kr. fra 2011 til 2019. Dermed brugte det offentlige i 2019 ca. 42.000 kr. mindre på en gennemsnitlig kursist, som gennemfører alle seks moduler på en danskuddannelse, sammenlignet med i 2011.

Ifølge størstedelen af sprogcentrelederne og -underviserne, som har besvaret vores surveys, har 2017-reformtiltagene medført en væsentligt forøget **administrativ byrde** for sprogcentrene. Særligt deltagerbetalingen og klippekortordningen er forbundet med et væsentligt ressourceforbrug i forhold til at formidle reglerne til kursisterne og efterleve reglerne mere generelt.

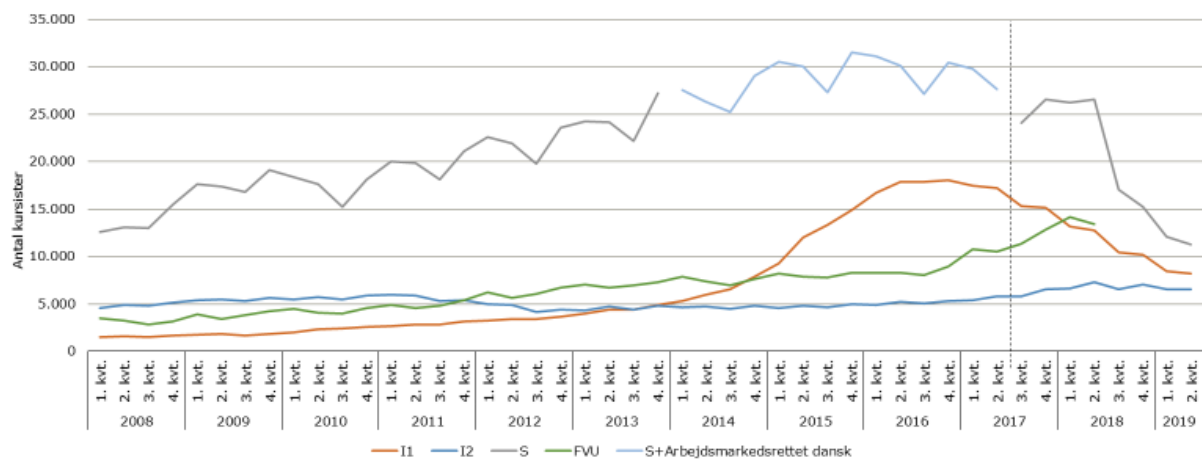
#### 3.2 Antallet af danskuddannelseskursister og FVU som alternativ til danskuddannelse under danskuddannelsesloven

##### 3.2.1 Reformtiltagenes effekter på antallet af kursister på danskuddannelserne

Frem til danskuddannelsesreformen i 2017 var den generelle tendens en stigning i antallet af kursister på danskuddannelserne. Denne tendens fik ekstra momentum med det store antal flygtninge, som kom til Danmark i 2015-16 fra særligt Mellemøsten. Som vist i figuren nedenfor steg antallet

af **I1-kursister** således fra 1. kvartal 2015 til 2. kvartal 2016. Fra 2017 faldt antallet af I1-kursister igen med den faldende modtagelse af flygtninge, samtidig med at en stor del flygtninge fra 2015-16 færdiggjorde deres danskuddannelse eller skiftede henvisningskategori til I2-kursister, fordi de ikke længere modtog integrationsydelse.

**Figur 3-1: Udvikling i antallet af kursister på danskuddannelser og FVU-kursister med indvandrerbaggrund, 2008-19**



Kilde: Danskuddannelsesdatabase og VEUV-registreret fra Danmarks Statistik.

Antallet af I2-kursister har ligget forholdsvis stabilt på omkring 5.000 kursister, dog med en betydelig stigning i 2017 og første halvdel af 2018, som til dels kan forklares med, at en del flygtninge fra 2015-16 overgår fra at være I1- til at være I2-kursister. I 2017 skiftede mere end 1.500 kursister på landsplan henvisningskategori fra I1- til I2-kursister.

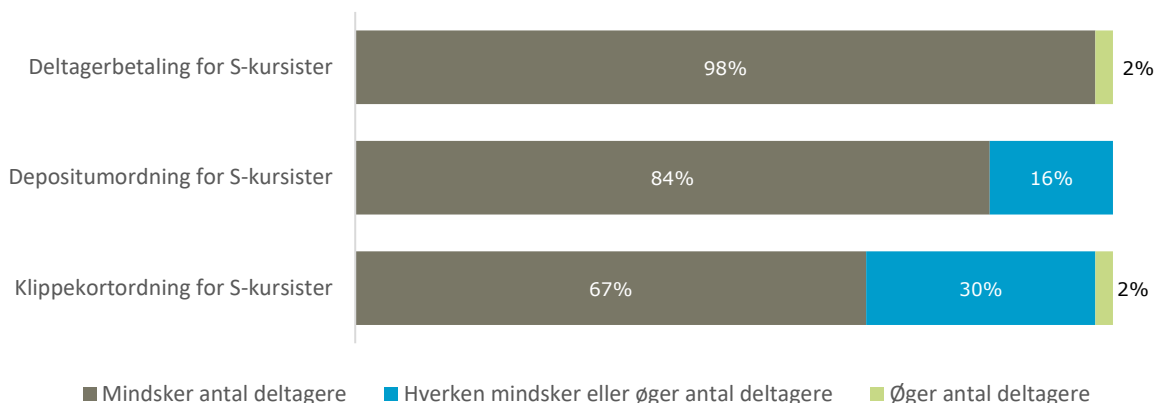
Den mest markante udvikling i figuren ovenfor er imidlertid faldet i S-kursister. Det første bemærkelsesværdige dyk finder sted fra 2. kvartal til 3. kvartal 2017, dvs. ved implementeringstidspunktet for reformen (markeret med den stiplede linje i figuren). Fra 2014 til og med 2. kvartal 2017 blev S-kursister tilbudt et indledende kursus i arbejdsmarkedsrettet dansk bestående af 250 timers danskundervisning efterfulgt af evt. indplacering i den ordinære danskuddannelse. Faldet i S-kursister i 3. kvartal 2017 skal dog sandsynligvis i højere grad ses i lyset af indførelsen af depositumordningen. Selv om depositummet bliver tilbagebetalt efter afsluttet modul, kan det at skulle overføre 1.250 kr. til sprogcentret have afholdt mange kursister fra at påbegynde et nyt modul eller i det hele taget påbegynde en danskuddannelse (mere herom nedenfor).

Deltagerbetalingens effekt på antallet af S-kursister er tydelig. Allerede ved deltagerbetalingens indførelse i 3. kvartal 2018 faldt antallet af S-kursister med næsten 10.000 på landsplan, og i 2. kvartal 2019 var antallet mere end halveret sammenlignet med 2. kvartal 2018.

Samlet set har udviklingen i I1- og S-kursister betydet, at der **i 2. kvartal 2019 var under halvt så mange kursister, som modtog danskundervisning under danskuddannelsesloven, sammenlignet med før 2017-reformen.**

Betydningen af reformtiltagene for det faldende antal S-kursister understøttes i flere af interviewene med sprogcenterledere samt vores survey målrettet sprogcenterledere. Figuren nedenfor viser sprogcenterledernes opfattelse af reformtiltagenes betydning for antallet af kursister, som angivet i surveyen. Som vist er stort set alle lederne enige om, at deltagerbetalingen har mindsket kursistantallet på deres sprogcentre, og 84 pct. mener, at depositumordningen har gjort det samme.

Figur 3-2: Sprogcenterledernes opfattelse af effekten af reformtiltag på antallet af kursister



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 43. Note: 2 "Ved ikke"-svar er frasorteret.

Figuren viser også, at to tredjedele af sprogcentrelederne mener, at **klippekortordningen** har mindsket antallet af S-kursister. Når vi taler med lederne, fortæller flere, at de ofte taler med potentielle S-kursister, som ikke er klar over, at deres klippekort har været sat i gang i en længere periode, og at de derfor ikke har mulighed for at gennemføre danskuddannelse inden for rammerne af klippekortordningen. Som én sprogcenterleder udtaler, er det "ikke rimelig borgerservice, at det [klippekortet] bare går i gang", uden folk er klar over det.

I figur B1 i appendiks II viser vi **antallet af kursister fordelt på oprindelsesregioner**. Overordnet set har den mest talstærke kursistgruppe i perioden 2008-2019 bestået af kursister fra EU-lande. Antallet af kursister fra EU-lande er dog faldet i S-kursister, og i 2019 var der blot omkring 8.000 kursister fra EU-lande sammenlignet med mere end 9.000 kursister fra Mellemøsten. Antallet af kursister fra Mellemøsten har overordnet set fulgt udviklingen i I1-kursister vist i figur 3-1 og toppede i 2016-2017 med ca. 20.000 kursister årligt. De øvrige oprindelsesregioner, hvor der generelt kommer mange kursister fra, er Europa uden for EU, Afrika og Asien.

### 3.2.2 FVU som et alternativ til danskuddannelse under danskuddannelsesloven

Ud over antallet af kursister på danskuddannelserne angiver Figur 3-1 også antallet af kursister på FVU. Antallet udgør det årlige antal individer bosiddende i Danmark, som er indvandret i perioden 1997-2018, og som følger undervisning på FVU.<sup>11</sup> Som Figur 3-1 viser, har antallet af FVU-kursister med indvandrerbaggrund generelt været stigende, men stigningen tiltager markant i 2017-2018. Fra 2. kvartal 2017 til 2. kvartal 2018 stiger antallet af FVU-kursister med ca. 3.000, hvilket svarer til stigningen de foregående 4 år.

Det er her nærliggende at antage, at dele af de potentielle S-kursister, som kan have fravalgt danskundervisning under danskuddannelsesloven på grund af 2017-reformtiltagene, i stedet har valgt at tage danskundervisning på FVU. Desværre har evalueringen ikke haft FVU-data tilgængelig for perioden efter 2. kvartal 2018, og vi har således ikke haft mulighed for at undersøge, i hvilket omfang det store fald i S-kursister fra 3. kvartal 2018 og frem modsvarer af en stigning i FVU-kursister.

<sup>11</sup> Målet er baseret på VEUV-registret fra Danmarks Statistik. En væsentlig ulempe ved registret er, at det ikke giver mulighed for at skelne imellem hvilken slags undervisning kursisterne har fulgt på FVU.



Med udgangspunkt i vores survey målrettet sprogcenterledere ved vi imidlertid, at **38 ud af de 45 sprogcentre, som er repræsenteret i undersøgelsen, tilbyder FVU-dansk**. Af sprogcenterunderviserne, som har besvaret surveyen, har ca. en tredjedel undervist i FVU-dansk på deres nuværende sprogcenter inden for de seneste tre år.

Vores interviews indikerer imidlertid ikke, at det store fald i S-kursister har ført til en tilsvarende stigning i FVU-kursister. Flere kommunale aktører fortæller således om arbejdstagere i kommunerne, som ikke modtager danskuddannelse på grund af egenbetalingen, og som heller ikke modtager anden form for danskundervisning. Virksomheder beretter ligeledes om medarbejdere, som modtog danskundervisning før deltagerbetalingen – herunder i form af virksomhedsforlagte forløb – men som ikke modtager danskundervisning i dag.

Ifølge flere sprogcenterledere bliver FVU i højere grad brugt som et supplement end som et alternativ til danskuddannelse under danskuddannelsesloven. Fx benyttes FVU-dansk sideløbende med danskuddannelse af kursister, som har udfordringer med læsning og skrivning eller af kursister, som gerne vil have mere grammatik. FVU-dansk benyttes også flittigt af kursister, som har færdiggjort deres danskuddannelse, men gerne fortsat vil modtage danskundervisning. Dertil er FVU en oplagt mulighed for danskuddannelse for folk, som har opbrugt deres danskuddannelsesret. Sidstnævnte pointe støttes af det ene interview, vi har gennemført med en FVU-ansvarlig viceforstander på VUC. Som vedkommende fortæller: *“Nogle af vores kursister kunne have gået på sprogcentrene, men har ikke haft styr på femårsreglen”*.

Samtidig ved vi fra interviewene med potentielle S-kursister, som modtager danskundervisning som FVU-tilbud, at **deltagerbetalingen er en begrundelse for, at de fravælger danskuddannelse under danskuddannelsesloven**. Flere potentielle S-kursister fortæller i interviewene, at de påtænker at påbegynde eller genoptage danskuddannelse, når deltagerbetalingen bliver tilbagerullet. Dertil har vi interviewet en virksomhed, som nedlagde virksomhedsforlagt dansk på grund af egenbetalingen, men som med virksomhedsrepræsentantens egne ord *“helt klart”* vil genoptage virksomhedsforlagt dansk, når deltagerbetalingen bliver tilbagerullet.

Alt i alt indikerer evalueringen, at en betydelig del af de potentielle S-kursister i dag modtager danskundervisning på FVU, men samtidig at flere arbejdstagere og studerende med indvandrerbaggrund i dag står uden nogen form for danskundervisning sammenlignet med perioden før 2017-reformen.

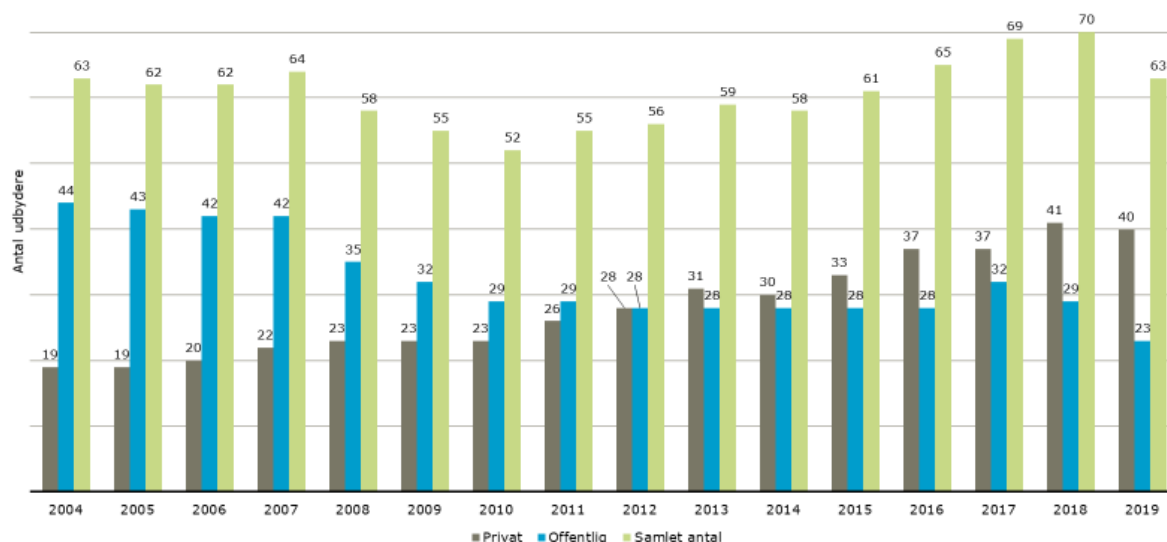
### **3.3 Antallet af sprogcentre og konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet**

#### **3.3.1 Antallet og fordelingen af sprogcentre**

Som figuren nedenfor viser, faldt antallet af sprogcentre fra 2004 til 2010, hvorefter det steg frem til 2018, hvor antallet toppede med 70. I 2019 faldt antallet af sprogcentre til 63. Umiddelbart synes denne udvikling ikke at være påvirket af 2017-reformen. Derimod er det nærliggende at kæde udviklingen i antallet af sprogcentre sammen med udviklingen i antallet af kursister. Stigningen i antallet af sprogcentre frem mod 2018 følger således det voksende kursistantal, og faldet i sprogcentre fra 2018 til 2019 følger på samme måde det store fald i særligt S-kursister. **Reformtiltagene kan derfor indirekte have påvirket faldet i sprogcentre via indvirkningen på kursistantallet**. I den sammenhæng er det også værd at notere sig, at antallet af sprogcentre med færre end 250 kursister fra 2018 til 2019 er steget fra 10 til 28 (se figur B2-1 og B2-2 i appendiks II). Flere sprogcenterledere fortæller i den henseende, at det lave antal kursister udfordrer sprogcentrenes økonomiske likviditet, og derfor medfører en øget risiko for konkurs blandt sprogcentrene.

Ser vi nærmere på **fordelingen af sprogcentre på tværs af kommunetyper**, er det tydeligt, at faldet fra 2018 til 2019 er drevet af udviklingen i hovedstadskommuner (se figur B3 i appendiks II). Antallet af sprogcentre i hovedstadskommunerne faldt således fra 15 i 2018 til 9 i 2019. Ser vi generelt på perioden 2004-2019, er antallet af sprogcentre forholdsvis stabilt i storbykommuner og provinskommuner. Derimod er der kommet væsentligt flere sprogcentre i landkommuner og oplandskommuner og væsentligt færre i hovedstadskommunerne. En forklaring på faldet i antallet af sprogcentre i hovedstadskommunerne kan være en øget brug af tværkommunale samarbejder (mere herom i kapitel 4).

**Figur 3-3: Udvikling i antallet af sprogcentre fordelt på offentlige og private udbydere, 2004-2019**



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Ud over det samlede antal sprogcentre viser figuren også **fordelingen af offentlige og private udbydere**. De offentlige udbydere er primært kommunale sprogcentre foruden et mindre antal offentlige uddannelsesinstitutioner. De private udbydere indbefatter selvejende sprogcentre, der ligesom de øvrige private sprogcentre siden 2017-reformen har skullet indgå driftsaftaler med kommunalbestyrelserne efter reglerne i udbudsloven.

Det tydelige billede, som fremkommer af figuren, er, at **de private udbydere over tid udgør en større andel af det samlede antal sprogcentre**. I 2004 var godt to tredjedele af landets sprogcentre offentlige, hvorimod det samme kun gjorde sig gældende for en tredjedel i 2019. Vi kan derfor konkludere, at flere og flere kommuner har valgt at udlicitere danskuddannelsesopgaven.

Som vist i figur B2-1 og B2-2 i appendiks II er antallet af offentlige og private udbydere imidlertid mere ligeligt, hvis vi ser bort fra de mindste sprogcentre. Blandt sprogcentre med 250 eller flere kursister var 18 i 2019 private og 17 offentlige. Der er således en **klar tendens til, at sprogcentre med relativt få kursister er private**. Af de 28 sprogcentre som havde færre end 250 kursister i 2019, var hele 22 private.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> På samme måde er de offentlige udbydere klart overrepræsenteret blandt de største sprogcentre. I 2019 var således kun 8 ud af de 40 private sprogcentre, som havde mere end 500 kursister, hvorimod 11 ud af de 23 offentlige sprogcentre havde mere end 500 kursister.

### 3.3.2 Konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet

Stigning i andelen af private sprogcentre sammenholdt med 2017-reformens indskærpelse af udbudsreglerne indikerer, at der er sket en øget grad af konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet. Dette understøttes af, at 84 pct. af de kommunale aktører fra kommuner med en privat danskuddannelsesleverandør i vores survey har angivet, at den nuværende driftsaftale med kommunens primære danskuddannelsesleverandør er indgået på basis af en udbudsproces.<sup>13</sup>

For at komme nærmere de centrale aktørers overvejelser vedrørende den øgede konkurrenceudsættelse på området, har vi i interviewene spurgt de kommunale aktører og sprogcentreledere om deres praksis, erfaringer og overvejelser i forhold til udbudsprocesser og udlicitering.

På tværs af kommuner med offentlige og private danskuddannelsesleverandører er det tydeligt, at kommunerne løbende foretager en **afvejning mellem pris og kvalitet**. For kommuner med private udbydere formaliseres denne afvejning i udbudsprocesser. Når vi spørger de kommunale aktører, hvad de lægger vægt på i forhold til udbud, fortæller flere, at pris ikke er det eneste afgørende kriterie, og at det ikke blot er den billigste leverandør, som får tilbudt driftsaftalen. Deres opfattelse er, at samarbejdsrelationer, tilgængelighed, effektive IT-systemer og erfaringer med at varetage danskuddannelse også er helt afgørende for, hvilken udbyder der vil være den bedste leverandør for kommunen. Dertil kommer vurderingen af den kvalitet, sprogcentre leverer, hvor kommunerne særligt har fokus på kursisternes fravær og uddannelsesmæssige progression (mere herom i kapitel 6).

Flere af de kommunale aktører, som vi har interviewet, har ikke har været bekendte med de nærmere detaljer for udbuddene. Nogle fortæller, at håndtering af udbudsprocesser foregår på et andet strategisk niveau og andre, at der nedsættes udbudsteams med ansvarlige fra forskellige afdelinger eller at ansvaret for udbudsprocesser er placeret ved én specifik medarbejder i beskæftigelsesafdelingen. Evalueringen kan således ikke konkludere noget generelt omkring indholdet eller kvaliteten af udbuddene. Hvis leverandørernes kvalitet skal tillægges betydelig vægt i den samlede vurdering, forudsætter det dog, at kommunens medarbejdere med indgående kendskab til danskuddannelsesområdet inddrages i processen.

I interviewene med kommunale aktører fra kommuner med offentlige udbydere peger flere på, at de løbende foretager en afvejning mellem pris og kvalitet i dialog med sprogcenterledelsen og i eventuelle overvejelser om at udlicitere danskuddannelsesopgaven. Flere af de kommunale aktører nævner, at effektiviseringen har nået et niveau, hvor de vurderer, at kommunen ikke kan få det samme produkt til en billigere pris ved at udlicitere. Enkelte nævner tilmed, at der i kommunen er en villighed til at betale noget mere for at have et kommunalt sprogcentre, som kan skabe kontinuitet og sikre en helstøbt beskæftigelsesindsats. Som en kommune fortæller: *“Vi vil ikke konkurrenceudsætte, fordi andre vil kunne gøre det billigere [...] Der vil være perioder, hvor det er dyrt, men det er vi villige til at betale for at sikre løbende kvalitet”*.

I forlængelse heraf understreger lederne på de kommunale sprogcentre i interviewene, at de løbende har en opgave i at kommunikere til kommunerne, hvorfor de skal fortsætte samarbejdet, selv om de kommunale sprogcentre er relativt dyrere (se Figur 3-5). Argumenterne er fx bedre service, mere fleksibilitet, en bredere palet af tilbud samt flere lektioner og bedre mulighed for, at kursisterne gennemfører deres uddannelser. Samtidig oplever flere sprogcenterledere, at kommunerne konsekvent udfordrer dem i, hvor langt de kan gå ned i pris, før kvaliteten knækker.

I interviewene med ledere af private sprogcentre fremhæver flere, at de bevidste om, at de er i en konkurrencesituation, og at de må effektivisere, så meget de kan for at tilbyde en pris, som giver

<sup>13</sup> 38 kommuner med privat danskuddannelsesleverandør deltog i spørgeskemaundersøgelsen.

dem en realistisk chance for at vinde udbudsprocessen. Der er generelt åbenhed om, at den hårde konkurrence på pris har en negativ virkning på det undervisningstilbud, som sprogcentre kan tilbyde. Som en leder på et privat sprogcenter udtaler: *”Preset på pris gør, at vi skal presse på holdstørrelse, arbejdstid og gennemførelsestider. Den skrue vi bruger, er preset helt i bund. Det er vi nødt til”*. Se afsnit 6.5 for en nærmere beskrivelse af udviklingen i kursisternes gennemløbstider.

Samlet set er opfattelsen blandt ledere på sprogcentrene, at de er underlagt et betydeligt **pres for at tilbyde lavere priser**. Enkelte sprogcenterledere nævner, at modultaksterne tidligere har været gunstige og givet mulighed for *”at skumme fløden”* i opgangstider, som én sprogcenterleder udtrykker det. Men der er bred enighed om, at preset på modultakster har nået et niveau, hvor enhver yderligere besparelse vil ske på bekostning af undervisningstilbuddet. Denne konklusion fremkommer også klart af fritekstbesvarelserne til spørgeskemaundersøgelsen, hvor sprogcenterlederne bliver bedt om at angive, hvad de oplever som de mest negative udviklinger på danskuddannelsesområdet de seneste år. En af de fem mest hyppigst nævnte negative udviklinger er her ‘udbud og konkurrence’. Fx skriver en sprogcenterleder, at udbud fører til *”manglende samarbejde mellem sprogcentre og som konsekvens deraf konkurrence og et race mod bunden i form af umuligt lave modultakster og en ærgerlig forringelse af tilbuddet”*.

De kommunale aktører, som vi har talt med, har også generelt stor opmærksomhed på sprogcentrenes prisniveau. Modsat den tilsigtede effekt med reformområdet *målrkning af statslig styring* er der dog ikke nogen af vores interviews, som indikerer, at det er de ændrede refusionsregler, der har gjort kommunerne omkostningsbevidste. De ansvarlige i kommunerne fortæller således, at de ændrede refusionsregler ikke har ændret kommunernes praksis.

### **3.4 Afregningspriser og de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse**

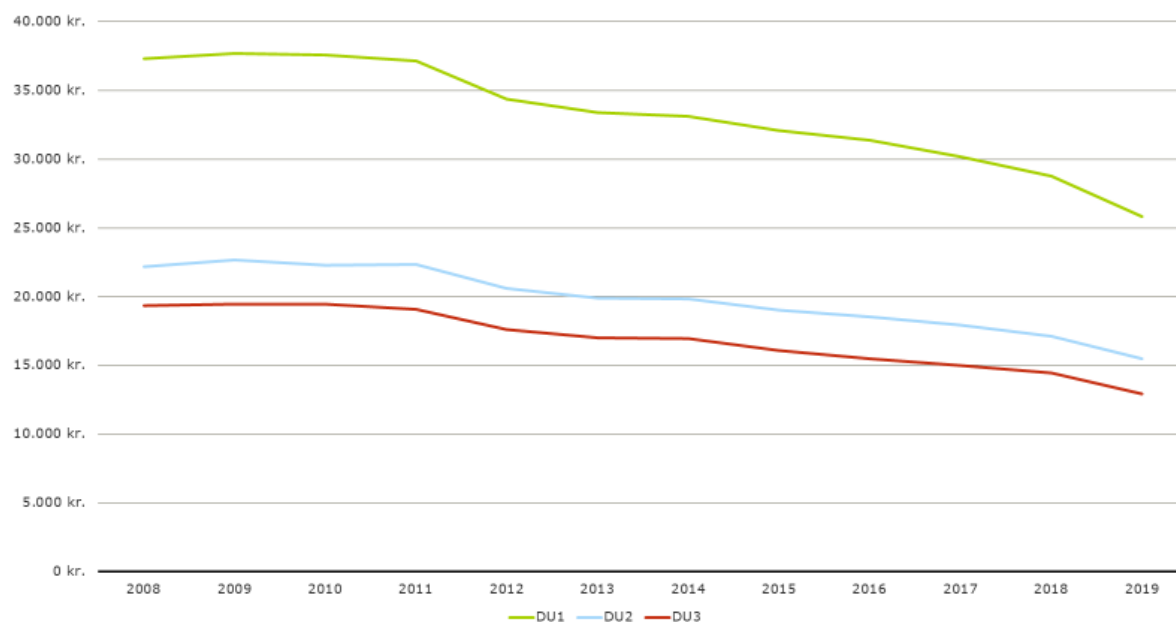
#### **3.4.1 Afregningspriser**

Korrigeret for inflation er den gennemsnitlige modultakst på tværs af sprogcentre faldet fra ca. 26.000 kr. i 2008 til ca. 18.000 kr. i 2019.<sup>14</sup> Således er **modultaksterne faldet med ca. 30 pct.** over en periode på 11 år (se Figur 3-4 nedenfor). I kapitel 6 undersøger vi, hvordan udviklingen i den samme periode har været for kursisternes fravær, frafald, gennemløbstid (i lektioner), tidsforbrug (i dage) og karaktergennemsnit til de afsluttende danskprøver.

Figur 3-4 viser udviklingen i gennemsnitlige modultakster for henholdsvis moduler på DU1, DU2 og DU3. Modultaksterne på DU1 har i hele perioden ligget over DU2- og DU3-taksterne og er også faldet mest i absolutte termer. Fra at have kostet ca. 37.000 kr. i 2008 kostede et gennemsnitligt DU1-modul i 2019 ca. 26.000 kr. I samme periode er prisen på et gennemsnitligt DU3-modul faldet fra ca. 19.000 kr. til 13.000 kr. Det procentvise prisfald er dog stort set det samme på tværs af danskuddannelserne og ligger på ca. 30 pct.

<sup>14</sup> I rapporten er alle afregningspriser korrigeret for inflation på baggrund af nettoprisindekset fra Danmarks Statistik. Priserne er således angivet i faste 2015-priser.

Figur 3-4: Udvikling i afregningspriser fordelt på danskuddannelser, 2008-2019



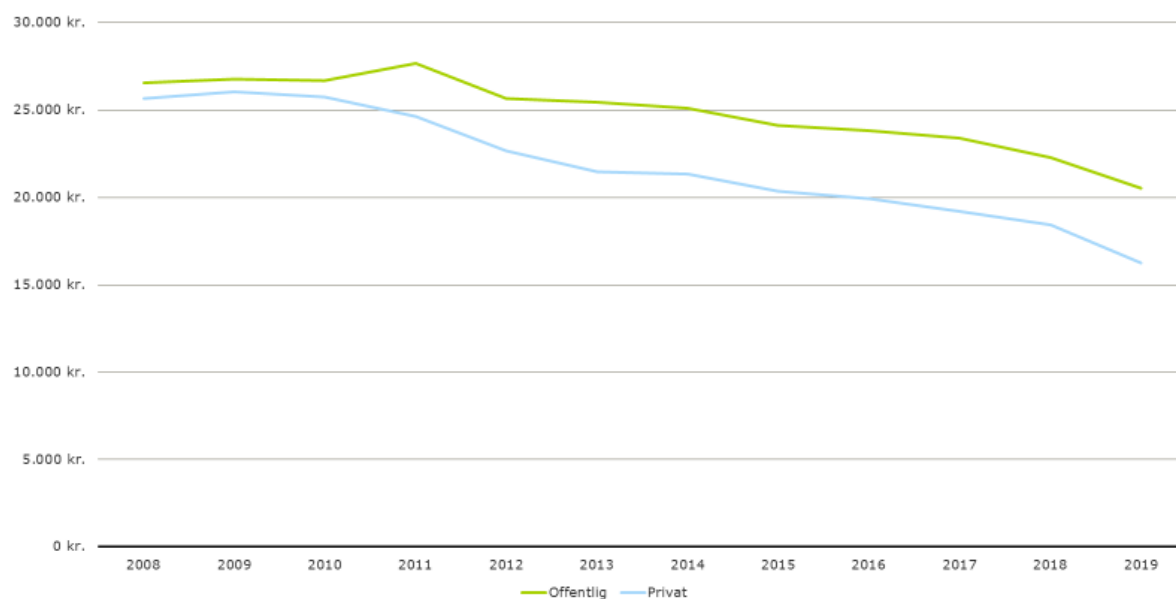
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen. Afregningspriserne er korrigeret for inflation og angivet i faste 2015-priser.

Som vist i figuren overfor, startede faldet i afregningspriser først i 2011-2012. Prisreduktionen på 30 pct. er derfor i realiteten blevet realiseret over en periode på otte år. Indtil januar 2010 blev der årligt i finansloven fastsat vejledende modultakster for danskuddannelserne. Det tyder på, at afskaffelsen af de vejledende modultakster medvirkede til et **friere marked for danskuddannelse**, som medførte lavere afregningspriser, men også større spredning i priserne på tværs af sprogcentre.

I appendiks II viser vi i figur B4, at standardafvigelserne for de gennemsnitlige modultakster er steget på tværs af danskuddannelserne i perioden 2008-2019. Sideløbende med faldet i modultakster ser vi således en **stigende spredning i modultakster på tværs af danskuddannelsesudbydere**. Som illustration var modultaksten på DU1 i 2019 ca. 15.000 kr. for de billigste sprogcentre og ca. 35.000 kr. for de dyreste sprogcentre. Kommunerne med de dyreste sprogcentre betaler således i dag væsentligt mere end dobbelt så meget for danskuddannelse per kursist sammenlignet med kommunerne med de billigste sprogcentre.

Den stigende spredning i afregningspriser skal til dels ses i lyset af det friere marked for danskuddannelse efter 2010, men også i lyset af den intensiverede konkurrenceudsættelse, som blev skærpet med 2017-reformen (se afsnit 3.3.2). Ikke overraskende har der derfor også været en **stigende forskel på afregningspriserne på tværs af offentlige og private udbydere**. Som Figur 3-5 viser, var der ikke stor forskel på de gennemsnitlige afregningspriser for offentlige og private udbydere indtil afskaffelsen af de vejledende udbudspriser i 2010. I 2011 steg afregningspriserne for de offentlige udbydere, imens den faldt for de private udbydere. Efter 2011 er de gennemsnitlige modultaksterne for offentlige og private udbydere nærmest faldet parallelt, og forskellen har gennemgående ligget på ca. 4.000 kr.

Figur 3-5: Udvikling i afregningspriser fordelt på offentlige og private udbydere, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabase. Afregningspriserne er korrigeret for inflation og angivet i faste 2015-priser.

For at give et retvisende billede af prisudviklingen på danskuddannelsesområdet, er det ikke kun nødvendigt at korrigere for inflation, men også for forhold som udvikling i kursistsammensætning samt sprogcenterspecifikke forhold. Fx ved vi, at private sprogcentre generelt har lavere modultakster end kommunale sprogcentre, og på grund af stordriftsfordele kunne vi forvente, at sprogcentre, som ligger i kommuner med mange flygtninge og indvandrere, har mulighed for at tilbyde lavere modultakster. Derudover kan der være forskelle på, hvor store omkostninger sprogcentrene har til husleje, rengøring mv., og selv om alle sprogcentrenes omkostninger generelt set bliver dækket af modultaksterne, viser vores survey målrettet sprogcenterlederne, at ca. 20 pct. af sprogcentrene fx medregner udgifter til særundervisning i deres modultakster.

Derfor gennemfører vi **effektanalyse af modultakster**, hvor vi undersøger, hvorvidt hver enkel modultakst kan forklares af årstallet, når vi korrigerer for:

- Hvilket sprogcenter modulet er blevet udbudt på
- Hvilken danskuddannelse modulet er blevet udbudt på
- Hvorvidt der er tale om modul 1, 2, 3, 4, 5 eller 6
- Hvor mange kursister der er på modulet fordelt på I1-, I2-, S-, A- og Ø-kursister.

Effektanalysen medtager i alt 16.240 moduler fordelt på 88 forskellige sprogcentre i perioden 2008-2019.<sup>15</sup> Resultatet af effektanalysen er illustreret i figuren nedenfor. Hver koefficient i figuren angiver prisforskellen mellem det givne år og 2017 (referencekategori). 2017 er valgt som sammenligningsgrundlag, da det er året, hvor de første reformtiltag blev implementeret. De stiplede linjer omkring koefficienterne indikerer 95%-konfidensintervaller. Som eksempel viser koefficienten for 2008 dermed, at et modul i 2008 kostede ca. 4.500 kr. mere end et tilsvarende modul på det samme sprogcenter i 2017, og konfidensintervallet omkring koefficienten viser, at denne forskel er statistisk signifikant. På samme måde viser koefficienten for 2018, at et modul i 2018 kostede ca.

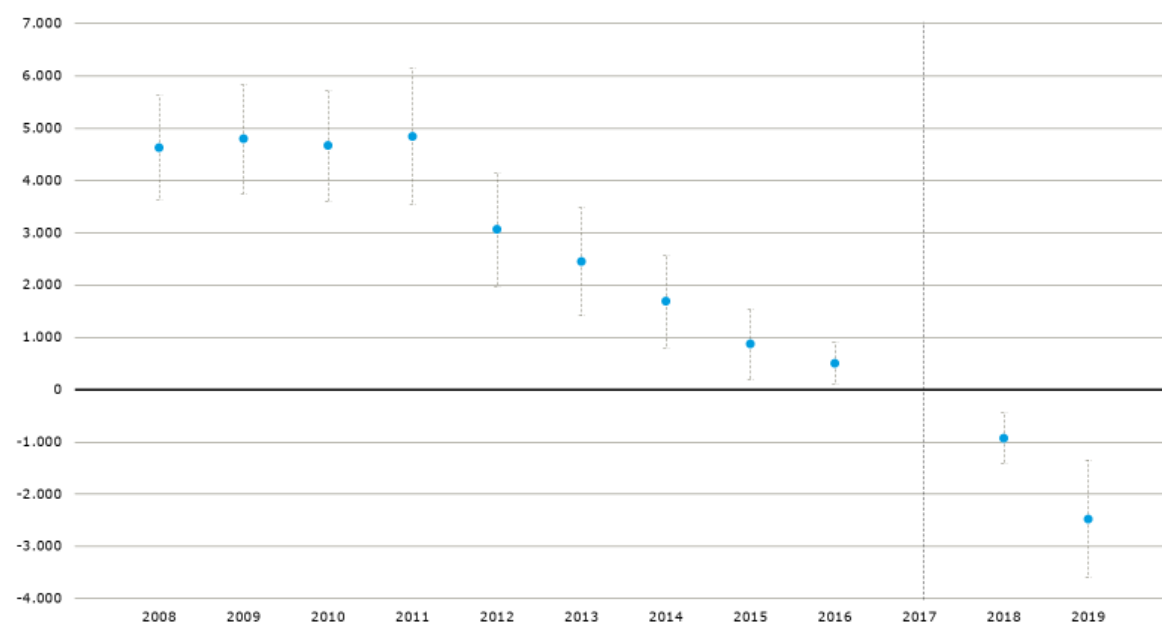
<sup>15</sup> Effektanalysen er baseret på OLS-estimer med sprogcenterspecifikke, robuste standardfejl.

1.000 kr. mindre end et tilsvarende modul på det samme sprogcenter i 2017, og konfidensintervallet omkring koefficienten viser, at også denne forskel er statistisk signifikant.

Effektanalysen genfinder overordnet set resultatet fra de deskriptive analyser: Afregningspriserne er konstante frem til 2011, hvorefter de falder jævnt til og med 2019. Det samlede fald i modultakst fra 2011 til 2019 udgør ca. 7.000 kr. **Et tilsvarende modul på det samme sprogcenter koster således det offentlige 7.000 kr. mindre per kursist i 2019, end det gjorde i 2011.** Samlet set udgør besparelsen for en kursist, der som led i sin danskuddannelse gennemfører seks moduler, 42.000 kr.

Effektanalysen indikerer imidlertid ikke, at 2017-reformen har haft nogen væsentlig indvirkning på prisudviklingen på danskuddannelsesområdet. Prisudviklingen startede som nævnt allerede i 2011-2012, og **det tyder hverken på, at 2017-reformen har stoppet eller accelereret den generelle reduktion i afregningspriser.**

Figur 3-6: Effektanalyse af afregningspriser



Kilde: Danskuddannelsesdatabase. Afregningspriserne korrigeret for inflation og angivet i faste 2015-priser. 2017 er referencetår (markeret med stiplede linje), og de stiplede linjer omkring koefficienterne indikerer 95%-konfidensintervaller.

Resultatet af effektanalysen er overordnet det samme, hvis vi begrænser analysen til henholdsvis sprogcentre med flest og færrest kursister. Den overordnede tendens er ligeledes den samme, hvis vi begrænser analysen til henholdsvis offentlige og private udbydere. Som vist i figur B5-1 og B5-2 i appendiks II, og i tråd med den deskriptive analyse i Figur 3-5, er den samlede prisreduktion over tid dog større for et tilsvarende modul på det samme private sprogcenter, end den er for et tilsvarende modul på det samme kommunale sprogcenter.

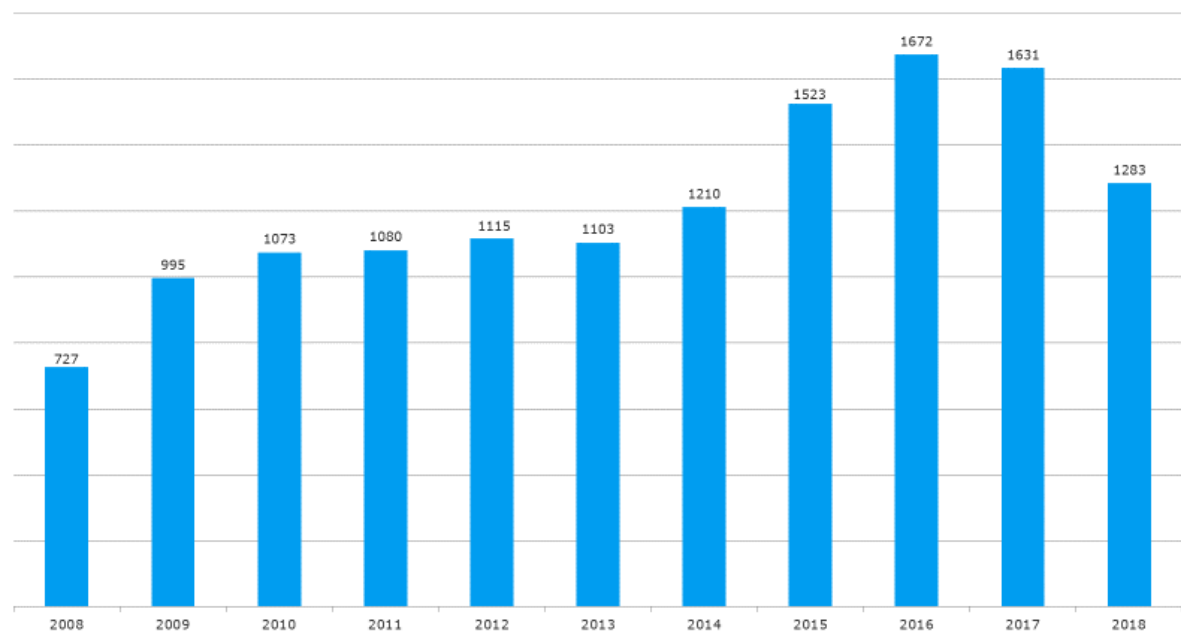
### 3.4.2 De samlede offentlige udgifter til danskuddannelse

Sprogcentrenes afregningspriser er faldet siden 2011, men de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse kan stadig være steget afhængig af antallet af kursister og antallet af moduler, som kursisterne påbegynder og består. Som vist i Figur 3-1 har antallet af kursister varieret betragteligt over tid, og i interviewene med både sprogcenterledere og -undervisere peger flere på, at kursisternes gennemløbstider er reduceret. Det er derfor interessant at belyse, hvordan de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse har udviklet sig over tid.

Figuren nedenfor viser de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse baseret på de kommunale driftsregnskaber fra 2008 til 2018 (det seneste år, hvorfra vi har haft tilgængelige data). Driftsregnskaberne er opgjort som kommunernes samlede udgifter til I1- og I2-kursister, S-kursister, øvrige kursister og kursister på arbejdsmarkedsrettet dansk. Som figuren viser, stiger de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse fra 727 mio. kr. i 2008 til 1,67 mia. kr. i 2016. Fra 2017 til 2018 falder udgifterne fra 1,63 til 1,28 mia. kr., dvs. ca. 350 mio. kr.

Modultaksterne var forholdsvis stabile fra 2008 til 2010, jf. figur 3-4, og stigningen i de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse i denne periode kan forklares med det stigende kursistantal. Kursistantallet steg fortsat fra 2011 til 2016, jf. figur 3-1, og var modultaksterne ikke faldet i denne periode, ville de samlede offentlige udgifter være steget yderligere. Faldet i de samlede offentlige udgifter til danskuddannelse fra 2016 til 2018 er på samme måde udtryk for dels de faldende modultakster og dels det faldene kursistantal, særligt som følge af det store fald i S-kursister i 3. kvartal 2018 (se Figur 3-1).

**Figur 3-7: Udvikling i offentlige udgifter til danskuddannelse (i 1.000.000 kr.), 2008-2018**



Kilde: Danmarks Statistik (regk53). De samlede offentlige udgifter til danskuddannelse er opgjort på baggrund af de kommunale driftsregnskaber. Udgifterne er korrigeret for inflation og angivet i faste 2015-priser.

### **3.5 Administrative opgaver forbundet med reformtiltag**

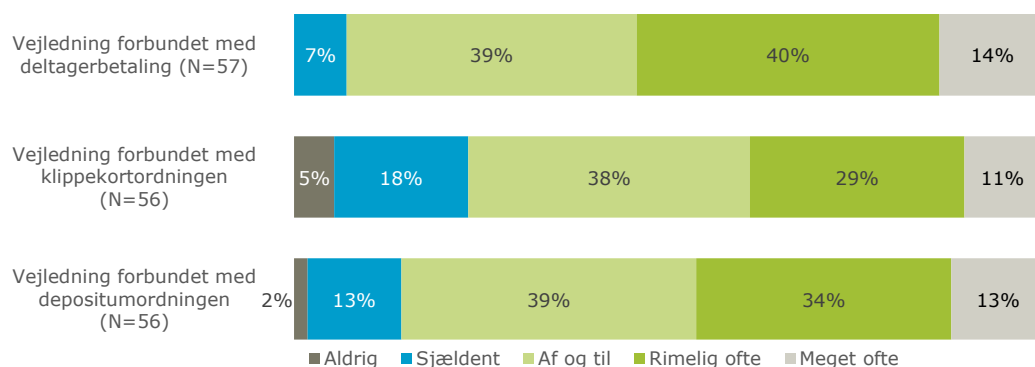
Den sidste potentielle konsekvens af 2017-reformen, som vi belyser i dette kapitel, er ressourceforbruget forbundet med at administrere danskuddannelsesområdet. Ressourcerne i forbindelse med sprogcentrenes administration er direkte forbundet til afregningspriserne, fordi modultaksterne også skal dække administration. En evt. øget administrativ byrde vil derfor kunne have betydning for sprogcentrenes øvrige driftsopgaver.

I forhold til **kommunernes administration af danskuddannelsesområdet** fortæller flere kommunale aktører i forbindelse med interviewene, at kommunens administrative opgave overordnet set er den samme i dag, som den var før reformen. Deres oplevelse er, at den primære administrative opgave forbundet med reformtiltagene ligger hos sprogcentrene.



I surveyen målrettet de kommunale aktører angiver de, hvor ofte kommunen vejleder borgere om regler forbundet med reformtiltagene. Som vist i Figur 3-8 vurderer 79 pct. af de kommunale aktører, at deres kommune af og til eller ofte vejleder borgerne om deltagerbetalingen. 14 pct. vurderer, at deres kommune meget ofte vejleder borgere om deltagerbetalingen. Billedet er stort set det samme for vejledningsopgaven forbundet med klippekortordningen og depositumordningen. Der er dog en tendens til, at de kommunale aktører i lidt lavere omfang vurderer, at medarbejdere ved kommunen vejleder om reglerne for klippekortordningen end om reglerne for depositumordningen og deltagerbetalingen.

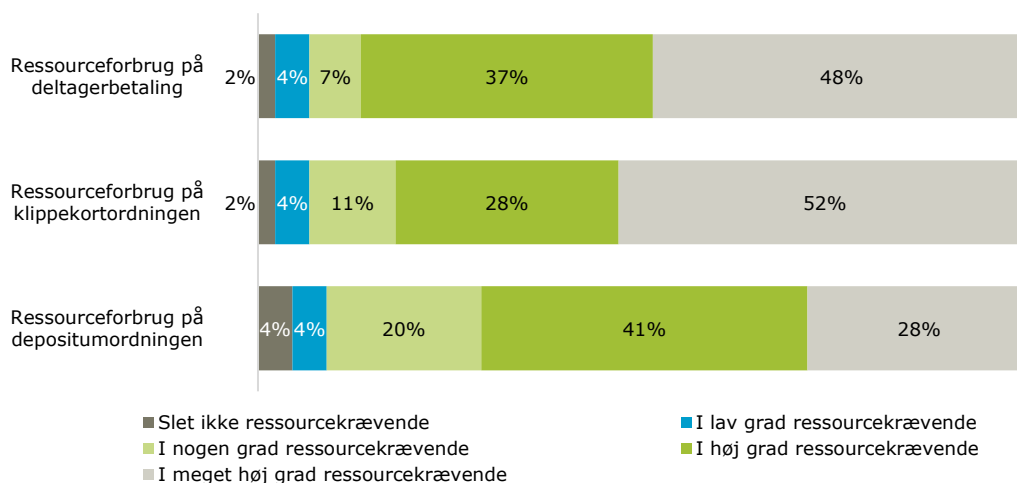
**Figur 3-8: Kommunernes vejledningsopgave i forhold til reglerne for reformtiltag**



Kilde: Survey, kommunale aktører. 3 "Ved ikke"-svar er frasorteret for deltagerbetaling og 4 "Ved ikke"-svar er frasorteret for henholdsvis klippekort- og depositumordningen.

Den administrative opgave forbundet med **reformtiltagene vurderes som en større byrde på sprogcentrene**. I surveyen målrettet sprogcenterlederne har de angivet, i hvor høj grad sprogcentrene bruger ressourcer på at formidle reglerne for henholdsvis depositumordningen, klippekortordningen og deltagerbetalingen. Som vist i Figur 3-9 vurderer størstedelen af sprogcenterlederne, at formidlingsopgaven forbundet med reformtiltagene i høj eller i meget høj grad er ressourcekrævende for sprogcentrene. 52 pct. af sprogcenterlederne angiver, at formidlingen af reglerne om klippekortordningen i meget høj grad er ressourcekrævende for sprogcentrene. Depositumordningen vurderes i mindre grad som en administrativ byrde, idet 28 pct. af sprogcenterlederne vurderer, at den i meget høj grad er ressourcekrævende.

Figur 3-9: Sprogcenterenes ressourceforbrug forbundet med formidling af reglerne for reformtiltag



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 45.

At sprogcenterlederne oplever en væsentlig administrativ byrde forbundet med reformtiltagene, kommer også til udtryk i fritekstbesvarelserne i surveyen, hvor sprogcenterlederne har angivet, hvad de oplever som de mest negative udviklinger på danskuddannelsesområdet de seneste år. Blandt de hyppigst nævnte negative udviklinger er 'administration af nye tiltag'. Som én sprogcenterleder beskriver: "Reglerne for klippekort og deltagerbetaling har givet en øget administrativ arbejdsbyrde samt betydet en dramatisk nedgang i kursistantal".

I interviewene med sprogcenterlederne er oplevelsen af en øget administrativ byrde også et gennemgående emne. Lederne beskriver generelt, at reformtiltagene har ført til mere administration, og at sprogcentrene oplever det som en udfordring at kommunikere reglerne til kursisterne. Flere af sprogcentrene har ansat egentlige vejledere, som ikke underviser, men bl.a. har til opgave at formidle reglerne på danskuddannelsesområdet til kursisterne. Flere sprogcenterledere peger i interviewene på, at **administrationen angående klippekortordningen fylder meget**, som citatet nedenfor eksemplificerer.

I surveyen målrettet sprogcenterundervisere angiver de, hvor ofte de må vejlede om reglerne for depositumordningen, klippekortordningen og deltagerbetalingen, samt i hvor høj grad det tager tid fra deres undervisning og forberedelsen heraf. Som figur B6 i appendiks II viser, oplever ca. 30 pct. af underviserne, at det af og til er tilfældet, mens ca. 10 pct. af undervisere oplever, at de meget ofte må besvare spørgsmål og vejlede om reglerne forbundet med reformtiltagene.

Survey svarerne fra underviserne harmonerer med, hvad underviserne fortæller om deres administrative opgaver i forbindelse med interviewene. Hvor nogle undervisere beretter om betydelige administrative opgaver, fortæller andre, at de stort set ingen administration har. For de undervisere, som har megen administration, er det ikke kun reglerne i forhold til reformtiltagene, som fylder, men også – og for nogle i endnu højere grad – fraværsregistrering samt op-

“

*Det er klart, vi har en mening, specielt om klippekortet, som vi helst ser afskaffet. Det er ikke sikkert, at det er den rigtige løsning, men ellers en forenkling, og at det ikke automatisk aktiveres. Man bør omtænke det på en måde, så man kan forklare det til virksomheder og kursister. Og så lidt mere frihed i forhold til afvikling og timeantal.*

Sprogcenterleder

følgning på tidspunkter for modultestning. I afsnit 5.9 belyser vi undervisernes forståelse af deres undervisningsopgave, herunder reformens betydning for undervisningsopgaven.

## 4. ORGANISERING OG STYRING AF DANSKUDDANNELSESOMRÅDET

Med danskuddannelsesreformen blev der indført et timeloft for I-kursister på gennemsnitligt 15 timers danskundervisning om ugen med henblik på at sikre bedre samspil mellem danskuddannelse og kursisternes beskæftigelsessituation. Med reformen fulgte også tiltag målrettet kommunerne, hvor regionale rammeaftaler skulle være med til at sikre en omkostningseffektiv danskuddannelse af høj kvalitet ved at udnytte stordriftsfordele på tværs af kommunerne. Samtidigt blev den statslige refusion af kommunens udgifter til S-kursister afskaffet, og refusionsloftet for I-kursister blev ca. halveret for at tilskynde til, at kommunerne blev mere omkostningsbevidste.

I dette kapitel belyses reformelementer, som vedrører sprogcentre og kommuners organisering og styring af danskuddannelsesområdet. Vi undersøger, hvordan samarbejdet er organiseret mellem kommuner, sprogcentre og virksomheder samt tværkommunalt, herunder hvordan reformen har påvirket samarbejdet.

### 4.1 Vigtigste resultater i forhold til organisering og styring af danskuddannelsesområdet

**Samarbejdet mellem sprogcentre og kommuner** er organiseret væsentligt forskelligt på tværs af kommunerne. Samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre foregår hovedsageligt på et overordnet ledelsesniveau, men uagtet samarbejdets karakter vurderer sprogcenterledere og kommunale aktører overvejende, at samarbejdet er velfungerende. Det indikerer, at et godt samarbejde vedrørende danskuddannelses tilbud ikke nødvendigvis forudsætter tætte samarbejdsrelationer og arbejdsgange på strategisk-, drifts- eller praktikerniveau. Vurderingen af samarbejdet beror i høj grad på muligheden for tilpasning af samarbejdet til de kommunale vilkår og prioriteringer. Det understøttes i interviewene med flere kommunale aktører, som peger på, at samarbejdet generelt er karakteriseret ved at være fleksibelt og løbende kan tilpasses, hvor dialog, inddragelse og mødehyppighed i perioder opskaleres for at håndtere eventuelle udfordringer. **Det tværkommunale samarbejde** er udbredt og vurderes generelt som positivt af de kommunale aktører, der dog ikke vurderer, at det tværkommunale samarbejde er blevet påvirket af danskuddannelsesreformen.

De kommunale aktører og sprogcenterledere angiver overvejende i surveyen, at de nuværende rammer for danskuddannelsesområdet, fx regler og vilkår med hensyn til kursistantal, understøtter samarbejdet mellem sprogcentre og kommuner. I interviewene med sprogcenterlederne peger flere imidlertid på, at danskuddannelsesreformen har udfordret samarbejdet, særligt vedrørende administrationen af klippekortet, som har krævet udvikling af fælles IT-systemer mellem sprogcentre og kommuner samt øget behovet for et tæt samarbejde om opfølgning på, hvor langt kursisterne er i deres danskuddannelsesforløb.

I interviewene peger flere sprogcenterledere på, at **samarbejdet med virksomheder** om virksomhedsforlagt danskundervisning kræver en høj grad af individuel tilpasning af det enkelte forløb, så det tager højde for kursistmålgroupe samt holdstørrelse og -sammensætning. Flere sprogcenterledere peger i interviewene på, at den opsøgende virksomhedskontakt er ressourcekrævende og ikke nødvendigvis medfører en egentlig aftale om virksomhedsforlagt danskundervisning. Det betyder, at den opsøgende virksomhedsindsats nedprioriteres af flere sprogcentre.

I interviewene fremhæver flere virksomhedsrepræsentanter, at virksomhedsforlagt danskundervisning kan være et redskab fra virksomhedernes side til at sikre medarbejdernes deltagelse i danskundervisning, fastholdelse og rekruttering. Virksomhedsnære forløb som praktik og løntilskud er fx

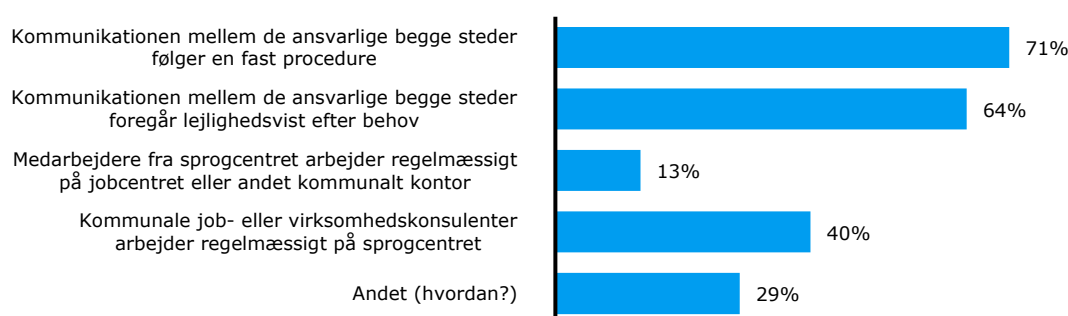
en mulighed for at tilknytte potentielle medarbejdere med henblik på at vurdere deres faglige kompetencer samt dansksproglige kompetencer og progression inden eventuel ordinær ansættelse.

## 4.2 Samarbejde mellem sprogcentre og kommuner

### 4.2.1 Samarbejdets form og indhold

For at afdække den potentielle variation i samarbejdsrelationer på tværs af kommuner, har vi i både surveyen målrettet sprogcenterlederne og interviewene med sprogcenterledere, sprogcenterundervisere og kommunale aktører afdækket, hvordan samarbejdet mellem sprogcentre og kommuner er organiseret.

Figur 4-1: Organisering af samarbejde



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 45.

Figuren viser, at **71 pct. af sprogcenterlederne angiver, at kommunikationen mellem de ansvarlige fra henholdsvis sprogcenter og kommune følger en fast procedure**. I interviewene med både sprogcenterledere og kommunale aktører peger flere på, at sprogcenterledere og kommunalt ansvarlige i form af fx beskæftigelseschefer mødes med faste intervaller. Den faste procedure for kommunikation varierer på tværs af kommuner og sprogcentre og kan bl.a. være i form af kvartalsvise eller månedsvise møder mellem de ansvarlige fra sprogcenter og kommune.

64 pct. af sprogcenterlederne angiver i surveyen, at kommunikationen foregår lejlighedsvist efter behov. 40 pct. af sprogcenterlederne angiver i surveyen, at kommunikationen følger en fast procedure og foregår lejlighedsvist efter behov. Det indikerer, at relativt mange sprogcentre og kommuner både har organiseret samarbejdet med en fast procedure for kommunikation samtidigt med, at de løbende er i dialog og kommunikerer ved behov. Det indikerer, at hovedparten af de ansvarlige fra sprogcentre og kommune kommunikerer lejlighedsvist, hvis omstændighederne kræver det. Det understøttes i forbindelse med interviewene, hvor flere kommunale aktører peger på, at samarbejdet generelt er karakteriseret ved at være fleksibelt og løbende kan tilpasses, hvor dialog, inddragelse og mødehyppighed i perioder opskaleres for at håndtere eventuelle udfordringer – det kan fx være udfordringer med fravær og frafald.

Foruden organisering af samarbejdet og kommunikationen mellem de ansvarlige fra sprogcentre og kommuner afdækker surveyen, hvordan samarbejdet mellem kommunale job- og virksomhedskonsulenter og sprogcentermedarbejdere er organiseret i form af regelmæssigt at arbejde sammen på et kommunalt kontor eller sprogcenter. Surveyen viser, at denne organisering af samarbejdet forekommer, men er mindre udbredt end kommunikationen mellem de ansvarlige fra henholdsvis sprogcenter og kommune. 40 pct. af sprogcenterlederne angiver, at kommunale job- eller virksomhedskonsulenter arbejder regelmæssigt på sprogcentret, mens 13 pct. af sprogcenterlederne angiver, at medarbejdere fra sprogcentret arbejder regelmæssigt på jobcentret eller et andet kommunalt kontor.

I forbindelse med interviewene er sprogcenterledere, sprogcenterundervisere og kommunale aktører adspurgt, hvordan samarbejdet med henholdsvis sprogcenter og kommune er organiseret. Generelt er samarbejdet karakteriseret ved at være organiseret forskelligt og tilpasset kommunale vilkår og prioriteringer. For at nuancere organisering af samarbejdet mellem sprogcentre og kommuner vil vi præsentere tre overordnede samarbejdsformer.

- i) Samarbejde på strategisk niveau
- ii) Samarbejde på driftsniveau
- iii) Samarbejde mellem kommunale job- og virksomhedskonsulenter og sprogcentermedarbejdere.

Samarbejdsformerne er ikke gensidigt udelukkende, da samarbejdet mellem sprogcenter og kommune kan vedrøre én, to eller alle tre samarbejdsformer, ligesom samarbejdsformerne løbende tilpasses og ændres. Tilsvarende er der inden for den enkelte samarbejdsform forskel på samarbejdets karakter, organisering og arbejdsgange. I beskrivelsen af den enkelte samarbejdsform vil vi belyse forskelle på tværs af sprogcentre og kommuner på baggrund af interviewene med sprogcenterledere- og undervisere samt kommunale aktører.

Sprogcentertype er en af de faktorer, der har betydning for samarbejdets karakter, da kommunale sprogcentre er forankret i den kommunale forvaltnings drift og økonomi. Sprogcentrene er således en del af den kommunale forvaltning, hvorimod de private sprogcentre indgår en driftsaftale med henblik på at drive den pågældende kommunes danskuddannelsesstilbud. Driftsaftale og kontrakt mellem kommune og sprogudbyder udgør således rammen for samarbejdet, og vilkårsrammerne for organisering af samarbejdet er derfor forskellige for private og kommunale sprogcentre. Som vi vil belyse nedenfor, er flere private sprogcentre og kommuner imidlertid organiseret ved et tæt samarbejde på både strategisk-, drifts- og praktikerniveau.

*i) Samarbejde på strategisk niveau*

Som angivet i figur 4-1 angiver 71 pct. af sprogcenterlederne i surveyen, at der er en fast procedure for kommunikationen mellem ansvarlige fra henholdsvis sprogcenter og kommune. Denne organisering understøttes i flere af interviewene med både sprogcenterledere og kommunale aktører, som beskriver, at samarbejdet mellem sprogcenter og kommune er karakteriseret ved et strategisk samarbejde med en fast procedure for kommunikation. Det er fx i form af månedlige møder på strategisk niveau med en fast dagsorden, hvor sprogcenterleder og den kommunalt ansvarlige drøfter budgetmodeller og prognoser for optag og afgang for danskuddannelsesområde, eller i form af kvartalsvise strategiske styregruppemøder, hvor de kommunalt ansvarlige bliver orienteret.

Flere kommunale aktører i kommuner med et kommunalt danskuddannelsesstilbud peger i interviewene på, at et tæt strategisk samarbejde er naturligt, idet sprogcentret er en del af den kommunale forvaltning, som definerer ledelsesmandat og arbejdsgange for danskuddannelsesområdet. Et privat sprogcenter og kommunen har tilsvarende et tæt strategisk samarbejde, hvor de har ændret i aftalerammerne, da de erfarede, at nogle kursister ikke fungerede inden for de eksisterende danskuddannelsesrammer og havde et højt fravær. Tilpasningen er et eksempel på, hvordan et privat sprogcenter og kommune på strategisk niveau er blevet enige om at tilpasse danskuddannelsesområdet i et tæt samarbejde, som ligger ud over de definerede opgaver i driftsaftalen.

På baggrund af interviewene fremhæver flere sprogcenterledere og kommunale aktører et tæt samarbejde på strategisk niveau som centralt, men selve organiseringen i form af bl.a. mødehyppighed og omfanget af løbene inddragelse på strategisk niveau varierer på tværs af sprogcentre og kommuner.

En af evalueringens casekommuner har fx organiseret samarbejdet ved, at sprogcenterledelsen indgår i den kommunale ledelsesgruppe og således blive inddraget i og orienteret på et strategisk niveau i kommunen. Flere kommunale aktører fremhæver i interviewene, at et tæt strategisk samarbejde mellem kommunalt ansvarlige på danskuddannelsesområdet og sprogcenterledere kan bidrage til at sikre, at danskuddannelsesuddannelsesområdet er afstemt med kommunale strategier for fx den beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

I en anden casekommune peger den interviewede kommunale aktør på, at der ikke er regelmæssig kontakt med sprogcenterlederen, men kommunen bliver inddraget på det strategiske niveau, når sprogcenterlederen vurderer, at det er relevant. Den kommunale aktør vurderer, at denne organisering fungerer hensigtsmæssigt, og peger på, at samarbejdet på driftsniveau i højere grad er organiseret ved regelmæssig kontakt. Denne organisering er eksemplificeret i citatet.

“

*Jeg er i daglig kontakt med [red. navn på vejleder på sprogcentret] om fx enkeltsager, men der er ikke regelmæssig kontakt med sprogcenterleder [...] Vi er virkelig tilfredse med samarbejdet.*

Kommunal aktør

Interviewene med sprogcenterledere og kommunale aktører indikerer, at **der er store forskelle på tværs af casekommunerne på, hvordan det strategiske samarbejde er organiseret og hvor tæt de kommunale aktører og sprogcenterlederne samarbejder.**

ii) *Samarbejde på driftsniveau*

I interviewene peger flere sprogcenterledere og kommunale aktører på, at de har organiseret deres samarbejde med en tæt dialog og involvering på driftsniveauet i den kommunale styring af danskuddannelsesområdet. Samarbejdsformen har typisk karakter af tæt opfølgning og dialog vedrørende økonomi, udvikling i antal kursister, frafald og fravær. Samarbejdet kan fx være organiseret ved ugentlige eller ad hoc-møder vedrørende det pædagogiske tilsyn og månedlige møder vedrørende det administrative tilsyn af danskuddannelsesområdet, hvor de ansvarlige kommunale aktører bliver inddraget. Citatet afspejler en kommunal aktør, som beskriver, hvordan kommune og sprogcenter har organiseret et tæt samarbejde på driftsniveau og udbyttet heraf.

“

*Samarbejdet fungerer konkret ved, at kommunen er i en løbende dialog vedrørende alt, hvad der foregår på sprogskolen [...] Samarbejdet er meget konstruktivt. Vi er gode til at finde fælles fodslag.*

Kommunal aktør

I kommuner, hvor samarbejdet mellem sprogcenter og kommuner er organiseret med et tæt samarbejde på driftsniveau, peger de kommunale aktører i interviewene på, at organiseringen kan bidrage til, at sprogcentrets drift løbende afstemmes med kommunale indsats i form af fx konkrete virksomhedsforløb. For at sikre et tæt samarbejde på driftsniveau har et sprogcenter og en kommune fx udviklet et fælles administrationssystem til at følge med i sprogcentrets økonomi, antal kursister mv.

Der er imidlertid flere kommunale aktører, som i interviewene peger på, at de ikke vurderer det som nødvendigt at blive inddraget i tæt driftsstyring af danskuddannelsestilbuddet, da sprogcentret opleves at drive tilbuddet med en høj kvalitet. Denne pointe er eksemplificeret i citatet fra en kommunal aktør i form af en jobcenterchef. Flere sprogcenterledere og kommunale aktører peger i interviewene på, at sprogcentrenes handlefrihed i drift af danskuddannelsestilbuddet giver sprogcentrene fleksibilitet i tilrettelæggelse af danskuddannelsesforløb og mulighed for tilpasning med henblik på at levere kvalitet i undervisningen og service til kommunerne.

“

*Der er ikke så meget samarbejde i forhold til danskuddannelse [...] Selve indholdet er der ikke så meget at komme efter. Det klarer sprogcentret, og vi synes det fungerer fint.*

Kommunal aktør

Som det er tilfældet for samarbejdet på strategisk niveau, indikerer interviewene med sprogcenterledere og kommunale aktører, at **sprogcentre og kommuner har organiseret samarbejdet på driftsniveau forskelligt og at organiseringen afspejler kommunale vilkår og prioriteringer.**

iii) *Samarbejde mellem kommunale job- og virksomhedskonsulenter og sprogcentermedarbejdere*

Foruden samarbejde på strategisk- og driftsniveau angiver 13 pct. af sprogcenterlederne i surveyen, at sprogcentermedarbejdere arbejder regelmæssigt på et kommunalt kontor og at 40 pct. af sprogcentrene har kommunale job- eller virksomhedskonsulenter, som arbejder regelmæssigt på sprogcentret, jf. Figur 4-1: Organisering af samarbejde.

I interviewene med sprogcenterledere og kommunale aktører, som har organiseret et regelmæssigt samarbejde mellem kommunale job- og virksomhedskonsulenter og sprogcentermedarbejdere, peger flere på, at organiseringen er et strategisk valg for at styrke medarbejdernes forståelse og koordinering af bl.a. beskæftigelsesrettede indsatser og samspillet mellem danskuddannelsestilbud og virksomhedsnære forløb. I en af casekommunerne er det fx udmøntet ved, at sprogunderviserne er forankret i den kommunale integrationsafdeling.

Enkelte sprogcenterledere vurderer, at sprogcentermedarbejdernes regelmæssige samarbejde med kommunale aktører og evt. erfaring fra den kommunale praksis kan styrke samarbejdet mellem sprogcenter og kommune på praktikerniveau i form af en fælles forståelse og styrket sammenhæng i indsatser. Det er dog et fåtal af de interviewede sprogcenterledere og kommunale aktører, som peger på, at de har organiseret et regelmæssigt samarbejde mellem kommunale job- og virksomhedskonsulenter og sprogcentermedarbejdere. Tilsvarende peger flertallet af de interviewede sprogcenterundervisere på, at de i lav grad har samarbejdet med kommunale aktører og ikke har kendskab til eventuelle kommunale indsatser og forløb for kursisterne. Interviewene understøtter således surveyen, som viser, at **samarbejde mellem kommunale job- og virksomhedskonsulenter og sprogcentermedarbejdere i form af regelmæssigt at arbejde sammen på henholdsvis kommunalt kontor og sprogcenter forekommer, men er i mindre grad udbredt**, jf. figur 4-1.

På baggrund af de gennemførte interviews med sprogcenterledere, sprogcenterundervisere og kommunale aktører er tre overordnede samarbejdsformer identificeret og beskrevet. Interviewene viser imidlertid, at **der er store forskelle på, hvordan sprogcenter og kommune i praksis har organiseret samarbejdet og hvor tæt samarbejdet mellem sprogcenterledere og -medarbejdere samt kommunale aktører er organiseret.** Det er tilfældet på både strategisk-, drifts- og praktikerniveau, hvor samarbejdet er udformet forskelligt på tværs af casekommunerne.



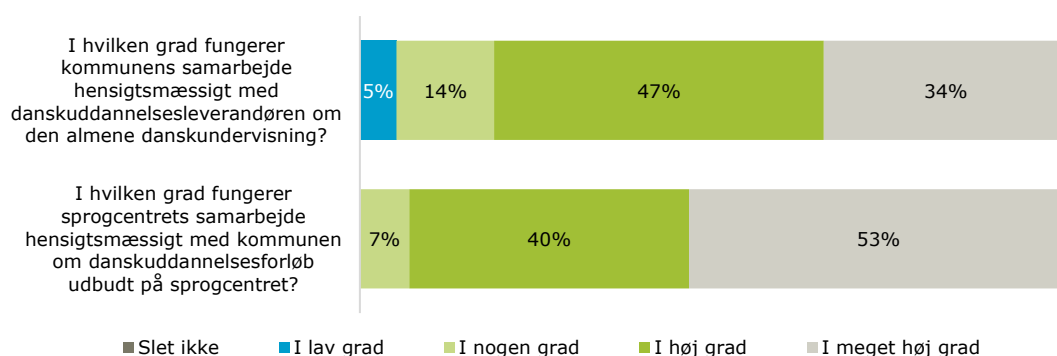
Enkelte sprogcenterledere, som samarbejder med flere kommuner om danskuddannelse, peger desuden på, at de oplever store kommunale forskelle på kommunernes interesse for, involvering i og kendskab til danskuddannelsesområdet. Det betyder ifølge enkelte sprogcenterledere, at ansvaret for danskuddannelses tilbuddet i nogle tilfælde alene bliver et anliggende for sprogcentre.

#### 4.2.2 Tilfredshed med samarbejdet og rammerne for samarbejde

I forlængelse af forskellige samarbejdsformer og organiseringer af samarbejdet på tværs af kommuner og sprogcentre vil vi i nærværende afsnit, hvordan sprogcenterledere og -undervisere og de kommunale medarbejdere vurderer samarbejdet mellem sprogcenter og kommune.

I surveyen målrettet henholdsvis de kommunale aktører og sprogcenterlederne har de angivet deres vurdering af samarbejdet vedrørende danskuddannelse udbudt på sprogcentret.

**Figur 4-2: Kommunale aktører og sprogcenterledernes vurdering af samarbejdet om danskuddannelse udbudt på sprogcentret**



Kilde: Survey, kommunale aktører (N = 58) og sprogcenterledere (N = 43). 2 "Ved ikke"-svar er frasorteret for henholdsvis survey målrettet kommunale aktører og sprogcenterledere.

Figuren viser, at henholdsvis 81 og 93 pct. af de kommunale aktører og sprogcenterlederne samlet set vurderer, at samarbejdet i høj eller i meget høj grad fungerer hensigtsmæssigt vedrørende den almene danskundervisning på sprogcentret. Surveyen målrettet sprogcenterlederne viser, at de konkrete samarbejdsområder varierer på tværs af sprogcentre, men det primære samarbejdsområde mellem sprogcenter og kommune vedrører fravær og opfølgning på fravær, som vist i figur B7 i appendiks II.

Den overvejende positive vurdering af samarbejde om danskuddannelse understøttes i interviewene med sprogcenterledere og kommunale aktører, idet flere peger på, at **samarbejdet er velfungerende og vedrører forskellige områder og aktiviteter** i form af bl.a. indplacering af kursister samt det administrative og pædagogiske tilsyn. Det afspejler citatet fra en sprogcenterleder.

“

*Vi [red. sprogcenter og kommune] har et superfedt samarbejde i forhold til indplacering.*

Sprogcenterleder

Flere sprogcenterledere og kommunale aktører peger på, at **samarbejdshistorik og -erfaringer har betydning for, hvordan danskuddannelsesområdet er organiseret i dag**. En sprogcenterleder udtaler fx: *“Vi leverer varen og har gjort det i mange år. Kommunerne ved, hvad vi laver”*. Til trods for variation i samarbejdsaktiviteter og -områder er oplevelsen af et godt og velfungerende samarbejde mellem sprogcentre og kommuner således gennemgående i interviewene med flere

sprogcenterledere og kommunale aktører. Det indikerer, at et godt samarbejde vedrørende danskuddannelsestilbud ikke nødvendigvis forudsætter bestemte samarbejdsaktiviteter/-områder, tætte samarbejdsrelationer eller fælles arbejdsgange. Et velfungerende samarbejde skyldes i højere grad muligheden for tilpasning af samarbejdet til de kommunale vilkår og prioriteringer.

Flere sprogcenterledere og kommunale aktører vurderer, at et godt og velfungerende samarbejde kan være i form af begrænset kommunal involvering, hvor sprogcentre har handlemulighed i tilrettelæggelse og gennemførelse af danskuddannelserne. Citatet eksemplificerer denne pointe for det tværkommunale samarbejde om danskuddannelse, hvor en kommunal aktør i form af en jobcenterchef vurderer, at andre kommuner er tilfredse med begrænset involvering, fordi danskuddannelsestilbuddet drives på en hensigtsmæssig måde.

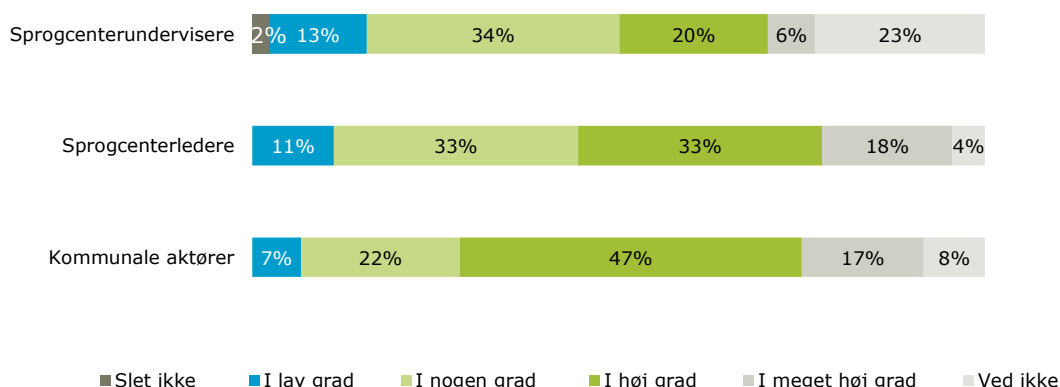
“

*Hvis de [red. andre kommuner] synes, de vil have indflydelse, kan de få det, men hvis de synes, at det [red. samarbejdet om danskuddannelse] drives på en ordentlig måde, som de åbent gør, så er der jo fred på området.*

Kommunal aktør

I surveyen målrettet kommunale aktører, sprogcenterledere og sprogcenterundervisere har de angivet deres vurdering af, i hvilken grad de nuværende rammer understøtter samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre.

**Figur 4-3: I hvilken grad oplever du, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter samarbejde mellem kommuner og sprogcentre?**



Kilde: Survey, kommunale aktører (N = 60), sprogcenterledere (N = 45), sprogcenterundervisere (N = 557).

I figuren fremgår det, at særligt de kommunale aktører vurderer, at rammerne understøtter samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre. 64 pct. af de kommunale aktører vurderer, at rammerne i høj eller i meget høj grad understøtter samarbejdet. Tilsvarende vurderer sprogcenterlederne overvejende – om end i mindre grad end de kommunale aktører – at rammerne understøtter samarbejdet, idet 51 pct. vurderer, at det i høj eller i meget høj grad er tilfældet. **Overordnet set vurderer både kommunale aktører og sprogcenterledere således, at de nuværende rammer understøtter samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre.**

23 pct. af underviserne angiver 'ved ikke' til spørgsmålet om, hvorvidt rammerne understøtter samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre. Den relativt høje andel af undervisere, der angiver 'ved ikke', indikerer, at samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre i flere tilfælde foregår på et overordnet ledelsesniveau. Det understøttes i interviewene, hvor flere undervisere peger på, at de hovedsageligt varetager undervisningsfaglige opgaver og i mindre grad samarbejder med de kommunale aktører vedrørende danskundervisning.

Flere sprogcenterledere og kommunalt aktører peger i interviewene på, at fælles adgang til IT-systemer er en forudsætning for et godt samarbejde. Behovet for fælles IT-systemer er ifølge flere sprogcenterledere og kommunale aktører et resultat af danskuddannelsesreformen, hvor klippekortet beskrives som en udfordring for samarbejdet, fordi administration af klippekortet forudsætter, at sprogcentre og kommunernes administrative registreringssystemer er afstemt. Flere sprogcentre og kommuner har skullet udvikle et administrationssystem til håndtering og administration af klippekortet for at følge den enkelte kursists status og tilbageværende danskuddannelsesret. En kommune har fx oplevet ikke at kunne se, hvornår klippekortet er igangsat, og oplysningerne har således været begrænset til oplysninger om fravær og frafald. Tilsvarende peger flere sprogcenterledere på, at administration af de øvrige reformelementer har krævet udvikling af faglige og IT-understøttende systemer, hvilket har været omkostningsfuldt. Det er eksemplificeret i citatet fra en sprogcenterleder.

“

*Kursusadministrationen halter bagefter. Vi [red. sprogcentret] skal finansiere ændringen, så det passer til vores samarbejde med kommunen. Det skal ændres i forhold til loven, og så skal vi have det tilpasset, og det skal vi punge ud for – det er dyrt, at der laves ændringer så ofte. Vi bruger mange ressourcer på at udvikle det faglige og de IT-understøttende systemer. Det er store omkostninger.*

Sprogcenterleder

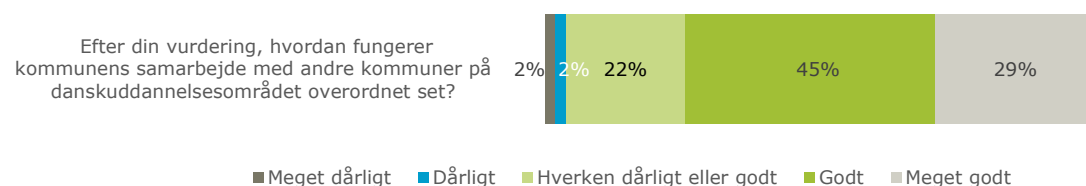
For at styrke og forenkle samarbejdet mellem sprogcenter og kommunale praktikere har et sprogcenter indført et 'check-in-system', så kommunens myndighedsmedarbejdere har adgang til systemet, hvor de kan få adgang til oplysninger om kursisters fremmøde med henblik på samtaler med og eventuel sanktionering af kursisterne.

I surveyen målrettet de kommunale aktører og sprogcenterledere angiver de således, at de nuværende rammer for danskuddannelsesområdet overordnet set understøtter samarbejdet mellem kommuner og sprogcentre. I interviewene med sprogcenterlederne og de kommunale aktører peger flere imidlertid på, at fælles IT-systemer er en forudsætning for et velfungerende samarbejde på grund af danskuddannelsesreformen, hvor særligt administration af klippekortordningen forudsætter fælles adgang til IT-understøttende systemer.

### 4.3 Det tværkommunale samarbejde

Et af tiltagene i forbindelse med danskuddannelsesreformen var regionale rammeaftaler med henblik på at styrke det tværkommunale samarbejde og sikre en omkostningseffektiv danskuddannelse af høj kvalitet. Per februar 2020 er der ikke udarbejdet regionale rammeaftaler, men 81 pct. af de kommunale aktører angiver i surveyen, at de deltager i tværkommunale netværksmøder vedrørende danskuddannelsesområdet som vist i figur B8 i appendiks II. Det indikerer, at det tværkommunale samarbejde er udbredt, selv om der ikke er udarbejdet regionale rammeaftaler. I figuren nedenfor er de kommunale aktørers vurdering af det tværkommunale samarbejde illustreret.

**Figur 4-4: Efter din vurdering, hvordan fungerer kommunens samarbejde med andre kommuner på danskuddannelsesområdet overordnet set?**



Kilde: Survey, kommunale aktører, N =55. 5 "Ved ikke"-svar er frasorteret.

Figuren viser, at 74 pct. af kommunerne vurderer samarbejdet med andre kommuner som godt eller meget godt. Det tværkommunale samarbejde kan bl.a. vedrøre den kommunale tilsynsforpligtelse og i surveyen målrettet de kommunale aktører angiver 25 pct., at det tværkommunale samarbejde vedrører tilsyn på danskuddannelsesområdet, hvor tilsynet udføres af konsulenter fra andre kommuner, jf. figur B9 i appendiks II.

Det tværkommunale samarbejde kan omfatte samarbejde med andre kommuner vedrørende ét sprogcenter, som kommunerne har en driftsaftale med. I kommuner med et tværkommunalt samarbejde vedrørende danskuddannelse beskriver flere af de kommunale aktører i interviewene, at det tværkommunale samarbejde typisk er organiseret i fora på styregruppeniveau, hvor de kommunalt ansvarlige for danskuddannelsesområdet deltager sammen med sprogcenterledelsen. På styregruppemøderne diskuterer de bl.a. retning for danskuddannelsesområdet og afregningspriserne.

I interviewene giver flere af de kommunale aktører fra kommuner med et tværkommunalt samarbejde om drift af danskuddannelsesstilbud udtryk for, at dette samarbejde har mange fordele og at de generelt er meget tilfredse med det tværkommunale samarbejde. Flere af de kommunale aktører fremhæver fx, at én af de afgørende fordele ved det tværkommunale samarbejde er en øget volumen af kursister. De kommunale aktører vurderer, at øget volumen skaber bedre resultater, øget fleksibilitet og effektivitet på danskuddannelsesområdet, da det er muligt at etablere større (og mere homogene) danskuddannelseshold og således mere specialiserede/målrettede undervisningstilbud. En kommunal aktør udtaler fx, at *"det tværkommunale samarbejde giver de optimale rammer for at drive et godt og effektivt sprogcenter"*, ligesom citaterne fra sprogcenterlederne eksemplificerer pointen om, at et tværkommunalt samarbejde kan styrke danskuddannelsesstilbudet.

“

*En stor volumen [red. af kursister] ved et tværkommunalt samarbejde har fordele. Bedre resultater, men også i forhold til at tilrettelægge samarbejdet. Det giver større fleksibilitet og også mulighed for at få reduceret priserne på grund af flere kursister. Jeg vil helt klart anbefale det.*

Sprogcenterleder

“

*Det tværkommunale samarbejde gør, at kvalitetsdagsordenen kan sættes højt.*

Sprogcenterleder

**Overordnet set vurderer de kommunale aktører, at det tværkommunale samarbejde fungerer godt.** Flere af de kommunale aktører peger på, at de også inden reformen havde et udbredt og velfungerende samarbejde med andre kommuner om danskuddannelse. En af de interviewede kommunale aktører udtaler fx, at *"vi har et mangeårigt samarbejde med [red. navn på nabokommune]"*. Ingen af de kommunale aktører tilskriver i interviewene danskuddannelsesreformen betydning for det velfungerende samarbejde danskuddannelsesreformen.

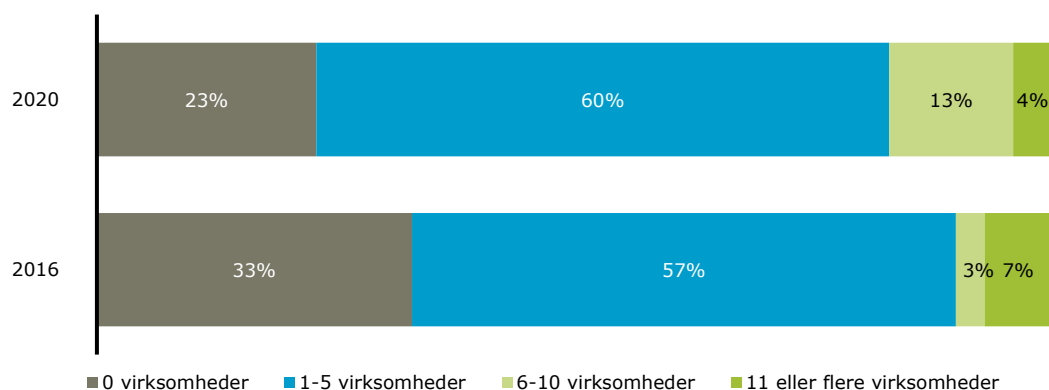
#### 4.4 Samarbejde med virksomheder

Enklere og mere erhvervsrettet danskundervisning var en af hovedmålsætningerne for danskuddannelsesreformen, og reformen havde bl.a. til formål at sikre bedre samspil mellem danskuddannelse og kursisters beskæftigelsessituation.

Samarbejde mellem sprogcentre og virksomheder kan bl.a. vedrøre virksomhedsforlagte danskundervisningsforløb. I surveyen har sprogcenterlederne angivet antallet af virksomheder, som sprogcentrene samarbejder med vedrørende virksomhedsforlagt danskundervisning. Antallet af virksom-

heder er opgjort for 2020 med afsæt i surveyen gennemført i nærværende evaluering og sammenlignet med et tilsvarende surveysspørgsmål som en del af Deloitte's analyse af danskuddannelsesområdet i 2016.<sup>16</sup>

**Figur 4-5: Andel sprogcentre som samarbejder med virksomheder vedrørende virksomhedsforlagt danskundervisning opgjort i forhold til antal virksomheder**



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N (2016) = 58, N (2020) = 45.

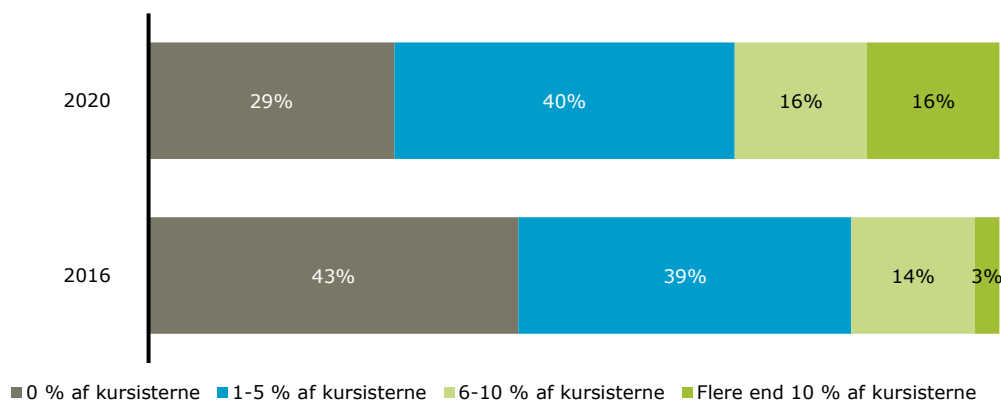
Figuren viser, at 23 pct. af sprogcenterlederne i 2020 angiver, at sprogcentret i 2020 ikke samarbejder med virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning, mens 33 pct. af sprogcenterlederne angiver, det er tilfældet for sprogcentret i 2016. Surveysspørgsmålet er identisk for de to undersøgelser, men datagrundlaget er ikke direkte sammenligneligt på grund af forskellige populationer. Således er antallet af sprogcentre, der har svaret på spørgsmålet, forskelligt i de to undersøgelser, ligesom svarene er fra forskellige sprogcentre. Det skyldes bl.a., at nogle sprogcentre fra 2016-undersøgelsen ikke længere eksisterer, ligesom sprogcentre i nærværende evaluering ikke nødvendigvis eksisterede i 2016. Til trods for disse forbehold **indikerer data, at en større andel af sprogcentre i 2020 samarbejder med virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning, end det var tilfældet i 2016.**

Tilsvarende viser evalueringen, at **en større andel af sprogcenterlederne i 2020 vurderer, at flere kursister modtager danskundervisning på en virksomhed, end det var tilfældet i 2016.** Figuren nedenfor viser, hvor stor en andel kursister der ifølge sprogcenterlederne modtager danskundervisning på en virksomhed i henholdsvis 2016 og 2020. Andel er opgjort for surveyen gennemført i nærværende evaluering og sammenlignet med et tilsvarende surveysspørgsmål som en del af Deloitte's analyse af danskuddannelsesområdet i 2016.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Analyse af danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., Deloitte (2016).

<sup>17</sup> Analyse af danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., Deloitte (2016).

Figur 4-6: Andel kursister, der modtager danskundervisning på en virksomhed



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N (2016) = 69, N (2020) = 45.

Figuren viser, at 29 pct. af sprogcenterlederne angiver, at ingen af sprogcentrenes kursister modtager undervisning på en virksomhed, mens 40 pct. angiver, at det er tilfældet for 1-5 pct. af kursisterne. 16 pct. af sprogcenterlederne angiver, at henholdsvis 6-10 pct. samt flere end 10 pct. af kursisterne modtager danskundervisning på en virksomhed.

På baggrund af sprogcenterledernes vurdering modtager 6,25 pct. af kursisterne i gennemsnit danskundervisning på en virksomhed. Den tilsvarende andel i 2016 var 5 pct., og surveyen for nærværende evaluering indikerer således, at relativt flere kursister modtager virksomhedsforlagt danskundervisning efter danskuddannelsesreformen. Forskellen er dog marginal og for nærværende evaluering trækker særligt tre sprogcentre gennemsnittet op på tværs af sprogcentrene, idet disse sprogcentre angiver, at henholdsvis 70, 85 og 90 pct. af deres kursister modtager danskundervisning på en virksomhed.

I interviewene med virksomhedsrepræsentanter, sprogcenterledere og -undervisere og kommunale aktører er faktorer af betydning for virksomhedssamarbejdet afdækket. I det følgende afsnit vil vi belyse de faktorer, som interviewpersonerne fremhæver i interviewene, samt hvad danskuddannelsesreformen har betydet for samarbejdet.

#### 4.4.1 Karakter af virksomhedssamarbejde

Rammerne for samarbejdet i form af, hvilken kursistgruppe samarbejdet vedrører, har betydning for samarbejdet med virksomheder. S- og I-kursister er omfattet af forskellige lovgivningsmæssige rammer. Samarbejde mellem sprogcentre og virksomheder vedrørende S-kursister foregår typisk uden involvering af kommunen, eftersom denne målgruppe ikke per automatik har en kommunal sag. Det understøttes i interviewene, hvor flere virksomhedsrepræsentanter og sprogcenterledere, peger på, at samarbejdet vedrørende S-kursister typisk er organiseret bilateralt uden involvering af kommunale aktører. For I-kursister indgår danskuddannelse som et aktiveringskrav med mulighed for sanktionering ved ulovligt fravær. Kommunerne er derfor involveret og i nogle tilfælde koordinerende i samarbejdet med virksomheder i forbindelse med fx virksomhedsforlagt danskundervisning for I-kursister.

Som beskrevet i afsnit 3.2 har kursistgrundlaget ændret sig og kan være en del af forklaringen på, at sprogcentre efter 2017-reformen i højere grad samarbejder med virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning. For at belyse faktorer af betydning for samarbejde mellem sprogcentre og virksomheder i forhold til bl.a. virksomhedsforlagt danskundervisning for henholdsvis S- og I-kursister opdeles virksomhedssamarbejdet i to overordnede kategorier:

- i) Samarbejde om virksomhedsforlagt danskundervisning for S-kursister
- ii) Samarbejde med virksomheder om I-kursister.

i) *Samarbejde om virksomhedsforlagt danskundervisning for S-kursister*

I virksomhedsinterviewene fremhæver flere virksomhedsrepræsentanter, som har eller har haft virksomhedsforlagt danskundervisning, at deres **motivation for iværksættelse af forløb har været et ønske om at fastholde og videreudanne medarbejdere**. Virksomhederne ønsker, at sprogundervisningen foregår på virksomheden i forbindelse med eller i forlængelse af arbejdstiden for at sikre, at medarbejderne deltager i danskundervisningen, da de har erfaret, at deres medarbejdere ikke har overskud til at deltage i danskundervisning om aftenen eller i weekenden, når de samtidig varetager et fuldtidsarbejde. Ved at gennemføre danskundervisning i eller i forlængelse af arbejdstiden sikrer de således, at medarbejderne deltager i undervisningen.<sup>18</sup> Det er citatet et eksempel på.

Flere virksomhedsrepræsentanter beskriver danskundervisning som et medarbejdergode, der skal sikre, at medarbejderne fastholdes på virksomheden. Tilsvarende ser flere virksomheder virksomhedsforlagt danskundervisning som en potentiel rekrutteringskilde, da andre kvalificerede medarbejdere kan blive interesserede i virksomheden gennem deres netværk, hvis de erfarer mulighed for at modtage virksomhedsforlagt danskundervisning. Virksomhedsforlagt danskundervisning er således et redskab for enkelte af de interviewede virksomheders side til at sikre medarbejdernes deltagelse i danskundervisning, fastholdelse og rekruttering.

Derudover peger en virksomhedsejer på, at virksomhedsforlagt danskundervisning har bidraget til at styrke samarbejdet og fællesskabet på virksomheden, hvor danskundervisning er blevet en del af virksomhedskulturen. Det er eksemplificeret i citatet.

Flere virksomhedsrepræsentanter fremhæver vigtigheden af danskuddannelse for deres medarbejdere og har tidligere krævet, at deres medarbejdere deltager i danskundervisning. Efter indførelse af deltagerbetaling har de imidlertid vurderet, at det ikke er rimeligt at stille krav til deres medarbejdere om deltagelse i danskundervisning, da medarbejderne selv skal betale for undervisningen. Det indikerer, at flere virksomheder har fraveget deres tidligere krav om deltagelse i danskuddannelsstilbud efter indførelse af reformtiltagene.

“

*Oprindeligt skulle de til danskundervisning på sprogskolen om aftenen, men de har en lang arbejdsdag, så de mødte ikke op på skolen, da de var trætte. Så de lærte ikke noget dansk, andet end lidt snak herude. Så vi syntes, de skulle have noget i arbejdstiden. For vi vidste, at de ikke kom af sted, hvis de først kom hjem.*

Virksomhedskoordinator

*bedre i en arbejdssammenhæng, når de ser hinanden en gang om ugen i 1½-2 timer i forbindelse med undervisning. Når det er der, vænner folk sig til det, det bliver naturligt og så er det bare noget, vi gør.*

Virksomhedsrepræsentant

<sup>18</sup> Citatet fra virksomhedskoordinatoren er fra et interview gennemført med virksomhedskoordinatoren på en virksomhed, der har haft virksomhedsorganiseret danskundervisning. Interviewet er gennemført i forbindelse med evaluering af VirkDansk-puljen, som Rambøll har gennemført for SIRI, og afspejler pointer fra interviews gennemført med flere virksomhedsrepræsentanter i forbindelse med nærværende evaluering.

ii) Samarbejde med virksomheder om I-kursister

Flere virksomhedsrepræsentanter peger på, at **virksomhedsnære forløb som fx praktik og løn-tilskud er en mulighed for at tilknytte potentielle medarbejdere med henblik på at vurdere deres faglige kompetencer, herunder deres dansksproglige kompetencer og progression inden eventuel ordinær ansættelse.** Flere virksomhedsrepræsentanter fremhæver virksomhedsforlagt danskundervisning som en mulighed for kursisterne til at tilegne sig dansksproglige kompetencer relateret til konkrete arbejdssituationer, som de efterfølgende kan anvende i praksis. Det er fx tilfældet for en af de interviewede virksomheder, hvor virksomhedsrepræsentanten peger på, at de typisk iværksætter virksomhedsforlagt danskundervisning for I-kursister i praktik med henblik på at vurdere deres dansksproglige progression inden ordinær ansættelse.

Flere virksomheder har fokus på, at virksomhedsnære forløb for I-kursister skal kunne føre til ordinær ansættelse, da det er afgørende for at sikre kursisternes motivation. Enkelte virksomhedsrepræsentanter oplever dog, at kommuner og jobkonsulenter primært har fokus på aktivering af borgere, selv om borgerne hverken er motiverede for eller i stand til at løfte de konkrete arbejdsopgaver på virksomheden, hvilket er hovedprioriteten for virksomhederne.

Foruden muligheden for at rekruttere potentielle medarbejdere fremhæver flere virksomhedsrepræsentanter, at **social ansvarlighed er deres motivation for at tilknytte I-kursister i virksomhedsforløb, hvor de samarbejder med sprogcenter eller kommune.** Flere virksomhedsrepræsentanter oplever, at virksomhedsnære forløb og virksomhedsforlagt danskundervisning for I-kursister kræver en høj grad af koordinering fra deres side. En af de interviewede virksomhedsrepræsentanter peger på, at det fx er tilfældet på grund af udskiftning af praktikanter, som modtager virksomhedsforlagt danskundervisning, hver 3. måned. Det kræver ifølge virksomhedsrepræsentanten en høj grad af fleksibilitet og ressourcer fra virksomhedens side. Flere virksomhedsrepræsentanter fremhæver vigtigheden af at involvere kommunen i forbindelse med koordinering og planlægning af virksomhedsforlagt danskundervisning, så virksomhederne ikke selv skal varetage denne administrative og praktiske opgave. Virksomhedsrepræsentanterne vurderer således generelt, at virksomhedsforløb ikke må medføre en ekstraopgave og efterspørger, at kommuner eller sprogcentre varetager koordinering heraf. Denne pointe er eksemplificeret i citatet.

“

*Ved et godt samarbejde tager jobcentret teten og ejerskabet i kommunikationen med sprogskolen. Det er dem, der har myndigheden. Det [red. samarbejdet] fungerer godt, når de involverer sig ordentligt og samtidig er realistiske i forhold til, hvad der kan lade sig gøre.*

Virksomhedsrepræsentant

Flere virksomhedsrepræsentanter oplever kursisternes dansksproglige kompetencer som yderst begrænsede, når de påbegynder praktikforløb. Derudover peger enkelte virksomhedsrepræsentanter på, at I-kursisterne i mindre grad er motiverede for virksomhedspraktik, end de har oplevet tidligere, fordi *“de bliver tvunget ud i det [red. virksomhedspraktik] af kommunen”*. Dårligere dansksproglige kompetencer og lavere motivation har ifølge flere virksomhedsrepræsentanter betydning for virksomhedernes interesse i at samarbejde med sprogcenter og kommune om virksomhedsforlagt danskundervisning, fordi de oplever, at virksomhedernes indsats ikke står mål med udbyttet. Det understøttes i VirkDansk-evalueringen, hvor udsigt til en reel jobmulighed samt et basalt dansk-niveau forud for opstart er identificeret som to afgørende faktorer, hvis forløbene skal give værdi hos både virksomhed og kursist. Enkelte virksomhedsrepræsentanter fremhæver i interviewene, at fraværet af et basalt dansk-niveau bl.a. betyder, at øvrige medarbejdere på virksomhederne skal sørge for tæt opfølgning og understøtte praktikanternes arbejde og være behjælpelig med at for-



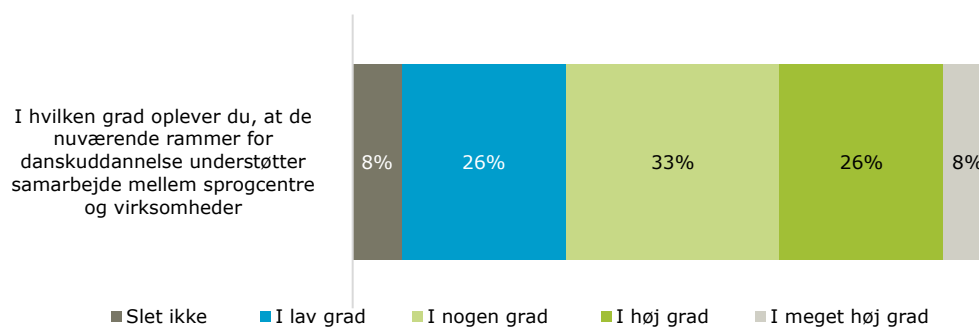
klare og understøtte den daglige dansksproglige træning. Enkelte virksomhedsrepræsentanter peger på, at de gerne vil varetage denne indsats, men efterspørger i den forbindelse mulighed for opkvalificering af eksisterende medarbejdere til at understøtte praktikanter sproglige træning i deres daglige arbejde på baggrund af dansksproglige, didaktiske kompetencer.

Overordnet set vurderer virksomhedsrepræsentanterne, at samarbejdet med kommune og sprogcenter om I-kursister er mere krævende for virksomheden, end det er tilfældet for samarbejdet om S-kursister, fordi forløbene kræver en højere grad af koordinering. Evalueringen indikerer således, at virksomhedssamarbejdet kræver en højere grad af koordinering efter danskuddannelsesreformen, idet I-kursister udgør en relativt større andel af kursistgrundlaget, end det var tilfældet før reformen.

#### 4.4.2 Rammer for samarbejde med virksomheder

Rammerne for sprogcentrenes samarbejde med virksomhederne varierer, afhængig af om de samarbejder med virksomhederne om I- eller S-kursister, men evalueringen viser, at flere faktorer har betydning for samarbejdet vedrørende begge målgrupper – herunder hvordan rammerne understøtter samarbejdet. I surveyen målrettet sprogcenterlederne angiver de, i hvilken grad de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter samarbejdet med virksomheder.

Figur 4-7: I hvilken grad oplever du, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter samarbejdet mellem sprogcentre og virksomheder?



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 39. 6 "Ved ikke"-svar er frasorteret.

Figuren viser, at der er stor forskel på, om sprogcenterlederne vurderer, at de nuværende rammer understøtter samarbejdet mellem sprogcentre og virksomheder. 34 pct. angiver, at det slet ikke eller i lav grad er tilfældet, 33 pct. angiver i nogen grad, mens 34 pct. angiver i høj eller i meget høj grad. Tilsvarende vurderer de kommunale aktører i surveyen samarbejdet med sprogcentrene mindre positivt vedrørende virksomhedsforlagt danskundervisning, end det er tilfældet for den danskundervisning, der foregår på sprogcentrene, som vist i figur B10 i appendiks II.

I interviewene med sprogcenterledere, kommunale aktører og virksomhedsrepræsentanter har vi undersøgt, hvordan og hvornår rammerne understøtter samarbejdet. Ifølge flere sprogcenterledere understøtter de nuværende rammer ikke virksomhedssamarbejdet, fordi **etablering og gennemførelse af virksomhedsforlagt danskundervisning kræver flere ressourcer end den almene danskundervisning**. Det skyldes særligt, at den opsøgende virksomhedsindsats er ressourcekrævende og ikke nødvendigvis medfører en aftale om virksomhedsforlagt danskundervisning. Tilsvarende skal sprogcentrene inden gennemførelse af virksomhedsforlagt danskundervisning bl.a. foretage vurderinger af medarbejdernes dansksproglige kompetencer med henblik på at tilpasse undervisningen kursisternes niveau og sprogbehov.

Flere sprogcenterundervisere peger i interviewene på, at i forbindelse med etablering og forberedelse af virksomhedsforlagt danskundervisning skal undervisningsindhold tilpasses den konkrete virksomhed for at sikre kobling mellem arbejde og undervisning – ligesom undervisningsindholdet skal tilpasses holdsammensætningen. Ifølge flere undervisere skal de således bruge ekstra forberedelsestid på at koble undervisningens indhold med den enkelte virksomheds vilkår og rammer og forventningsafstemme med virksomheden.

Behovet for tilrettelæggelse af forløb i tæt samarbejde med den enkelte virksomhed understøttes i surveyen målrettet sprogcenterlederne. Her angiver 71 pct. af sprogcenterlederne, at samarbejdet med virksomheder hovedsageligt fungerer uformelt og tilpasses fra gang til gang og har fokus på organisering og tilrettelæggelse af undervisningen samt økonomi, jf. figur B11 og B12 i appendiks II. Det understøttes i interviewene, hvor flere virksomhedsrepræsentanter fremhæver vigtigheden af, at samarbejdet og organiseringen tilpasses og afstemmes med virksomhederne. I den forbindelse peger enkelte virksomhedsrepræsentanter på, at samarbejdet og fleksibiliteten varierer mellem sprogcentre og kommuner. Virksomhedsrepræsentanterne oplever bl.a., at lovgivningen tolkes forskelligt.

Forskelle i sprogcentrenes praksis vedrørende den erhvervsrettede danskundervisning, herunder virksomhedssamarbejdet og virksomhedsforlagt danskundervisning, understøttes i fokusgruppeinterviewene, som Rambøll har gennemført med sprogcenterundervisere i forbindelse med afdækning af uddannelsen til underviser i dansk som andet- og fremmedsprog for voksne og unge (DAV-uddannelsen), jf. appendiks III. Flere undervisere peger fx på, at de har oprettet erhvervsafdelinger og -teams på sprogcentrene, som faciliterer og varetager danskundervisningen på virksomhederne, mens andre undervisere ikke er bekendte med tilsvarende virksomhedsnære tiltag.

Vi har i surveyen målrettet sprogcenterundervisere, som har gennemført virksomhedsforlagt danskundervisning, afdækket, hvad de vurderer som henholdsvis problematisk og velfungerende i den virksomhedsforlagte danskundervisning. Der er ikke et tydeligt mønster i svarene, hvor 41 pct. af sprogcenterundviserne fx angiver, at *logistik for undervisningen som fx tidsplan og lokaler* er velfungerende eller meget velfungerende, mens 33 pct. angiver dette som udfordrende eller meget udfordrende, jf. figur B13 i appendiks II. Samlet set indikerer surveys og interviews således, at de virksomhedsforlagte danskundervisningsforløb tilpasses den pågældende virksomheds rammer og vilkår samt medarbejdersammensætning, og at det er forskelligt for virksomhedsforløbene, hvad der vurderes som henholdsvis problematisk og velfungerende.

Flere sprogcenterledere angiver i interviewene, at den opsøgende kontakt og tilrettelæggelse af forløb kræver mange ressourcer, som ikke nødvendigvis medfører en egentlig aftale om virksomhedsforlagt danskundervisning. Det har betydet, at **sprogcentrene har nedprioriteret den opsøgende virksomhedsindsats og virksomhedssamarbejdet**. Ifølge flere sprogcenterledere er nedprioriteringen af den opsøgende virksomhedsindsats et økonomisk og ressourcemæssigt hensyn for at drive et rentabelt danskuddannelsesstilbud, jf. afsnit 5.3.

Flere sprogcenterledere peger i interviewene på, at de fokuserer på et tæt samarbejde med få virksomheder, som sikrer et tæt samarbejde med den enkelte virksomhed. Det understøttes i surveyen målrettet sprogcenterlederne, som viser, at 40 pct. af sprogcentrene samarbejder med 1-5 virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning, jf. Figur 4-6.

De to centrale årsager til, at virksomhedssamarbejdet ikke nødvendigvis medfører aftale om virksomhedsforlagt danskundervisning er ifølge flere sprogcenterledere:

- i) At virksomhedsforlagt danskundervisning kræver en volumen af kursister, før sprogcentre kan drive tilbuddet rentabelt, medmindre virksomhederne er villige til at betale for gennemførelse af undervisning for få kursister.
- ii) At virksomhederne har vanskeligt ved at forstå reglerne for indplacering og (tilbageværende) danskuddannelsesret i forbindelse med tilrettelæggelse af virksomhedsforlagt danskundervisning. Flere virksomhedsrepræsentanter såvel som sprogcenterledere beskriver området som en "regeljungle" og oplever, at virksomhederne kan have vanskeligt ved at navigere i og forstå danskuddannelsesområdet. En virksomhedsrepræsentant udtaler fx om samarbejde med et sprogcenter om virksomhedsforlagt danskundervisning, at "*det blev lidt en jungle, hvilke hold og tilskud de kunne være på*", hvilket ifølge virksomhedsrepræsentanten havde betydning for, at samarbejdet ikke blev til noget.

Uagtet om de virksomhedsforlagte forløb er for S-, I- eller en blanding af S- og I-kursister peger sprogcenterledere og -undervisere i interviewene på, at **holdsammensætningen af kursister med samme dansksproglige niveau og sprogbehov er centralt for at sikre kvalificeret virksomhedsforlagt danskundervisning.**

I forlængelse heraf peger flere sprogcenterundervisere i interviewene på, at få kursister og/eller kursisternes forskellige dansksproglige niveau og sprogbehov på virksomhederne er en barriere for samarbejdet mellem sprogcentre og virksomheder vedrørende virksomhedsforlagt danskundervisning. Når der ikke kan etableres homogene danskundervisningshold på virksomhederne, er det ifølge flere undervisere vanskeligt at etablere meningsfulde læringsrum, fordi forskelle i forudsætninger betyder, at undervisningstilrettelæggelsen kræver en høj grad af differentiering, som tilgodeser kursisternes forskellige forudsætninger. Det understøttes i interviewene med virksomhedsrepræsentanterne, hvor flere efterspørger muligheden for at etablere mindre hold og/eller få medarbejdere fra andre virksomheder til at deltage på danskundervisningshold for at øge muligheden.

## 5. INDHOLD OG TILRETTELÆGGELSE AF DANSKUDDANNELSERNE

Med danskuddannelsesreformen 2017 blev undervisningens beskæftigelses- og brede integrations-sigte gennemgående på de tre danskuddannelser. Formålet var at bidrage til hurtig integration på arbejdsmarkedet ved at øge kursisternes beskæftigelsesrelevante dansksproglige kompetencer og øge fokus på mundtlighed. Indførelsen af det tværgående statslige tilsyn skulle sikre, at indplacering sker i overensstemmelse med danskuddannelsesloven og gældende retningslinjer med henblik på at ensarte udbydernes indplaceringspraksis. I nærværende kapitel vil vi belyse, hvorvidt og hvordan reformtiltagene har betydning for indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne, ligesom vi vil belyse sprogcentrenes indplaceringspraksis og kursistsammensætningen på danskuddannelsesud-dannelserne. Endeligt vil vi i kapitlet belyse, hvad sprogcentrene gør for at sikre balance mellem rentabilitet og pædagogisk kvalitet.

### 5.1 Vigtigste resultater i forhold til indhold og tilrettelæggelse af danskuddannelserne

Evalueringen viser, at indførelsen af det statslige tilsyn kan have haft en selvstændig virkning på andelen af omplacerede. Hverken sprogcenterledere eller kommunale aktører erfarer, at **indplace-ringspraksis** har ændret sig, men andelen af omplaceringer falder med to procentpoint fra 6 pct. i 2016 til ca. 4 pct. i 2019

Flere af sprogcenterlederne fremhæver i interviewene, at **faldet i antallet af kursister og afreg-ningspriser betyder, at de i højere grad end tidligere tilrettelægger undervisning på tværs af danskuddannelser for at sikre rentabilitet**. Flere sprogcenterundervisere peger i inter-viewene på, at den øgede brug af undervisning på tværs af danskuddannelser har bevirket, at holdsammensætningen på sprogcentrene generelt er blevet mere uhomogen med hensyn til kursis-ternes dansksproglige niveau og generelle forudsætninger for at lære dansk. Samtidigt angiver 62 pct. af underviserne i surveyen, at det slet ikke er muligt at have danskuddannelsestilbud af høj pædagogisk kvalitet ved undervisning på tværs af danskuddannelser.

Det samlede kursistgrundlag er faldet og holdene er derfor blevet uhomogene med hensyn til kur-sisternes dansksproglige niveau (samlæsning af moduler) og i nogen grad generelle forudsætninger for at lære dansk (samlæsning af danskuddannelser). Det har øget behovet for at **differentiere undervisningen**. Med undervisningsdifferentiering menes her, at der i tilrettelæggelsen af under-visningen anlægges en tværkulturel pædagogisk tilgang, samt at der tages højde for, at forskellige læringsstile kan tilgodeses. Dette for, at kursisterne opnår udbytte af undervisningen og at der kan etableres gode sociale relationer mellem underviser og kursister og mellem kursister.

I surveyen målrettet underviserne angiver 62 pct., at det slet ikke er muligt at have danskudan-nelsestilbud af høj pædagogisk kvalitet ved undervisning på tværs af danskuddannelserne. I inter-viewene peger flere undervisere tilsvarende på, at der er en klar sammenhæng mellem kvaliteten i undervisningen og graden af differentiering. Undervisning på tværs af danskuddannelser øger behovet for undervisningsdifferentiering og påvirker den pædagogiske kvalitet negativt.

En generel pointe på tværs af interviewene med sprogcenterunderviserne er, at et øget fokus på beskæftigelsesrettet dansk kun i begrænset grad har bevirket konkrete ændringer i tilrettelæggel-sen af undervisningen. Underviserne har generelt et bredt fokus på, at kursisterne lærer at gå på arbejde 'på dansk', fx i forhold til at tage sprogligt del i det sociale liv på arbejdspladsen. Sproglige kompetencer knyttet til **arbejdsdomænet** fylder relativt meget i undervisningen på begyndermo-dulerne på DU 1 og 2. På begyndermodulerne er der endog meget stort overlap mellem arbejds-

og hverdagsdomænets sproghandlinger og kursisternes faktiske sprogbehov. Underviserne vurderer overvejende, at også sprog, der ikke specifikt knytter sig til arbejdsrelaterede situationer, understøtter målopfyldelsen som beskrevet i danskuddannelsernes fagbeskrivelse.

**Mundtlighed** betragtes af flere sprogcenterundervisere som en naturlig del af undervisningen, der bør vægtes højt. Underviserne vurderer, at øget fokus på mundtlighed i højere grad kan styrke kursisternes integration på arbejdsmarkedet, end det er tilfældet for sprog, der knytter sig mere specifikt til konkrete arbejdsopgaver eller arbejdssituationer. På tværs af de 10 udvalgte sprogcentre er den overordnede tendens, at mundtlighed i høj grad er i fokus i undervisningen. Det understøttes af flere undervisere, som i interviewene peger på, at mundtlighed tidligere var en implicit del af den samlede undervisning, men i dag udgør en mere eksplicit del af undervisningen. Det indikerer, at reformen har bevirket, at mundtlighed har fået en mere selvstændig status i undervisningen. I surveyen målrettet underviserne vurderer de desuden, at øget fokus på mundtlige færdigheder på begyndermodulerne i højere grad end de øvrige reformtiltag målrettet det beskæftigelsesrettede indhold bidrager til integration på det danske arbejdsmarked.

Til trods for, at underviserne generelt oplever et øget behov for differentiering og ændrede vilkår for undervisningsopgaven, angiver flere i interviewene, at deres faglige identitet fortsat er forankret i kursisternes dansksproglige udvikling, og at deres rolle således ikke har ændret sig markant på grund af reformen.

I interviewene med kursister og potentielle kursister peger flere på, at deres motivation for at gennemføre danskuddannelsen er orienteret mod at kunne begå sig i Danmark og blive en del af det danske samfund. Evalueringen indikerer, at danskuddannelsen generelt understøtter kursisternes dansksproglige udvikling og deres forståelse af dansk kultur og hverdagsliv.

## 5.2 Indplaceringspraksis og holdsammensætning

Med danskuddannelsesreformen blev et tværgående statsligt tilsyn med indplacering på danskuddannelser og moduler etableret. Formålet med det statslige tilsyn er at sikre, at indplacering sker i overensstemmelse med danskuddannelsesloven og gældende retningslinjer.

### 5.2.1 Indplaceringspraksis på sprogcentrene

Udbydere af danskuddannelse skal ved optagelse af en ny kursist på danskuddannelse foretage en afdækning af kursistens generelle og sproglige forudsætninger for en indplacering på DU 1, 2 eller 3. Som en del af 2017-reformen blev der indført statsligt tilsyn med indplacering på danskuddannelserne. Formålet med det statslige tilsyn var at sikre, at kursisterne bliver indplaceret på det rette sproglige niveau alt efter den enkelte kursist forudsætninger og mål med undervisningen.

Sprogcentrenes indplaceringspraksis er også et element i kommunernes pædagogiske tilsyn. I surveyen målrettet de kommunale aktører angiver de, hvorvidt det statslige tilsyn har haft en effekt på indplaceringspraksis. Som vist i figur B14 i appendiks II svarer

“

*Nej, jeg tænker ikke, at det har betydning for sprogcentrets praksis, men det har haft betydning for, at de myter, der kan være i et lokalsamfund om deres praksis, er bragt til ophør. Der var rigtig mange, som ikke kunne forstå, hvorfor vi havde så mange på danskuddannelse 1. Altså det må jo være fordi, at vi vurderede dem dårligere, end de var. Og der må vi bare sige, at det statslige tilsyn har været med til at konsolidere, at den faglighed, hvormed vi vurderer kursisterne, den er altså i tip-top stand.*

Kommunal aktør

halvdelen af kommunerne 'ved ikke'.<sup>19</sup> Den høje andel af kommunale aktører, der angiver 'ved ikke', indikerer, at mange kommuner ikke er involveret i eller har kendskab til sprogcentrenes indplaceringspraksis, jf. afsnit 4.2.1. Af de resterende kommuner svarer 87 pct., at det statslige tilsyn ingen påvirkning har haft på sprogcentrenes indplaceringspraksis. Vi kan derfor konkludere, at **hvis der er sket en ændring i indplaceringspraksis, er den ikke kendt hos de kommunale aktører, der har besvaret surveyen**. Denne konklusion understøttes af vores interviews med de kommunale aktører. Her fortæller flere, at de ikke har indblik i sprogcentrenes indplaceringspraksis, men de, der har, vurderer generelt, at den er retvisende og uændret. Det afspejler citatet fra en kommunal aktør i form af en arbejdsmarkedschef vedrørende det statslige tilsyn.

I interviewene med sprogcenterlederne har vi afdækket sprogcentrenes indplaceringspraksis, og flere af lederne peger på, at de stringent følger ministeriets vejledning, og at de altid har fulgt de gældende regler på området. Enkelte giver imidlertid udtryk for, at **sprogcentrenes økonomiske situation kan have betydning for indplaceringspraksis**. Citatet er fra en sprogcenterleder vedrørende sprogcentrets indplaceringspraksis, og hvorvidt den har ændret sig.

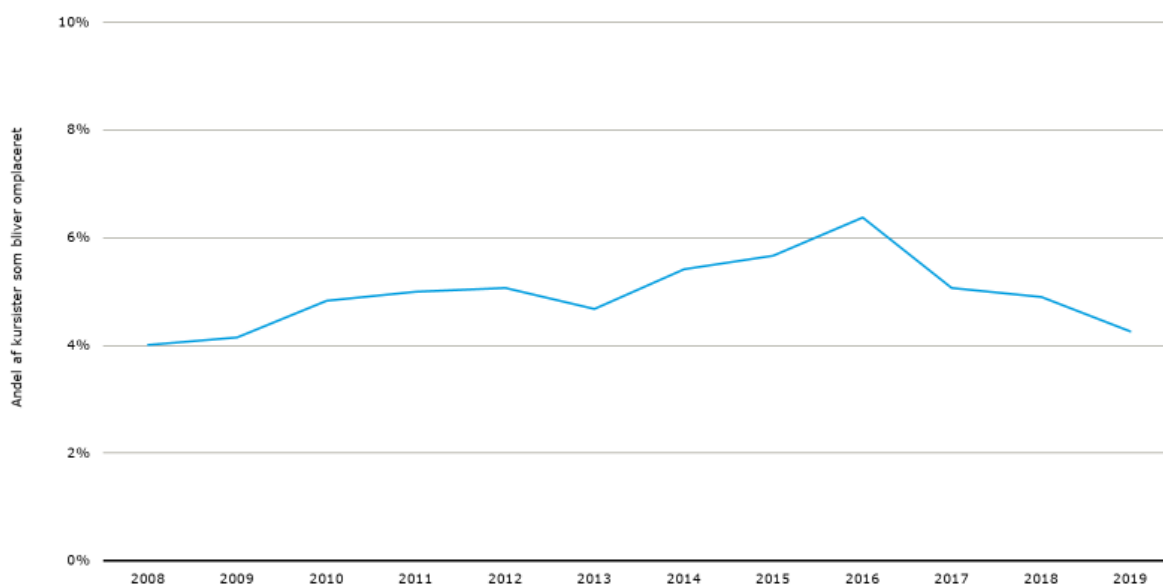
“

*Det har den nok lidt. Vi har også været large, tror jeg, man kan sige. Vi har haft en tradition for at visitere til højre, og troet på det bedste i folk [...] Vi har ikke længere råd til at være large.*

Sprogcenterleder

En måde at undersøge sprogcentrenes indplaceringspraksis nærmere er udviklingen i, hvor mange kursister sprogcentrene omplacerer, dvs. flytter fra en danskuddannelse til en anden. Hvis kursister på DU 2 og 3 ikke lever op til modulkravene eller ikke har en tilstrækkelig progression, er sprogcentrene nødsaget til at omplacere dem til venstre, fx fra DU 3 til 2. Hvis kursister på DU 1 og 2 modsat udviser større progression end forventet, vil det være muligt at omplacere dem til højre, fx fra DU 1 til 2. En af de interviewede sprogcenterledere havde medbragt sprogcentrets tal for omplaceringer i 2019. Sprogcentret havde omplaceret 4 pct. af deres kursister i 2019, og af de omplacerede var to tredjedele omplaceret til venstre.

Figur 5-1: Udviklingen i omplaceringspraksis, 2008-2019



<sup>19</sup> 83 pct. af de adspurgte kommunale aktører svarer på samme måde, at kommunens medarbejdere spiller ingen eller lille rolle i forhold til indplaceringen af kursister.

Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

I figuren ovenfor viser vi udviklingen i omplaceringer på tværs af sprogcentre i perioden 2008 til 2019. Som figuren viser, er andelen af omplacerede kursister ca. den samme i 2019 som i 2008, ca. 4 pct. Omplaceringen stiger dog frem til 2016, hvor den var over 6 pct., hvorefter den igen falder. Den **faldende andel af omplacerede kursister fra 2016 til 2019** kan være et udtryk for flere ting.

For det første kan det statslige tilsyn have fået flere sprogcentre til at følge visitationsvejledningen og dermed have forbedret kvaliteten i den generelle indplacingspraksis, hvor udbydernes indplaceringer er blevet skærpet i forhold til progressionsforventninger og vurdering af kursisternes faktiske undervisningsbehov. For det andet kan forøgelsen i omplaceringer i 2015 og 2016 være et udtryk for en ændret kursistgruppe med mange flygtninge fra Mellemøsten, som muligvis kan have været vanskeligere at indplacere. For det tredje kan effektiviseringskrav have fået sprogcentrene til i højere grad at indplacere mod venstre og dermed undgå mange af de nødvendige omplaceringer som følge af for optimistiske indplaceringer, hvor kursisterne ikke kan honorere de faglige krav på den danskuddannelse, de er indplaceret på. Hverken effektiviseringskrav (som går forud for 2016) eller den ændrede kursistgruppe (som stadig prægede sprogcentrene i 2017), kan dog forklare, hvorfor faldet i omplaceringer netop sker fra 2016 til 2017. Derfor tyder data på, at indførelsen af **det statslige tilsyn kan have haft en selvstændig effekt på andelen af omplacerede**.

### 5.2.2 Holdsammensætning på sprogcentrene

2017-reformen præciserede sprogcentrenes mulighed for at undervise kursister på tværs af de tre danskuddannelser. Kombinationen af et faldende kursistantal og faldende modultakster, jf. kapitel 3, har betydet, at mange sprogcentre benytter sig af denne mulighed og derfor, at **holdsammensætningen på danskuddannelserne er blevet mere uhomogen** i forhold til kursisternes baggrund og deres faglige forudsætninger.

Af underviserne, som har besvaret surveyen, har 56 pct. undervist forløb på tværs af danskuddannelser i perioden efter danskuddannelsesreformen. Vores klasserumsobservationer vidner også om, at **holdsammensætningerne ser meget forskellige ud fra sprogcenter til sprogcenter**. De store sprogcentre har i sagens natur lettere ved at opretholde opdelingen mellem danskuddannelser og evt. mellem moduler.

På samme måde fortæller nogle af kursisterne, som vi har interviewet, at de dansksproglige kompetencer og niveau blandt kursisterne er ens, mens andre fortæller, at der store forskelle. I afsnit 5.10 ser vi nærmere på betydningen af den ændrede holdsammensætning for kursisternes oplevede udbytte, mens vi i afsnit 5.4 belyser behovet for undervisningsdifferentiering, mens vi i afsnit 5.9 afdækker, hvilken betydning den ændrede holdsammensætning bl.a. har for undervisernes arbejdsopgave.

### 5.3 Balance mellem rentabilitet og pædagogisk kvalitet

Danskuddannelsesreformen har fokus på effektivisering og konkurrenceudsættelse med henblik på at sikre et velfungerende marked for danskundervisning. Et velfungerende marked skal ske under hensyn til kvaliteten i danskuddannelsesstilbuddet. På baggrund af den relativt store reduktion i afregningspriser, jf. afsnit 3.4, er det interessant at undersøge implikationerne for den tilbudte undervisning.

Flere sprogcenterledere og -undervisere peger i interviewene på, at de oplever et øget økonomisk pres, som har betydning for danskuddannelsernes indhold og tilrettelæggelse og medfører en højere grad af økonomistyring af sprogcentre efter danskuddannelsesreformen.

Årsagerne til den øgede økonomistyring er ifølge flere af de interviewede sprogcenterledere danskuddannelsesreformens præcisering af udbudsregler og øget konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet. Flere sprogcenterledere og -undervisere fremhæver, at danskuddannelsesudbuddene i højere grad end tidligere vægter pris frem for kvalitet, og peger derudover på betydningen af 30/70-modellen, hvor sprogcentre får betaling for 30 pct. af modultakst ved opstart af modul og 70 pct. ved afslutning af modul i form af bestået modultest. Kombinationen af lave afregningspriser, fokus på pris frem for kvalitet i udbuddene og 30/70-modellen har ifølge flere sprogcenterledere betydet, at undervisningen i højere grad målrettes modultest, så kursisterne hurtigst muligt gennemfører modulerne (mere herom i afsnit 6.5).

Flere sprogcenterledere fremhæver i interviewene, at **den markante reduktion i antallet af kursister betyder, at sprogcentre har vanskeligt ved at opretholde et rentabelt tilbud**. Det er bl.a. tilfældet for sprogcentre, som har vundet danskuddannelsesstilbud i kommuner ud fra et anslået antal kursister, som har været afgørende for deres fastsættelse af afregningspriser. Når sprogcentre har færre kursister end anslået ved ansøgningstidspunktet, har de vanskeligt ved at opretholde et rentabelt tilbud.

Foruden faldet i antallet af kursister peger enkelte sprogcenterledere på, at fritvalgsordningen for S-kursister betyder, at det er vanskeligt at fastsætte retvisende afregningspriser. Den store volatilitet, der følger af fritvalgsordningen, og usikkerhed forbundet med antallet af kursister betyder således, at **det er vanskeligt at prisfastsætte afregningspriser for en flerårig periode**. Som en konsekvens heraf peger flere sprogcenterledere i interviewene på, at de har kendskab til udbud, som danskuddannelsesleverandører afholder sig fra at byde på, fordi der er store usikkerheder forbundet med opgaven.

Tilsvarende peger flere sprogcenterledere på, at flere sprogcentre har lukket satellitafdelinger, som ikke har kunnet opretholdes på grund af få kursister. Konsekvensen er, at kursisterne får længere geografisk afstand til danskuddannelsesstilbuddet, som ifølge flere af sprogcenteraktørerne kan øge fravær og fravalg af danskuddannelse (mere herom i afsnit 6.3 og 6.4).

Flere sprogcenterledere peger i interviewene på, at afregningspriserne har nået et niveau, hvor de har reduceret omfanget af pædagogisk og faglig udvikling af personale for at sikre et rentabelt undervisningstilbud.



### 5.3.1 Pædagogisk kvalitet

I interviewene med sprogcenterlederne fremhæver flere, at en af konsekvenserne af det øgede fokus på økonomi og økonomistyring er, at sprogcentre, der tidligere har prioriteret faglig udvikling af personale og undervisning, nedprioriterer dette, fordi de oplever et økonomisk pres for at levere et rentabelt tilbud. Citaterne eksemplificerer, hvordan økonomi og kvalitet hænger sammen, og hvordan den økonomiske situation vanskeliggør fortsat kompetenceudvikling af underviserne.

I interviewene med både sprogcenterledere og -undervisere fremhæver flere vigtigheden af at have **fokus på at omkostningseffektivisere og samtidig fastholde kvalitet i undervisningen**. I den forbindelse peger sprogcenterledere fra sprogcentre med flere afdelinger på, at den faglige udvikling på én sprogcenterafdeling kan inspirere og implementeres på sprogcentres øvrige afdelinger.

Det understøttes af, at en underviser fra et sprogcenter med flere afdelinger peger på, at sprogcentrets kollektive lærerplaner tager udgangspunkt i fagbeskrivelsens mål og efterfølgende er videreudviklet af sprogcentrets nationale afdeling og anvendes på de lokale sprogcenterafdelinger. Større sprogcentre har således mulighed for at udnytte stordriftsfordele i udviklingen af kollektive lærerplaner. Tilsvarende peger en sprogcenterunderviser fra et andet sprogcenter på, at udviklingen af kollektive lærerplaner er et løbende udviklingsarbejde, hvor sprogcentret bygger oven på mere end 10 års praksis og erfaring. Det indikerer, at sprogcentrenes størrelse og kapacitet, herunder erfaring med udarbejdelsen af kollektive lærerplaner, har betydning for undervisningens indhold.

I interviewene med sprogcenterlederne peger flere på, at en af metoderne til at sikre et rentabelt danskuddannelsestilbud er sammenlægning af hold på tværs af moduler og eventuelt danskuddannelser. I surveyen målrettet sprogcenterunderviserne har de angivet, hvilken grad fælles undervisning for kursister på tværs af danskuddannelserne muliggør danskuddannelsestilbud af høj pædagogisk kvalitet.

“

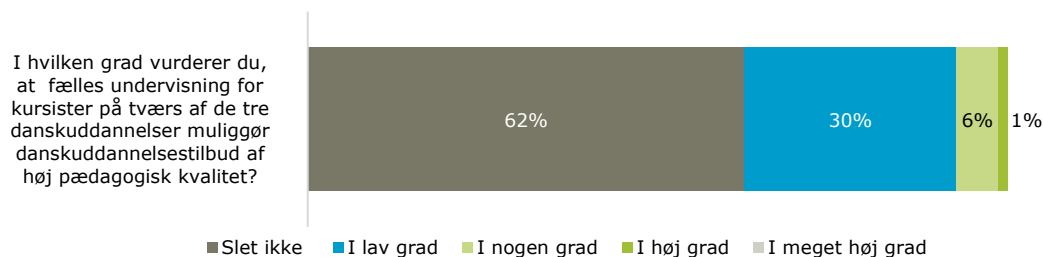
*Jeg er jo bundet af økonomi, uanset hvor lidt jeg bryder mig om det, men det er afgørende for, om jeg har jobbet i morgen eller ej. Men økonomi hænger sammen med kvalitet i undervisningen; ingen kvalitet, så er der ikke penge. Og jeg er sikker på, at alle gerne vil udvikles, og det vil lærerne også her. Vi er i en situation, hvor vi kan se på, hvordan vi kan det, med de præmisser der er.*

“

*Det er klart, at økonomi er blevet et større fokus. Det må man kigge på, når priserne er presset på den måde. Det er noget, man er nødt til at skrue på i forhold til antallet af kursister, men de skal stadig have udbytte af undervisningen, ellers passer rammerne ikke. Så det er udbyttet af undervisningen, der er vigtig for kursister, ellers kommer økonomien ikke.*

Sprogcenterleder

**Figur 5-2: I hvilken grad vurderer du, at fælles undervisning for kursister på tværs af de tre danskuddannelser muliggør danskuddannelsestilbud af høj pædagogisk kvalitet?**



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 515. 42 "Ved ikke"-svar er frasorteret.

Figuren viser, at **62 pct. af sprogcenterunderviserne vurderer, at det slet ikke er muligt at have danskuddannelsestilbud af høj pædagogisk kvalitet ved undervisning på tværs af danskuddannelserne**. 30 pct. angiver i lav grad, mens 7 pct. angiver, at det i nogen, i høj eller i meget høj grad er tilfældet. Dette understøttes i interviewene med underviserne, hvor flere bl.a. fremhæver, at undervisning på tværs af danskuddannelser forudsætter en høj grad af undervisningsdifferentiering for at håndtere kursisternes forskelle dansksproglige kompetencer og behov, jf. afsnit 5.4, men at det stadigvæk påvirker den pædagogiske kvalitet negativt.

Flere sprogcenterledere peger i interviewene på, at selvstudie og anvendelse af studiecentre er en metode til at sikre et mere rentabelt danskuddannelsestilbud, da færre undervisertimer kan omkostningsreducere. Flere sprogcentre gør brug af studiecentre og selvstudie, og sprogcenterledere og -undervisere peger på, at disse studieformer kan fungere som et godt supplement til undervisertimerne, hvis de tilrettelægges hensigtsmæssigt. Det kan fx være i form af tilgængeligt fagligt personale, som kan understøtte og hjælpe kursisterne i forbindelse med selvstudier. Som vi vil belyse nærmere i afsnit 6.6.1, peger flere sprogcenterledere i interviewene på, at fleksibilitet forbundet med fx selvstudie og studiecentre ligeledes kan være forbundet med lavere kvalitet.

## 5.4 Kvalitet i undervisningen og undervisningsdifferentiering

I kraft af en mere uhomogen holdsammensætning på danskuddannelserne er det relevant at belyse undervisernes pædagogiske opgave med at skabe kvalitet i undervisningen. En pointe, der gælder på tværs af sprogcentre uanset type og størrelse, er, at **behovet for at differentiere undervisningen er en forudsætning for kvalitet på grund af en mere uhomogen holdsammensætning end tidligere**.

### 5.4.1 Forudsætninger for undervisningsdifferentiering

Grundet demografiske, strukturelle og organisatoriske forskelle har sprogcentre forskellige forudsætninger for at arbejde med undervisningsdifferentiering. Mange sprogcentre oplever i højere grad end tidligere at måtte oprette uhomogene hold. Det stiller underviserne i en vanskelig situation, fordi mulighederne for at tilgodese alle kursisters behov for differentiering og variation af undervisningen ikke kan imødekommes.

Selv om en mere uhomogen holdsammensætning præger undervisningen på sprogcentre generelt set, er der forskel på holdstørrelser mellem små og store sprogcentre, hvorfor undervisernes forudsætninger for at differentiere varierer herimellem. I forbindelse med observation af undervisning har vi fx observeret undervisning med 23 kursister på tværs af henholdsvis to danskuddannelser og moduler samt undervisning med fem kursister fra de tre danskuddannelser og forskellige

moduler. Begge eksempler forudsætter differentiering for at tilgodese kursisternes behov. De organisatoriske og strukturelle forhold, herunder antallet af kursister, betyder imidlertid, at underviserens forudsætninger for og deres måder at differentiere på er forskellige.

**I interviewene peger flere undervisere på, at der er en klar sammenhæng mellem kvaliteten i undervisningen og graden af undervisningsdifferentiering**, men at der også er andre hensyn, de er nødt til at imødekomme. Dette handler bl.a. om at understøtte fællesskabet i klassen, så kursisterne oplever et tilhørsforhold, der giver dem (endnu mere) grund til at komme til undervisningen. Af samme grund er det væsentligt, at kursisterne trods forskellige niveauer også modtager fælles undervisning, laver øvelser sammen og således deltager i kollektive læreprocesser.

Behovet for undervisningsdifferentieringen understøttes i fokusgruppeinterviewene i forbindelse med afdækning af DAV-uddannelsen, jf. appendiks III. Her peger flere sprogcenterundervisere på, at undervisningsdifferentiering er et afgørende redskab, men underviserne oplever ikke, at de på DAV-uddannelsen har opnået viden om eller konkrete redskaber til at gennemføre differentieret undervisning. Flere undervisere oplever således ikke, at de opnår en fælles forståelse af undervisningsdifferentiering på baggrund af DAV-uddannelsen.

I forbindelse med observation af begynderundervisning på sprogcentrene og i interviewene med underviserne har vi identificeret forskellige former for differentiering, som udspiller sig i sprogcentrenes praksis. Det vil vi udfolde i det følgende afsnit. I sprogcentrenes praksis står de forskellige former for differentiering sjældent alene, tværtimod er de ofte koblet sammen og udspiller sig simultant i undervisningen.

#### **5.4.2 Differentiering i forhold til indhold og aktiviteter samt gennem gruppearbejde**

Differentiering af undervisningens indhold og de forskellige aktiviteter og øvelser, der knytter sig hertil, består fx ved, at underviseren præsenterer forskellige tilgange eller forklarer fagligt indhold på forskellig vis, så kursisterne arbejder med det samme indhold, men har mulighed for at løse den pågældende opgave på det niveau, der passer til dem. Den pædagogiske tilgang forudsætter et godt kendskab til kursisternes faglige niveau og kan derfor være udfordrende på de store sprogcentre, hvor holdene typisk er tilsvarende store. Praksiseksemplet nedenfor fra et af sprogcentrene illustrerer, hvordan differentiering kan udspille sig i praksis.

##### **Observation af begynderundervisning, DU 3**

*Kursisterne er på meget forskellige dansksproglige niveauer og har forskellige kulturelle baggrunde og modersmål. Nogle har været på holdet i over en måned, nogle i et par uger og andre i kortere tid. Underviseren tager højde for dette ved bl.a. at gennemgå opgaver på forskellige måder og hele tiden supplere det danske sprog med forklaringer på engelsk, som er et fællessprog på danskuddannelse 3.*

Differentiering foregår tilsvarende ved, at kursisterne løser opgaver med forskelligt indhold med henblik på at imødekomme forskellige sprogbehov. I praksis fordrer denne tilrettelæggelsesform, at underviserne opbygger et repertoire af forskelligartede faglige opgaver, så kursisterne kan tilbydes de opgaver, der retter sig specifikt mod dét, de hver især har brug for.

“

Inddragelse af kursister er et differentieringsgreb, der anvendes på flere sprogcentre med henblik på at tilgodese såvel forskelle i niveau som i kursisters interesser og behov. **Flere kursister peger på, at de oplever at have medbestemmelse i undervisningen i forhold til, hvilke emner der bliver arbejdet med på holdet.** Citatet fra en DU3-kursist eksemplificerer denne form for inddragelse.

*Normalt snakker vi om temaer og emner, som vi også snakker om uden for skolen. Vi har indflydelse på emnerne. Vi snakker meget om, hvad vi har lavet, og vi kommer og siger, hvis der er noget, vi har læst, som vi ikke kan forstå. Og så nogle uger senere kommer emnet igen, så vi kan snakke om det. Så vi har stor indflydelse på emnerne.*

Kursist

Flere undervisere peger i interviewene på, at inddragelse af kursister er særligt hensigtsmæssigt, hvis det er målrettet træning af erhvervsspecifikke fagbegreber, opbygning af viden om det konkrete erhverv i en dansk kontekst el.lign. Denne form for differentiering er ikke nødvendigvis realiserbar på store hold, hvor det ikke er muligt at imødekomme alle kursisters ønsker og behov, medmindre der er en gruppe af kursister, der er interesseret i det samme fagområde og derfor kan arbejde gruppevis med et bestemt tema. På mindre hold, hvor det ifølge flere undervisere er særlig vigtigt at opbygge en følelse af fællesskab og sammenhold på holdet, kan det at lade kursisterne vælge aktiviteter eller temaer sammen understøtte denne proces.

Andre eksempler på inddragelse af kursisterne består i at integrere aktuelle samfundsrelaterede problemstillinger, som kursisterne tager op og ønsker at forstå og drøfte på holdet. I interviewene med sprogcenterunderviserne peger flere på, at **inddragelse af kursister er en differentieringsmetode, som bidrager til at gøre undervisningen vedkommende og relevant for kursisters hverdagsliv, og som kan understøtte deres motivation for at deltage aktivt i undervisningen.**

Brugen af kollaborative arbejdsformer som gruppearbejde og kursist-til-kursist læring (peer learning) anvender flere undervisere i deres undervisningspraksis. Gruppearbejdet kan have forskellig karakter afhængigt af størrelsen på holdene og graden af niveauforskelle kursisterne imellem, og det er meningsfuldt for underviserne at opdele kursisterne i nogenlunde homogene grupper med forskellige niveauer, så fx DU 3-kursister, der er integreret på et DU 2-hold, samarbejder om specifikke opgaver. Denne måde at niveaudele (kaldet elevdifferentiering) giver underviseren mulighed for at målrette undervisningsaktiviteterne de enkelte kursisters behov. Praksiseksemplet nedenfor er et eksempel på denne form for differentiering. Holdet har to undervisere tilknyttet, hvilket fremmer mulighederne for differentiering yderligere.

#### Observation af begynderundervisning, Danskuddannelse 2 + 3

*Der er to undervisere til stede på holdet, der tæller 23 kursister. Når kursisterne arbejder enkeltvis eller i par/grupper, går underviserne rundt mellem dem og hjælper, understøtter og udfordrer kursisterne efter behov. Ved enkelte af aktiviteterne deler underviserne klassen op i to – danskuddannelse 2 og danskuddannelse 3 for sig – de kan få øvelser i forskellige sværhedsgrader. De to halvdele organiseres i mindre grupper efter niveau, fx er der 4-5 kursister i en gruppe, der skal forberede sig til modultest.*

Gruppearbejdet kan også være struktureret således, at kursisterne niveaumæssigt er blandet, så de, der fx er dansksprogligt stærke, understøtter de øvrige kursister. Flere undervisere peger på, at denne form for opdeling har en positiv læringsmæssig effekt for begge parter. De dansksprogligt stærke kursister lærer ved fx at skulle forklare opgaver, hjælpe med ordforråd, udtale eller grammatik el.lign., hvilket i de fleste tilfælde udgør et trygt og gunstigt læringsrum for de øvrige kursister. Også **denne form for differentiering fordrer, at underviseren har et godt kendskab til kursisternes forudsætninger, hvis gruppearbejdet skal være meningsfuldt.**

På både store og små hold anvender flere undervisere kursist-til-kursist læring (peer learning), hvor to kursister med forskellige faglige forudsætninger og dansksprogligt niveau samarbejder om en eller flere opgaver, som i gruppearbejdet beskrevet ovenfor. Særligt på små hold, hvor det ikke nødvendigvis er muligt at danne gode grupper, bliver denne form for pararbejde anvendt som metode til at muliggøre differentieringen af undervisningen. En central pointe i denne sammenhæng er, at **den gensidige læreproces i både gruppe- og pararbejde ikke nødvendigvis sker af sig selv, men bør rammesættes og faciliteres af underviseren.**

Gruppe- og pararbejde, hvor kursisterne arbejder mere eller mindre selvstændigt, kan frigive tid til, at underviserne kan vejlede og hjælpe de kursister, der har mest behov herfor. Endelig kan de forskellige samarbejdsformer bidrage til at styrke de sociale relationer på holdet, der ifølge både undervisere og kursister er afgørende for motivation og fastholdelse.

## 5.5 Betydning af modultestning for praksis og indhold af undervisning

Som en del af danskuddannelsesreformen var revisionen af modultestene, så de i højere grad afspejler de beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer, som kursisterne forventes at tilegne sig i forbindelse med danskuddannelserne. I dette afsnit belyser vi, hvilken betydning den løbende modultestning har for undervisningens indhold og praksis.

Flere sprogcenterundervisere peger i interviewene på, at forberedelse til modultestning er en **integreret del af undervisningen**, der foregår ved konkrete modultestlignende aktiviteter i undervisningen. Sprogcentrenes lærerplaner og fagbeskrivelser er målrettet, det kursisterne skal kunne til modultestene, og flere undervisere præsenterer kursisterne for dette i starten af modulet, så kursisterne ved, hvad der arbejdes hen imod, og hvordan de skal komme dertil.

Undervisningen har dog et bredere mål end modultestningen om at understøtte kursisternes udvikling af såvel almene som beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer. Underviserne oplever generelt ikke, at undervisningen er præget af 'teaching to test', men flere undervisere peger på, at undervisningen fx indeholder temaer som 'hvem er jeg?' eller 'familie', hvor der arbejdes med spørgsmål/svarstrukturer, som indgår i testningen på modul 1. Citaterne eksemplificerer, hvordan modultest er integreret i undervisningen.

“

*Da det første, vi lærer dem, er at konstruere spørgsmål og svar, så arbejder vi med modultest i alle vores emner.*

Underviser

Som citaterne illustrerer, oplever flere undervisere, at modultestene har betydning for deres tilrettelæggelse af undervisningen. Undervisningen tilrettelægges på forskellige måder afhængigt af den enkelte underviser, kursisters behov for vejledning og hjælp i deres læreprocesser og modultestenes form og indhold.

Uanset hvor eksplicit underviserne arbejder målrettet med kursisters gennemførelse af modultest, peger de overordnet på, at det er vigtigt at støtte kursisters fortrolighed med de testformater, kursisters møder til modultestene. I interviewene peger enkelte undervisere på, at de forsøger at skabe fortrolighed med testformaterne for kursisterne ved at lade dem filme i undervisningen, når de øver deres præsentationer, så de har mulighed for at gense videoen derhjemme og fokusere på at øve det, de har sværest ved.

Endelig peger flere af underviserne på, at revisionen af modultestene har gjort testene mere personlige og relevante for kursisterne. Kursisterne beskriver i interviewene, at de overordnet set oplever at være godt forberedte til testene og føler sig klar, når de skal til modultest.

## 5.6 Beskæftigelsesrettet indhold

Reformtemaet *Enklere og mere erhvervsrettet danskundervisning* i danskuddannelsesreformen har bl.a. til formål at sikre mere beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer for kursisterne samt at øge undervisningens fokus på mundtlighed med henblik på at bidrage til hurtig integration på arbejdsmarkedet. I dette afsnit belyser vi, hvordan danskuddannelsesreformen har indvirket på praksis og indhold i undervisningen.

Det første afsnit omhandler den del af undervisningen, hvor arbejdsdomænet er direkte i fokus, dvs. hvor fx emnet 'arbejde' udgør det indholdsmæssige omdrejningspunkt i undervisningen. Det efterfølgende afsnit omhandler hverdagsdomænet med temaer som hverdagsliv og familie, der er emner på begyndermodulerne. Som analyserne vil vise, rummer sidstnævnte beskæftigelsesrelevant sprog, om end på en mere implicit måde, hvorfor det sproglige indhold inden for både arbejds- og hverdagsdomænet kan styrke kursisters integration på arbejdsmarkedet.

### 5.6.1 Undervisning med fokus på branche-/virksomhedsrettet sprog og indhold

En generel pointe på tværs af interviewene med sprogcenterunderviserne er, at **et øget fokus på beskæftigelsesrettet dansk kun i begrænset grad har affødt konkrete ændringer i tilrettelæggelsen af undervisningen**. Flere af de interviewede undervisere vurderer, at de også før reformen vægtede arbejdsdomænet højt i undervisningen. Af samme grund finder underviserne generelt det beskæftigelsesrettede reformtiltag meningsfuldt.

I forbindelse med afdækning af DAV-uddannelsen, jf. appendiks III, giver flere undervisere imidlertid udtryk for, at DAV-uddannelsen ikke berører arbejdsmarkedsområdet og således ikke har givet underviserne en kollektiv forståelse af, hvordan den erhvervsrettede danskundervisning kan organiseres og udføres i praksis. Det betyder ifølge underviserne, at hvert enkelt sprogcenter skal opbygge viden på området, og indikerer, at organisering og praksis vedrørende erhvervsrettet danskundervisning varierer mellem sprogcentre og undervisere.

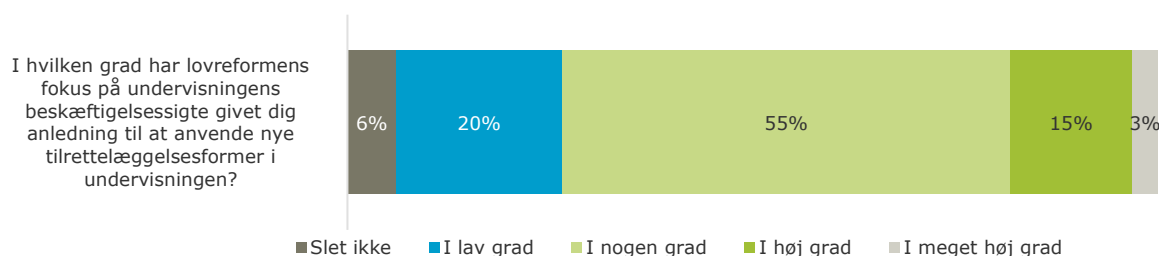
Figuren nedenfor viser, i hvilken grad underviserne i surveyen angiver, at lovreformens fokus på undervisningens beskæftigelsessigte har givet anledning til at anvende nye tilrettelæggelsesformer i undervisningen.

“

*De [red. modultest] spiller en rolle. De discipliner, der testes i, er vi nødt til at undervise i – hvordan læser jeg den her tekst i forhold til, hvad jeg skal svare på. Der er klart nogle strategier, som vi er nødt til at undervise i.*

Underviser

**Figur 5-3: I hvilken grad har undervisningens beskæftigelsessigte givet anledning til at anvende nye tilrettelæggelsesformer?**



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 532, 20 "Ved ikke"-svar er frasortet. Spørgsmålet er kun besvaret af undervisere, som har undervist i dansk som andetsprog i minimum 3 år.

Figur 5-3 viser, at 55 pct. af underviserne vurderer, at lovreformens fokus på undervisningens beskæftigelsessigte i nogen grad har givet anledning til at anvende nye tilrettelæggelsesformer i undervisningen. 26 pct. angiver, at det slet ikke eller i lav grad er tilfældet, mens 18 pct. angiver, at undervisningens beskæftigelsessigte i høj eller i meget høj grad har givet anledning til at anvende nye tilrettelæggelsesformer i undervisningen. Surveyen målrettet sprogcenterundervisere understøtter således den kvalitative analyse og indikerer, at **sprogcenterunderviserne kun i mindre omfang har anvendt nye tilrettelæggelsesformer i undervisningen som følge af reformen.**

I surveyen målrettet sprogcenterundervisere har undervisere, som inden for de seneste to år har undervist på begynderundervisningen, angivet, hvorvidt emnet 'arbejde/praktik' indgår i begynderundervisningen på tværs af DU 1 og 2. Nedenfor er andelen af undervisere, som har angivet, at de arbejder med emnet 'arbejde/praktik', opgjort for modul 1 og 2 på henholdsvis DU 1 og 2 (se også figur B15 i appendiks II):

- DU 1, modul 1: 66 pct.
- DU 1, modul 2: 81 pct.
- DU 2, modul 1: 82 pct.
- DU 2, modul 2: 90 pct.

'Arbejde/praktik' som emne fylder således relativt meget i undervisningen på begyndermodulerne på DU 1 og 2 i overensstemmelse med fagbeskrivelsen. Hovedparten af underviserne tilrettelægger således undervisningen inden for arbejdsdomænet efter modulets faglige mål og kursisters sprogbehov.

Boksen nedenfor illustrerer en observation af en undervisningssituation på et begyndermodul, hvor temaet 'arbejde' er i fokus.

#### Observation af undervisning, DU 2, modul 1

*Dagens tema er 'arbejde', og kursisterne arbejder med forskellige typer af jobfunktioner gennem billeder, tekst og ved at tale om egne erhvervs erfaringer og eventuelle, aktuelle job eller ønsker herom. Der er fokus på forskellige typer af arbejdspladser, positioner, stillinger, arbejdstid (uge dage, tid/klokken). Kursisterne taler om eget job eller ønsker herom og har efterfølgende dialoger om fiktive personer, der præsenteres på billeder (på smartboard eller printet) eller tekst. Gennem arbejdet med dette tema er der yderligere fokus på sproghandlinger, ordforråd, lytte, tale og forstå.*

I det efterfølgende interview med underviseren, hvis undervisning vi observerede, angiver vedkommende, at denne form for undervisning kan give kursisterne en overordnet indsigt i forskellige

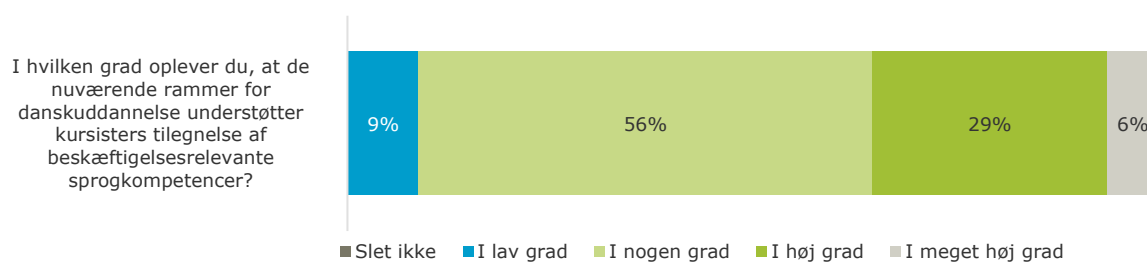
jobfunktioner, bidrage til at understøtte kursisternes praksisfaglige ordforråd og efterhånden sprogsætte forskellige arbejdsprocesser, der knytter sig til forskellige typer af erhverv.<sup>20</sup>

Til trods for undervisernes generelt positive syn på beskæftigelsesrettet undervisning indikerer den kvalitative analyse imidlertid nogle centrale nuancer. Fx udtrykker flere undervisere og enkelte kursister i interviewene, at relevansen for kursisterne af at gennemføre undervisning, som den er præsenteret ovenfor, kan variere afhængigt af holdsammensætningen. På flere af holdene sidder unge kursister, hvis fokus er rettet mod et uddannelsesperspektiv, uden at de nødvendigvis ved, hvad de gerne vil og kan. Af denne grund kan de have svært ved at koble sig på en undervisning, der fx er orienteret mod jobfunktioner præsenteret i de lærebøger, der arbejdes med. Som en underviser udtrykker det: *”Det er ikke alle [kursister], der har et erhverv med, fordi de er unge, og så skal de lege, at de har det”*.

I interviewene med danskuddannelseskursisterne fremhæver flere imidlertid deres erhvervserfaring fra hjemlandet. Kursisterne ønsker at få et lignende job i Danmark og er ofte optagede af at ville lære det fagspecifikke sprog, der knytter sig hertil. I den sammenhæng peger flere undervisere i interviewene på, at selv om det er relevant at inddrage kursisternes tidligere eller aktuelle erhvervserfaringer med henblik på at koble undervisningen til konkret praksis, er det ofte svært at udtrække generelle pointer og fællesnævner, der har relevans for de øvrige kursister, og som alle vil få et udbytte af.

Ovenstående pointer kobler sig begge til den præmis, at holdene på sprogcentre generelt er karakteriseret ved at være meget uhomogent sammensat i forhold til kursisternes baggrund, deres faglige forudsætninger, interesser og sociale situation, hvilket får afgørende betydning for undervisernes rammer for at understøtte kursisters tilegnelse af beskæftigelsesrelevante kompetencer. I surveyen har underviserne angivet, i hvilken grad de vurderer, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter kursisternes tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer.

**Figur 5-4: I hvilken grad oplever du, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter kursisters tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer?**



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 556.

<sup>20</sup> Udlændige- og Integrationsministeriet (2019). God praksis på kurser i beskæftigelsesrettet dansk. Inspiration til undervisere på danskuddannelserne.



Figuren viser, at 56 pct. af sprogcenterundervisere i nogen grad vurderer, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter kursisters tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer til trods for et øget fokus på beskæftigelse i undervisningen. I interviewene peger flere undervisere på, at danskuddannelsesreformen har medført færre undervisningsdage og lektioner, ligesom gennemførelsestiden er reduceret, fordi sprogcentrene i højere grad er blevet økonomistyrer. Øget fokus på økonomi betyder ifølge flere undervisere, at sprogcentrene modultester tidligere, og det har betydning for undervisningens indhold og kursisters udbytte og tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer. Citaterne fra underviserne er fra henholdsvis et interview og en fritekstbesvarelse i surveyen, hvor underviserne har haft mulighed for at beskrive eventuelle negative udviklinger på danskuddannelsesområdet de seneste to år. Citaterne afspejler underviserne vurdering af betydningen af kortere gennemførelsestid for danskundervisningens indhold og kursisters udbytte.

I interviewene fremhæver flere sprogcenterundervisere, at den beskæftigelsesrettede undervisning rummer mange forskellige elementer, der rækker ud over det direkte beskæftigelses-specifikke indhold, da det at varetage et arbejde fordrer andre og mere sociale og kulturelle kompetencer. Citatet fra en underviser eksemplificerer dette.

Det understøttes i interviewene, hvor flere virksomhedsrepræsentanter peger på, at sociale og kulturelle kompetencer og den enkeltes motivation vægter tungere end sproglige kompetencer. Det understøttes i VirkDansk-evalueringen, hvor en af de centrale resultater er, at virksomhedernes beslutning om ansættelse primært beror på kursisters arbejdsevne og motivation for jobbet og sekundært på kursisters danske sprogkundskaber. Flere af virksomhederne har desuden engelsk som arbejdssprog, hvor medarbejdere kan begå sig på arbejdspladsen uden at kunne ret meget dansk. En virksomhedsejer udtrykker fx "Vi kan klare os med engelsk. For 15 år siden kunne kunderne ikke håndtere det [...] Folk har vænnet sig til det".

I surveyen målrettet underviserne har de angivet, hvilke elementer de anvender i tilrettelæggelsen af deres undervisning. Det er illustreret i figuren nedenfor.

“

*Det [red. reduktion i gennemførelsestid] tvinger en til at fokusere på det, der er relevant for kursisterne i forhold til deres liv og deres jobsituation [...] Så man bliver tvunget til det her fokus. Nogle gange kan man synes, at fokus er for snævert.*

Underviser

“

*Pres på gennemløbstiden. Alt for kort tid på hvert modul, hvilket betyder, at mange kommer ud med et meget tyndt sprog.*

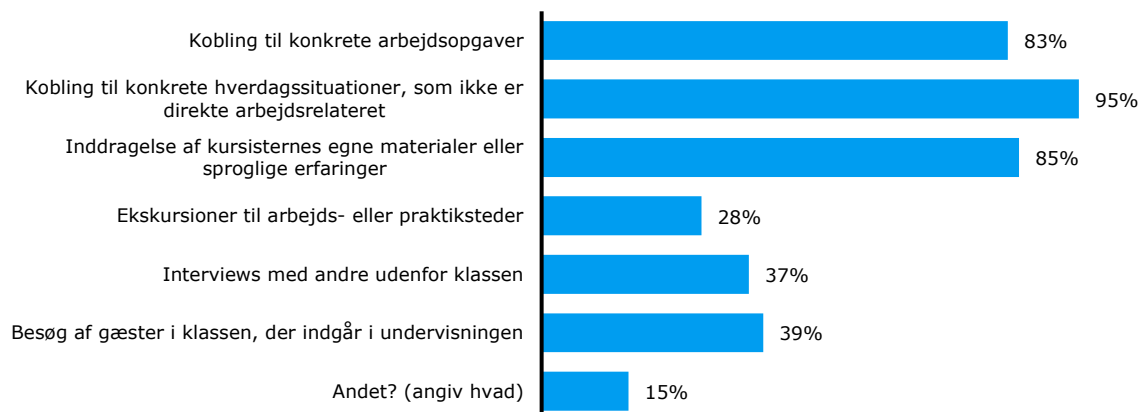
Underviser (fritekstbesvarelse)

“

*Hvis man skal have et arbejde i Danmark, så skal man lære om arbejde, men der er mange flere ting. Vi skal snakke om sproghandlinger, hvad snakker man med sin kollega og sin leder om. Hvis man skal kunne snakke med sin kollega i pausen, så er der mange ting, der skal fungere. Alt med ens børn skal fungere, så vi har et emne, der hedder hverdagsliv. Hvad laver man i sin hverdag, hvornår står du op, hvad laver du i din fritid, institutioner, det er et stort emne. Det, synes vi, er meget grundlæggende for at være her og få et arbejde. Det er ikke kun det snævre, alle andre emner peger ind i at få et arbejde, fx familieemnet og bolig.*

Underviser

Figur 5-5: Hvilke af følgende elementer bruger du i tilrettelæggelsen af din undervisning?



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 557.

Figuren viser, at 83 pct. af sprogcenterunderviserne angiver, at de bruger kobling til konkrete arbejdsopgaver i tilrettelæggelse af undervisningen. Foruden kobling til konkrete arbejdsopgaver angiver 95 pct. af underviserne, at de anvender kobling til ikke-arbejdsrelaterede hverdagssituationer i tilrettelæggelse af undervisningen, mens 85 pct. angiver, at de bruger inddragelse af kursisternes egne materialer eller sproglige erfaringer. **Underviserne kobler således deres tilrettelæggelse af undervisningen til arbejdsrelaterede såvel som ikke-arbejdsrelaterede opgaver.** Denne prioritering afspejler, at 82 pct. af underviserne i høj eller i meget høj grad vurderer, at koblingen til konkrete hverdagssituationer, som ikke er direkte arbejdsrelateret, understøtter målopfyldelse som beskrevet i fagbeskrivelsen. Det er vist i figur B16 i appendiks II.

Det følgende afsnit udfolder pointen om, hvordan den beskæftigelsesrettede undervisning praktiseres i danskundervisning inden for hverdagsdomænet.

### 5.6.2 Undervisning med fokus på hverdagsdomænet

Flere sprogcenterledere og -undervisere beskriver i interviewene danskuddannelsen som ikke blot en vej til at tilegne sig sproglige kompetencer, men også som en arena med et bredere integrationsmæssigt formål, der skal støtte kursisterne i at blive aktive medborgere i det danske samfund. I et beskæftigelsesperspektiv betyder dette, at kursisterne ikke blot skal tilegne sig dansksproglige kompetencer, der er specifikt relevante i en arbejds kontekst. De skal også lære at begå sig sprogligt i kommunikative situationer i hverdagslivet. I citatet udfolder en underviser denne pointe.

Sprogcenterunderviserne fremhæver generelt i interviewene, at undervisningen kan bidrage til, at kursisterne udvikler beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer, men at det som alle andre former for læring kræver, at kursisterne øver sig og bruger sproget. Idet kursisterne på sprogcentrene ikke nødvendigvis har et job, hvor de har mulighed for at øve sig, er det afgørende, at underviseren tilrettelægger kommunikative situationer, der er så autentiske som muligt. I boksen nedenfor præsenteres et eksempel på en autentisk kommunikativ situation, som fandt sted på et

“

*Altså, det [det beskæftigelsesrelevante indhold] er jo flere ting. Fx som i dag, hvad forskellige typer af jobs hedder, pause-snak, at kunne lære at sige "jeg er syg i dag", eller "jeg kommer lidt senere", "må jeg få en kop kaffe", eller "undskyld mig". I virkeligheden foregår der meget på en arbejdsplads, som ikke er arbejdspladsfokuseret, men almindeligt hverdagsdansk.*

Underviser

hold, vi observerede. Der er tale om en kommunikativ situation, der med stor sandsynlighed kunne foregå mellem kolleger på en arbejdsplads.

#### Observation af begynderundervisning, DU 2, modul 1

*Beskæftigelsesfokus i undervisningen er indirekte, dvs. kursisterne træner hverdagskommunikation, der kan overføres til kommunikationssituationer uden for sprogskolen, herunder på jobbet. Kursisterne fortæller på skift om sig selv, sin familie, evt. arbejde, bolig etc. og stiller løbende uddybende spørgsmål til hinanden. I forbindelse med temaet 'hvem er jeg' trænes sproghandlinger, ordforråd, udtale, syntaks, spørgsmål/svar, verber mv.*

I de følgende afsnit belyser vi, hvorvidt og hvordan underviserne vurderer, at det beskæftigelsesrettede indhold og øget fokus på mundtlighed styrker kursisternes integration på arbejdsmarkedet.

### 5.7 Mundtlighed i fokus – muligheder og barrierer

På baggrund af den observerede undervisning er tendensen, at undervisningen er karakteriseret af et kommunikativt funktionelt læringssyn, som betyder, at al tilrettelæggelse af aktiviteter i undervisningen tager afsæt i, at kursisten har et faktisk kommunikativt behov for at bruge og lære det sprog, der knytter sig til en given kontekst.

På tværs af de 10 sprogcentre, vi har besøgt, er den overordnede tendens, at **mundtlighed i høj grad er i fokus i undervisningen, og overvejende betragtes som et afgørende fundament for det skriftlige sprog**. I interviewene peger flere sprogcenterundervisere på, at vægtningen af kursisternes mundtlige kompetencer i nogen grad kobler sig til reformtiltagene, men i endnu højere grad er et udtryk for en grundlæggende forståelse af, at kursisterne først og fremmest skal lære at tale det danske sprog, da det er en forudsætning for at begå sig i det danske samfund og håndtere almindelige hverdagssituationer. Flere undervisere beskriver, at mundtlighed også før reformen udgjorde en helt central del af undervisningen, hvorfor de ikke oplever at have ændret deres praksis markant. Flere undervisere peger på, at det at tale og få "sproget i munden" nødvendigvis må udgøre fundamentet i kursisternes sproglige udvikling, da det at begynde at tale og forstå dansk understøtter andre læreprocesser i forbindelse med udvikling af skriftlighed på dansk og øger kursisternes deltagelsesmuligheder såvel på sprogcentrene som i lokalsamfundet. I citatet beskriver en underviser, hvordan det særligt på modul 1 er helt centralt, at mundtlighed er i fokus – og at den opmærksomhed ikke er ny.

“

*Faktisk har man altid snakket meget på modul 1. Den forståelse har altid været der – at det handler om at begynde at tale. Begynderundervisning i engelsk og tysk begynder også med at få sproget i munden, det har folk forståelse for. Det er vigtigt, at man begynder at tale med det samme, så vægtningen skal være høj [...] Det handler om at skabe så mange kroge som muligt, som de kan hænge [sproget] op på.*

Underviser

Observation af begynderundervisningen indikerer, at sprogcentrene generelt vægter mundtlighed højt, men at balancen mellem mundtlighed og skriftlighed varierer alt efter danskuddannelse og modul, jf. fagbeskrivelserne for danskuddannelserne. Som citatet illustrerer, har udvikling af mundtlige kompetencer et særligt fokus på begyndermodulerne, hvor kursisterne skal lære at kommunikere i almindelige hverdagssituationer i lokalsamfundet, på uddannelse eller job.

Med henblik på at give et praksisnært indblik i, hvordan sprogcentrenes fokus på mundtlighed manifesterer sig i undervisningen, præsenterer vi to bokse nedenfor med observationseksempler fra to forskellige undervisningssituationer, som eksemplificerer, hvordan undervisning i mundtlige kompetencer kan udspille sig i praksis.

#### Observation af begynderundervisning, DU 2, modul 1+2

Mundtlighed er i fokus generelt set på dette modul, men også i særlig grad i den pågældende undervisning, hvor det eneste skriftlige element er de noter, kursisterne tager undervejs samt deres hjemmearbejde, som efter denne dags undervisning består i at udarbejde et familietræ (temaet er 'familie'). Mundtlighed kommer til udtryk og udfoldes i følgende aktiviteter:

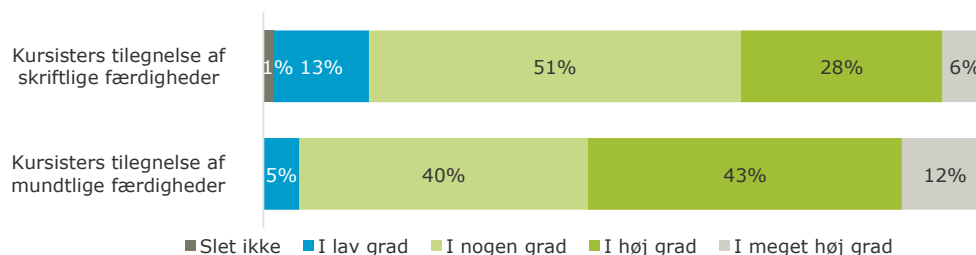
1. Præsentation af sig selv (én kursist er i 'den varme stol') og interviews mellem øvrige kursister i klassen. Fokus er på at lytte, tale, udtale, forståelse, spørgsmål/svar.
2. Pararbejde, hvor kursisterne stiller hinanden ja/nej-spørgsmål og skal svare benægtende/bekræftende med korte svar (Er du gift? Ja, det er jeg.)
3. Pararbejde med afsæt i hjemmearbejde fra tidligere - træne spørgsmål og (korte) svar med fokus på temaet familie.
4. Lytteøvelse – kursisterne lytter til stemme, der læser familiemedlemmer op (mormor, morfar, kusine, fætter etc.). Kursisterne gentager (udtale) og bagefter taler de i plenum om betydningen af de forskellige. Fokus – at gøre passivt sprog aktivt gennem gentagelse og forståelse (sætte i kontekst).

#### Observation 2, DU 2+3, modul 1+2

Mundtlighed er klart i fokus i denne lektion, hvor temaet er arbejde. Kursisterne når igennem 12 øvelser, hvoraf 7 af dem udelukkende er mundtlige, 3 er skriftlige og resten er både skriftlige og mundtlige. Mundtligheden kommer fx til udtryk ved, at kursisterne arbejder sammen to og to og har dialoger, hvor de interviewer hinanden (øver spørgsmål og svar). Derudover er der dialoger i plenum, hvor underviseren stiller spørgsmål, ligesom flere kursister stiller spørgsmål til underviserne.

Den grundlæggende forståelse af mundtlighed som en naturlig del af undervisningen understøttes i surveyen målrettet sprogcenterundervisere, hvor de angiver, i hvilken grad de oplever, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter kursisters tilegnelse af henholdsvis mundtlige og skriftlige kompetencer. Det er illustreret i figuren nedenfor.

**Figur 5-6: I hvilken grad oplever du, at de nuværende rammer for danskuddannelse understøtter kursisters tilegnelse af mundtlige og skriftlige færdigheder?**



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 542. 15 "Ved ikke"-svar er frasorteret for "Kursisters tilegnelse af mundtlige færdigheder" og 14 "Ved ikke"-svar er frasorteret for "Kursisters tilegnelse af skriftlige færdigheder".

Figuren viser, at 55 pct. af underviserne vurderer, at de nuværende rammer i høj eller i meget høj grad understøtter kursisternes tilegnelse af mundtlige kompetencer, mens 34 pct. af underviserne vurderer, at de nuværende rammer understøtter tilegnelse af skriftlige kompetencer. Der er således en forskel på 21 procentpoint på undervisernes vurdering af, om de nuværende rammer i høj eller i meget høj grad understøtter kursisterne tilegnelse af henholdsvis mundtlige og skriftlige kompetencer. Dette understøttes af, at flere undervisere i interviewene peger på, at mundtlighed tidligere var en implicit del af den samlede undervisning, men i dag udgør en mere eksplicit del af undervisningen. **I kraft af reformen har mundtlighed i undervisningen således fået en mere selvstændig status.**

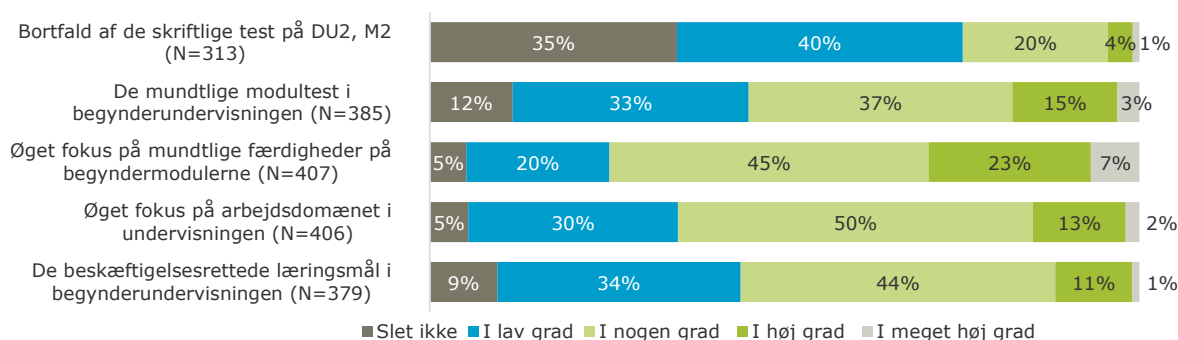
I interviewene med virksomhedsrepræsentanter peger de på forskellige sproglige behov, som afhænger af virksomhedernes arbejdsprog, arbejdsområder og de konkrete stillingsfunktioner. Hovedparten af virksomhedsrepræsentanterne fremhæver mundtlige kompetencer som afgørende sproglige kompetencer for deres medarbejdere, så de fx kan indgå i den sociale pausesnak med kollegaerne eller i forbindelse med kundekontakt.

Flere undervisere peger på, at undervisning med fokus på mundtlighed kan være vanskelig at praktisere med tilstrækkelig god kvalitet på grund af udviklingen med mere uhomogene hold og store niveauforskelle. Det materiale, underviserne arbejder med, lægger op til, at der arbejdes med mundtlighed fra dag et, men ifølge flere undervisere forudsætter det et trygt og rummeligt læringsmiljø på holdene, hvis kursister med så forskellige forudsætninger skal imødekommes.

## 5.8 Styrkelse af kursisternes integration på arbejdsmarkedet

Det beskæftigelsesrettede indhold og fokus på mundtlighed i danskuddannelserne har til formål at bidrage til hurtig integration på arbejdsmarkedet for kursisterne. I surveyen målrettet sprogcenterundervisere har underviserne angivet, i hvilken grad de vurderer forskellige reformtiltags bidrag til at styrke kursisternes integration på det danske arbejdsmarked.

**Figur 5-7: I hvilken grad vurderer du, at følgende reformtiltag bidrager til at styrke de fleste kursisters integration på det danske arbejdsmarked?**



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere. Henholdsvis 129 ("Bortfald af de skriftlige test på DU2, M2"), 55 ("De mundtlige modultest i begynderundervisningen"), 33 ("Øget fokus på mundtlige færdigheder på begyndermodulerne"), 34 ("Øget fokus på arbejdsdomænet i undervisningen") og 61 ("De beskæftigelsesrettede læringsmål i begynderundervisningen") "Ved ikke"-svar er frasortet.

Figuren viser, at underviserne overvejende vurderer, at reformtiltagene i nogen eller lav grad bidrager til at styrke kursisternes integration på det danske arbejdsmarked. 30 pct. af underviserne vurderer imidlertid, at øget fokus på mundtlige færdigheder i høj eller i meget høj grad styrker kursisternes integration på arbejdsmarkedet. Underviserne vurderer således, at **øget fokus på**

## **mundtlige færdigheder på begyndermodulerne i højere grad end de øvrige reformtiltag målrettet det beskæftigelsesrettede indhold bidrager til integration på det danske arbejdsmarked.**

Hovedparten af underviserne angiver i surveyen, at øget fokus på arbejdsdomænet i undervisningen og de beskæftigelsesrettede læringsmål i begynderundervisningen slet ikke, i lav grad eller i nogen grad bidrager til kursisternes integration på arbejdsmarkedet. Data er imidlertid ikke entydigt, hvad dette angår, da den hyppigst nævnte positive udvikling de seneste to år i undervisersurveyens fritekstbesvarelser er *Fokus på beskæftigelsesrettet dansk*, som ifølge flere undervisere understøtter kursisterne i at komme ud på arbejdsmarkedet. I fritekstbesvarelserne angiver mange undervisere, at de generelt har svært ved at se en positiv udvikling på danskuddannelsesområdet de seneste år. Det indikerer, at surveysvarene illustreret i figur 5-7 kan være udtryk for en generel oplevelse af, at danskuddannelsesreformen ikke styrker kursisternes integration på arbejdsmarkedet, men at det ikke nødvendigvis knytter sig til de enkelte reformtiltag, som vedrører det beskæftigelsesrettede indhold i undervisningen.

### **5.9 Undervisernes forståelse af deres undervisningsopgave**

Til trods for et øget behov for undervisningsdifferentiering, øget fokus på beskæftigelse og potentielle administrative og vejledningsrelaterede opgaver forbundet med klippekortordningen indikerer evalueringen på baggrund af underviserinterviewene, at **underviserne overordnet set ikke oplever, at deres rolle har ændret sig** markant som resultat af de forskellige reformtiltag. Kursisternes tilegnelse af dansk synes fortsat at være det primære formål med undervisningen, hvorfor flere underviseres faglige identitet generelt set stadig er forankret heri. Denne pointe er eksemplificeret med citatet fra en sprogcenterunderviser.

Det understøttes af, at over 90 pct. af underviserne i survey angiver, at målet for undervisningen er, at undervisningen spiller sammen med kursisternes liv uden for undervisningen, og at kursisterne opnår sproglige og kulturelle kompetencer samt målbeskrevne sprogfærdigheder som vist i figur B17 i appendiks II.

På nogle af de mindre sprogcentre peger flere undervisere i interviewene på, at deres opgaveportefølje er blevet mere varieret, da nogle undervisere af ressourcemæssige årsager varetager opgaven med at vejlede kursisterne i forhold til klippekort, sørge for, at de afvikler modultest rettidigt mv. Ifølge flere af underviserne kan det til en vis grad fjernefokus fra det, de betragter som deres kerneopgave – dvs. selve undervisningen.

I forbindelse med sprogcentrenes omkostningsminimering er sprogcenterundervisernes arbejdstid én af de variable, som sprogcentrene skruer på for at drive et rentabelt tilbud, jf. afsnit 5.3. Enkelte undervisere oplever ikke, at underviserrollen har ændret sig, men de peger i stedet på, at det i højere grad er vilkårene i form af flere undervisningstimer for den enkelte underviser, men færre undervisningslektioner for den enkelte kursist, som har betydet, at undervisningsopgaven har et mere snævert fokus på bekostning af bl.a. kulturel dannelse og medborgerskab. Citatet afspejler denne pointe.

“

*Jeg føler stadig formålet er at skabe så meget dansksproglig udvikling som overhovedet muligt på den tid, der nu er til rådighed og med de midler, der nu er til rådighed*

Underviser

“

*Underviserrollen har ændret sig. Den er blevet mere tight. Der er ikke på samme måde plads til kultur, dannelse, samfund og medborgerskab.*

Underviser

## 5.10 Kursisternes motivation og udbytte

I nærværende evaluering har vi fokus på I- og S-kursister. I-kursister er karakteriseret ved hovedsageligt at være flygtninge og familiesammenførte, der har haft opholdstilladelse i Danmark i mindre end 5 år. Der skelnes mellem I-kursister, der modtager ydelse (I1), og I-kursister, der ikke modtager ydelse (I2). S-kursister er kursister omfattet af et introduktionsforløb, eller som er henvist efter danskuddannelsesloven. S-kursister er ofte udenlandske arbejdstagere og internationale studerende.

### 5.10.1 Hvorfor lære dansk?

Kursisternes motivation for at gennemføre danskuddannelsen er orienteret mod at kunne **begå sig i Danmark og blive en del af det danske samfund**. For kursister, der er kommet til Danmark på grund af en dansk partner, handler det desuden om at blive del af en dansk svigerfamilie og være i stand til at dele et fælles sprog med nye familiemedlemmer, herunder fælles børn.

Blandt de interviewede danskuddannelseskursister er tendensen, at det at lære dansk betragtes som vejen til at kunne begå sig i Danmark. Afhængigt af deres baggrund og årsag til at være i Danmark, er deres motivation drevet enten af uddannelse, job og/eller familie, ligesom de alle udtrykker et ønske om at blive en del af lokalsamfundet og opfatter det at lære det danske sprog som et afgørende element heri. Nogle af kursisterne fra DU 3 har desuden en lang videregående uddannelse og et erhverv, fx læge, som kræver en danskuddannelse for at få lov til at praktisere i Danmark. Disse kursister er i høj grad motiveret af det konkrete job, der potentielt venter, og som kræver dansk kundskaber på et relativt højt niveau.

Derudover peger flere af kursister i interviewene på, at sprogcentrene er en væsentlig arena for deres sociale liv, da mange af dem kun har en begrænset omgangskreds, fordi de (endnu) ikke deltager i det lokale foreningsliv, er i job eller uddannelse eller har andre netværk, de er del af. At være en del af et fællesskab på sprogcentret er således også en central motivationsfaktor for flere kursister. Endelig er der enkelte kursister, der betoner vigtigheden af at have et sted at mødes med andre i samme situation og med lignende udfordringer som én selv, og at sprogcentret fungerer som det sted. Det afspejler citatet fra en kursist.

“

*Det er godt at komme her, for det er godt at være sammen med andre, som har samme problemer som mig.*

Kursist

Interviewene med potentielle og evt. tidligere danskuddannelseskursister viser overordnet set det samme billede – at deres motivation for at lære dansk handler om at blive en del af samfundet, blive bedre rustet til at tage en uddannelse eller øge chancerne for at komme ud på arbejdsmarkedet. En kursist, der har valgt FVU i stedet for danskuddannelsen, peger på, at fokus på læsning og skriftlighed på FVU var det, der fik vedkommende til at vælge FVU til og danskuddannelsen fra, mens en anden potentiel kursist, som er studerende, fremhæver brugerbetalingen på danskuddannelsen som årsag til at vælge FVU i stedet.

### 5.10.2 Kursisternes oplevede udbytte af undervisningen

Det generelle billede, som analyserne tegner af kursisternes oplevede udbytte af undervisningen på danskuddannelsen, er, at **danskuddannelsen generelt understøtter kursisternes dansksproglige udvikling og deres forståelse af dansk kultur og hverdagsliv**.

Generelt set beskriver kursisterne i interviewene undervisningen som udbytterig. Som beskrevet ovenfor udgør undervisningen en central arena for kursisternes sprogudvikling, hvor de oplever at

opnå relevante og brugbare sproglige kompetencer, og hvor de har mulighed for at opbygge relationer og være en del af et fællesskab med andre ligesindede. Flere af kursisterne udtrykker, at de oplever at få meget støtte fra underviserne, og at der er progression i deres dansksproglige udvikling. Alle er dog enige i, at hvis man skal have mest muligt ud af danskundervisningen, forudsætter det, at man bruger det i sit hverdagsliv uden for sprogcentret. Det kræver med andre ord, at man bruger sproget i de forskellige kommunikative situationer, hverdagen rummer – i supermarkedet, i institutionen, i lokalområdet, foreningslivet, på jobbet mv. Samtidig fordrer disse situationer et vist dansksprogligt niveau, hvorfor det at øve det danske sprog også kræver mod til at fejle og blive misforstået.

Flere kursister peger imidlertid på, at det er svært for dem at øve det danske sprog uden for sprogcentret, da deres familie ikke taler dansk, eller fordi de er vant til at kommunikere med deres partner og venner på engelsk. Flere fremhæver desuden, at de på grund af begrænsede muligheder i lokalområdet ikke indgår i sociale sammenhænge, hvor der er mulighed for at tale dansk. Flere af kursisterne beskriver, hvordan de lytter til dansk tv og radio derhjemme, læser danske nyheder og sætter regler for, hvornår der skal tales dansk derhjemme. Tendensen blandt de kursister, vi har interviewet, er således, at de generelt set oplever, at undervisningen støtter og fremmer deres sprogtiltagelse, men at de samtidig er meget bevidste om, at de selv er nødt til at gøre en indsats, der rækker ud over den konkrete undervisning og de hjemmeopgaver, de får. Evalueringen indikerer desuden, at sprogcentre tilskynder til at lære dansk uden for skolen. En af de fremsendte kollektive læreplaner fra et sprogcenter angiver fx, at uden for skolen er en måde at lære at udtale dansk er at lytte til dansk udtale og ved fx at se TV og lytte til YouTube samt lytte til dansk i butikker, på arbejdet og til dansk musik.

I selve undervisningen synes forudsætninger for at deltage og lære grundlæggende at være til stede for alle kursister, hvilket hænger sammen med, at underviserne, som beskrevet i afsnit 5.4 om differentiering, tilstræber at tilgodese alle kursisters undervisningsbehov og skabe de bedste mulige rammer for deltagelse og læring. Vores observationer giver det overordnede indtryk, at kursisterne overvejende deltager aktivt i de aktiviteter, underviserne tilrettelægger, og ligeledes efterspørger viden og hjælp til udtale, ordforråd mv. Der er med andre ord en udpræget lyst til at lære i klasserummet, som understøtter pointen om, at kursisterne generelt er motiverede for at lære dansk.



## 6. KONSEKVENSER FOR KURSISTERNES DANSKUDDANNELSESFORLØB

I dette kapitel afdækker vi danskuddannelsesreformens mulige effekter på forhold, der relaterer sig til kursisternes uddannelsesforløb. Specifikt ser vi på udviklingen i kursisters fravær, frafald, gennemløbstider (i lektioner), tidsforbrug (i dage) og karaktergennemsnit til de afsluttende danskprøver i perioden 2008-2019. Ud over at beskrive de deskriptive udviklinger undersøger vi i effektanalyser, hvorvidt disse er retvisende, når vi korrigerer for ændringer i kursistgruppen over tid. For at gøre dette på et gennemslagsligt grundlag, indeholder kapitlet et indledende afsnit, hvor vi kort beskriver den generelle udvikling i kursistsammensætningen på sprogcentre samt metodiske overvejelser forbundet med at gennemføre effektanalyse på kursistniveau. På baggrund af effektanalyserne vil kapitlet forsøge at anskueliggøre, hvilke effekter og virkninger de relevante reformtiltag – særligt depositumordningen, klippekortordningen og deltagerbetalingen – har haft for kursisternes danskuddannelsesforløb.

### 6.1 Vigtigste resultater i forhold til konsekvenser for kursisternes danskuddannelsesforløb

Det gennemsnitlige **fravær** på danskuddannelserne er steget over tid. Når vi tager højde for, at kursistgruppen er blevet svagere, fx med lavere grad af medbragt uddannelse og mere sygdom, er fraværet steget med 12 procentpoint fra 2008 til 2019. Efter 2017 stiger I-kursisternes fravær fortsat, hvorimod S-kursisternes falder. Denne forskel indikerer, at reformtiltagene målrettet S-kursister har medvirket til at begrænse fraværet på danskuddannelserne.

I modsætning til I-kursisterne stiger S-kursisternes **frafald** fra 2017 til 2018. Modsat intentionen bag reformen tyder det derfor ikke på, at klippekortordningen og deltagerbetalingen har medvirket til, at flere S-kursister gennemfører deres moduler.

**Gennemløbstiderne** er reduceret over tid, når vi tager højde for den ændrede kursistgruppe. Reduktionen er især udtalt for I-kursister, som i gennemsnit bruger ca. 82 lektioner mindre på at gennemføre et modul i 2019 sammenlignet med 2008. S-kursisternes gennemløbstid stagnerer dog efter 2017 og stiger i 2019. Klippeordningen og deltagerbetalingen kan have haft en effekt på gennemløbstiderne, men den korte tidsperiode, som vi har til rådighed efter indførelsen af reformtiltagene, gør det vanskeligt at konkludere noget definitivt.

Kursister og virksomheder vurderer generelt, at der er stor **fleksibilitet** i danskuddannelsesstilbudet, men på sprogcentrene fortæller flere sprogcenterledere og -undervisere, at klippekortordningen begrænser kursisternes mulighed for at holde de pauser, de har brug for. Dette resultat kan være forklaringen på, hvorfor 2017-reformen ikke har begrænset S-kursisternes frafald.

**Karaktererne** til de afsluttende danskprøver er faldet signifikant fra 2017 til 2018-2019. Det tyder hverken på, at denne udvikling kan forklares af den stigende konkurrenceudsættelse, de faldende modultakster eller reduktionen i gennemløbstid. Potentielle forklaringer på karakterfaldet, som vi ikke kan korrigerer for statistisk, inkluderer den øgede brug af undervisning på tværs af danskuddannelser.

## 6.2 Udvikling i kursistgruppen og metodiske overvejelser i forhold til effektanalyserne på kursistniveau

Før vi retvisende kan konkludere på udviklingen i kursisternes danskuddannelsesforløb, er det afgørende at tage højde for relevante ændringer i kursistgruppen. Hvis en deskriptiv stigning i fravær eller frafald fx kan forklares med, at den samlede kursistgruppe har flere hjemmeboende børn, mere sygdom og lavere grad af uddannelse, kan udviklingen hverken tilskrives organiseringen af danskuddannelsesområdet eller reformtiltagene. Derfor supplerer vi i kapitlet de deskriptive analyser med effektanalyser, hvor vi korrigerer for så mange relevante forhold som muligt.

Før vi gør det, belyser vi, hvordan kursistgruppen har udviklet sig over tid. **Målgruppebeskrivelser** inkluderer på samme måde som effektanalyserne alle kursister på danskuddannelserne, som er indvandret i perioden 1997-2018, og som indgår i de relevante registre fra Danmarks Statistik (de anvendte registre er præsenteret i Tabel A7 i appendiks I). Det drejer sig i alt om mere end 450.000 kursist-år for perioden 2008-2019.

De mest iøjnefaldende udviklinger i kursistgruppen er præsenteret i tabellen nedenfor. Tabellen viser, at kursistgruppen i 2019 sammenlignet med 2008 bestod af færre kursister uden hjemmeboende børn, flere kursister fra Mellemøsten, færre kursister fra EU, flere kursister med lav grad af medbragt uddannelse og flere kursister med en psykiatrisk diagnose.

Overordnet set indikerer disse tendenser, at **kursistgruppen havde dårligere forudsætninger for at tilegne sig dansksproglige kompetencer i 2019 sammenlignet med 2008**. Kursister med hjemmeboende børn må forventes at have relativt mere fravær. Kursister fra Mellemøsten vil alt andet lige have sværere ved at lære at tale dansk end kursister fra EU, som ofte har modersmål, der er i sprogfamilie med dansk. Kursister med lav grad af medbragt uddannelse og kursister med psykisk sygdom må ligeledes forventes at have relativt svært ved at tilegne sig dansksproglige kompetencer.

Tabel 6-1: Centrale udviklinger i kursistgruppen, 2008 og 2019

Udvikling	2008	2019
- Kursister uden hjemmeboende børn	63%	51%
- Kursister fra Mellemøsten	9%	29%
- Kursister fra EU	34%	24%
- Kursister kun med medbragt grundskoleuddannelse	20%	32%
- Kursister med psykiatrisk diagnose	1%	5%

Kilde: Diverse registre fra Danmarks Statistik.

Det er derfor afgørende, at vi korrigerer for disse forhold i effektanalyserne. Vi korrigerer også for yderligere forhold, som kan tænkes at påvirke kursisternes danskuddannelsesforløb, herunder køn, alder, antal lægebesøg og antal årlige dage, hvor kursisten er i beskæftigelse. Derudover korrigerer vi for kursistens henvisningskategori samt det sprogcenter, den danskuddannede og det modul, kursisten går på. Når vi korrigerer for, hvilket sprogcenter kursisten går på, betyder det også at vi tager højde for alle sprogcenter-specifikke forhold, som ikke varierer over tid, fx geografisk lokation, kommunen, som sprogcentret er beliggende i, samt sprogcentrets gennemsnitlige afregningspriser og kursistantal.

Da vi primært er interesserede i udviklingen i kursisternes danskuddannelsesforløb over tid, medtager effektanalysen **variable for hvert enkelt årstal fra 2008 til 2019**. Disse variable opfanger alle de årsspecifikke forhold, som kan forventes at påvirke kursisterne på tværs af sprogcentre og

danskuddannelser, herunder økonomiske kriser, flygtningestrømme og politiske tiltag. På samme måde som ved effektanalysen af afregningspriser i kapitel 2, er det årstalsvariablene, som vi benytter til at undersøge effekten af de forskellige reformtiltag, baseret på det specifikke årstal reformtiltagene blev implementeret i.

Der er også **relevante forhold, som vi ikke kan korrigere for**, og som derfor begrænser sikkerheden af de konklusioner, vi kan drage på baggrund af effektanalysen. Fx kan vi ikke tage højde for, hvor syge kursister er, udover den del af deres sygdom der kan forklares af, hvor ofte de går til læge, og om de har en psykisk diagnose eller ej. Vi kan fx heller ikke tage højde for, hvor meget tid kursisterne bruger på at forberede sig til deres danskundervisning, om de taler dansk uden for sprogcentret, eller hvordan den undervisning de modtager er organiseret og forløber. Vi kan derfor heller ikke tage højde for, hvordan kursisters lektioner er placeret i løbet af en uge, eller hvor stor en andel af deres tilbudte lektioner, der har fundet sted i et klasselokale frem for fx et studiecenter.

Derudover er effektanalysen begrænset af, at vi har en ganske kort tidsperiode til rådighed efter implementeringen af de forskellige reformtiltag. Det gør det sværere at opnå et præcist estimat af reformtiltagenes effekt. Fx er det for klippekortsordningen, som blev implementeret i januar 2018, kun årstallene 2018 og 2019, som kan benyttes til at estimere, om reformtiltagene har haft en effekt. Dertil kommer, at **estimerne for 2019 generelt bør tages med forbehold**, da de tilgængelige data fra Danskuddannelsesdatabase og Danmarks Statistik kun er opdateret til og med 2. kvartal 2019, og mens enkelte af registrene fra Danmarks Statistik kun er opdateret til og med 2018. Den generelle usikkerhed, som er forbundet med effektanalyserne, er således mere udtalt for 2019 end for de tidligere år.

Til trods for disse begrænsninger giver effektanalyserne et væsentligt mere præcist billede af, hvordan kursisters danskuddannelsesforløb har udviklet sig over tid, fordi vi netop kan tage højde for ændringer i kursistgruppen. Desuden har vi gennemført en række ekstra analyser, som viser, at **resultaterne af effektanalyserne overordnet set er ens, når vi inkluderer flere eller færre variable, og når vi begrænser analyserne efter fx sprogcenterstørrelse og udbydertype**. Effektanalyserne kan derfor generelt siges at være robuste.

### 6.3 Fravær

Vores interviews med kommunale aktører viser, at **fraværet på danskuddannelsesområdet har stor opmærksomhed i kommunerne**. Flere kommunale aktører oplever, at fraværet er for højt, og mange kommuner har det som et indsatsområde at nedbringe fraværet for både I- og S-kursister.

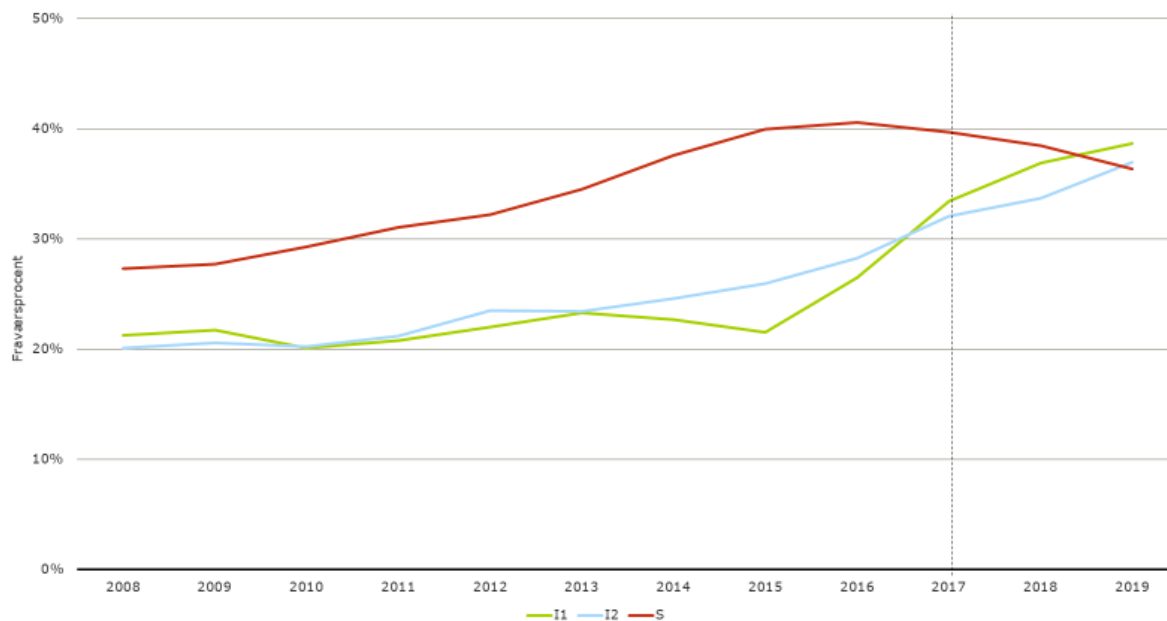
Sprogcentrenes indberetninger viser da også, at **fraværet på danskuddannelserne er steget over tid**. Gennemsnitsfraværet var 25 pct. i 2008, og siden er det steget nogenlunde konstant til 37 pct. i 2019. I figuren nedenfor viser vi udviklingen i fravær i denne periode på tværs af kurstyper. S-kursister havde mere fravær end både I1- og I2-kursister i 2008, og denne tendens fortsatte indtil 2017. Fra 2017 til 2019 steg I1- og I2-kursisters fravær, hvorimod S-kursisters fravær faldt, og i 2019 havde S-kursisterne mindre fravær end både I1- og I2-kursisterne. Som vi undersøger nærmere nedenfor, indikerer denne udvikling, at reformtiltagene målrettet S-kursister i 2017-reformen har reduceret fraværet for S-kursister.

“

*Vi modtager lister med fravær hver måned, og vi følger skarpt op på, om det er lovligt eller ulovligt fravær. Vi oplever, at det går bedre med fraværet. Men vi skal også tage højde for, hvad det er for nogle borgere. Hvis de har andre problematikker, kan man ikke forvente, at de skal have mindre fravær.*

Kommunal aktør

Figur 6-1: Udviklingen i fravær fordelt på kursisttyper, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Som vist i figur B18 i appendiks II minder **udviklingen i fravær på tværs af danskuddannelserne** om udviklingen på tværs af kursistgrupper: Fraværet er generelt steget for alle danskuddannelserne, men for DU 3, som har en overvægt af S-kursister, faldt fraværet fra 2017 til 2019.

Som citatet ovenfor med den kommunale aktør berører, er det afgørende at tage højde for kursistgruppen, før vi retvisende kan konkludere på udviklingen i fravær. I **effektanalysen af fravær** undersøger vi derfor, hvorvidt hver enkelt kursists modulvise fravær kan forklares af årstallet, hvor modulet påbegyndes, når vi korrigerer for:

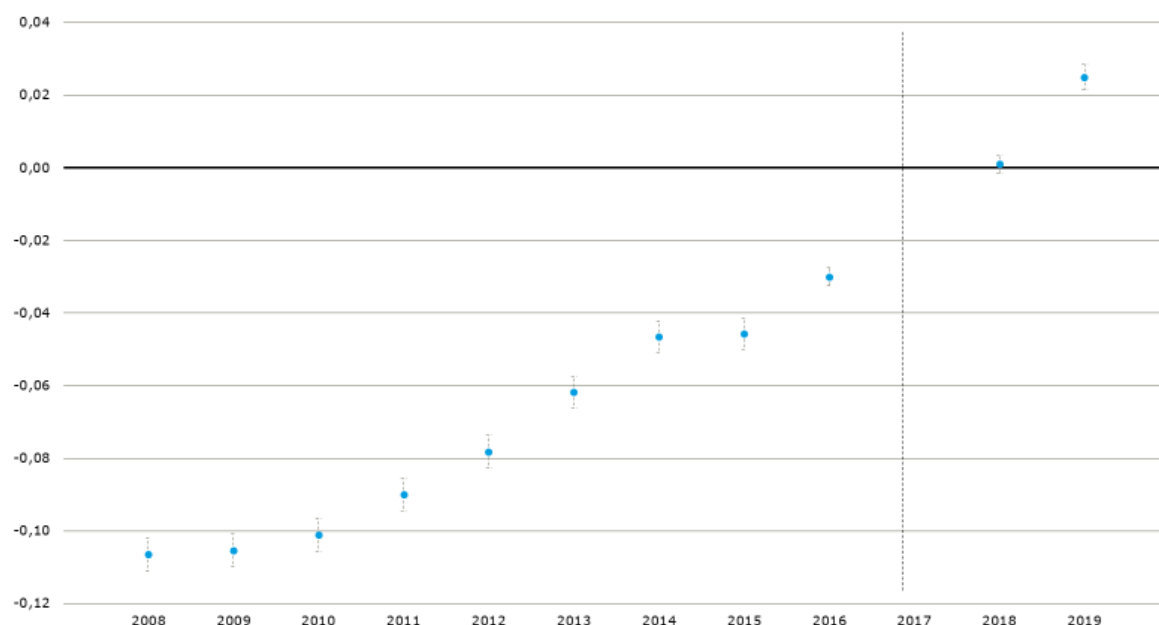
- Hvilket sprogcenter kursisten går på
- Hvilken danskuddannelse og hvilket modul kursisten følger
- Hvorvidt kursisten er S-, I1-, I2-, A- eller Ø-kursist
- Antallet af lektioner kursisten har fået tilbudt på det givne modul
- Kursistens køn, alder og antal hjemmeboende børn
- Kursistens oprindelsesregion, medbragte uddannelse og antal år i Danmark
- Kursistens beskæftigelsesgrad, familietype og kursistens partners uddannelse
- Kursistens antal besøg ved henholdsvis praktiserende læge, speciallæge og psykiater i indværende år
- Hvorvidt kursisten har en psykiatrisk diagnose.

Effektanalysen medtager i alt 677.400 observationer fordelt på 196.313 forskellige kursister i perioden 2008-2019.<sup>21</sup> Resultatet af effektanalysen er illustreret i figuren nedenfor. Hver af koefficienterne i figuren angiver den forudsagte forskel i fravær mellem det givne år og 2017 (referencekategori). 2017 er valgt som sammenligningsgrundlag, da det er året, hvor de første reformtiltag blev implementeret. De stiplede linjer omkring koefficienterne indikerer 95%-konfidensintervaller. Fx viser koefficienten for 2008 dermed, at en kursist i 2008 havde ca. 10 pct. mindre fravær end en kursist i 2017, som er identisk ud fra alle de forhold, som vi korrigerer for i analysen. Konfidensin-

<sup>21</sup> Observationerne er kursist-moduler. Effektanalysen er baseret på OLS-estimer med kursistspecifikke, robuste standardfejl.

tervallet omkring koefficienten viser, at denne forskel er statistisk signifikant. Derimod viser konfidensintervallet omkring koefficienten for 2018, at der ikke er signifikant forskel på fraværsniveauet i 2017 og 2018, fordi konfidensintervallet overlapper 0.

Figur 6-2: Effektanalyse af fravær, 2008-2019



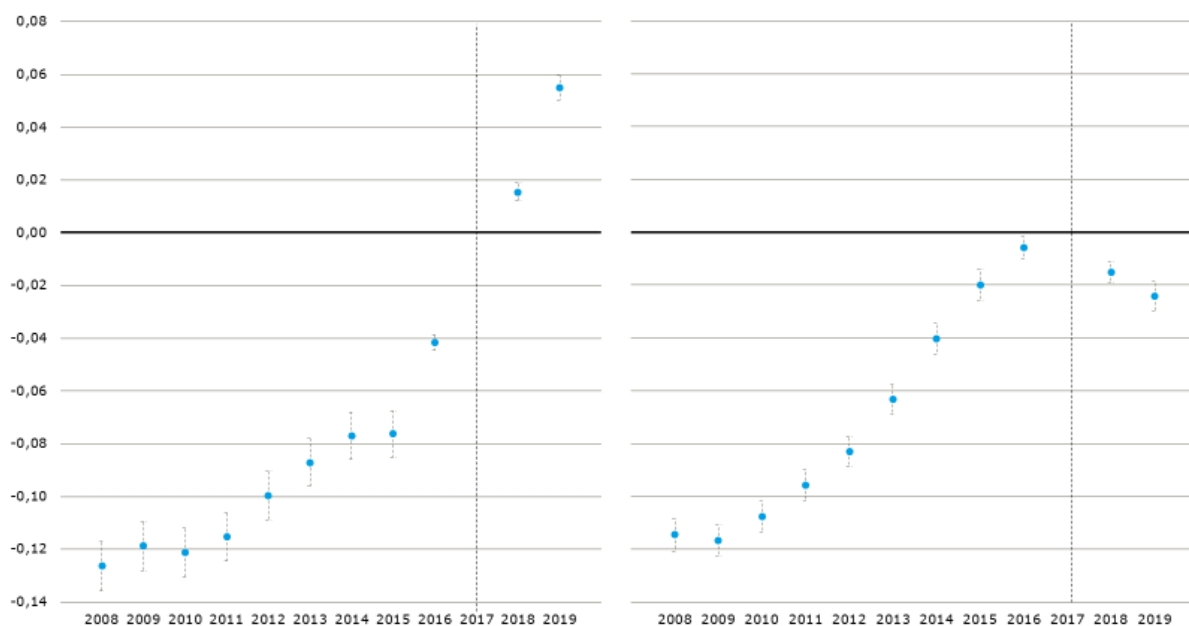
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

Effektanalysen viser, at fraværet er steget over tid. Den deskriptive stigning i fravær kan dermed ikke alene forklares af ændringer i kursistgruppen. Der er altså årsspecifikke forhold (som forklaret i afsnit 6.2), der fører til ændringer i kursisternes fravær. **Fra 2008 til 2019 er fraværet for en tilsvarende kursist steget med mere end 12 procentpoint.** Denne udvikling ændrer sig ikke bemærkelsesværdigt, når vi begrænser analysen til henholdsvis offentlige og private udbydere, de dyreste og billigste udbydere samt sprogcentre med flest og færrest kursister.

Udviklingen i fravær kan ikke umiddelbart forklares af 2017-reformen. Fra 2011 til 2019 stiger fraværet forholdsvis jævnt. Da flere af de centrale reformtiltag er målrettet S-kursister, er det imidlertid oplagt at skelne mellem I- og S-kursister, når effekten af reformen skal evalueres. Det gør vi i Figur 6-3, og udviklingen viser, at I-kursisternes fravær fortsat stiger efter implementeringen af de første reformtiltag i 2017, hvorimod **S-kursisternes fravær er signifikant lavere i 2018-2019 end det var i 2017.**

Udviklingen i fravær tyder således på, at reformtiltagene målrettet S-kursister – depositum, klippekort og deltagerbetaling – kan have bidraget til at reducere fraværet blandt S-kursister. Depositumordningen og deltagerbetalingen kan have betydet, at det hovedsageligt er S-kursister med motivation for danskuddannelse, eller med ordinær beskæftigelse på virksomheder, som vil betale for deres danskuddannelse, som deltager i danskuddannelse i 2018-2019. Denne begrænsning af gruppen af S-kursister kan være forklaringen på reduktionen i fravær.

Figur 6-3: Effektanalyse af fravær for henholdsvis I- og S-kursister, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

I vores **interviews med kursister** har vi afdækket årsager til fravær. Mange kursister fortæller, at de kun er fraværende, når de er syge, eller når de har syge børn. Andre fortæller, at travlhed på arbejdet eller overarbejde kan betyde, at de ikke møder op til danskundervisningen. Enkelte fortæller også, at møder i børns skoler eller daginstitutioner kan medføre, at de ikke deltager i danskundervisningen. Som beskrevet i afsnit 1.4, er interviewpersonerne dog ikke nødvendigvis repræsentative for den samlede kursistgruppe, og det er således muligt, at de kursister vi har interviewet, tilhører den del af kursistgruppen, som har mindst fravær.

#### 6.4 Frafald

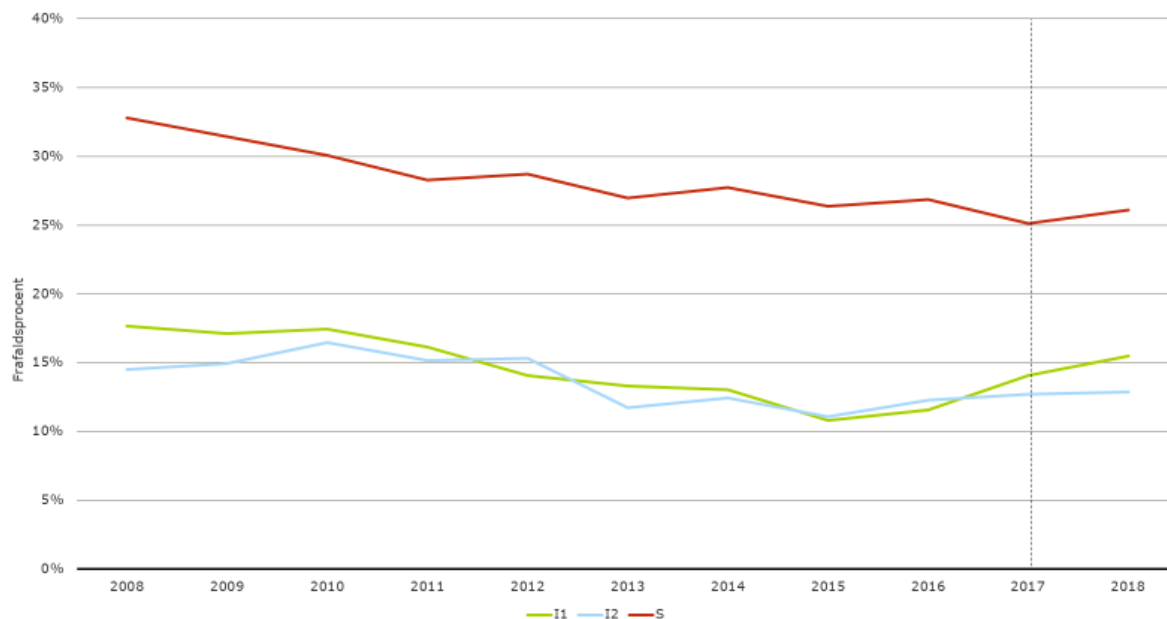
Udviklingen i frafald er ikke lige så tydelig som udviklingen i fravær. Overordnet set har der været en mindre reduktion i frafaldet på sprogcentrene fra 2008 til 2018.<sup>22</sup> I 2008 var der et frafald på 29 pct., hvilket vil sige, at 29 pct. af kursisternes påbegyndte moduler uden at gennemføre. I 2018 var frafaldsprocenten 22 pct.

I figuren nedenfor viser vi udviklingen i frafald fordelt på kursisttyper. I1- og I2-kursisternes frafald har udviklet sig sideløbende i perioden, og der er generelt begrænset forskel på frafaldet for de to kursisttyper. Derimod er **frafaldet markant større for S-kursister**, som typisk har haft 15 procentpoint højere frafald end I-kursisterne. S-kursisternes højere frafald kan muligvis forklares med, at deres deltagelse i danskuddannelse er frivillig samt at de generelt har en mindre permanent tilknytning til Danmark.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Det har desværre ikke været muligt at forlænge analysen til 2019, da vi kun har data til rådighed fra 1. og 2. kvartal 2019, hvorfor vi ikke har haft mulighed for at undersøge, om modulerne påbegyndt i første halvdel af 2019 er blevet gennemført eller ej.

<sup>23</sup> I figur B19 i appendiks II viser vi udviklingen i frafald på tværs af danskuddannelser. Frafaldet er størst på DU3, som også har den største andel S-kursister.

Figur 6-4: Udviklingen i frafald fordelt på kursisttyper, 2008-2018



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

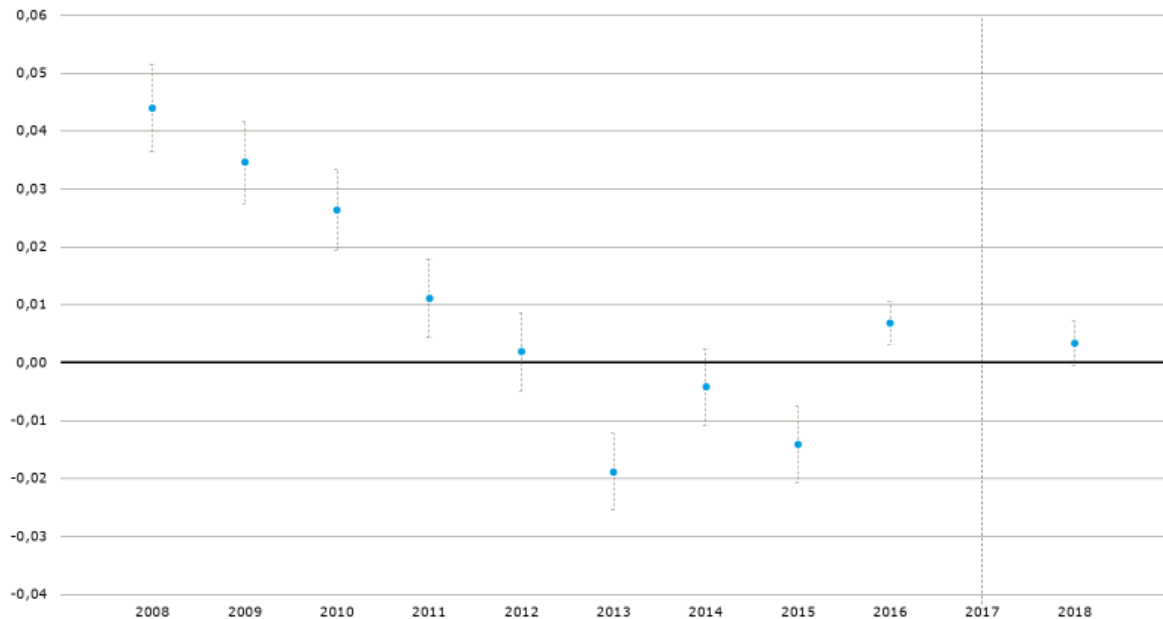
Som beskrevet i afsnit 6.2, gennemfører vi **effektanalyse af kursisternes frafald** for at undersøge, hvorvidt den deskriptive udvikling i frafald kan genfindes, når vi tager højde for ændringer i kursistgruppen over tid. Effektanalysen undersøger således, hvorvidt hver enkelt kursists modulvise sandsynlighed for frafald kan forklares af årstallet, hvor modulet påbegyndes, når vi korrigerer for:

- Hvilket sprogcenter kursisten går på
- Hvilken danskuddannelse og hvilket modul kursisten følger
- Hvorvidt kursisten er S-, I1-, I2-, A- eller Ø-kursist
- Antallet af lektioner kursisten har fået tilbudt på det givne modul
- Antallet af fraværslektioner som kursisten har haft på det givne modul
- Kursistens køn, alder og antal hjemmeboende børn
- Kursistens oprindelsesregion, medbragte uddannelse og antal år i Danmark
- Kursistens beskæftigelsesgrad, familietype og kursistens partners uddannelse
- Kursistens antal besøg ved henholdsvis praktiserende læge, speciallæge og psykiater i indværende år
- Hvorvidt kursisten har en psykiatrisk diagnose.

Effektanalysen medtager i alt 635.727 observationer fordelt på 190.563 kursister i perioden 2008-2018.<sup>24</sup> Som vist i figuren nedenfor sker der et signifikant fald i frafald fra 2008 til 2013. Sammenlignet med reformåret 2017 var der signifikant højere frafald i perioden 2008-2011. Derimod var frafaldet lavere i 2013 og 2015 end i 2017. I 2016 var frafaldet ca. 0,5 pct. højere end i 2017, og der er ikke nogen statistisk signifikant forskel på frafaldet i 2017 sammenlignet med 2012, 2014 og 2018. Ud over at **frafaldet på landets sprogcentre blev reduceret fra 2008 til 2011**, er det således ikke nogen entydig tendens i udviklingen. Det samme gør sig gældende, når vi begrænset analysen til henholdsvis offentlige og private udbydere, de dyreste og billigste udbydere samt sprogcentre med flest og færrest kursister.

<sup>24</sup> Observationerne er kursist-moduler. Effektanalysen er baseret på OLS-estimer (lineær sandsynlighedsmodel) med kursistspecifikke, robuste standardfejl.

Figur 6-5: Effektanalyse af frafald, 2008-2018



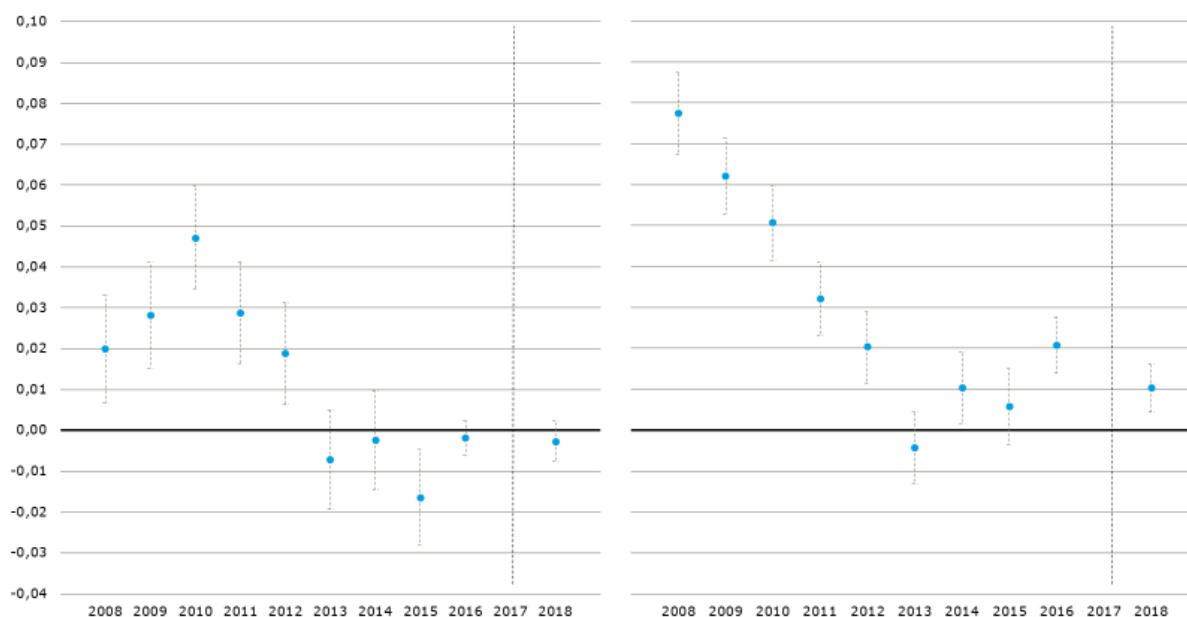
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

For at undersøge den potentielle effekt af reformtiltagene nærmere begrænser vi igen analysen til henholdsvis I- og S-kursister. Som vist i figuren nedenfor er **reduktionen i frafald siden 2008 mere markant for S-kursisterne end for I-kursisterne**, men ellers er det overordnede billede det samme. I modsætning til I-kursisterne oplever S-kursisterne også en statistisk signifikant stigning i frafald fra 2017 til 2018. Stigningen er kun på 1 pct., men at I-kursisterne ikke oplever en tilsvarende stigning, kunne indikere, at reformtiltagene har haft en effekt. Fx kan indførelsen af klippekortet og deltagerbetalingen have betydet, at flere S-kursister i 2018 fravælger danskuddannelse, uden først at have færdiggjort deres igangværende modul, fordi de ikke længere ser det som realistisk at færdiggøre deres danskuddannelse. Resultatet skal dog tages med forbehold, da en S-kursists sandsynlighed for frafald i 2018 ikke er signifikant større end en tilsvarende S-kursists sandsynlighed for frafald i perioden 2014-2016.

S-kursisternes stigende frafald i 2018 indikerer, **at klippekortet og deltagerbetalingen, modsat intentionen i den politiske aftale bag reformen, ikke har ført til en reduktion i frafald på kort sigt**. Surveyen målrettet sprogcenterundervisere understøtter denne pointe med hensyn til klippekortet. 87 pct. af underviserne angiver således, at klippekortet giver kursisterne ringere eller væsentlig ringere mulighed for at gennemføre deres uddannelse.



Figur 6-6: Effektanalyse af frafald for henholdsvis I- og S-kursister, 2008-2018



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

## 6.5 Gennemløbstider

Flere sprogcenterledere og -undervisere fortæller i interviewene, at konkurrenceudsættelsen og de generelle effektiviseringskrav på danskuddannelsesområdet har betydet, at kursisterne får tilbudt færre lektioner, før de skal op til modultest (jf. kapitel 3).<sup>25</sup> Flere sprogcenterledere oplever, at kommuner og arbejdsgivere presser på, for at kursisterne skal hurtigere igennem danskuddannelsen. Dertil peger flere ledere på, at kortere gennemløbstiderne er et af sprogcentrenes mest effektive virkemidler til at omkostningsreducere.

I forlængelse heraf oplever flere undervisere, at deres job er blevet sværere, og at kursisterne lærer mindre, fordi de bliver tilbudt færre lektioner, og fordi det ugentlige antal lektioner centreret på færre ugedage. En underviser udtrykker det fx som "radikalt at gå fra 16 til 10 lektioner og fra 4 undervisningsdage til 2".

Data baseret på sprogcentrenes indberetninger viser dog, at udviklingen i det gennemsnitlige antal lektioner, som en kursist bruger på at gennemføre et modul, er mindre entydigt. Antallet af lektioner er reduceret fra 225 i 2016 til 187 i 2019, men i 2008, var antallet af lektioner 177 og således lavere end i 2019.

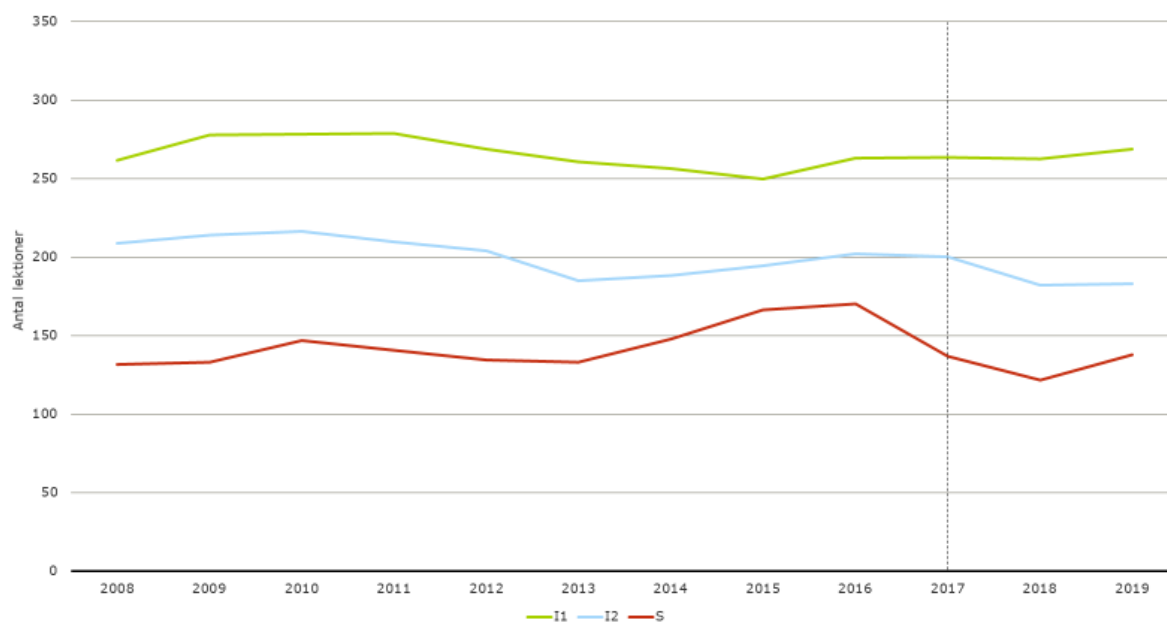
“

*Jeg styrer behårdt efter økonomi. Vi har statistik på gennemløbstid på moduler, og vi har fastsat måltal, og ud fra det fortæller vi lærerne, hvor mange lektioner en kursist skal have. Ikke sådan at jeg står og konfronterer lærerne – det er op til læreren selv at holde øje med, og vi fremlægger ofte, hvordan det så går – men jeg forsøger at have kollektivt blik på det. Når det går godt med gennemløbstid, løn og økonomi, så sikrer vi hinanden i vores job og tilstedeværelse.*

Sprogcenterleder

<sup>25</sup> Gennemløbstider forstås her som antallet af skemalagte undervisningslektioner, som en kursist får tilbudt, før vedkommende består den pågældende modultest.

Figur 6-7: Udviklingen i gennemløbstid fordelt på kursisttyper, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

I figuren ovenfor viser vi udviklingen i gennemløbstider for I1-, I2- og S-kursister. **I1-kursisterne bruger gennemgående flest lektioner** på at gennemføre et modul. Således bruger I1-kursisterne i omegnen af 50-70 lektioner mere end I2- kursister på at gennemføre et modul, og I2-kursisterne bruger 50-70 lektioner mere end S-kursisterne på at gennemføre et modul. I 2019 brugte I1- og S-kursisterne henholdsvis 269 og 138 lektioner på at gennemføre et modul. Denne forskel kan muligvis forklares af, at I-kursisterne generelt har lavere niveauer af medbragt uddannelse, ligesom mange I-kursister har modersmål, som ikke er i sprogfamilie med dansk. Dertil peger flere sprogcenterledere og -undervisere på, at der blandt I-kursisterne er en betydelig forekomst af analfabetisme samt krigs- og migrationsrelaterede traumer.

I figur B20 i appendiks II viser vi den **tilsvarende udvikling på tværs af danskuddannelser**. På tværs af kursisttyper bruger kursisterne på DU1 gennemgående flere lektioner end kursisterne på DU2, som igen bruger flere lektioner end kursisterne på DU3.

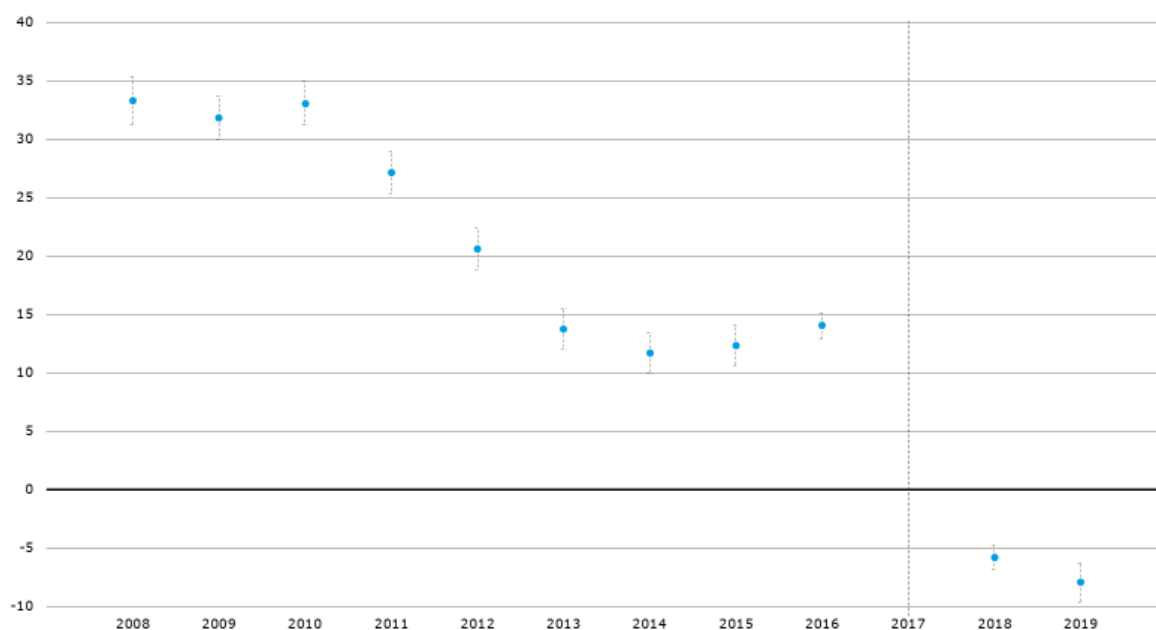
Som beskrevet i afsnit 6.2 har kursistgruppen ændret sig i perioden fra 2008 til 2019, og en eventuelt klarere tendens i udviklingen af gennemløbstid kan derfor fremkomme, når vi tager højde for forhold som medbragt uddannelse, oprindelsesregion og sygdom. Som vist ovenfor, er kursisternes fravær steget over tid og for at forstå udviklingen i, hvor mange lektioners undervisning kursisten reelt modtager, før vedkommende gennemfører et givent modul, må vi tage højde for ændringen i fravær. Derfor gennemfører vi en **effektanalyse af gennemløbstid**, hvor vi undersøger, hvorvidt antallet af lektioner, hver enkelt kursist bruger på at gennemføre et modul, kan forklares af årstallet, hvor modulet påbegyndes, når vi korrigerer for:

- Hvilket sprogcenter kursisten går på
- Hvilken danskuddannelse og hvilket modul kursisten følger
- Hvorvidt kursisten er S-, I1-, I2-, A- eller Ø-kursist
- Antallet af fraværleksioner som kursisten har haft på det givne modul
- Kursistens køn, alder og antal hjemmeboende børn
- Kursistens oprindelsesregion, medbragte uddannelse og antal år i Danmark

- Kursistens beskæftigelsesgrad, familietype og kursistens partners uddannelse
- Kursistens antal besøg ved henholdsvis praktiserende læge, speciallæge og psykiater i indværende år
- Hvorvidt kursisten har en psykiatrisk diagnose.

Effektanalysen medtager i alt 524.383 gennemførte moduler fordelt på 161.619 kursister i perioden 2008-2019.<sup>26</sup> Som vist i figuren nedenfor er gennemløbstiden reduceret betydeligt, når vi tager højde for øvrige faktorer, som kan forklare, hvorfor nogle kursister bruger flere og andre færre lektioner på at gennemføre et modul. **En gennemsnitlig kursist brugte i 2008 således ca. 41 lektioner mere på at gennemføre et modul sammenlignet med en tilsvarende kursist i 2019.**<sup>27</sup> Resultatet understøtter sprogcenterledernes og -undervisernes oplevelse af, at kursisterne får færre lektioner end tidligere.

Figur 6-8: Effektanalyse af gennemløbstid, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

Med et gennemsnitligt antal lektioner på 177 i 2008 udgør en reduktion på 41 lektioner ca. 23 pct. reduktion i gennemløbstid. Som vist i kapitel 3 faldt modultaksterne ca. 30 pct. i den samme periode, og data indikerer således, at en stor del af prisreduktionen er realiseret ved at mindske gennemløbstiden. Det understøttes af, at **reduktionen i gennemløbstid først startede i 2011, hvor modultaksterne begyndte at falde.**

Udviklingen i gennemløbstid er ikke væsensforskellig, når vi begrænser analysen til henholdsvis de dyreste og billigste udbydere samt sprogcentre med flest og færrest kursister. Som vist i figur B22-1 og B22-2 i appendiks II er **reduktionen i antal lektioner i perioden 2016-2019 dog større for private end for offentlige udbydere.** På de private sprogcentre bruger en kursist i 2019 således omkring 40 lektioner mindre på at gennemføre et modul sammenlignet med en tilsvarende kursist i 2016. For de offentlige udbydere er den tilsvarende reduktion i lektioner under 15. Denne

<sup>26</sup> Observationerne er kursist-moduler. Effektanalysen er baseret på OLS-estimer med kursistspecifikke, robuste standardfejl.

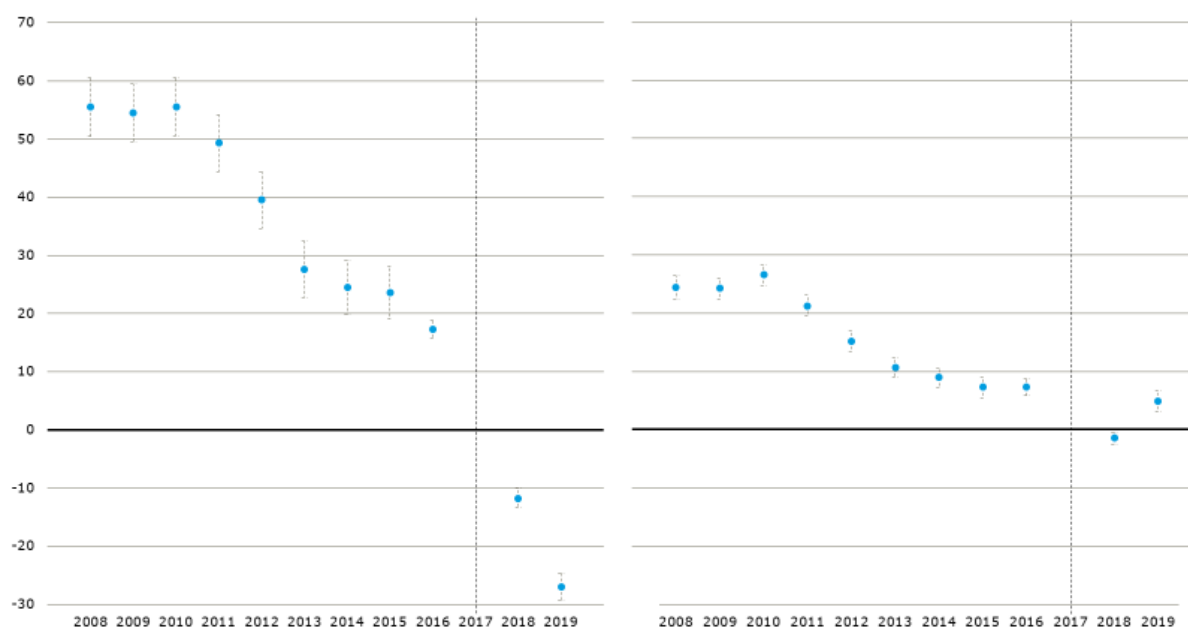
<sup>27</sup> Som vist i figur B21 i appendiks II er reduktionen i gennemløbstid ikke lige så markant, hvis vi undlader at korrigerer for antallet af fraværslektioner. I modellen uden korrektion for fraværslektioner udgør faldet i lektioner ca. 20 i perioden 2008-2019. Hvis vi er interesseret i at beskrive udviklingen i, hvor mange lektioner kursisten får tilbudt, frem for hvor mange lektioner kursisten reelt modtager undervisning, er reduktionen på 20 lektioner et mere præcist estimat.

forskel på offentlige og private udbydere er ikke overraskende, eftersom kapitel 3 viser, at private udbydere har haft et større fald i afregningspriser end offentlige udbydere.

For den samlede udvikling i gennemløbstid illustreret i Figur 6-8, sker reduktion i lektioner særligt i perioden 2016 til 2018, dvs. i forbindelse med danskuddannelsesreformen. **Timeloftet på 15 timer for I-kursister** kan derfor have haft en væsentlig effekt. I interviewene fortæller flere sprogcenterledere og -undervisere dog, at det generelle effektiviseringskrav har haft større betydning for den mindskede gennemløbstid end timeloftet.

For bedre at forstå de mulige konsekvenser af reformtiltagene på udviklingen i gennemløbstid, begrænser vi i figuren nedenfor analysen til henholdsvis I- og S-kursister. Som vist er **reduktionen i antallet af lektioner større for I-kursister end for S-kursister**. Den samlede reduktion i gennemløbstid fra 2008 til 2019 udgør for I-kursister 82 lektioner, mens den for S-kursister udgør 19 lektioner. At I-kursisterne brugte flere lektioner end S-kursister i 2008, jf. figur 6-7, betyder imidlertid, at potentialet for at reducere gennemløbstiden har været større for denne kursistgruppe.

**Figur 6-9: Effektanalyse af gennemløbstid for henholdsvis I- og S-kursister, 2008-2019**



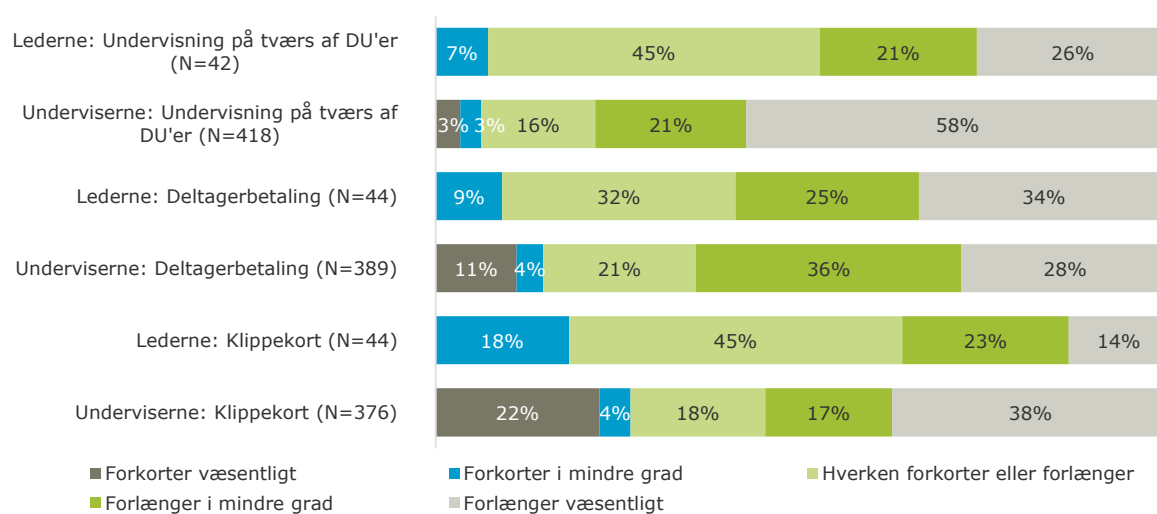
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

Figur 6-9 viser også, at antallet af lektioner for S-kursister falder marginalt fra 2017 til 2018, og at den stiger signifikant i 2019. Som beskrevet i afsnit 6.2, skal 2019-estimerne generelt tages med forbehold givet et begrænset datagrundlag, men det er dog en mulighed, at reformtiltagene målrettet S-kursister kan have bremset faldet i eller endda øget gennemløbstiden. Med hensyn til indførelsen af deltagerbetaling er det muligt, at S-kursisterne i højere føler, at de har krav på et vist antal lektioner, eftersom de betaler for deres uddannelse. Klippekortet kan ligeledes have betydet, at S-kursister får en forventning om, at de skal have undervisning i hele den periode, klippet gælder.

I surveyen målrettet sprogcenterledere og -undervisere angiver de deres vurdering af, hvordan de forskellige reformtiltag har påvirket gennemløbstiden. Som vist i figuren nedenfor vurderer mere end halvdelen af både lederne og undviserne, at deltagerbetalingen i mere eller mindre grad har forlænget gennemløbstiden. Billedet er mindre entydigt med hensyn til klippekortet, men **en overvægt af ledere og undervisere vurderer tilsvarende, at klippekortet forlænger gennemløbstiderne** for S-kursister.

Det mest entydige svar på, hvad der forlænger gennemløbstiderne, får vi fra underviserne vedrørende undervisning på tværs af danskuddannelser. 58 pct. af underviserne angiver, at undervisning på tværs af danskuddannelser i væsentlig grad forlænger gennemløbstiderne. Det samme er tilfældet for 26 pct. af lederne. I forhold til dette tiltag er det imidlertid værd af notere, at hold med mere forskelligartede sprogbehov som følge af tværgående undervisning burde indvirke på både I- og S-kursisternes gennemløbstider. Hvis den tværgående undervisning skal kunne forklare, at kun S- og ikke I-kursisternes gennemløbstider stagnerer efter 2017, må forklaringen være, at det primært er S-kursister, som slås sammen på hold på tværs af danskuddannelser. Vi har imidlertid ikke data til at undersøge denne mulige forklaring.

**Figur 6-10: Sprogcenterlederes og -underviseres syn på reformtiltagene indflydelse på gennemløbstiderne**



Kilde: Survey, sprogcenterledere og -undervisere. For sprogcenterledere er henholdsvis 3 ("Undervisning på tværs af DU'er"), 1 ("Deltagerbetaling") og 1 ("Klippekort") "Ved ikke"-svar frasorteret. For sprogcenterundervisere er henholdsvis 139 ("Undervisning på tværs af DU'er"), 168 ("Deltagerbetaling") og 181 ("Klippekort") "Ved ikke"-svar frasorteret.

## 6.6 Flexibilitet i danskuddannelsesstilbuddet og kursisternes tidsforbrug

En af målsætningerne med 2017-reformen var, at danskundervisningen skulle tilrettelægges mere fleksibelt med hensyn til tid, sted og indhold for dermed at styrke samspillet mellem uddannelse og beskæftigelse. I dette afsnit afdækker vi om undervisningstilbuddet i dets nuværende form vurderes at være tilstrækkeligt fleksibelt for kursisterne og i forlængelse heraf, hvordan kursisternes tidsforbrug (i antal dage) på at gennemføre moduler har udviklet sig over tid.

### 6.6.1 Flexibilitet i danskuddannelsesstilbuddet

Sprogcentrene tilbyder typisk undervisning både dag og aften samt i weekenden, og de kursister, vi har talt med, vurderer generelt de **ugentlige tidspunkter for danskundervisning som tilstrækkeligt fleksible**. Hovedparten af de kursister, vi har talt med, er kun til danskundervisning to gange om ugen. Nogle oplever to ugentlige dage som en fordel, da det giver bedre mulighed for at passe et job ved siden af undervisningen, mens andre vurderer, at det er et problem for deres udbytte af undervisningen, at de ikke er oftere på sprogskole.

Blandt de virksomhedsrepræsentanter vi har talt med, udtrykkes der tilfredshed med fleksibiliteten af danskuddannelsesstilbuddet. Med hensyn til den virksomhedsforlagte undervisning oplever virksomhederne, at sprogcentrene er lydhøre i forhold til at planlægge undervisningen efter deres medarbejders arbejdstider og alt efter, hvad der passer virksomheden bedst. De virksomheder, der

har I-kursister i praktik, fremhæver, at det er en god ordning med tre dages praktik og to dages danskundervisning.

I overensstemmelse med kursisternes og virksomhedernes opfattelse viser vores interviews med sprogcenterlederne, at **sprogcentre strækker sig langt for at gøre undervisningstilbuddet tilstrækkelig fleksibelt**. Ud over aften- og weekendundervisning har mange sprogcentre studiecentre og online undervisning til de kursister, der har svært ved at passe regelmæssig undervisning. Lederne er dog også opmærksomme på, at de meget fleksible tilbud kan være forbundet med lavere kvalitet og udbytte for kursisterne. Fx er lørdagsholdene ofte sammensat af kursister på tværs af danskuddannelser og moduler, og online undervisning og undervisning i studiecenter medfører mindre interaktion mellem kursist og underviser.

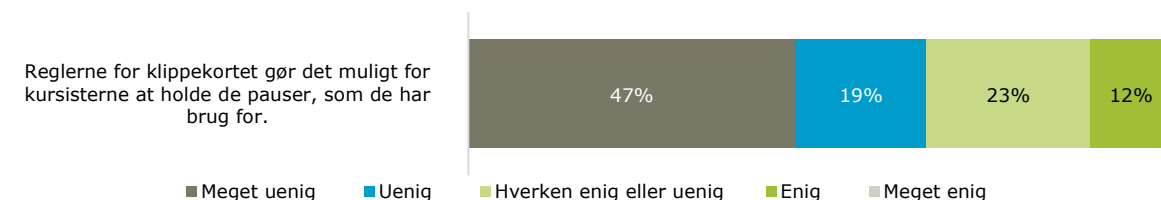
Flere sprogcenterledere- og undervisere oplever, at flere kursister efterspørger muligheden for online undervisning, hvor de ikke behøver at møde op på sprogcentret. Det er bl.a. tilfældet for kursister, som har rejseaktivitet i forbindelse med deres arbejde. Sprogcentre med afdelinger i flere kommuner kan tilsvarende etablere mindre hold lokalt, som indgår på ét samlet hold, hvor undervisningen foregår i ét lokale og de øvrige afdelinger deltager virtuelt i undervisningen.

Tilsvarende anvender sprogcentre online platforme, hvor undervisningsmateriale uploades, så ikke-tilstedeværende kursister fortsat kan følge undervisningen. En sprogcenterleder peger på, at sprogcentret er bagefter med fjernundervisning og online kommunikation, som derfor er et fokusområde for sprogcentret. Enkelte sprogcenterledere efterspørger desuden, at rammerne for danskuddannelse i højere grad understøtter online undervisning i form af fx online modultest.

Når det kommer til kursisternes mulighed for at holde pause i deres undervisning, opfattes uddannelsesstilbuddet som mindre fleksibelt. Særligt fremhæves **klippekortordningen som en væsentlig begrænsning for S-kursisternes fleksibilitet**. Klippekortet beskrives som rigtigt, og også flere kursister er uforståelige overfor, at klippene ikke kan sættes i bero ved fx brækkede ben, besøg hos syge familiemedlemmer og fødsler. Som en sprogcenterleder fortæller: *”Man tror det er løgn, når man kommer og siger ’jeg skal føde’ og vil have sat et klip på standby, og så får at vide, at det kan man ikke, før man har været til modultest”*.

Generelt vurderer sprogcenterlederne, at klippekortet gør det vanskeligt for S-kursisterne at holde de pauser, som de har brug for, og 66 pct. af lederne angiver i surveyen, at de er uenige eller meget uenige i, at reglerne for klippekortet gør det muligt for kursisterne at holde de pauser, de har brug for, jf. figuren nedenfor.

**Figur 6-11: Sprogcenterledernes vurdering af, hvorvidt klippekortet giver kursisterne mulighed for at holde pauser**



Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 43. 2 "Ved ikke"-svar er frasorteret.

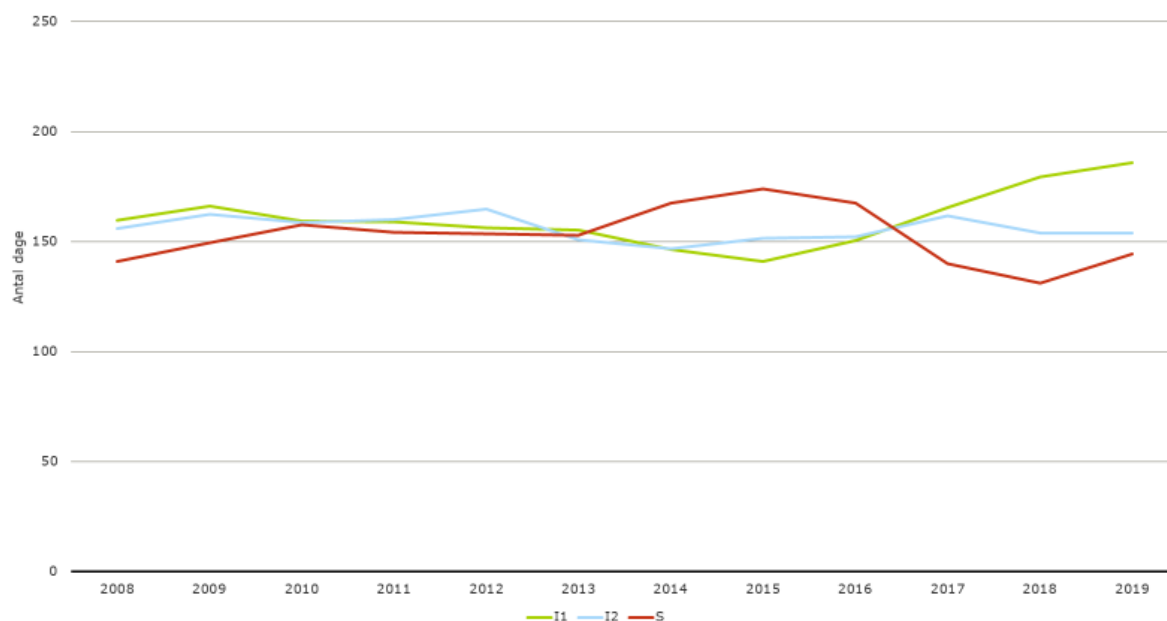
### 6.6.2 Kursisternes tidsforbrug

Hvis klippekortet ikke gør det muligt for S-kursisterne at holde de pauser, de har brug for, må den logiske konsekvens være, at de enten i højere grad frafalder deres danskuddannelse, eller at de

gennemfører modulerne tidsmæssigt hurtigere, dvs. på færre dage, end de ellers ville have gjort. Afsnit 6.4 viser, at S-kursisternes frafald stiger i 2018, hvor klippekortordningen bliver implementeret. Nedenfor undersøger vi, hvordan tidsforbruget har udviklet sig.

Tidsforbrug forstås her, i modsætning til antallet af undervisningslektioner, som antallet af dage en kursist bruger på at bestå et givent modul. Figuren nedenfor viser, at kursisternes tidsforbrug har ligget forholdsvist stabilt i perioden siden 2008 på ca. 150 dage. I 2018-2019 brugte I-kursisterne væsentlig flere dage end både I2- og S-kursisterne, men ellers har kursisttypernes tidsforbrug været meget ensartet.

**Figur 6-12: Udviklingen i tidsforbrug fordelt på kursisttyper, 2008-2019**



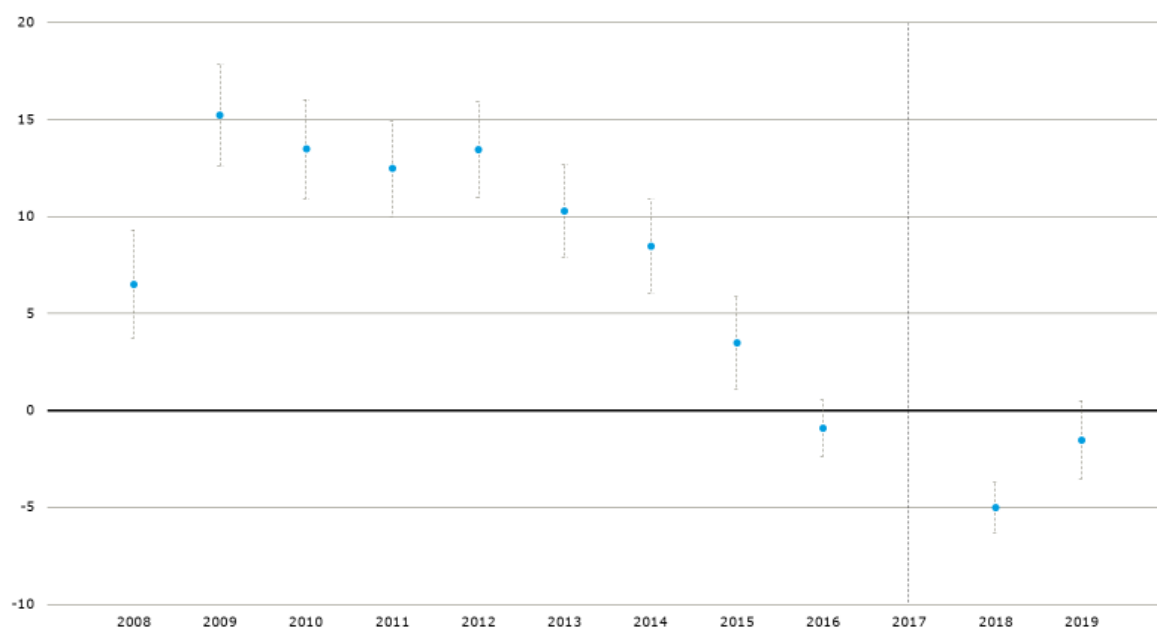
Kilde: Danskuddannelsesdatabase.

Efter samme logik som i de forrige afsnit gennemfører vi **effektanalyse af kursisternes tidsforbrug**, hvor vi undersøger, hvorvidt antallet af dage, hver enkelt kursist bruger på at gennemføre et modul, kan forklares af årstallet, hvor modulet afsluttes, når vi korrigerer for så mange relevante forhold som muligt. I modsætning til de tidligere effektanalyser medtager analysen kontrol for, hvorvidt kursisten har været i praktik eller løntilskud samt, hvorvidt kursisten har modtaget barselsdagpenge. Det er forhold, som kan tænkes direkte at påvirke kursisternes tidsforbrug. Samlet set korrigerer analysen for:

- Hvilket sprogcenter kursisten går på
- Hvilken danskuddannelse og hvilket modul kursisten følger
- Hvorvidt kursisten er S-, I1-, I2-, A- eller Ø-kursist
- Kursistens fraværsprocent på det givne modul
- Kursistens køn, alder og antal hjemmeboende børn
- Kursistens oprindelsesregion, medbragte uddannelse og antal år i Danmark
- Kursistens beskæftigelsesgrad, familietype og kursistens partners uddannelse
- Kursistens antal besøg ved henholdsvis praktiserende læge, speciallæge og psykiater i indværende år
- Hvorvidt kursisten har en psykiatrisk diagnose
- Hvorvidt kursisten har været i henholdsvis praktik eller løntilskud i det givne år
- Hvorvidt kursisten har modtaget barselsdagpenge i det givne år.

Effektanalysen medtager i alt 520.447 gennemførte moduler fordelt på 161.075 kursister i perioden 2008-2019.<sup>28</sup> Som vist i figuren nedenfor faldt tidsforbruget fra 2008 til 2009, hvorefter det faldt til 2018 for derefter at stige igen. Den samlede udvikling i tidsforbrug er således begrænset og udgør ca. et fald på otte dage. En gennemsnitlig kursist brugte i 2019 således ca. otte dage mindre på at gennemføre et modul end en tilsvarende kursist i 2008.<sup>29</sup>

**Figur 6-13: Effektanalyse af tidsforbrug, 2008-2019**



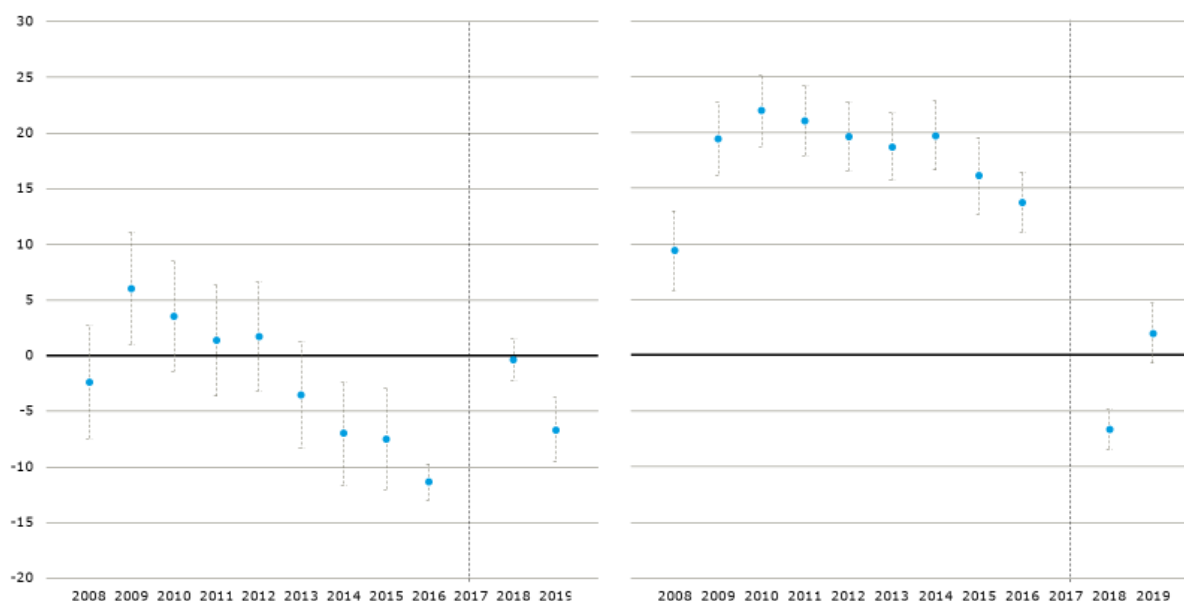
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

<sup>28</sup> Observationerne er kursist-moduler. Effektanalysen er baseret på OLS-estimer med kursistspecifikke, robuste standardfejl.

<sup>29</sup> Effektanalysen af tidsforbrug ændrer sig ikke væsentligt, når vi analysen til henholdsvis offentlige og private udbydere samt de dyreste og de billigste udbydere. Faldet i antal dage er imidlertid mere markant for de sprogcentre-år, der har færrest kursister (se figur B23-1 og B23-2 i appendiks II).



Figur 6-14: Effektanalyse af tidsforbrug for henholdsvis I- og S-kursister, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen og diverse registre fra Danmarks Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

For at efterprøve om klippekortordningen kan have haft en effekt på tidsforbruget, begrænser vi analysen til henholdsvis I- og S-kursister. Som illustreret i figuren ovenfor har I- og S-kursisternes tidsforbrug udviklet sig med forskelligt fortegn i forbindelse med implementeringen af 2017-reformen. **Hvor I-kursisternes tidsforbrug steg i 2017 faldt S-kursisternes.** Det kan indikere, at reformen har været medvirkende til S-kursisternes faldende tidsforbrug.

At der sker et yderligere fald i S-kursisternes tidsforbrug fra 2017 til 2018 kan indikere, at klippekortet har spillet en rolle i denne henseende. Denne fortolkning står dog svagt, idet S-kursisternes tidsforbrug stiger igen i 2019. Hvis klippekortet har reduceret tidsforbruget, har denne effekt i så fald været midlertidig. Den samlede analyse indikerer således, at klippekortordningen har bidraget til at reducere S-kursisternes fravær, øge deres frafald og begrænse deres fleksibilitet med hensyn til at holde pauser, men det er for tidligt at konkludere, om klippekortet også har betydning for S-kursisternes tidsforbrug.

I forhold til I-kursisterne er det interessant, at deres tidsforbrug har været forholdsvist stabilt sammenlignet med deres reduktion i gennemløbstid, jf. afsnit 6.5. Den umiddelbare forklaring herpå er, at **reduktionen i antallet af tilbudte lektioner generelt set har været en reduktion i det ugentlige antal tilbudte lektioner.** Som beskrevet ovenfor, har nogle sprogcentre fx reduceret det ugentlige antal lektioner fra 16 til 10 og det ugentlige antal undervisningsdage fra fire til to. Dermed er den ugentlige undervisningsintensitet mindsket, men antallet af uger hvor kursisterne modtager undervisning, kan have været stabilt. En reduktion i undervisningsintensitet kan vanskeliggøre samtidigt at begrænse antallet af uger med undervisning, da kursisterne skal opnå det påkrævede niveau af dansksproglige kompetencer, før de kan bestå modultestene.<sup>30</sup>

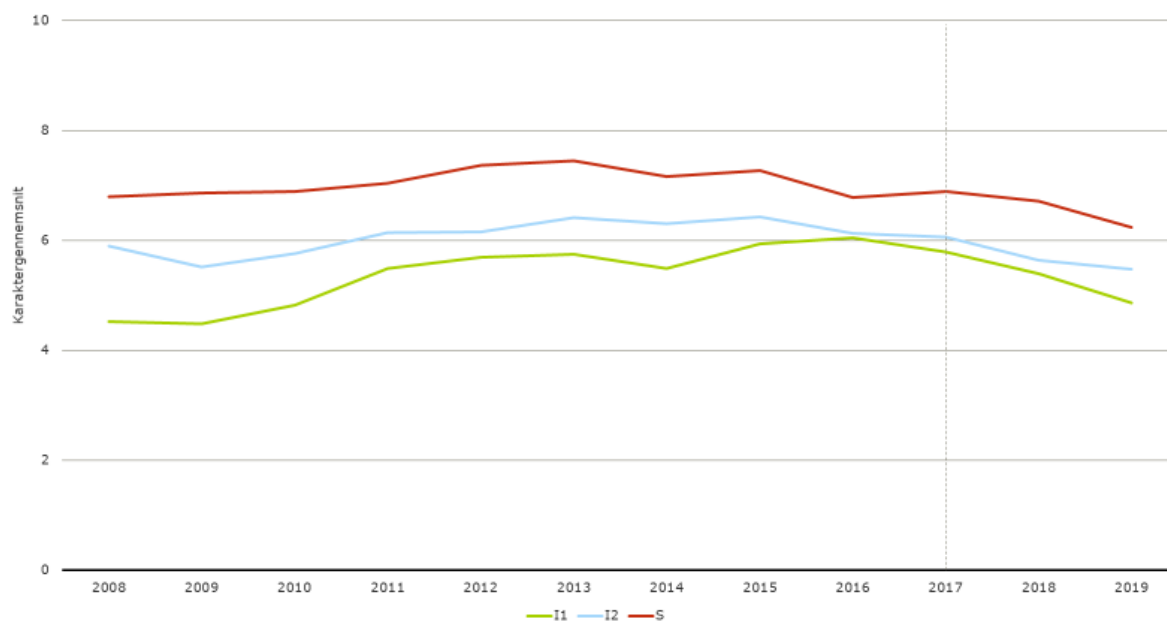
<sup>30</sup> Denne pointe understøttes af, at tidsforbruget per modul er steget signifikant siden 2016, når vi korrigerer effektanalysen for gennemløbstider (se figur B24 i appendiks II). Effektiviseringen af danskuddannelserne er således primært blevet indfriet ved at reducere antallet af tilbudte undervisningslektioner, og ikke ved at begrænse antallet af uger, som en kursist er på et givent modul

## 6.7 Karakterer til de afsluttende danskprøver

Et potentielt udtryk for kvaliteten af den undervisning, der bliver tilbudt på danskuddannelserne, er de karakterer, som bliver givet til de afsluttende prøver. Som vist i figuren nedenfor fik kursisterne stort set de samme karakterer i 2019, som de gjorde i 2008. S-kursisterne, som generelt får de højeste karakterer, fik ca. 0,5 mindre i snit i 2019, end de gjorde 2008. Det samme er tilfældet for I2-kursisterne, hvorimod I1-kursisterne fik ca. 0,3 mere i snit i 2019, end de gjorde i 2008.

Samtidigt er den generelle tendens, at karaktererne til de afsluttende danskprøver steg frem mod 2015, hvorefter de har været faldende. Således er **alle tre kursistgruppers karaktergennemsnit faldet med ca. en hel karakter fra 2015 til 2019**.

Figur 6-15: Udvikling i karaktergennemsnit til afsluttende danskprøver, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Som nævnt i afsnit 6.2 indikerer målgruppebeskrivelsen, at kursistgruppen er blevet svagere over tid. Hvis det er tilfældet, kan kursisternes dårligere karakter til de afsluttende prøver, ikke tilskrives dalende undervisningskvalitet. Derfor foretager vi en **effektanalyse af karakterer**, hvor vi undersøger, hvorvidt den enkelte kursists karaktergennemsnit<sup>31</sup> til den afsluttende danskprøve kan forklares af årstallet, hvor karakteren er givet. Af nye forhold tager vi i analysen højde for, hvorvidt kursisten er selvstuderende eller ej, da tidligere opgørelser viser, at selvstuderende får lavere karakterer. Samlet set korrigerer analysen for:

- Hvilket sprogcenter kursisten går på
- Hvilken danskuddannelse den afsluttende prøve er på
- Hvorvidt kursisten er selvstuderende eller ikke-selvstuderende
- Hvorvidt kursisten er S-, I1-, I2-, A- eller Ø-kursist
- Antallet af lektioner kursisten har fået tilbudt på den samlede uddannelse
- Antallet af fraværslektioner kursisten har haft på den samlede uddannelse
- Kursistens køn, alder og antal hjemmeboende børn
- Kursistens oprindelsesregion, medbragte uddannelse og antal år i Danmark
- Kursistens beskæftigelsesgrad, familietype og kursistens partners uddannelse

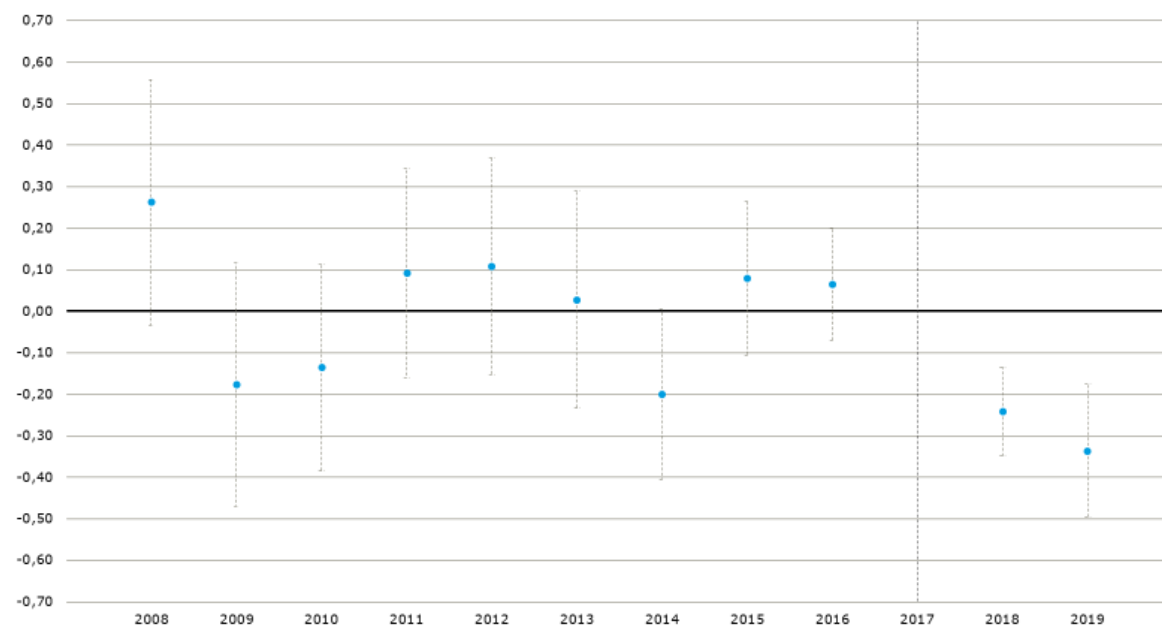
<sup>31</sup> Hver kursist får både en karakter for en skriftlig prøve og for en mundtlig prøve. Den afhængige variabel er et samlet karaktergennemsnit, hvor den mundtlige karakter tæller dobbelt.

- Kursistens antal besøg ved henholdsvis praktiserende læge, speciallæge og psykiater i indværende år
- Hvorvidt kursisten har en psykiatrisk diagnose.

Effektanalysen medtager i alt 81.736 afsluttende danskprøver fordelt på 77.876 kursister i perioden i perioden 2008 til 2019.<sup>32, 33</sup> Antallet af afsluttende prøver er højere end antallet af kursister, fordi nogle kursister har taget afsluttende prøver på flere danskuddannelser eller taget den samme danskprøve igen i de tilfælde, hvor de er dumpet.

Figuren nedenfor viser, at der ikke er nogen statistisk signifikant forskel på karaktergennemsnittet i 2017 sammenholdt med samtlige tidligere år. Derimod blev der givet signifikant lavere karakterer i 2018 og 2019, end der gjorde i 2017. **En kursist i 2018 fik således ca. 0,25 karakter lavere end en tilsvarende kursist i 2017.** Og en kursist fik i 2019 ca. 0,35 karakter lavere end en tilsvarende kursist i 2017. Dette resultat ser ikke væsentligt anderledes ud, når vi begrænser analysen til henholdsvis offentlige og private udbydere, billigste og dyreste udbydere samt sprogcentre med færrest og flest kursister. I figur B25-1 og B25-2 i appendiks II viser vi, at udviklingen overordnet set er ens, når vi begrænser analysen til henholdsvis I- og S-kursister, men at **S-kursisternes fald i karaktergennemsnit er mere begrænset end I-kursisternes.**

Figur 6-16: Effektanalyse af karakterer, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmarks statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

For at forstå karakterfaldet er det for første vigtigt at være opmærksom på, at faldende karakterer i 2018 ikke alene kan forklares ud fra den undervisning, som kursisten har modtaget i 2018. Selvom den seneste undervisning, en kursist har modtaget, måske spiller en større rolle for præstationen til eksamen, går kursistens danskundervisning ofte år tilbage. En gennemsnitlig kursist, som afslutter sit sjette modul i 2018, vil have modtaget danskundervisning i ca. 900 dage svarende til 2½ år. Karakterfaldet i 2018 skal derfor formentligt ses i lyset af ændringer på danskuddannelsesområdet, som har fundet sted i perioden 2015-2018.

<sup>32</sup> Observationerne er kursist-prøver. Effektanalysen er baseret på OLS-estimer med sprogcenterspecifikke, robuste standardfejl.

<sup>33</sup> Antallet af afsluttende danskprøver er steget fra ca. 5.700 i 2008 til ca. 15.000 i 2018. I første halvdel af 2019 blev der gennemført ca. 6.800 afsluttende danskprøver.

Dernæst er der en række mulige forklaringer, som vi umiddelbart kan afvise. Eftersom vi finder samme resultat, når analysen begrænses til kommunale sprogcentre, kan vi udelukke, at karakterfaldet er drevet af stigende udlicitering på danskuddannelsesområdet. Og da vi ligeledes finder samme resultat, når vi begrænser analysen til sprogcentre med få/mange kursister, indikerer data ikke, at ændringer i det generelle antal kursister i sig selv kan forklare karakterdykket.

Den generelle effektivisering på danskuddannelsesområdet kan umiddelbart heller ikke forklare udviklingen. Faldet i karakterer finder også sted på sprogcentre med højest modultakster, og desuden så vi kapitel 3, at faldet i modultakster allerede startede i 2011-12, dvs. seks år tidligere end karakterfaldet. I en alternativ effektanalyse udskifter vi årstalsvariablene (jf. afsnit 6.2) med sprogcentrets gennemsnitlige modultakst i et givent år, og korrigerer for de samme forhold som listet ovenfor. Analysen viser, at en kursist, som går til prøve på et sprogcenter i et år, hvor sprogcentret har relativt høje modultakster, ikke får højere karakterer end en tilsvarende kursist på det samme sprogcenter i et år, hvor sprogcentret have lavere modultakster. Vi kan derfor konkludere, at **der ikke er en statistisk signifikant sammenhæng mellem modultakster og karakterer givet til en afsluttende danskprøve.**

Reducerede gennemløbstider kan umiddelbart heller ikke forklare udviklingen i karakterer. Som vist i afsnit 6.5 fik kursister i gennemsnit ca. det samme antal lektioner i 2019, som de gjorde i 2008. Effektanalysen af gennemløbstid viser, at denne udvikling svarede til et fald i antal lektioner, når vi korrigerede for den ændrede kursistgruppe. Men det øgede undervisningsbehov ved den nuværende kursistgruppe tager vi også højde for i effektanalysen af karakterer ved at korrigere for de samme forhold, som vi korrigerede for i effektanalysen af gennemløbstid.

Da karakterfaldet finder sted for både I- og S-kursister, kan vi også udelukke, at de kursisttype-specifikke reformtiltag som fx klippekortordningen kan forklare karakterfaldet.

For at sikre os at karakterfaldet ikke skyldes en general ændring i praksis for karaktergivning, har vi afholdt møde med ministeriets medarbejdere, som fører tilsyn med karaktergivningen på sprogcentre. De fortæller, at der ikke i deres optik er noget som indikerer, at det kræver en bedre prøvepræsentation i 2018-2019 at få den samme karakter som det gjorde i de foregående år.<sup>34</sup>

Forklaringen på karakterfaldet skal derfor sandsynligvis findes i ændringer i organiseringen eller udførelsen af undervisning i perioden 2015-2018, som sprogcentre ikke indberetter, og som vi derfor ikke kan korrigere for statistisk. Mulige relevante ændringer i praksisser inkluderer, som beskrevet i afsnittene ovenfor, øget brug af online undervisning og undervisning i studiecentre samt det, at undervisningen er fordelt på færre ugentlige dage. Som diskuteret i kapitel 5 kan også **den øgede brug af undervisning på tværs af danskuddannelser, som er blevet yderligere relevant med det faldende kursistgrundlag i 2018 og 2019**, have forringet kursisternes udbytte af undervisningen og dermed de afsluttende karakterer.

Selvom karakterfaldet er statistisk signifikant, er ændringen på ca. en tredjedel karakter ikke stor, og resultatet bør derfor ikke overfortolkes. Til sammenligning viser effektanalysen, at en mand i gennemsnit får en halv karakter lavere end en tilsvarende kvinde, og en selvstuderende kursist får i gennemsnit en hel karakter mindre end en tilsvarende ikke-selvstuderende kursist.

<sup>34</sup> Mødet blev afholdt i Styrelsen for International Rekruttering og Integration d. 9. marts 2020.

## APPENDIKS I: METODEBILAG

Dette bilag beskriver den mixed method-tilgang, som nærværende evaluering er baseret på. Først vil vi beskrive evalueringens undersøgelsesdesign. Herefter introduceres det kvantitative datagrundlag, som består af henholdsvis survey- og registerdata, samt en beskrivelse af, hvordan disse data er analyseret. Til sidst præsenteres det kvalitative datagrundlag for undersøgelsen samt vores metodiske tilgang til at indsamle og analysere disse data.

### Undersøgelsesdesign

Metodedesignet for evalueringen er karakteriseret ved en mixed methods-tilgang med en høj grad af metodetriangulering. Danskuddannelsesrådets kompleksitet fordrer et metodedesign, hvor evaluering af reformtiltagene, herunder deres virkning og effekt, sikrer en bredde i metode- og respondentgrundlaget samt en dybdegående belysning af, hvordan reformtiltagene virker i forskellige kontekster.

De fire overordnede reformområder og konkrete reformtiltag har været udgangspunktet for evalueringens analyseramme (se tabel 1-1 i evalueringsrapporten). Som udgangspunkt for evalueringen udarbejdede Rambøll en programteori, der beskrev, de tilsigtede og mulige utilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene samt de kontekstuelle forhold, der kan betinge effekterne og virkningerne af tiltagene på udviklingen af danskuddannelsesområdet siden 2017. Relevante kontekstuelle forhold inkluderer omfanget af indvandring, økonomiske konjunkturer, øvrig relateret lovgivning samt sprogcenter-, kommune- og virksomhedsspecifikke forhold.

Som led i den indledende analyse gennemførte Rambøll desk research af materiale med relevans for danskuddannelsesreformen i form af bl.a. forarbejde til reformen, høringssvar og øvrige analyser og undersøgelser inden for danskuddannelsesområdet. Forud for dataindsamlingen faciliterede Rambøll en workshop med interessenter på danskuddannelsesområdet med det formål at kvalificere programteorien.<sup>35</sup> Formålet med workshoppen var således at kvalificere hypoteser og antagelser om de tilsigtede og mulige utilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene samt de kontekstuelle forhold. På baggrund af workshoppen udarbejdede Rambøll en analysestrategi, som har været styrende for dataindsamlingen.

Evalueringen er således baseret på en hypotesedrevet analysestrategi, hvor vi på baggrund af de indsamlede data vil forsøge at be- eller afkræfte de tilsigtede effekter og virkninger af reformtiltagene samt at bidrage til en forståelse af potentielle utilsigtede effekter og virkninger. Hypoteser og tematikker danner udgangspunkt for undersøgelsesspørgsmålene i den videre dataindsamling og analyse, herunder interviewguides. Surveys og interviewguides har desuden eksplorative elementer med henblik på at afdække specifikke kontekstuelle faktorer med relevans for de indsatser, der undersøges. Rambøll har anvendt metodetriangulering ved at benytte forskellige metoder og datakilder til at afdække reformtiltagene samt virkninger og effekter heraf.

Tabel A1 nedenfor viser evalueringens undersøgelsesspørgsmål, og dertilhørende datakilder og metoder, som forholder sig til hvert af de fire reformområder samt udbud og efterspørgsel efter danskundervisningstilbud.

<sup>35</sup> På workshoppen deltog repræsentanter for De Danske Sprogcentre, Uddannelsesforbundet, Sprogcenter Randers, Kommunernes Landsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsesernes Hovedorganisation samt Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

**Tabel A1. Oversigt over datakilder og metoder anvendt til afdækning af udbud og efterspørgsel efter danskundervisningstilbud samt de fire reformområder.**

Reformområder	Undersøgelsesspørgsmål	Datakilde(r) og metode(r)											
		Regi-ster-data	Survey			Interview						Observation af begynderundervisning	
			Sprog-center-ledere	Sprog-center-undervisere	Kommunale koordinatorer	Sprog-center-ledere	Sprog-center-undervisere	Kommunale aktører	Danskuddannelseskursister	Potentielle kursister	Virksomhedsrepræsentanter		
Udbud og efterspørgsel efter danskundervisningstilbud (Obs.: Ikke et reformområde)	Antal kursister og fordeling på danskuddannelser og øvrige danskundervisningstilbud	X											
	Kursisternes motivation for danskuddannelse og øvrige danskundervisningstilbud under voksen- og efteruddannelsesloven								X	X			
	Match mellem danskundervisningstilbud og efterspørgsel fra målgrupperne og virksomheder								X	X	X		
Enklere og mere erhvervsrettet danskundervisning	Beskæftigelsesrettet indhold i undervisningen			X			X						X
	Kursisters tilegnelse af beskæftigelsesrelevante og mundtlige sprogkompetencer		X	X	X	X	X	X	X			X	
	Underviserrollen			X			X						X
	Samarbejde med virksomheder og virksomhedsforlagt undervisning		X	X	X	X	X	X				X	
	Karakterer til de afsluttende prøver	X											
Bedre styring af danskuddannelserne	Indplaceringspraksis, omplaceringer og holdsammensætning	X		X	X	X	X	X	X				
	Antal sprogcentre og konkurrenceudsættelse på området	X						X					
	Afregningspriser	X	X		X	X		X					

	Samarbejde mellem sprogcentre og kommuner samt tværkommunalt		X	X	X	X		X				
	Balance mellem rentabilitet og pædagogisk kvalitet		X	X		X	X		X			
Reduktion af frafald	Administrative opgaver		X	X	X	X	X	X				
	Frafald og fravær	X							X			
	Gennemløbstider	X	X	X		X	X					
	Gennemførelse inden for afgrænset periode	X	X	X	X	X	X		X		X	
Måltretning af statslig finansiering	Udgifter til danskuddannelse	X			X			X				

## **Følgegruppe**

I den indledende fase blev to følgegrupper etableret. Følgegrupperne havde til formål at kvalificere undersøgelsens metodiske tilgang samt validere og perspektivere evalueringens hypoteser og resultater.

- Følgegruppe 1 bestod af repræsentanter fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Uddannelsesforbundet, De Danske Sprogcentre, Kommunernes Landsforening, Sprogcenter Randers og Dansk Arbejdsgiverforening. Rambøll faciliterede en workshop med følgegruppen d. 19. november 2019.
- Følgegruppe 2 bestod af repræsentanter fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Finansministeriet, Kommunernes Landsforening og Beskæftigelsesministeriet. Rambøll præsenterede d. 11. marts 2020 de foreløbige evalueringresultater for følgegruppen på et orienteringsmøde.

Rambøll har i evalueringen samarbejdet med Lene Glyngø, der i perioden 1993-2008 har været centerchef/direktør for Sprogcenter Midt, som er en selvejende institution, der leverer lovbestemte undervisningsopgaver i kommuner og skræddersyede opkvalificeringsforløb til private virksomheder. Lene Glyngø har indgået i evalueringen med faglig sparring i forbindelse med udarbejdelse af interviewguides og rammer for observationstudier samt løbende sparring.

## **Survey**

Rambøll har i evalueringen gennemført tre surveys, som er målrettet henholdsvis sprogcenterledere, undervisere og kommunale aktører. Surveyene har haft til formål at inddrage den erfaring og viden, som kommuner og sprogcenteraktører har vedrørende danskuddannelsesstilbuddet, herunder danskuddannelsesreformen betydning for danskuddannelsesområdet. Surveyerne dækker størstedelen af landets kommuner og sprogcentre (henholdsvis 64 pct. og 80 pct.)

### *Survey målrettet kommunale aktører*

Respondentgrundlaget for gennemførelse af survey målrettet kommunale aktører er på baggrund af en kontaktiliste af kommunale kontaktpersoner, som kommunerne har meldt ind til Styrelsen for International Rekruttering og Integration. Forud for gennemførelse af evalueringen gennemførte to kommunale aktører en pilottest af survey.

På baggrund af de registrerede kontaktoplysningslisten målrettede Rambøll en survey til de kommunale aktører og præciserede, at surveyen skulle besvares af kommunalt ansatte med ansvar for tilsyn og/eller koordinering af kommunens danskuddannelsesstilbud. De kommunale aktører blev bedt om at besvare surveyen på baggrund af deres erfaring i tilsyns- og/eller koordineringsrollen. I surveyen blev det præciseret, at kontaktpersonen skulle orientere Rambøll, hvis de vurderede, at en anden kommunal aktør var mere relevant som respondent, som efterfølgende fik surveyen tilsendt. Hvor kommunekontakter ikke længere var i organisationen eller ikke var tilgængelig (som indikeret af autosvar eller andre mails) erstattede Rambøll navn og kontaktoplysninger baseret på modtagne oplysninger eller direkte kontakt til center eller kommunen.

Surveyen målrettet de kommunale aktører blev gennemført perioden fra d. 27. januar – 17. februar 2020. Surveyen blev udsendt d. 27. januar, mens en påmindelsesmail blev udsendt d. 5. februar. I perioden d. 10. februar – 14. februar gennemførte Rambøll telefonisk opfølgning målrettet de kommuner, der endnu ikke havde besvaret surveyen.

Det samlede antal besvarelser er 60. Samlet udgør nettopopulation 94 kommuner, da fire kommuner har organiseret deres danskuddannelsesstilbud i et jobcenter i en anden kommune. Svarprocenten er således 64 pct.



Temaerne for surveyen målrettet de kommunale aktører er beskrevet nedenfor.

**Tabel A2**

<b>Temaer i surveyen målrettet kommunale aktører</b>
1) <b>Kommunens driftsaftale med danskuddannelsesleverandør</b>
2) <b>Administration og finansiering</b>
3) <b>Tilsyn</b>
4) <b>Tværkommunalt samarbejde</b>
5) <b>Samarbejde med sprogcentre og virksomheder</b>
6) <b>Overordnet om udvikling på danskuddannelsesområdet</b>

#### *Survey målrettet sprogcenterledere og -undervisere*

Respondentgrundlaget for surveyen målrettet sprogcenterledere er tilsvarende på baggrund af kontaktoplysninger tilsendt fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration, mens surveyen målrettet sprogcenterunderviserne er gennemført via sprogcenterlederne, der videresendte surveyen til underviserne. Denne tilgang er valgt, da Rambøll ikke havde adgang til sprogcenterunderviserens kontaktoplysninger. Forud for gennemførelse af de to surveyene gennemførte to sprogcenterledere og seks sprogcenterundervisere pilottest af surveyene.

Surveyen målrettet sprogcenterledere blev gennemført i perioden fra d. 20. januar – 3. februar 2020, hvor sprogcenterlederne fik en personlig surveykode. Surveyen blev udsendt d. 20. januar, mens nye rekrutteringsmails blev sendt til kontaktpersoner løbende, hvis kontaktpersonen ikke længere var i organisationen eller ikke var tilgængelig (som indikeret af autosvar eller andre mails). En påmindelsesmail blev udsendt d. 28. januar. Det samlede antal besvarelser er 45. Samlet udgør nettopopulation 56 sprogcentre og svarprocenten er således 80 pct.

For sprogcenterunderviserne, hvor Rambøll ikke havde en liste eller et præcist antal for populationen, blev undervisere rekrutteret via ledere. Sprogcenterlederne fik en unik kode og vejledende mailtekst til underviserne, som skulle videresendes til centrenes undervisere. Respondentantallet for hvert center blev opgjort ca. 10 dage efter de første udsendelser, og sendt til hver leder i en rykkermail, som var unik for hvert center.

Surveyen målrettet sprogcenterunderviserne blev udsendt d. 20. januar. Påmindelsesmail vedrørende antal underviserbesvarelser blev sendt til sprogcenterlederne d. 29. januar. Det samlede antal gennemførte besvarelser omfatter 557 respondenter fra 47 sprogcentre. 103 undervisere har besvaret surveyen delvist og disse besvarelser er udeladt af evalueringen. Temaerne for henholdsvis sprogcenterledere og -undervisere er beskrevet nedenfor.

**Tabel A3**

<b>Temaer i surveyen målrettet sprogcenterledere</b>
1) <b>Sprogcentrets danskuddannelsesstilbud</b> , herunder antal undervisere og andel forløb som foregår på en virksomhed
2) <b>Administration og finansiering</b> , herunder betydningen af reformelementer for administration af danskuddannelsesstilbud
3) <b>Samarbejde med kommune og virksomheder</b> , herunder hvilke områder sprogcentre samarbejder med kommuner og virksomheder samt vurderer dette samarbejde
4) <b>Tilrettelæggelse af danskundervisning</b> , herunder betydningen af reformelementer for tilrettelæggelse af danskuddannelsesstilbud
5) <b>Overordnet om udvikling på danskuddannelsesområdet</b>

Tabel A4

Temaer i surveyen målrettet sprogcenterundervisere	
1)	<b>Undervisningserfaring</b>
2)	<b>Evt. administrationsarbejde</b> , herunder vejledning af kursister vedrørende klippekort, depositum og deltagerbetaling
3)	<b>Tilrettelæggelse af danskundervisning</b> , herunder uddannelsesforløbet fleksibilitet
4)	<b>Danskuddannelsens indhold, undervisningsmetoder og læringsmål</b> , herunder betydning af reform elementer for integration på arbejdsmarkedet, undervisningsemner og undervisernes forståelse af egen undervisningsopgave
5)	<b>Evt. erfaring med virksomhedsforlagte forløb</b> , herunder forhold af betydning for gennemførelse af virksomhedsforlagte forløb og kursisters udbytte
6)	<b>Overordnet om udvikling på danskuddannelsesområdet</b>

### *Analyse af fritekstbesvarelser*

For alle tre surveys har respondenter haft mulighed for at uddybe deres besvarelser i form af fritekstbesvarelser løbende i surveyene og afslutningsvist.

I kodningen af fritekstbesvarelserne er besvarelserne screenet indledningsvist for at danne et overblik over, hvilke koder der er mest fremtrædende. Fritekstanalyserne for sprogcenterundervisere er i kraft af de mange besvarelser foretaget ved efterfølgende at foretage en søgning i Word på de oplistede ord, som er relateret til den overordnede kode. På den baggrund er de mest fremtrædende temaer og faktorer identificeret.

### **Registerdata**

Dette afsnit indeholder en detaljeret beskrivelse af de anvendte registerdata i evalueringen af danskuddannelsesreformen. Yderligere beskrives analysens population.

Analyserne baseret på registerdata er udarbejdet på baggrund af følgende datakilder:

- Data fra Udlændinge- og Integrationsministeriets danskundervisningsdatabase
- Data fra Udlændinge- og Integrationsministeriets database for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning
- Data fra Udlændinge- og Integrationsministeriet dansktakstdatabase
- Registerdata fra Danmarks Statistik

I det følgende gives en detaljeret beskrivelse af disse datakilder.

#### *Danskuddannelsesdatabase*

Udlændinge- og Integrationsministeriet har stillet data for danskundervisningsdatabase, databasen for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning og dansktakstdatabase til rådighed for Rambøll. I evaluering benyttes Danskuddannelsesdatabase som en samlet betegnelse for disse datasæt. De tre datasæt er beskrevet yderligere nedenfor.

#### *Danskundervisningsdatabase*

Danskundervisningsdatabase er baseret på indberetninger fra alle udbydere, som varetager danskundervisning på en danskuddannelse. Indberetningerne fra udbydere sker på kvartalsbasis. Indberetningerne omfatter alle kursister, som i den pågældende periode (kvartal) har en eller flere aktiviteter, såsom henvisning, undervisning eller prøveaflægning, på danskuddannelserne hos udbyderen.

De indberettede oplysninger består dels af et sæt stamoplysninger for hver kursist samt et sæt af forløbsoplysninger for hver kursist, som består af henvisninger, uddannelse, undervisning og prøver. Disse oplysninger beskrives i følgende tabel:

**Table A5: Data fra danskundervisningsdatabasen**

Oplysninger	Beskrivelse
Stamoplysninger	Oplysninger om kursistens stamdata omfatter faste baggrundsoplysninger på kursisten, dvs. køn, nationskode samt medbragt uddannelse fra hjemlandet.
Henvisninger	Oplysninger om kursistens henvisning omfatter kursistens henvisning for perioden samt en angivet henvisningsdato og kursistens bopælskommune.
Uddannelse	Oplysninger om kursistens uddannelse omfatter alle de uddannelsesforløb, hvor kursisten enten har modtaget undervisning i perioden, har afsluttet et forløb som planlagt (har bestået modultest) eller er ophørt i perioden. Det enkelte uddannelsesforløb identificeres ved danskuddannelse 1-3, modul 1-6 og forsøgsnummer for denne uddannelseskombination. Der registreret ligeledes start- og slutdato for uddannelsen.
Undervisning	Oplysninger om kursistens undervisning omfatter den undervisning, kursisten har modtaget i perioden på et givet uddannelsesforløb. Det angives hvor mange timer kursisten har modtaget undervisning fordelt på en række kategorier for både undervisningsformen og undervisningens indhold. Ligeledes angives det, hvor mange timers fravær kursisten har haft på det givne uddannelsesforløb.
Prøver	Oplysninger om kursistens prøver omfatter oplysninger om tilmeldte og aflagte prøver hos udbyderen i perioden. Her oplyses datoen for prøvens aflæggelse, prøvens type, status for prøven, den evt. opnåede karakter samt andre oplysninger specifikt for den enkelte prøveaflæggelse.

Kilde: Notat for Vejledning til indberetning af aktivitetsdata til danskundervisningsdatabasen, Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2017.

Det modtagne data fra danskundervisningsdatabasen udgøres således af fem datasæt, som indeholder data på kursister, der har taget undervisning på mindst én af de tre danskuddannelser. Disse data fra danskundervisningsdatabasen anvendes til at beskrive aktiviteten på danskuddannelserne samt til at definere analysepopulationen for analyserne på kursistniveau.

#### *Arbejdsmarkedsrettet danskundervisning*

Data for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning er baseret på indberetninger for alle udbydere af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning, også kaldet intro-dansk, i årene 2014-2017. Indberetningerne fra udbyderne er månedlige. Indberetningerne omfatter alle kursister, der i den pågældende periode har igangværende aktivitet på intro-dansk.

De indberettede oplysninger for intro-dansk består dels af et sæt stamoplysninger for hver kursist samt et sæt af forløbsoplysninger for hver kursist, som består af henvisninger og undervisning. Disse oplysninger beskrives i følgende tabel:

**Table A6: Data for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning**

Oplysninger	Beskrivelse
Stamoplysninger	Oplysninger om kursistens stamdata omfatter faste baggrundsoplysninger på kursisten, dvs. køn og nationskode.
Henvisninger	Oplysninger om kursistens henvisning omfatter kursistens henvisning for perioden samt en angivet henvisningsdato og kursistens bopælskommune. Yderligere omfatter oplysningerne start. Og slutdato for undervisningen.
Undervisning	Oplysninger om kursistens undervisning omfatter antallet af undervisningstimer, kursisten har modtaget på det pågældende forløb i den pågældende periode.

Kilde: Notat for Introdansk – beskrivelse af fastlagte krav til indberetning af statistikoplysninger fra udbydere, Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2014.

Det modtagne data for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning udgøres deraf af tre datasæt, som indeholder data på kursister, der har modtaget undervisning på introduktionskurs. De data for arbejdsmarkedsrettet dansk anvendes udelukkende til at beskrive den deskriptive udvikling i aktiviteten på arbejdsmarkedsrettet dansk i årene 2014-2017.

#### *Data fra dansktakstdatabasen*

Udlændinge- og Integrationsministeriet har yderligere stillet data fra dansktakstdatabasen til rådighed for Rambøll. Dansktakstdatabasen indeholder udbydernes afregningspriser på de forskellige udbudte moduler på de tre danskuddannelser for årene 2008-2019.

#### *Registerbaseret data fra Danmarks Statistik*

Til analysen er der indhentet data fra en række registre administreret af Danmarks Statistik. Data herfra anvendes primært til at danne baggrundskarakteristika for kursisterne og deres eventuelle partnere. Data på baggrundsstatistik er trukket for alle individer bosat i Danmark, som er indvandret til Danmark i perioden 1997-2018. Yderligere anvendes data fra Danmarks Statistik til at beskrive den deskriptive udvikling i kursister, der modtager Forberedende voksenundervisning (FVU), samt udviklingen i de offentlige udgifter til danskuddannelse.

Følgende registre fra Danmarks Statistik indgår i datagrundlaget:

**Tabel A7: Oversigt over anvendte registre fra Danmarks Statistik**

<b>Register</b>	<b>Indhold</b>
Opholdsgrundlag for indvandrede (OPHGIN)	Oplysninger om populationens opholdsgrundlag
Opholdsgrundlag (OPHG)	Supplerende oplysninger om populationens opholdsgrundlag
Befolkningsregister (BEF)	Oplysninger om alder, køn, herkomst og familieforhold
Adresseregister (BEFADR)	Oplysninger om bopælskommune og -region
Kursister ved voksen- og efteruddannelse (VEUV)	Oplysninger om uddannelsesaktivitet på alternativ danskundervisning
Højeste fuldførte uddannelse (UDDF)	Oplysninger om gennemførte uddannelser samt medbragte uddannelser fra hjemlandet
Komprimeret elevregister (KOMP3)	Oplysninger om igangværende uddannelse
Institutionsregisteret (INST)	Oplysninger om institutioner
IDA persondata (IDAP)	Oplysninger om arbejdsmarkedstilknytning
Indkomst (IND)	Oplysninger om indkomst og socioøkonomisk status
Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase (DREAM)	Oplysninger om beskæftigelse og virksomhedsrettet indsats
Sygesikring – kontakt (SSSK)	Oplysninger om kontakt til almen praktiserende læge og praktiserende speciallæge
Landspatientsregisteret – administrativ (LPR_ADM)	Oplysninger om hospitalskontakt
Landspatientsregisteret – diagnoser (LPR_DIAG)	Oplysninger om hospitalskontakt og diagnose
Landspatientsregisteret psykiatri – administrativ (PSYK_ADM)	Oplysninger om indlæggelse og ambulante behandling i psykiatrien
Landspatientsregisteret psykiatri – diagnoser (PSYK_DIAG)	Oplysninger om indlæggelse, ambulante behandling og diagnose i psykiatrien
Samlede offentlige udgifter til danskuddannelse (REGK53)	Opgjort på baggrund af de kommunale driftsregnskaber

### *Analysepopulation og opmærksomhedspunkter*

Analyserne på kursistniveau er baseret på en population dannet på baggrund af data fra danskundervisningsdatabasen. I analyserne skelnes der mellem antallet af kursister, der går på en danskuddannelse, og antallet af danskuddannelsesforløb. Det betyder, at hvis en kursist går på flere moduler eller flere danskuddannelser i samme år, vil denne kursist have flere forløb, men kun indgå som én kursist i det pågældende år. Summen af danskuddannelsesforløb vil derved være større end det samlede antal af kursister.

Kursisterne bliver henvist til danskuddannelserne efter en række forskellige henvisningskategorier. I en række tilfælde er der ikke angivet en henvisningskategori. Der er ikke nogen forklaring på den manglende kategori, da alle kursister skal være henvist til danskuddannelserne. For ikke at miste for meget information om disse kursister, kategoriseres de som *øvrige* kursister (Ø-kursister). Det er dog et opmærksomhedspunkt for analysen, da Ø-kursisterne ikke kan antages at have samme fællestræk som de resterende kursisttyper.

I analysen anvendes følgende betegnelse for kursisterne på baggrund af henvisning:

- I-kursister: Omfatter hovedsageligt flygtninge og familiesammenførte, der har haft opholdstilladelse i mindre end 5 år. Der skelnes mellem I-kursister, der modtager ydelse (I1) og I-kursister, der ikke modtager ydelse (I2).
- S-kursister: Omfatter kursister, der er omfattet af et introduktionsforløb, eller som er henvist efter danskuddannelsesloven. S-kursister er ofte udenlandske arbejdstagere og internationale studerende.
- A-kursister: Omfatter kursister, der er henvist efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats, herunder både kursister, der modtager kontanthjælp eller dagpenge, og kursister, der ikke modtager en ydelse.

Analyserne af frafald, gennemløbstid og tidsforbrug er baseret på beståede moduler. Hvorvidt et modul er bestået, er kodet ud fra to variable i uddannelsesdatasættet: 'UModTestDato' og 'UOphørsaarsag'. For prøvemodulerne (modul 6 på danskuddannelse 1 og 2 samt modul 5 og 6 på danskuddannelse 3)<sup>36</sup> er uddannelsesdatasættet imidlertid forbundet med væsentlige indberetningsfejl, når det kommer til gennemførelse af moduler, særligt i perioden før 2015.

Da disse indberetningsfejl kan have betydning for evalueringens analyser, viser vi i figur B26, B27 og B28 i appendiks II effektanalyserne for henholdsvis frafald, gennemløbstid og tidsforbrug, når vi ser bort fra samtlige forløb på et prøvemodul. Disse alternative effektanalyser adskiller sig ikke signifikant fra resultaterne i evalueringsrapporten med hensyn til gennemløbstid og tidsforbrug. Reduktionen i frafald i perioden 2008-2011 er imidlertid mindre, når vi ser bort fra forløb på prøvemodulerne. Dette resultat indikerer, at vi i evalueringsrapporten overvurderer reduktionen i frafald i perioden 2008-2011 på grund af indberetningsfejl. Overordnet set er effektanalyserne uden prøvemoduler dog i høj grad overensstemmende med effektanalyserne i evalueringsrapporten, hvilket viser, at de fundne effekter ikke er drevet af systematiske indberetningsfejl i uddannelsesdatasættet med hensyn til, hvorvidt prøvemodulerne er bestået.

### *Beskrivelse af anvendte resultatmål*

Til effektanalysen anvendes følgende resultatmål:

- Afregningspriser
- Fraværsprocent på modulniveau
- Frafald på modulniveau
- Gennemløbstid på modulniveau

<sup>36</sup> Modul 6 på danskuddannelse 1 og 2 samt modul 5 på danskuddannelse 3 afsluttes med danskprøve. Modul 6 på danskuddannelse 3 udgør Stuedieprøven.

- Tidsforbrug på modulniveau
- Karakterer til afsluttende danskprøver

Disse beskrives nærmere i det følgende.

#### *Afregningspriser*

Afregningspriser er modultakster opgjort i nettopriser, hvor der er taget højde for inflationen.

#### *Fraværprocent på modulniveau*

Sprogcentrene registrerer løbende fravær på danskuddannelserne. Fraværprocenten beregnes for hvert modul, kursisten har modtaget undervisning, og udregnes som den årlige andel af fraværstimer ud af det årlige samlede antal skemalagte lærerstøttede undervisningslektioner per modul.

#### *Frafald på modulniveau*

En kursist kodes som frafaldet på et modul, hvis vedkommende hverken har en angivet dato for bestået modultest eller afslutningskoden "Danskuddannelse afsluttes med prøve" på et prøvemodul.

#### *Gennemløbstid på modulniveau*

Antallet af tilbudte lektioner på de enkelte moduler beregnes som det samlede antal skemalagte lærerstøttede undervisningslektioner for den enkelte kursist på den enkelte modul.

#### *Tidsforbrug på modulniveau*

Hastighed for kursistens gennemførelse af de enkelte moduler opgøres i dage. Der tælles antal dage fra kursistens angivne startdato til kursistens angivne slutdato på et modul.

#### *Karakter til afsluttende danskprøve*

Kursistens karakter beregnes som et samlet karaktergennemsnit på baggrund af de afsluttede prøver for den enkelte danskuddannelse, hvor mundtlige karakterer tæller dobbelt.

#### *Anvendte kontrolvariable*

Populationen af kursister på danskuddannelserne er sammensat af individer, der ikke nødvendigvis ligner hinanden på hverken undervisningsbehov eller baggrundsforhold. Forskelle i forudsætnin-  
gerne kan have en stor betydning for den enkelte kursists faglige niveau. Derfor er det vigtigt, at der i analyserne kontrolleres for disse forskelle.

I effektanalyserne korrigeres der derfor for en række relevante forhold vedrørende kursisten og kursistens eventuelle partner. Tabel A8 nedenfor viser den samlede liste over de variable, som indgår som kontrol i effektanalyserne.<sup>37</sup>

**Tabel A8: Oversigt over anvendte kontrolvariable i regressionsanalyserne**

<b>Kursister</b>	<b>Beskrivelse</b>	<b>Variabel</b>
Danskuddannelse	Danskuddannelse	1 = danskuddannelse 1 2 = danskuddannelse 2 3 = danskuddannelse 3
Modul	Modul på danskuddannelsen	1 = modul 1 2 = modul 2 3 = modul 3 4 = modul 4 5 = modul 5 6 = modul 6

<sup>37</sup> Det kan variere mellem resultatmålene, hvilke kontrolvariable, der er anvendt i effektanalyserne. Se nærmere beskrivelse i selve rapporten.

Kursister	Beskrivelse	Variabel
Henvisningskategori	Kursistens henvisningskategori på uddannelsen	1 = I1-kursist 2 = I2-kursist 3 = S-kursist 4 = A-kursist 5 = Ø-kursist
Køn	Dummyvariabel for køn	1 = mand 0 = kvinde (ref.)
Alder	Alderskategori	1 = under 20 år 2 = 20-29 år 3 = 30-39 år 4 = 40-49 år 5 = 50-59 år 6 = 60-69 år 7 = 70-79 år 8 = 80-99 år
Antal børn	Antal børn i familien	Antal børn
Verdensdel	Oprindelsesland opdelt på verdensdel	1 = Danmark 2 = EU-28 3 = Europa udenfor EU-28 4 = Afrika 5 = Nordamerika 6 = Syd- og Mellemamerika 7 = Asien 8 = Oceanien 9 = Statsløse 10 = Uoplyst
Medbragt uddannelse	Medbragt uddannelse frem hjemland eller andet land end Danmark	1 = Grundskole 2 = Gymnasie 3 = Erhvervsskole 4 = Kort videregående 5 = Mellemlang videregående 6 = Lang videregående 7 = Ph.d.
Beskæftigelsesgrad	Beskæftigelsesgrad for året for undervisnings	Andel
Kontakt med psykolog	Antal kontakter med psykolog	Antal kontakter
Kontakt med almenlæge	Antal kontakter med almenlæger	Antal kontakter
Kontakt med speciallæge	Antal kontakter med speciallæger det forudgående år	Antal kontakter
Psykiatrisk diagnose	Dummyvariabel for om kursisten har en diagnosticeret psykisk lidelse og adfærdsmæssige forstyrrelser	1 = diagnose 0 = ingen diagnose
Partners uddannelse	En eventuel partners uddannelsesniveau	1 = Grundskole 2 = Gymnasie 3 = Erhvervsskole 4 = Kort videregående 5 = Mellemlang videregående 6 = Lang videregående 7 = Ph.d.
Familietype	Typen af familie kursisten lever i	1 = Ægtepar 2 = Registreret partnerskab 3 = Samlever par 4 = Samboende par 5 = Enlig 6 = Ægtepar forskellige køn 7 = Ægtepar samme køn 8 = Enlig 9 = Ikke hjemmeboende børn

Kursister	Beskrivelse	Variabel
År i Danmark	Antal år i Danmark frem til uddannelsesaktivitet	Antal
Udbyder	Uddannelsesinstitutionen hvor kursisten tager danskuddannelse med en dummyvariabel for hvor uddannelsesinstitution	1 = kursistens uddannelsesinstitution 0 = ikke kursistens uddannelsesinstitution
Antal lektioner	Antal lektioner modtaget på danskuddannelse	Antal
Antal fraværstimer	Antal fraværstimer på danskuddannelse	Antal
Selvstuderende	Dummyvariabel for om kursisten er selvstuderende	1 = selvstuderende 0 = ikke-selvstuderende
Praktik	Dummyvariabel for om kursisten har været i praktik i uddannelsesperioden	1 = har været i praktik 0 = har ikke været i praktik
Løntilskud	Dummyvariabel for om kursisten har været i løntilskud i uddannelsesperioden	1 = har været i løntilskud 0 = har ikke været i løntilskud
Barselsdagpenge	Dummyvariabel for om kursisten har været i på barselsdagpenge i uddannelsesperioden	1 = har været på barselsdagpenge 0 = har ikke været på barselsdagpeng

### Det kvalitative datagrundlag og metoder

Dette afsnit beskriver det kvalitative datagrundlag for analyserne samt de metoder, vi har anvendt med henblik på at indsamle de kvalitative data. Vi har gennemført casebesøg på 10 sprogcentre i 10 kommuner og foretaget telefoninterviews med virksomheder, som sprogcentrene samarbejder med vedrørende danskuddannelse, samt kommunale aktører (hovedsageligt de kommunalt ansvarlige for danskuddannelsesområdet) i de respektive kommuner (oplistet nedenfor). Formålet med interviewene har primært været at indsamle dybdegående viden fra de udvalgte kommuner og de dertilhørende sprogcentre. Det samlede kvalitative datagrundlag fremgår af figuren nedenfor.

**Tabel A9: Dataindsamlingsmetode og antal**

Indsamlingsmetode	Antal interviewpersoner
Individuelle interviews eller gruppeinterviews med sprogcenterledelse <sup>38</sup>	15
Individuelle interviews med undervisere/vejledere	10
Individuelle interviews eller gruppeinterview med kursister	24
Individuelle interviews eller gruppeinterview med potentielle kursister	5
Observation (antal lektioner á 45 min.)	20
Telefoninterviews med virksomhedsrepræsentanter	13
Telefoninterviews med kommunale aktører	10

I det følgende beskrives, hvordan vi har udvalgt de 10 kommuner, der har været evalueringens kvalitative genstandsfelt.

#### *Systematisk caseudvælgelse*

For den kvalitative dataindsamling har Rambøll gennemført en systematisk caseudvælgelse for at sikre de mest generaliserbare resultater for den kvalitative analyse. Formålet med den systematiske caseudvælgelse er at sikre variation variation og dermed skærpe undersøgelsens generaliserbarhed (ekstern validitet), ligesom vi på baggrund af caseudvælgelsen sikrer variation på kontekstuelle faktorer, der kan forventes at have betydning for implementering af danskuddannelsesreformens tiltag.

<sup>38</sup> Foruden interviews med sprogcenterledelse har vi gennemført ét interview med en viceforstander fra VUC vedrørende FVU-dansk, da sprogcentret i en af casekommune ikke har FVU-dansk som tilbud.



Konkret udarbejdede vi en bruttoliste over sprogskoler, som fra 2016 og frem til december 2019 har haft driftsaftaler vedrørende danskuddannelse. Det betød, at enkelte aktuelle sprogcentre *ikke* indgik i bruttolisten, fordi de ikke opererede i den pågældende kommune før reformen. Baggrunden for denne prioritering er, at vi ønsker at afdække danskuddannelsesreformen og effekten af denne – herunder forskelle i sprogcentrenes implementering af reformen. Danskuddannelsesreformen 2017 trådte i kraft d. 1. juli 2017 og ved at udvælge sprogcentre med driftsaftaler i 2016 og december 2019 sikrer vi, at sprogcentrene har haft driftsaftaler vedrørende danskuddannelse i minimum et halvt år, inden reformen trådte i kraft.

Bruttolisten af sprogcentre er udarbejdet på sprogenterniveau baseret på geografi og kommune-type, som danner otte overordnede udvælgelsesgrupper:

- 1: Region Hovedstaden, hovedstadskommuner
- 2: Region Sjælland og Hovedstaden, provinskommuner
- 3: Region Sjælland og Hovedstaden, oplandskommuner
- 4: Region Sjælland og Hovedstaden, landkommuner
- 5: Region Midtjylland, Nordjylland og Syddanmark, storbykommuner
- 6: Region Midtjylland og Syddanmark, provinskommuner
- 7: Region Midtjylland, Nordjylland og Syddanmark, oplandskommuner
- 8: Region Midtjylland, Nordjylland og Syddanmark, landkommuner.

På baggrund af bruttolisten af sprogcentre er 10 sprogcentre og kommuner identificeret på baggrund af en kvalitativ vurdering af de øvrige parametre med henblik på at sikre variation i:

- Sprogcenterkarakteristika
  - o Ejerforhold: Selvejende, privat, kommunalt eller offentlig uddannelsesinstitution
  - o Gennemsnitlig modultakst
  - o Sprogcentret opererer på tværs af kommuner
- Kommunedata
  - o Indbyggertal
  - o Beskæftigelsesfrekvens
  - o Antal indvandrere
- Sprogcenterdata
  - o Antal I- og S-kursister tilknyttet sprogcentret
  - o Andel I- og S-kursister tilknyttet sprogcentret

De 10 sprogcentre og kommuner, der indgår som cases i den kvalitative dataindsamling er følgende:

- Vestegnens Sprog- og Kompetencecenter og Brøndby Kommune
- CLAVIS sprog & kompetence og Roskilde Kommune
- Sprogcenter Nordsjælland og Frederikssund Kommune
- Sprogcentret i Kalundborg og Kalundborg Kommune
- Lærdansk, Odense og Odense Kommune
- Lærdansk, Herning og Herning Kommune
- Sprogcentret Holstebro og Holstebro Kommune
- Sprogskolen Kolding og Kolding Kommune
- Sprogcentermidt og Odder Kommune
- A2B Sprog og Kompetence og Morsø Kommune.

#### *Udvælgelse af informanter*

Udvælgelse af informanter til deltagelse i interview er foregået i samarbejde med sprogcentrene, hvor sprogcenterleder er blevet kontakten med henblik på at planlægge casebesøgene. Konkret er følgende evalueringsaktiviteter planlagt sammen med sprogcentrene:

- Observation af begynderundervisning (1½ time)
- Interview med underviser fra den observerede begynderundervisning (1½ time)
- Interview med sprogcenterledelse (1½ time)
- Interview med to DU-kursister (1½ time)
- Interview med én-to potentielle kursister (ca. 30-60 min.)

Sprogcentrene har således planlagt casebesøg og identificeret virksomheder til interview. Det betyder, at sprogcentrene har foretaget udvælgelse af informationer i form af virksomheder, DU-kursister, potentielle kursister, observation af undervisning samt underviser.

Forud for casebesøgene er sprogcentrene blevet bedt om at fremsende læreplaner for begynderundervisningen, som vi har gennemført observationsstudie af, så vi forud for casebesøgene har kunnet orientere os i læreplanerne. Derudover er sprogcentrene blevet bedt om at fremsende kontaktinformationer på virksomheder, der har haft danskuddannelseskursister i praktikforløb eller som sprogcentrene samarbejder med, hvis virksomhederne giver samtykke hertil.<sup>39</sup> Med hensyn til kursisterne er sprogcentrene blevet bedt om at planlægge interview med DU3- eller DU2-kursister samt potentielle kursister (kursister, som modtager FVU-undervisning, men som potentielt set kunne være S-kursister under danskuddannelsesloven) med dansk- eller engelsksproglige kompetencer til at gennemføre interviewene uden tolk.

*Interviews med sprogcenterledelse:* Formålet med at interviewe ledelsen på sprogcentrene var at få indblik i de ledelsesmæssige, strategiske og organisatoriske perspektiver på, hvilken betydning danskuddannelsesreformen har for det enkelte sprogcenter. Interviewet var struktureret med afsæt i følgende overordnede temaer.

**Tabel A10**

<b>Temaer i interviewguide for sprogcenterledelse</b>
1) <b>Administration og finansiering</b> , herunder afregningspriser
2) <b>Ledelse og styring</b> , herunder styringsprincipper, indplacering af kursister, kvalitet og rentabilitet
3) <b>Tilrettelæggelse af danskuddannelse</b> , herunder samarbejde med kommunen og virksomheder, fleksibilitet og potentielle kursister
4) <b>FVU-dansk</b>
5) <b>Anbefalinger</b>

*Interviews med undervisere:* Formålet med at interviewe underviserne var at komme tættere på sprogcentrenes undervisningspraksis og få viden om, hvordan de forskellige reformelementer har betydning for og manifesterer sig i selve undervisningen. Interviews med undervisere var tilrettelagt således, at vi forud for interviewet havde observeret undervisningen, så samtalen kunne tage afsæt i et fælles tredje, og vi havde mulighed for at spørge ind til det, vi havde set. Underviserinterviewene blev derfor indledt med en dialog om den observerede undervisning. De øvrige temaer fremgår af følgende tabel.

**Tabel A11**

<b>Temaer i interviewguide for undervisere</b>
1) <b>Tilrettelæggelse af danskuddannelse</b> , herunder samarbejde, holdenes sammensætning, fleksibilitet, modultest og klippekort
2) <b>Indhold i danskuddannelsen</b> , herunder beskæftigelsesrettet indhold, mundtlighed, undervisningsdifferentiering og lærerrollen
3) <b>Administration og finansiering</b> , herunder administrative opgaver for lærerne
4) <b>Ledelse og styring</b> , herunder lærernes oplevelse af styringsprincipper og indplacering af kursister
5) <b>Anbefalinger</b>

<sup>39</sup> I enkelte casekommuner har kommunale aktører foretaget den opsøgende virksomhedskontakt.

*Interviews med kursister:* Formålet med at interviewe kursisterne var at få indblik i, hvordan sprogcentrenes brugere oplever, at de forskellige reformelementer udspiller sig i praksis såvel som deres motivation for, oplevelse med og udbytte af danskuddannelses tilbuddet. Interviewene med kursister foregik på dansk eller engelsk afhængigt af kursisternes ønske. Gennemførelse af interviewene var individuelt eller i gruppe på to til fire kursister. Der blev gennemført interviews med 24 kursister, hvoraf 18 var DU3-kursister, mens 6 var DU2-kursister. Interviewene rummede temaerne beskrevet nedenfor.

**Tabel A12**

**Temaer i interviewguide for kursister**

- 1) **Baggrund og motivation**
- 2) **Tilrettelæggelse af og indhold i danskuddannelsen**
- 3) **Udbytte af danskuddannelsen**
- 4) **Anbefalinger**

*Interviews med potentielle kursister:* Formålet med at interviewe potentielle kursister var at komme tættere på potentielle kursisters bevæggrunde for at fravælge danskuddannelse til fordel for et andet danskundervisningstilbud i form af fx FVU-dansk. Sprogcentre blev bedt om at identificere og planlægge interviews med potentielle kursister. Det var dog kun muligt for tre sprogcentre at identificere én eller to potentielle kursister og respondentgrundlaget af potentielle kursister er således fem informanter fra tre forskellige sprogcentre. Interviewene med potentielle kursister foregik på dansk eller engelsk afhængigt af kursisternes ønske og blev gennemført individuelt eller i grupper med to potentielle kursister. Interviewguiden omfattede nedenstående temaer.

**Tabel A13**

**Temaer i interviewguide for potentielle kursister**

- 1) **Baggrund og motivation**
- 2) **Udbytte af danskundervisning**
- 3) **Anbefalinger**

*Interviews med virksomhedsrepræsentanter:* Interviewene med virksomhedsrepræsentanter havde til formål at få indblik i virksomhedernes oplevelse af danskuddannelsesområdet, herunder samarbejdet med sprogcentre og kommuner. Et centralt tema i danskuddannelsesreformen var, at danskuddannelserne skulle være mere beskæftigelsesrettede og virksomhedsinterviewene havde derfor til formål at komme tættere på, hvad virksomhederne oplever som relevante beskæftigelsesrettede kompetencer for deres medarbejdere og hvordan danskuddannelses tilbuddet imødekommer virksomhedernes efterspørgsel. Interviewene er gennemført telefonisk og rummede temaerne beskrevet nedenfor.

**Tabel A14**

**Temaer i interviewguide for virksomhedsrepræsentanter**

- 1) **Baggrund**
- 2) **Samarbejde med sprogcenter og kommune**
- 3) **Indhold i danskuddannelserne**, herunder relevante beskæftigelsesrettede dansksproglige kompetencer og danskuddannelses tilbuddets fleksibilitet
- 4) **Anbefalinger**

*Interviews med kommunale aktører:* Formålet med at interviewe de kommunalt ansvarlige for danskuddannelsesområdet var at få indblik i kommunernes rolle i at tilrettelægge undervisningstilbuddet inden for danskuddannelsesområdet og deres strategiske overvejelser vedrørende valg af

udbyder, herunder deres erfaringer med udbudsprocesser samt betydning af reformtiltag for kommunernes omkostningsbevidsthed. Interviewene er gennemført telefonisk med undtagelse af ét interview, der er gennemført face-to-face på et jobcenter. Interviewene omfattede nedenstående temaer.

**Tabel A15**

<b>Temaer i interviewguide for kommunale aktører</b>
1) <b>Administration og finansiering</b> , herunder evt. erfaring med konkurrenceudsættelse af danskuddannelse samt betydning af reformtiltag for opgaveløsningen
2) <b>Ledelse og styring</b> , herunder samarbejde med sprogcentre og andre kommuner samt opfølgning og tilsyn med danskuddannelsesstilbuddet
3) <b>Tilrettelæggelse af danskuddannelse</b> , herunder evt. samarbejde med virksomheder
4) <b>Anbefalinger</b>

*Observation:* Formålet med observationsstudierne var at få praksisnær viden om begynderundervisningens pædagogiske rammer, holdsammensætning samt konkrete aktiviteter og indhold i undervisningen, herunder beskæftigelsesrettet indhold, vægtningen mellem mundtlige og skriftlige aktiviteter, træning til modultest mv. Derudover har formålet været at observere kursisternes deltagelse og få indblik i, hvordan lærerne kan tilrettelægge undervisningen med en holdsammensætning, der går på tværs af moduler og i flere tilfælde også danskuddannelser, herunder tilrettelæggelse og gennemførelse af differentieret undervisning.

Ydermere har observationerne kvalificeret vores praksisnære forståelse af undersøgelsens genstandsfelt forud for de interviews, som vi efterfølgende har gennemført med kursister, undervisere og sprogcenterledere. Observationerne har således fungeret som et fælles tredje, der har kvalificeret samtalen og skærpet vores fokus på at forstå de organisatoriske og institutionelle betingelser, som sprogcentre fungerer under. Observationsguiden omfattede nedenstående temaer.

**Tabel A16**

<b>Temaer i observationsguide</b>
1) Aktører
2) Beskrivelse af DU og modul
3) Målstyring af undervisningen (underviserens handlinger)
4) Lærerroller og aktiviteter
5) Mundtlighed
6) Tematisk indhold, herunder beskæftigelsesrettet fokus
7) Undervisningsdifferentiering
8) Kursisternes deltagelse og læring
9) Modultestforberedelse

### **Kvalitativ analysestrategi**

Analysen af de kvalitative data er styret af den hypotesedrevne analysestrategi, der har været gennemgående for evalueringen, kombineret med eksplorative elementer. Det har betydet, at der forud for selve analysen, er udpeget tematikker og undersøgelsesspørgsmål, som analysen har skullet afdække og som har været styrende for kodning og systematisering af de kvalitative data. De analytiske fund i evalueringen er således kategoriseret på baggrund af reformens tematikker samt foruddefinerede undersøgelsesspørgsmål, jf. tabel A1, der muliggør afdækning af hypoteser vedrørende reformtiltagenes tilsigtede og utilsigtede effekter og virkninger samt modifikatorer. Foruden disse tematikker muliggør de eksplorative elementer identifikation af supplerende viden om faktorer af betydning for implementering af reformtiltagene.

I forbindelse med gennemførelsen af interviews har vi anvendt en semistruktureret interviewguide. Operationaliseringen af spørgsmål i interviewguiden har været styret af de hypoteser, som er identificeret og valideret i den indledende analyse. Semistrukturerede interviews muliggør afdækning af respondenternes vurdering af foruddefinerede undersøgelsesspørgsmål baseret på de identificerede hypoteser. Samtidig muliggør interviewformen, at interviewpersonerne får mulighed for at supplere de identificerede hypoteser med vigtige nuancer og egne erfaringer i relation til danskuddannelsesområdet og evt. -reformen.

Det er hverken formålet med eller muligt på baggrund af det kvalitative datagrundlag at sikre repræsentativitet og generaliserbarhed. På baggrund af den systematiske caseudvælgelse har vi skærpet undersøgelsens generaliserbarhed, men respondenternes vurderinger, erfaringer og forståelser skal analyseres og fortolkes i den sociale kontekst, de indgår i. Interviewpersonernes holdninger og forståelse er således ikke nødvendigvis et udtryk for en generel holdning blandt sprogcenterledere -eller undervisere, kommunale aktører, kursister, potentielle kursister eller virksomhedsrepræsentanter.

I praksis er bearbejdning af interview- og observationsmateriale kategoriseret og kodet i et Excel-ark under tematikker med dertilhørende underspørgsmål på baggrund af de identificerede hypoteser, som er gennemgående på tværs af de forskellige respondentgrupper. Vi har på denne baggrund analyseret de kvalitative data inden for den enkelte respondentgruppe og på tværs af respondentgrupperne med det formål at afdække generelle opfattelser og variationer i opfattelser på tværs af respondenter.

Efter analytisk bearbejdning af datagrundlaget er analysepunkterne afrapporteret og konkrete citater udvalgt til eksemplificering af de forskellige 'analysekoder' og udsagnstyper. Inklusion af de udvalgte citater i rapporten supplerer analysen med autentiske eksempler på aktørernes oplevelser og vurderinger med deres egne ord.

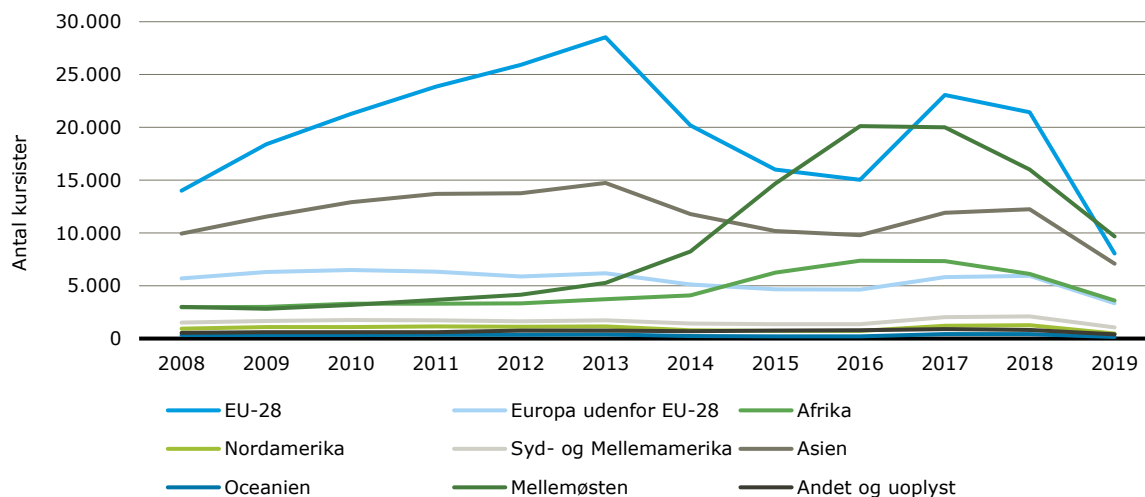
### **Kvaliteten af data**

Undersøgelsen hviler på et solidt og omfattende kvalitativt og kvantitativt datagrundlag. Det kvalitative datagrundlag indbefatter perspektiver og erfaringer fra forskellige individer i form af sprogcenterledere, sprogcenterundervisere, kursister, potentielle kursister, kommunale aktører samt virksomhedsrepræsentanter. Det kvantitative datagrundlag omfatter registerdata fra Danmarks Statistik og Danskuddannelsesbasen samt surveys målrettet sprogcenterledere, undervisere og kommunale aktører.

Det er hverken formålet med eller muligt på baggrund af det kvalitative datagrundlag at sikre repræsentativitet og generaliserbarhed. Interviewpersonernes holdninger og forståelse er således ikke nødvendigvis et udtryk for en generel holdning blandt den målgruppe, som respondentgrupperne repræsenterer. Den systematiske caseudvælgelse har imidlertid skærpet undersøgelsens generaliserbarhed. De analytiske fund i evalueringen skal tolkes og bruges i den kontekst, de er indsamlet i. I den forbindelse skal det påpeges, at sprogcentre har udvalgt informanter til interviews. Kravet om, at kursister skal have dansk- eller engelsksproglige kompetencer til at deltage i interviews uden tolk, betyder at kursistgrundlaget overvejende udgøres af DU3-kursister og ikke er repræsentativt. Den kvalitative analyse beskriver derfor ikke et heldækkende billede af, hvad der foregår på sprogcentre, men afspejler de oplevelser og erfaringer, som gør sig gældende på de udvalgte sprogcentrecases samt for kursisterne, der har indgået i interviews.

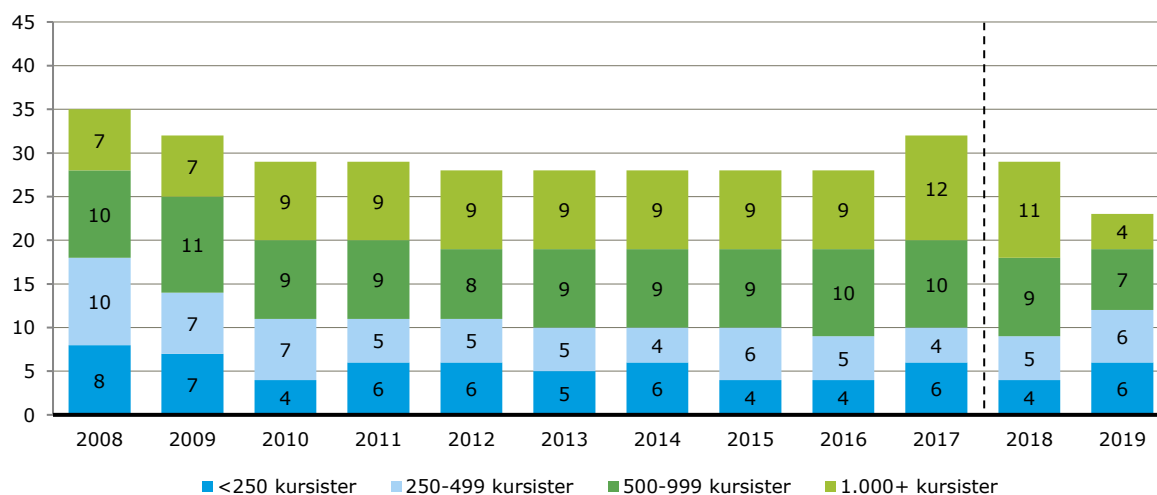
## APPENDIKS II: EKSTRA ANALYSER

Figur B1: Antallet af kursister på de ordinære danskuddannelser fordelt på oprindelsesregioner, 2008-2019



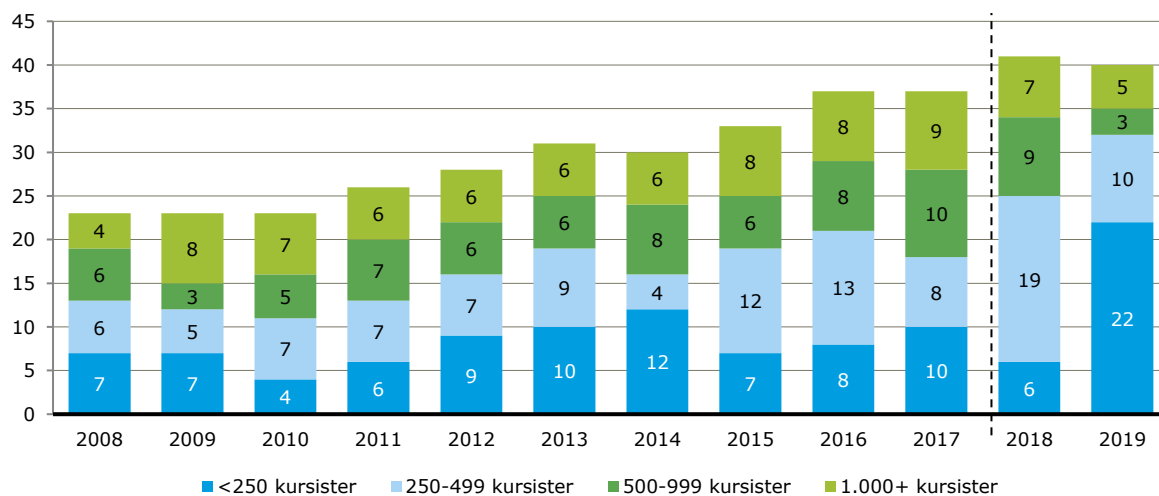
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Figur B2-1: Udvikling i antallet af offentlige sprogcentre fordelt efter sprogcenterstørrelse, 2008-2019



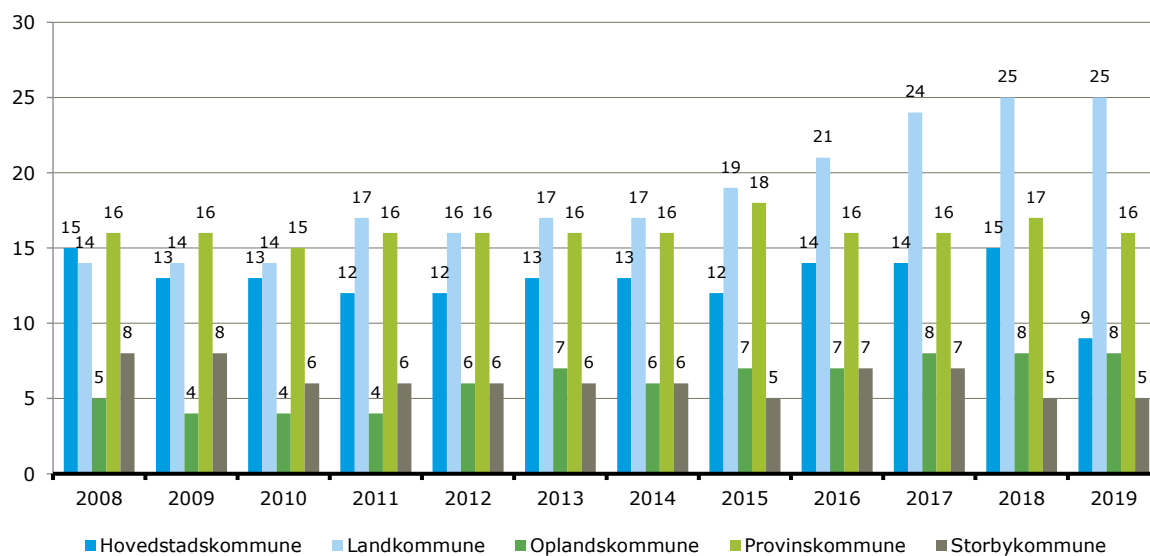
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Figur B2-2: Udvikling i antallet af private sprogcentre fordelt efter sprogcenterstørrelse, 2008-2019



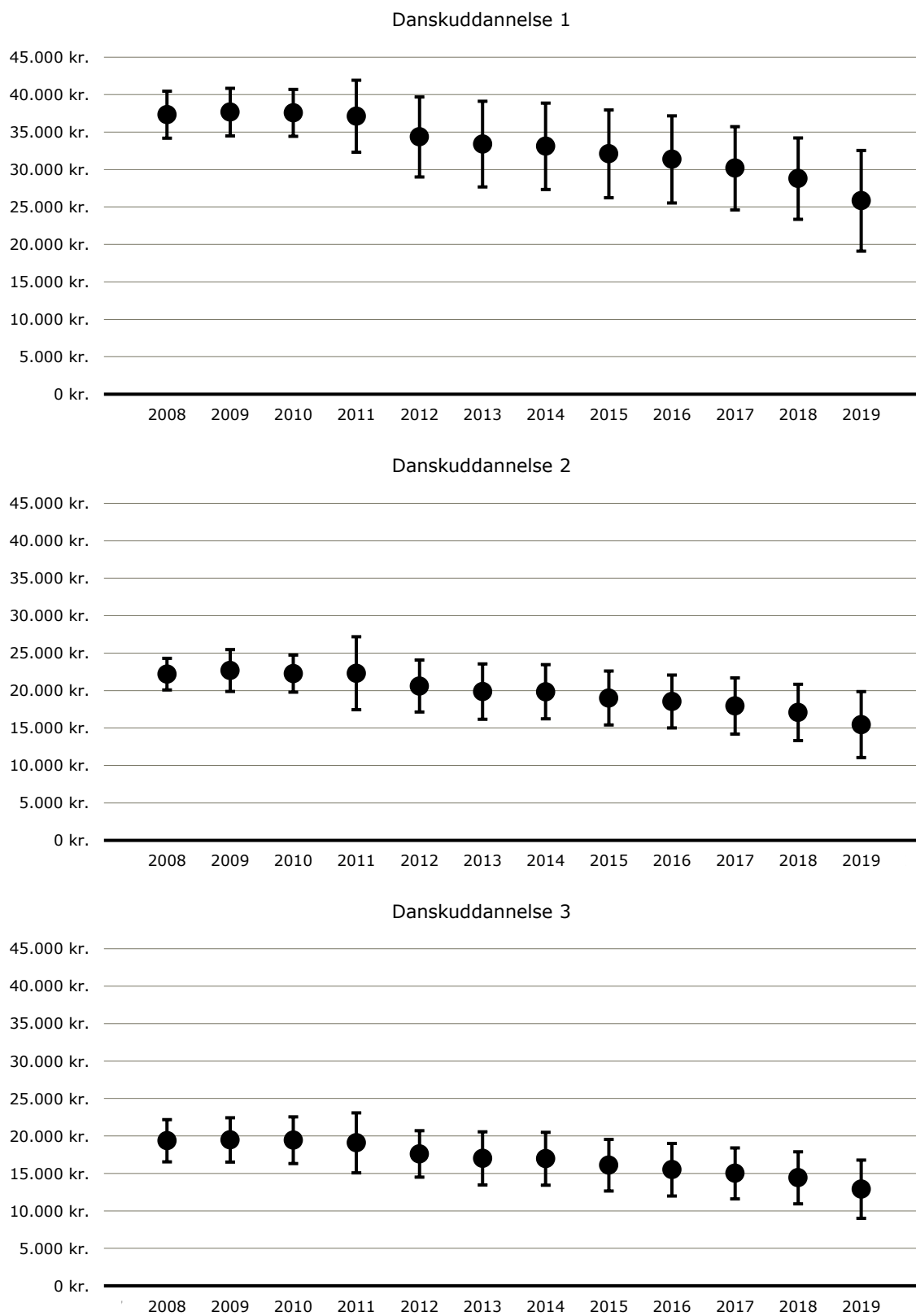
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Figur B3: Udvikling i antallet af sprogcentre fordelt efter kommunetyper, 2008-2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

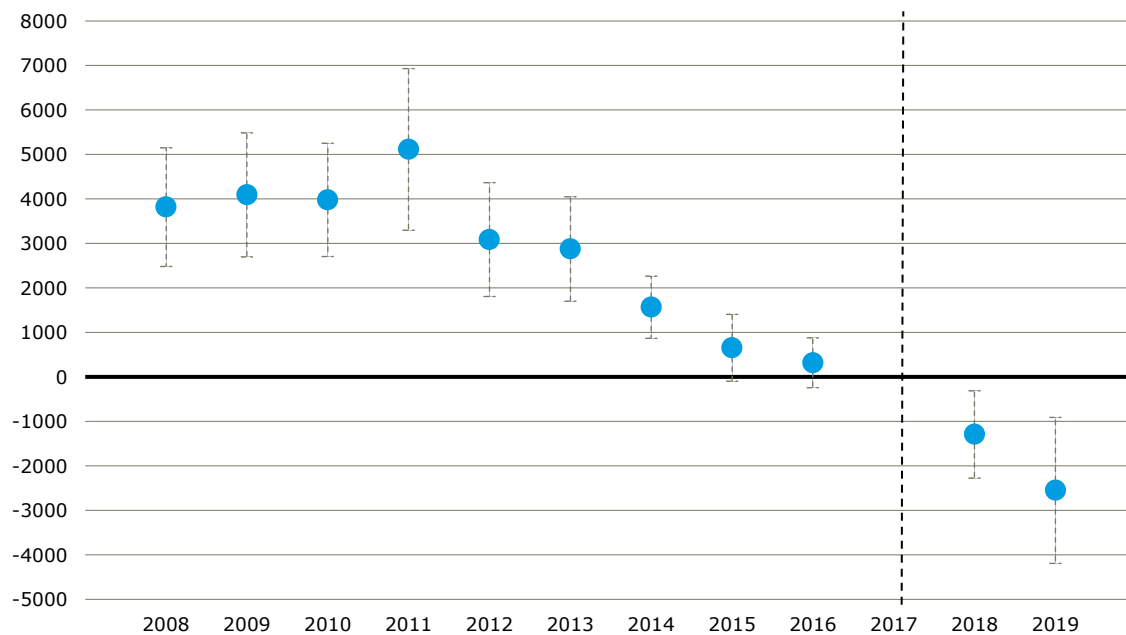
Figur B4: Standardafvigelse for gennemsnitlige modultakster på hver af de tre danskuddannelser, 2008 til 2019



Kilde: Danskuddannelsesdatabasen

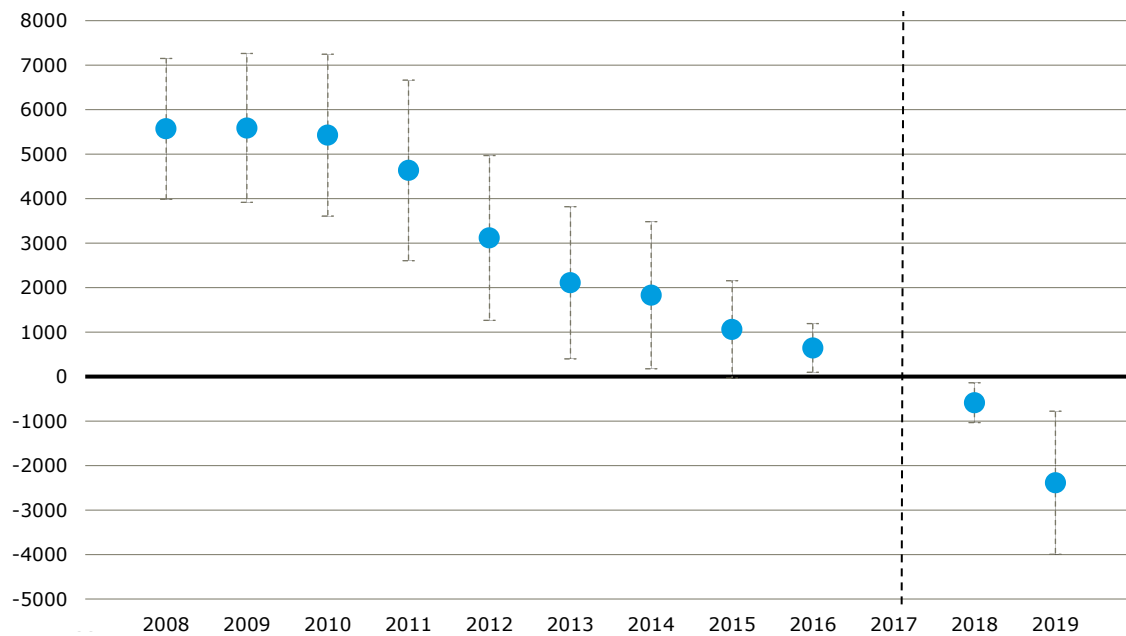


Figur B5-1: Effektanalyse af afregningspriser, offentlige udbydere



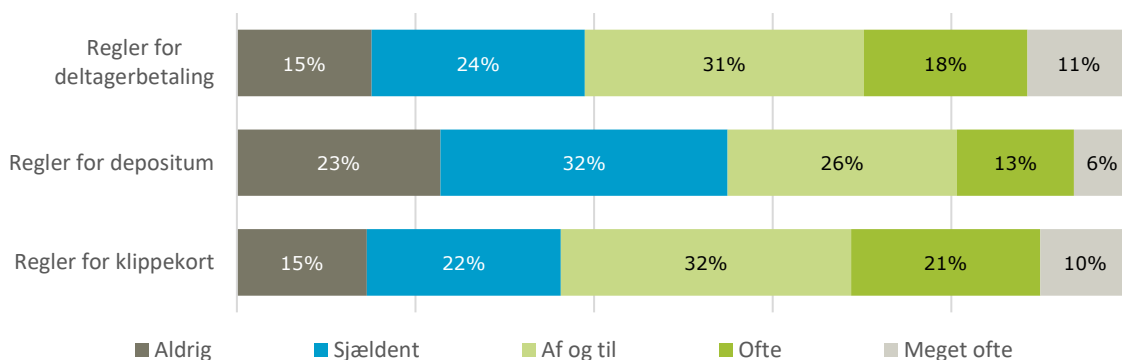
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Figur B5-2: Effektanalyse af afregningspriser, private udbydere



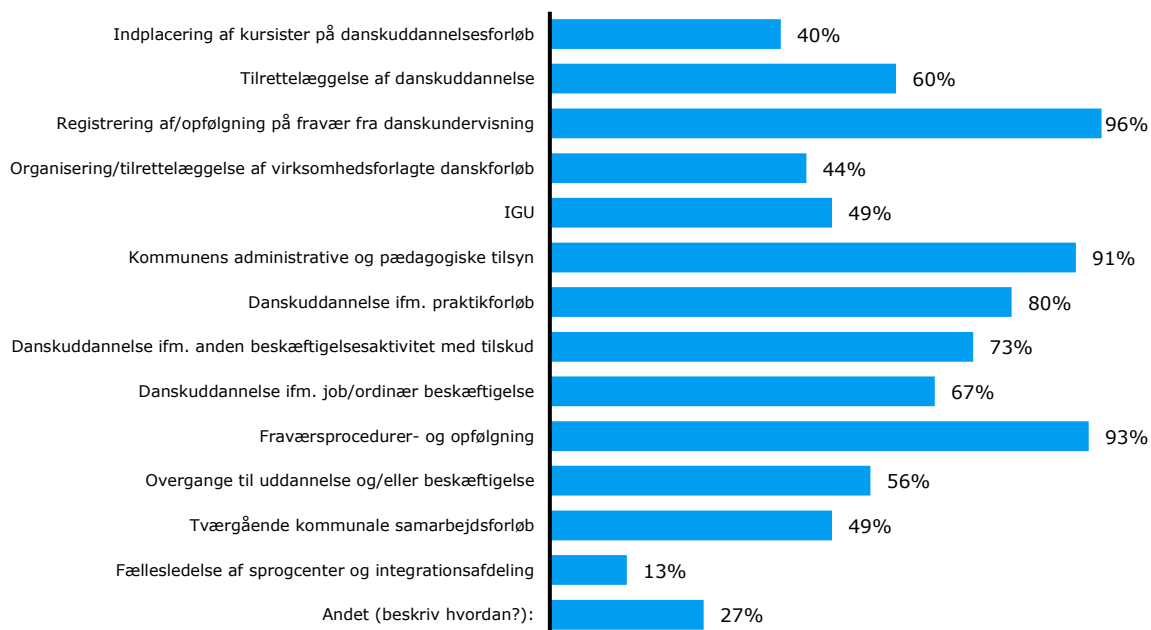
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

**Figur B6: Hvor ofte vil du sige, at du skal svare på spørgsmål/vejlede kursister om deltagerbetaling, depositum eller klippekort**



Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 557.

**Figur B7: Samarbejde mellem sprogcentre og kommuner**



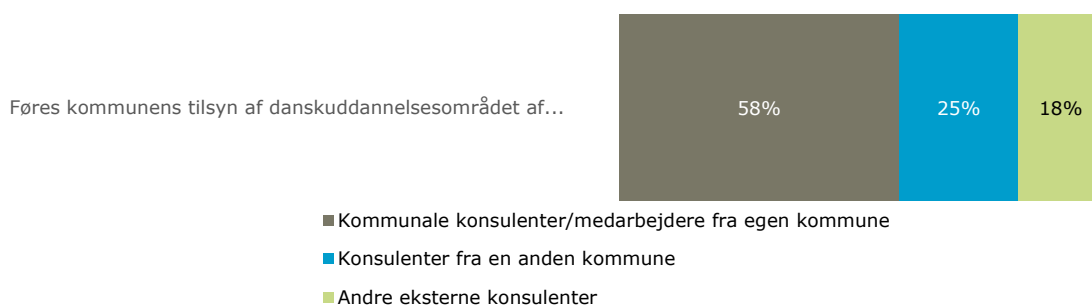
Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 45.

**Figur B8: Deltager kommunen i tværkommunale netværksmøder vedrørende danskuddannelse?**



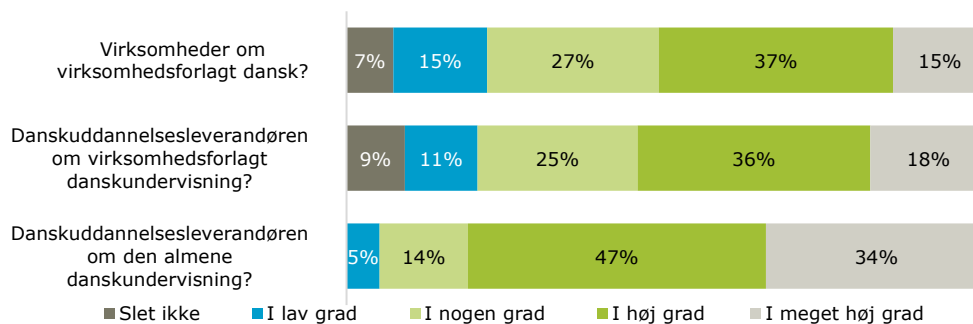
Kilde: Survey, kommunale aktører, N = 58, 2 "ved ikke"-svar er frasorteret.

**Figur B9: Føres kommunens tilsyn med danskuddannelsesområdet af...**



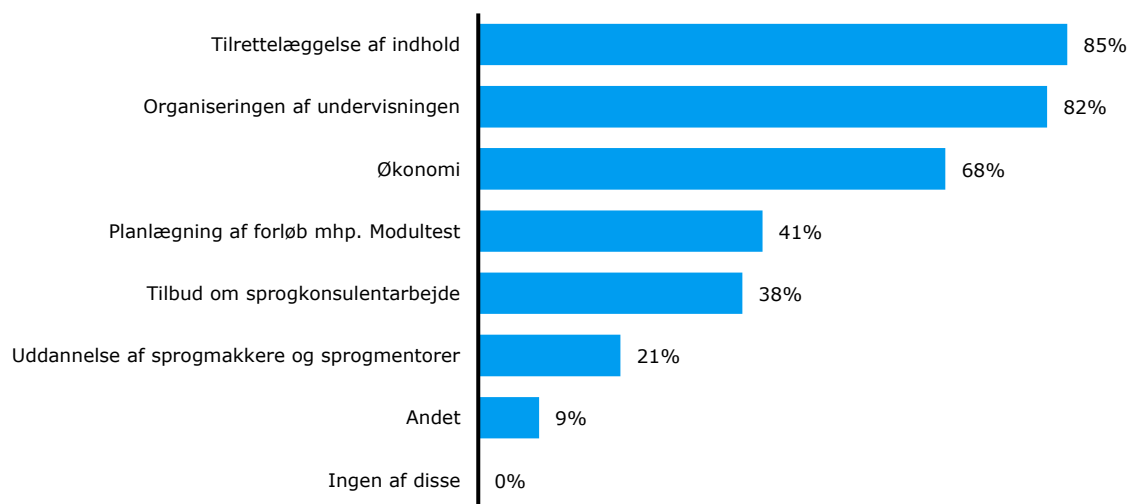
Kilde: Survey, kommunale aktører, N = 57, 3 "ved ikke"-svar er frasorteret.

**Figur B10: I hvilken grad fungerer kommunens samarbejde hensigtsmæssigt med...**



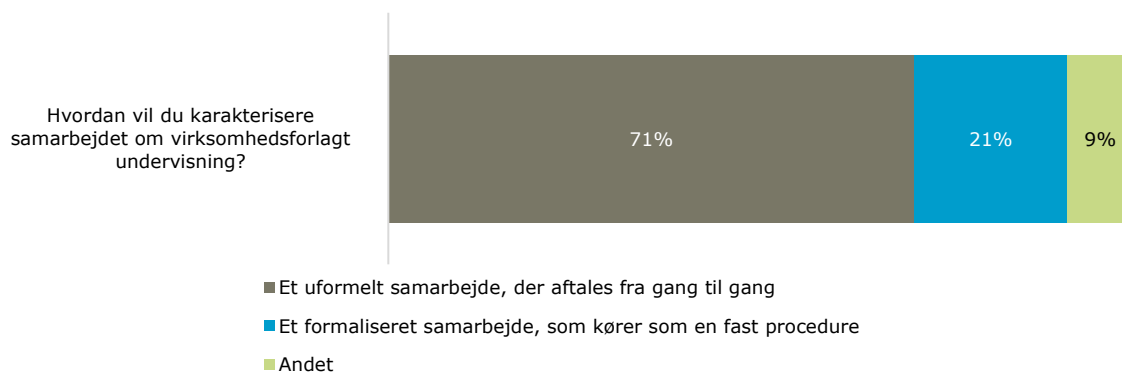
Kilde: Survey, kommunale aktører, N = 41 for "virksomheder om virksomhedsforlagt dansk?" (19 "ved ikke"-svar er frasorteret), N = 44 for "Danskuddannelsesleverandøren om virksomhedsforlagt danskundervisning?" (16 "ved ikke"-svar er frasorteret), N = 58 for "Danskuddannelsesleverandøren om den almene danskundervisning?" (2 "ved ikke"-svar er frasorteret).

**Figur B11: Hvad samarbejder I med virksomhederne om i forhold til virksomhedsforlagt undervisning?**



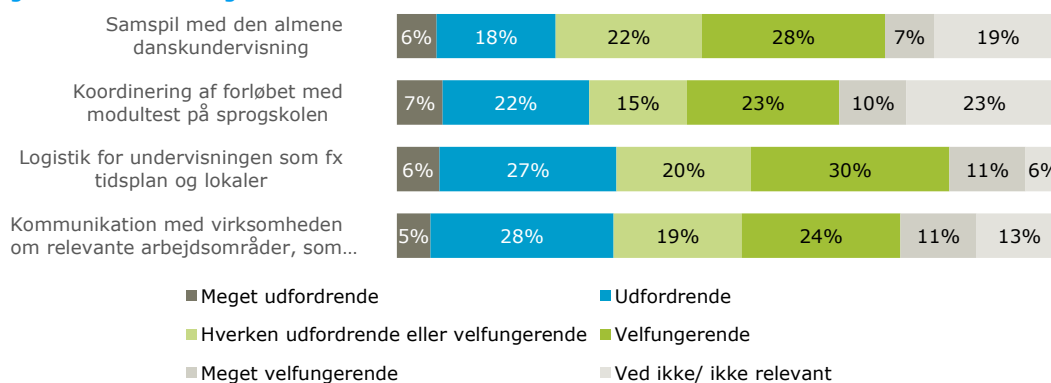
Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 34. 11 sprogcenterledere har angivet, at de ikke samarbejder med nogen virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning, og de er derfor ikke blevet stillet nærværende spørgsmål.

**Figur B12: Hvordan vil du karakterisere samarbejdet om virksomhedsforlagt undervisning?**



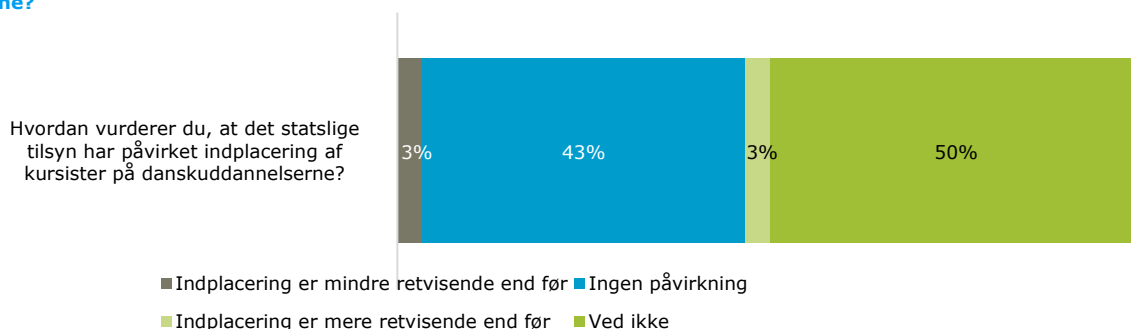
Kilde: Survey, sprogcenterledere, N = 34. 11 sprogcenterledere har angivet, at de ikke samarbejder med nogen virksomheder om virksomhedsforlagt danskundervisning, og de er derfor ikke blevet stillet nærværende spørgsmål.

**Figur B13: Hvordan vil du betegne følgende elementer i organiseringen og tilrettelæggelsen af virksomhedsforlagt danskundervisning?**



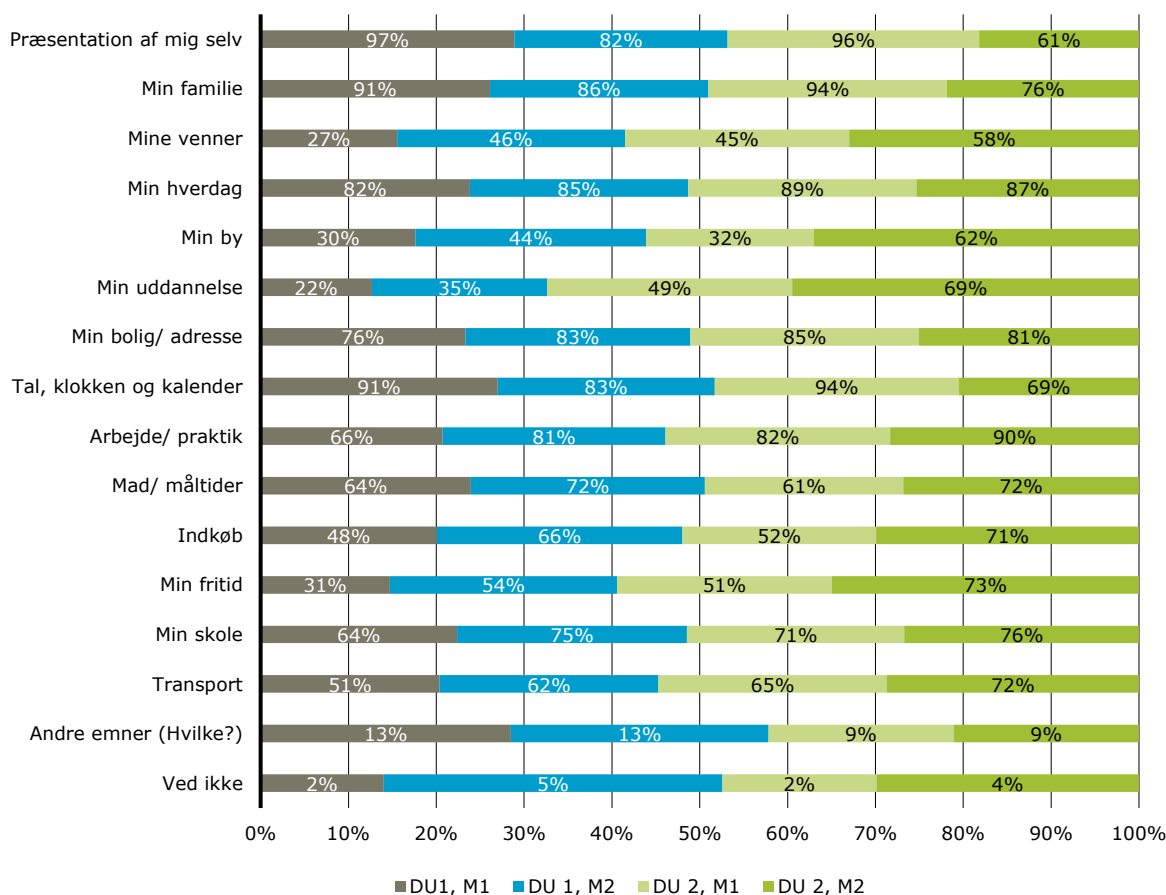
Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 218. Spørgsmålet er kun stillet undervisere, som har undervist i virksomhedsforlagt danskundervisning.

**Figur B14: Hvordan vurderer du, at det statslige tilsyn har påvirket indplacering af kursister på danskuddannelserne?**



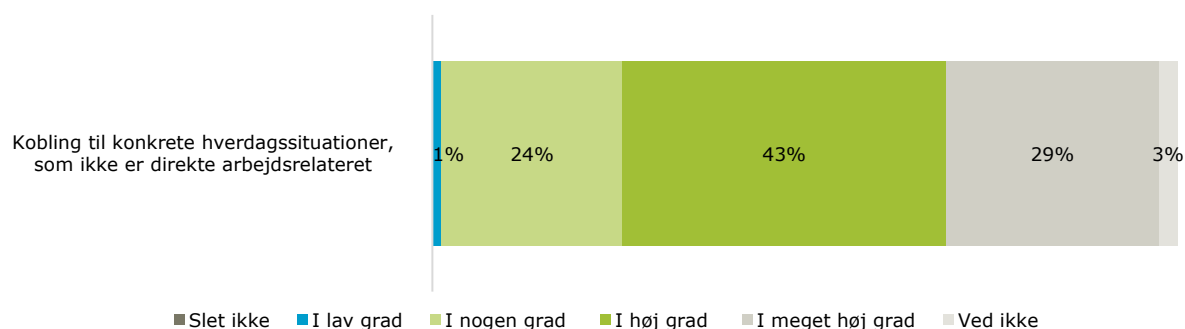
Kilde: Survey, kommunale aktører, N = 60.

Figur B15: Hvilke emner arbejder du med på...



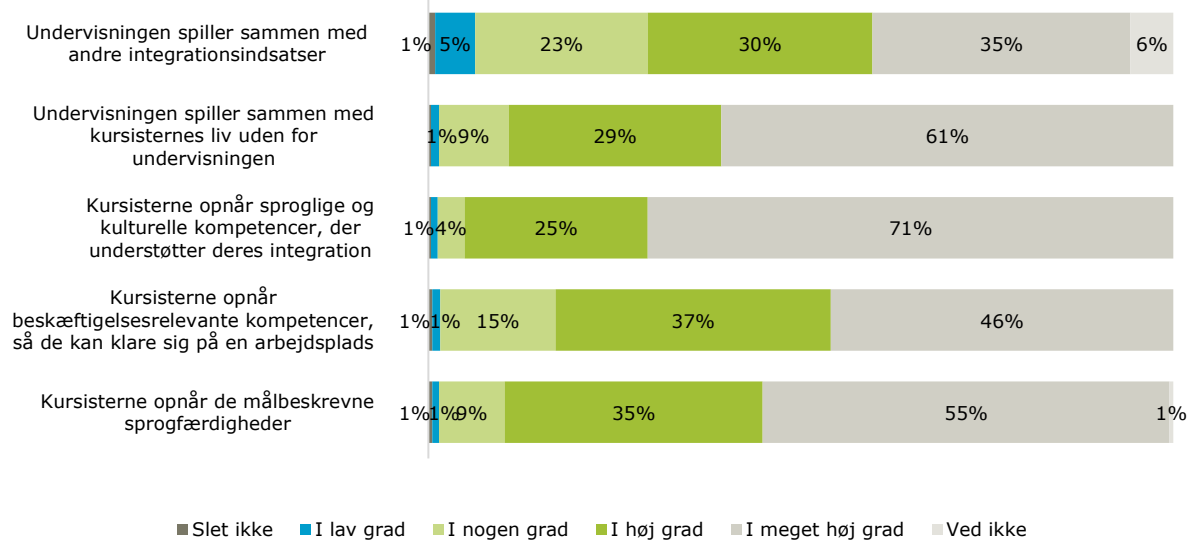
Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 222. Spørgsmålet er kun stillet undervisere, som har undervist på et eller flere begyndermoduler (DU1, M1; DU1, M2; DU2, M1; DU2, M2) og kun for dét eller de modul(er), som underviserne har undervist på.

Figur B16: I hvilken grad mener du, at følgende tilrettelæggelsesformer i undervisningen understøtter en målopfyldelse som beskrevet i fagbeskrivelsen



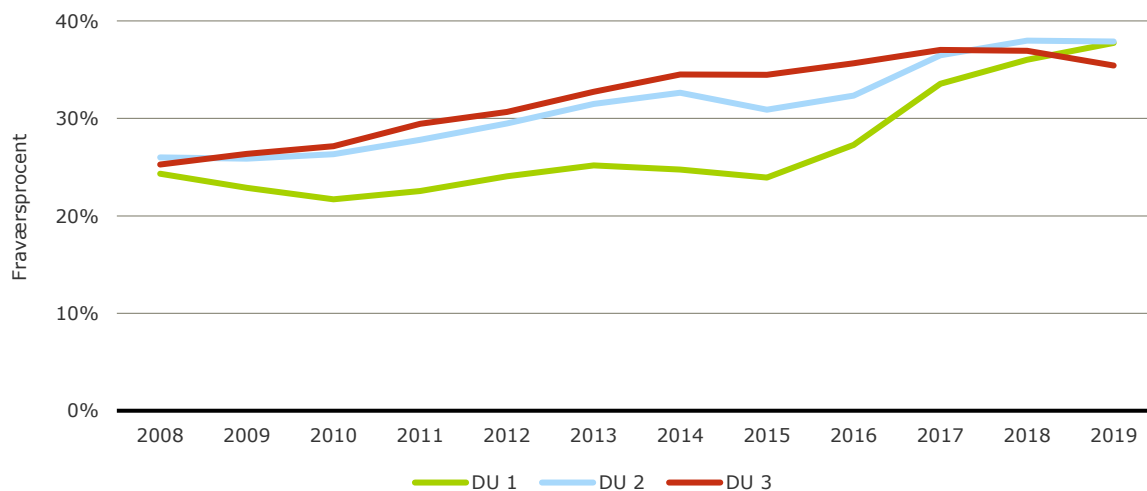
Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 557.

**Figur B17: I hvilken grad er følgende mål vigtige for dig som underviser?**



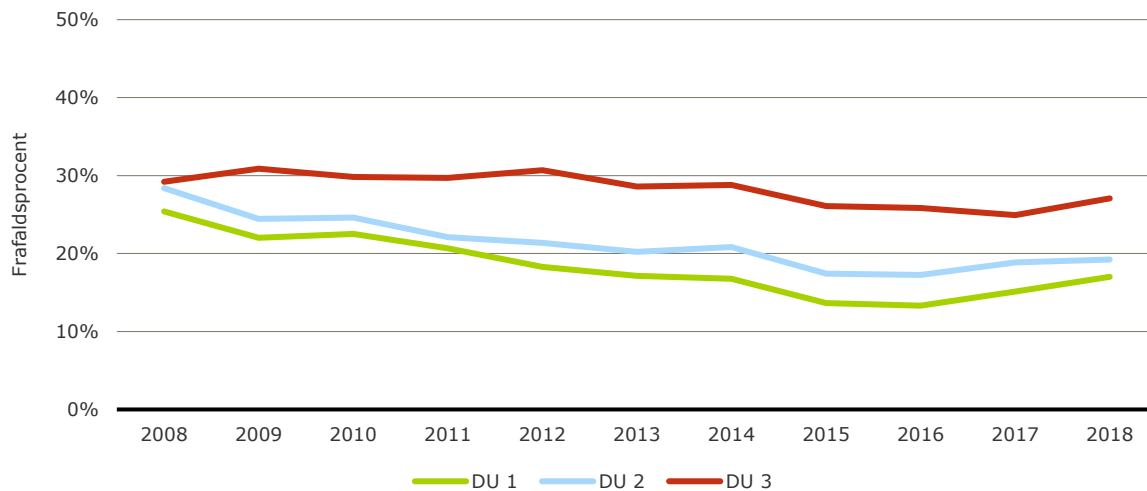
Kilde: Survey, sprogcenterundervisere, N = 557.

**Figur B18: Udviklingen i fraværsprocent fordelt på danskuddannelser, 2008-2019**



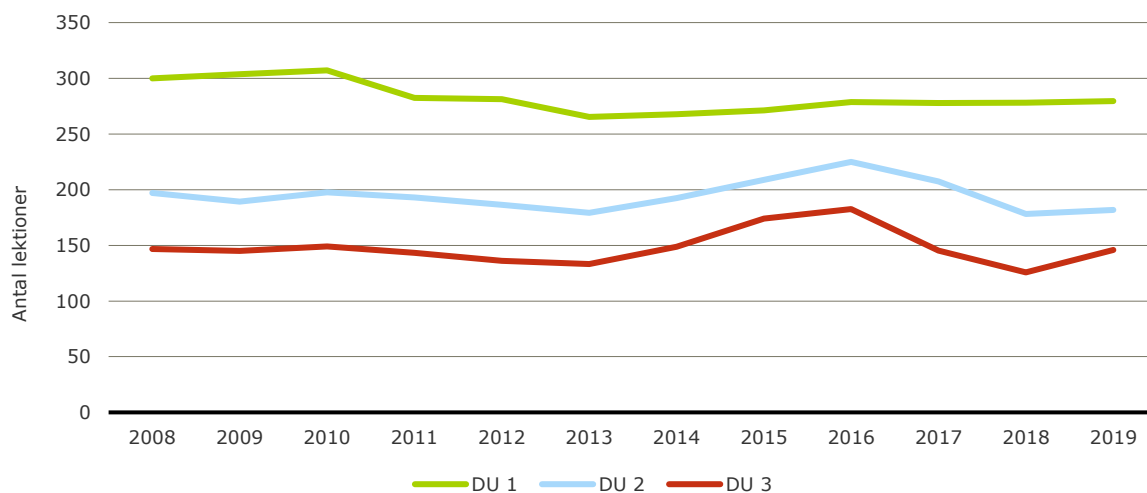
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

**Figur B19: Udviklingen i frafaldsprocent fordelt på danskuddannelser, 2008-2019**



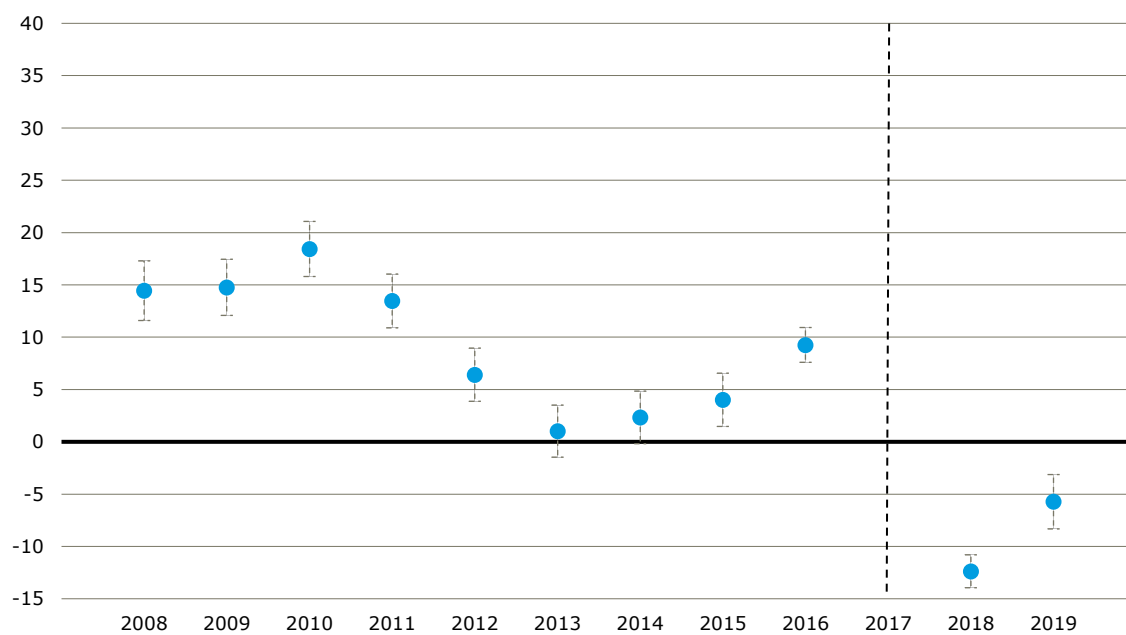
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

**Figur B20: Udviklingen i gennemløbstid fordelt på danskuddannelser, 2008-2019**



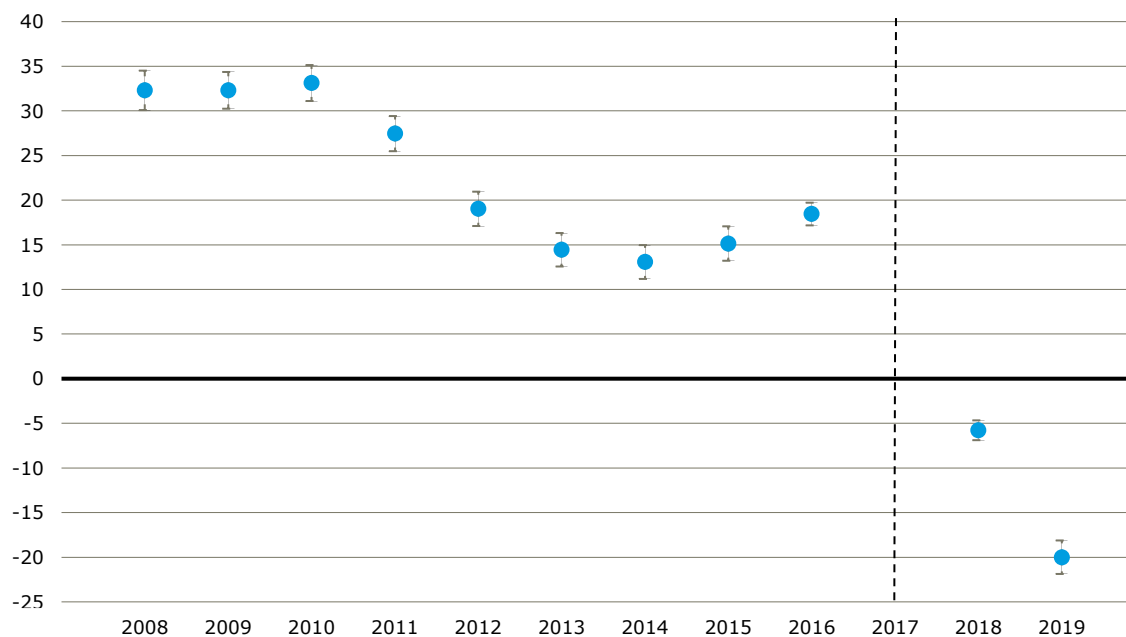
Kilde: Danskuddannelsesdatabasen.

Figur B21: Effektanalyse af gennemløbstid uden kontrol for fravær



Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

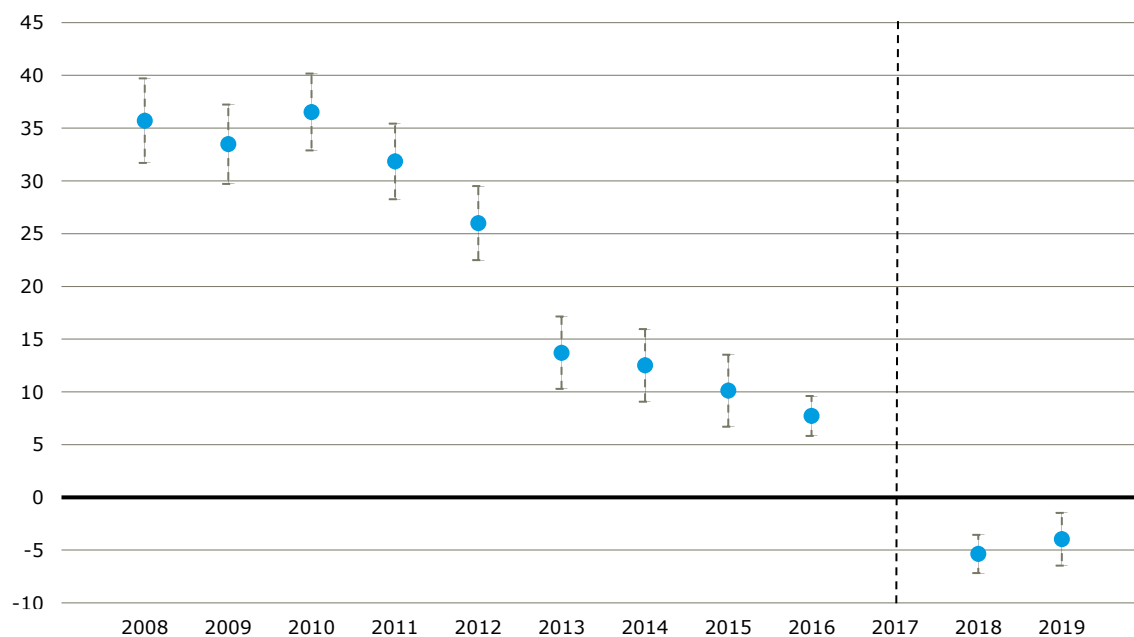
Figur B22-1: Effektanalyse af gennemløbstid, private udbydere



Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

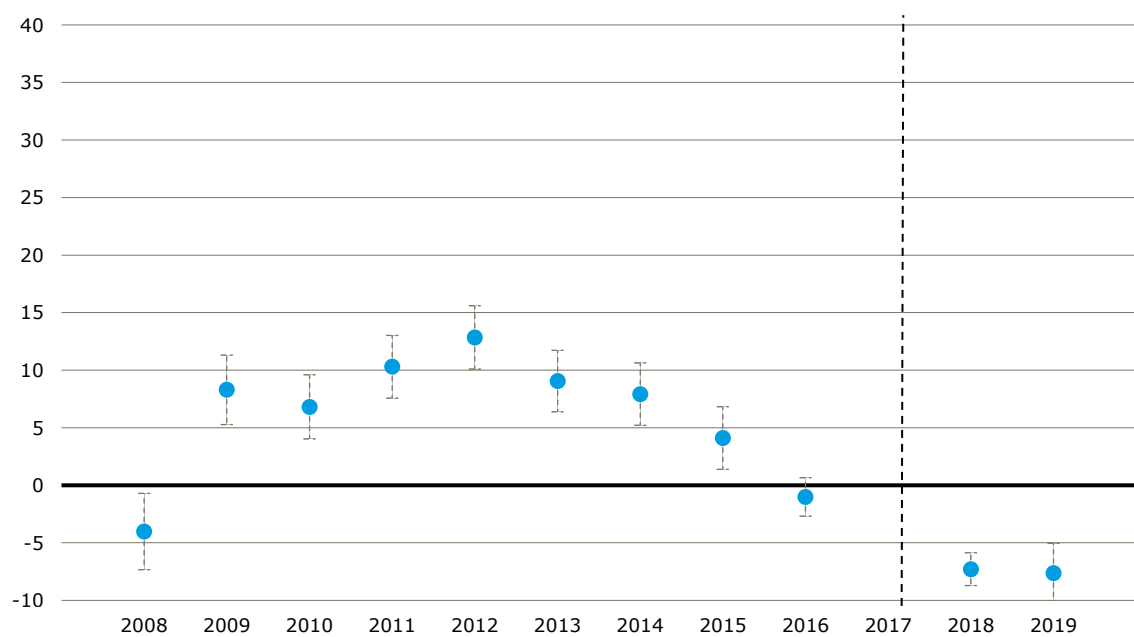


**Figur B22-2: Effektanalyse af gennemløbstid, offentlige udbydere**



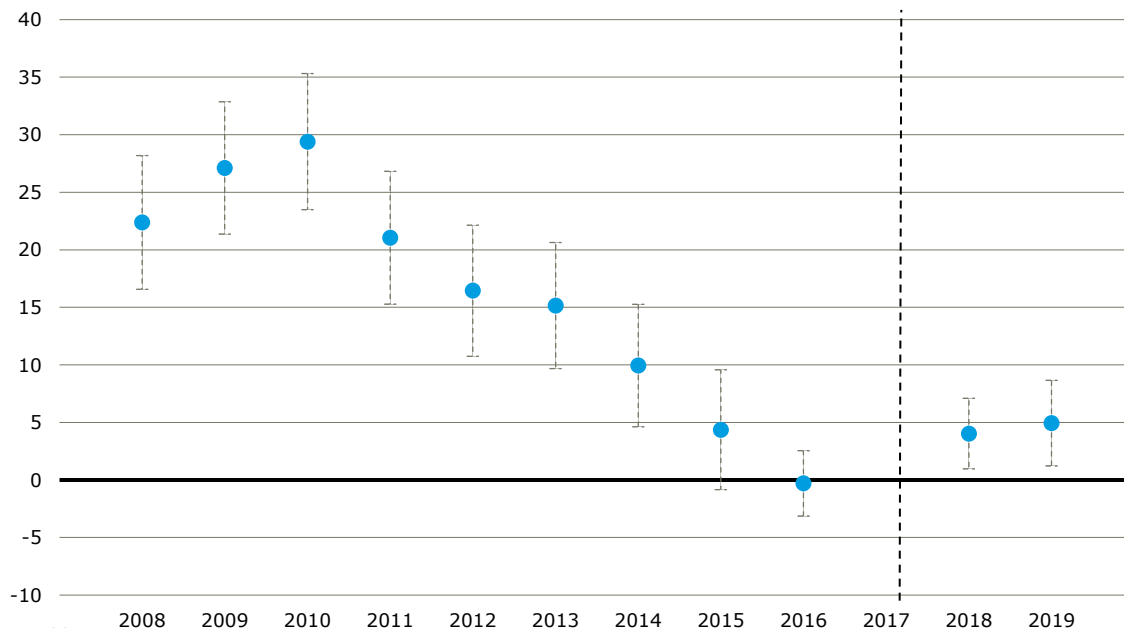
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

**Figur B23-1: Effektanalyse af tidsforbrug, største udbydere**



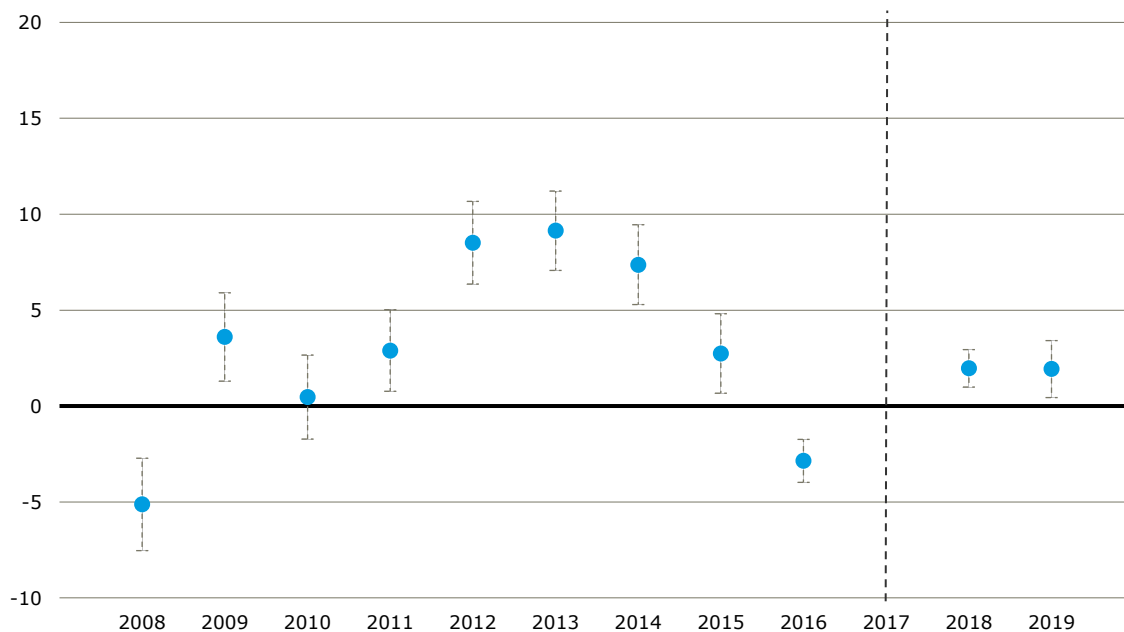
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer). I denne analyse er de største udbydere defineret som sprogcentre, der i løbet af et år har 1000 eller flere kursister.

Figur B23-2: Effektanalyse af tidsforbrug, mindste udbydere



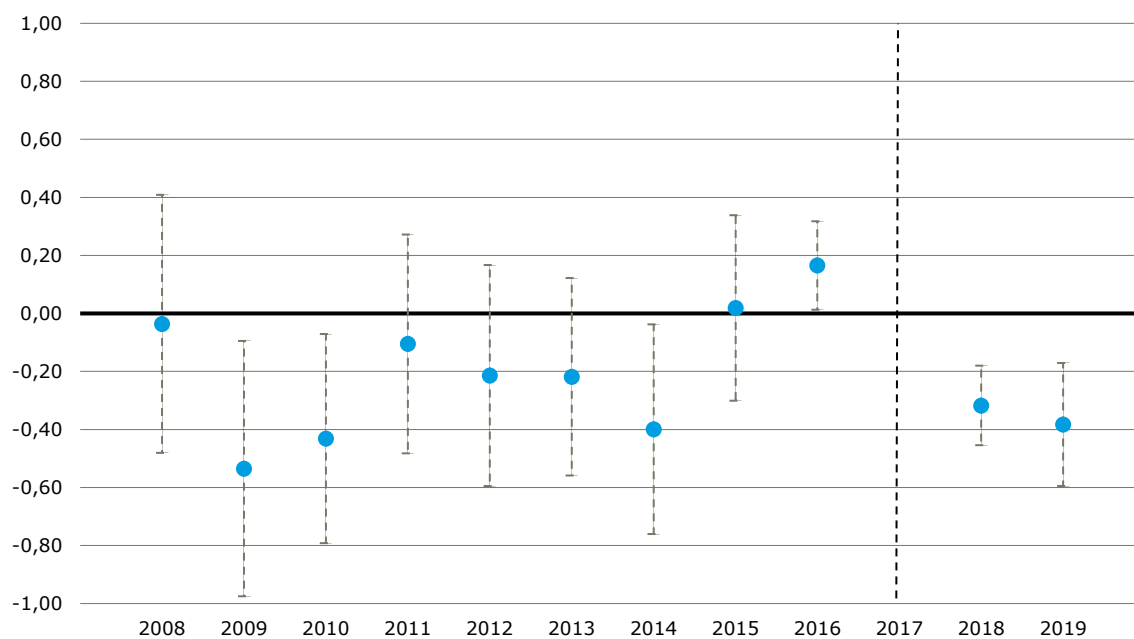
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer). I denne analyse er de mindste udbydere defineret som sprogcentre, der i løbet af et år mindre end 1000 kursister.

Figur B24: Effektanalyse af tidsforbrug, med kontrol for gennemløbstid



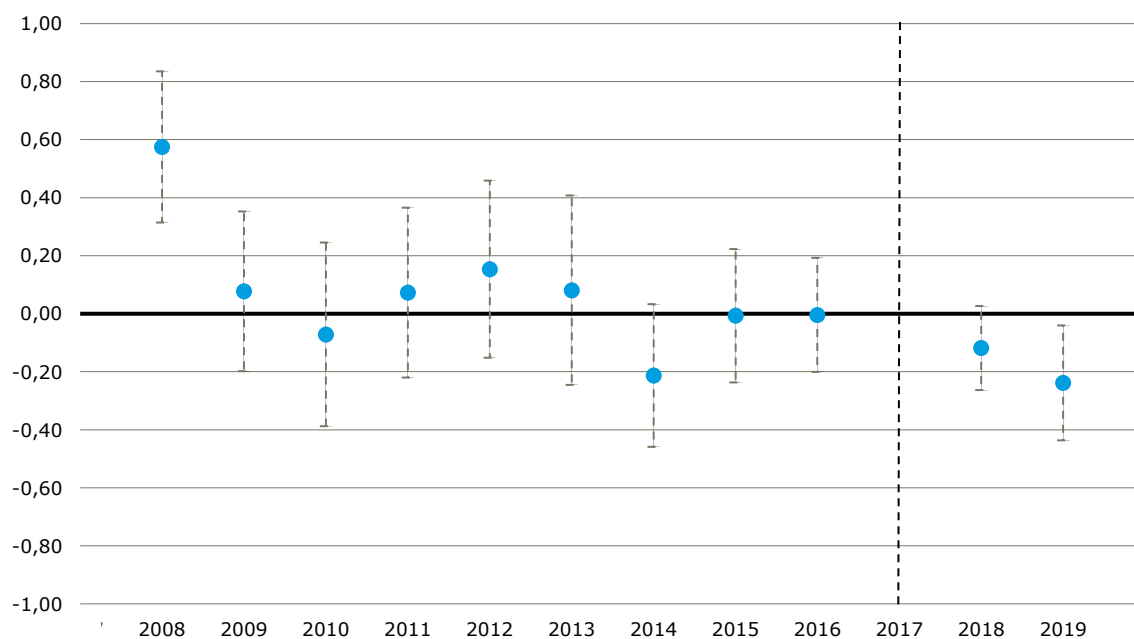
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

**Figur B25-1: Effektanalyse af karaktergennemsnit, I-kursister**



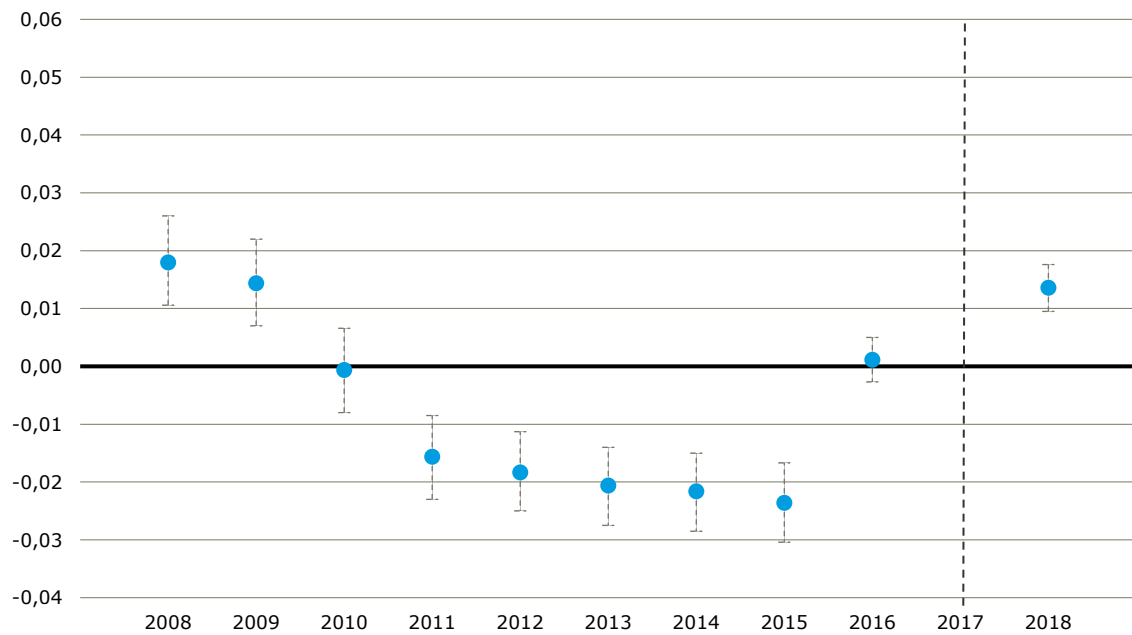
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

**Figur B25-2: Effektanalyse af karaktergennemsnit, S-kursister**



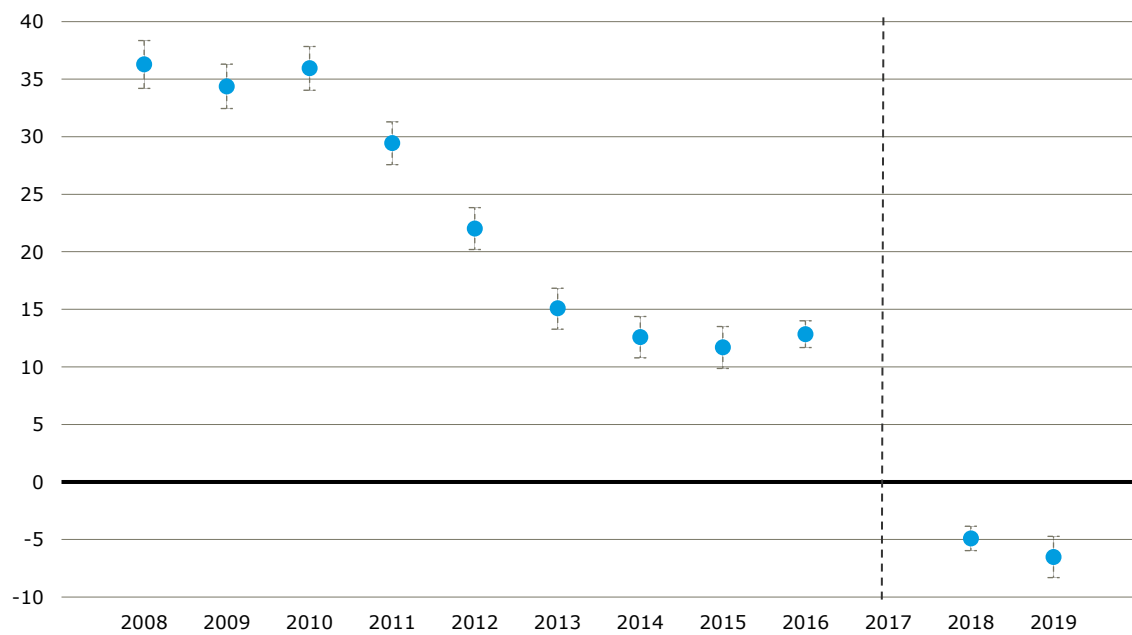
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

**Figur B26: Effektanalyse af frafald, uden prøvemoduler**



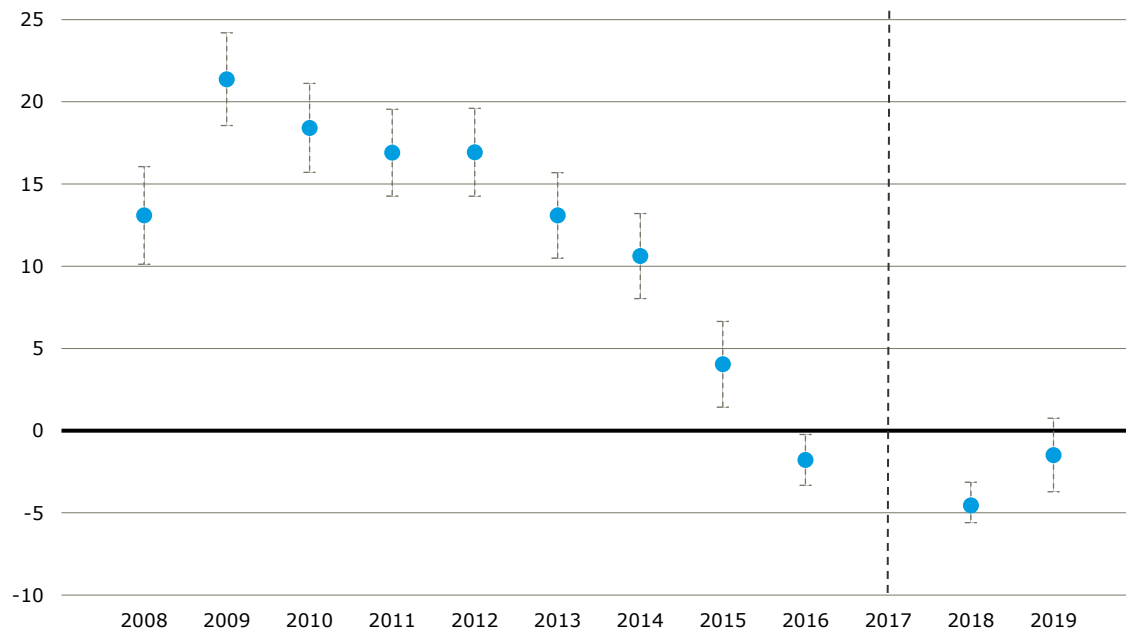
Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

**Figur B27: Effektanalyse af gennemløbstid, uden prøvemoduler**



Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

Figur B28: Effektanalyse af tidsforbrug, uden prøvemoduler



Kilde: Danskuddannelsesdatabase og diverse registre fra Danmark Statistik (se metodebilag for nærmere detaljer).

## APPENDIKS III: AFDÆKNING AF DAV-UDDANNELSEN

### Sammenfatning

Ifølge flere sprogcenterundervisere afspejler DAV-uddannelsen ikke i tilstrækkelig grad de kompetencebehov, som underviserne møder i praksis. Flere undervisere oplever, at DAV-uddannelsen har en meget generel tilgang til det faglige indhold på uddannelsen. De efterspørger, at DAV-uddannelsen i højere grad har fokus på undervisningsopgaver indenfor danskuddannelsesområdet og på de kompetencer, det kræver at håndtere danskuddannelseskursisternes forskellige sprogbehov og mål med at lære dansk. Det vedrører særligt undervisning af kursister med ingen eller begrænset skolebaggrund og undervisning af kursister med traumer. Flere af underviserne efterspørger tilsvarende en nytænkning af DAV-uddannelsen, så uddannelsen i højere grad tilpasses danskuddannelsens fokus på erhvervs- og praksisrettet danskundervisning, og at der lægges større vægt på at inddrage de studerendes egne erfaringer fra deres undervisningspraksisser.

### Baggrund og metode

Rambøll Management Consulting har i perioden februar til april 2020 på vegne af Styrelsen for International Rekruttering og Integration afdækket uddannelsen til undervisere i dansk som andet- og fremmedsprog for voksne og unge (DAV). Formålet med afdækningen er overordnet set at opnå indsigt i sprogcenterunderviseres vurdering af DAV-uddannelsens egnethed i forhold de kompetencebehov, underviserne møder i deres undervisning. Mere specifikt er formålet med afdækningen tredelt:

- i) For det første skal afdækningen give indblik i underviserens vurderinger af, om DAV-uddannelsen giver underviserne de relevante kompetencer til at tilrettelægge og gennemføre undervisning, som tager afsæt i kursisternes sprogbehov og livskontekster.
- ii) For det andet skal afdækningen give indblik i underviserens vurdering af, om DAV-uddannelsen giver underviserne de relevante kompetencer til at understøtte kursisternes inegration på arbejdsmarkedet og i samfundet mere generelt.
- iii) For det tredje skal afdækningen give indblik i underviserens vurderinger af DAV-uddannelsens vægtning mellem teori og praksis, herunder kobling af uddannelsens teoretiske indhold til de studerendes praksiserfaringer.

Afdækningen af baseret på to fokusgruppeinterviews a to timers varighed med henholdsvis fire undervisere fra sprogcentre i Vestdanmark og fire undervisere fra sprogcentre i Østdanmark. Styrelsen for International Rekruttering og Integration har rekrutteret undervisere til deltagelse i fokusgruppeinterviewene og varetaget koordinering af fokusgruppeinterviewene. Kriterierne for udvælgelsen af undervisere har været, at de inden for 3-7 år har afsluttet DAV-uddannelsen, og samtidigt har tilstrækkelige praksiserfaringer med forskellige typer undervisningsopgaver og målgrupper fra danskundervisning på sprogcentre til at kunne vurdere udbyttet af uddannelsen i relation til deres nuværende praksisser.<sup>40</sup> Underviserne repræsenterer både private og kommunale sprogcentre samt sprogcentre med få og mange kursister. Fokusgruppeinterviewene er gennemført henholdsvis 25. og 26. februar 2020 af to konsulenter fra Rambøll.

Nedenfor præsenterer vi de væsentligste pointer fra fokusgrupperne og på den baggrund de interviewede underviseres anbefalinger til, hvordan DAV-uddannelsen kan indrettes, så den i højere grad afspejler de krav, som underviserne oplever i deres praksisser. Overordnet set udtrykker underviserne stor enighed i deres vurderinger af DAV-uddannelsen. I tilfælde, hvor der er uenighed inden for eller på tværs af fokusgrupperne, beskriver vi, hvori uenigheden består og hvorfor. Vi supplerer løbende beskrivelserne med citater fra interviewene for at understrege og eksemplificere underviserens pointer.

<sup>40</sup> Underviserne, som deltog i fokusgrupperne, færdiggjorde deres DAV-uddannelser i perioden 2014-19.

### **DAV-uddannelsens tilpasning til sprogcentrenes praksis**

Underviserne vurderer overordnet set, at der er et mismatch mellem DAV-uddannelsens indhold og tilrettelæggelse, og de kompetencebehov, som underviserne møder ude på sprogcentrene, samt de studerendes uddannelsesmæssige baggrunde og praksiserfaringer.

Flere undervisere peger i interviewene på, at DAV-underviserne overordnet set ikke har tilstrækkelig indsigt i sprogcentrenes praksisser og danskuddannelsernes indhold og opbygning. Fx fortæller én af underviserne, at hun tvivler på, om hendes DAV-undervisere havde kendskab til danskuddannelsernes opbygning, mens en anden underviser peger på, at "det er svært at forestille sig", at DAV-underviserne har kendskab til danskuddannelsernes indhold og undervisning. Tilsvarende har en underviser oplevelsen af, at DAV-underviserne ikke havde en fælles forståelse af uddannelsen og målet hermed. Citatet afspejler denne pointe.

Flere undervisere fortæller også, at de oplevede en "konstant kritik" af undervisningen blandt de studerende på DAV-uddannelsen. En underviser refererer fx til situationer, hvor de studerende udvandrede fra undervisningen, fordi de oplevede undervisningen som irrelevant, forældet eller dårligt tilrettelagt. Denne pointe er eksemplificeret i citatet.

Enkelte undervisere tilføjer, at nogle undervisere på DAV-uddannelsen forstod sprogcentrenes praksis og danskuddannelsernes indhold og opbygning, hvilket bidrog til at gøre undervisningen mere relevant. En underviser fremhæver vigtigheden af, at DAV-uddannelsen berører modultest og prøver: "Hvis man skal lave en uddannelse, som er mere rettet mod vores verden, skal man også huske modultest og den endelige prøve." Flere undervisere peger imidlertid på, at undervisningsindholdet på DAV-uddannelsen i høj grad afhænger af den enkelte DAV-underviser, og underviserens generelle indtryk er, at DAV-underviserne ikke har tilstrækkelig indsigt i de studerendes praksisser.

I begge fokusgrupper nævner flere undervisere, at undervisningen på DAV-uddannelsen med fordel kunne være varetaget af undervisere med erfaring fra danskuddannelserne, hvilket ville sikre en bedre kobling til situationen på sprogcentrene. Flere af underviserne vurderer desuden, at DAV-uddannelsen i højere grad skal tilpasses den ofte turbulente udvikling, som underviserne oplever ude på sprogcentrene, og "løbende skele til vores virkelighed", som én underviser udtrykker det. Lovændringer og ændringer i kursistgrundlaget, fx som følge af flygtningestrømme, kan ændre de krav, underviserne møder i deres undervisningspraksis, og DAV-uddannelsen bør derfor løbende tilpasses ifølge flere af underviserne.

### **DAV-uddannelsens tilpasning til kursisternes sprogbehov og livskontekster**

Overordnet set er der enighed blandt underviserne om, at DAV-uddannelsen primært giver kompetencer til at varetage undervisning af kursister med mellemlang eller lang uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. I forhold sprogbehovene hos målgruppen af kursister med ingen eller begrænset skolebaggrund er det ifølge underviserne begrænset, hvad DAV-uddannelsen tilbyder. Som én underviser fortæller: "Jeg tænkte tit, at uddannelsen passede bedst til DU3-lærere".

“

*Der var undervisere, som ikke vidste, at vi har tre uddannelser. Det tror jeg slet ikke, der var nogen der vidste [...] De havde hver deres kæphest med fokus. Om det var grammatisk komma eller Slesvigkri-  
gene.*

“

*Der var nogen der udvandrede, kan jeg huske. De gik simpelthen fra forelæsningen, hvis den var uinteressant.*

“

*Jeg tror ikke, at dem jeg havde på uni, havde prøvet at være i vores verden. Det ville være fedt, hvis vi havde haft nogle sprogundervisere til at undervise os.*

Flere undervisere oplever derfor, at de har skullet opsøge viden uden for DAV-uddannelsen om, hvordan man skaber "det gode læringsrum" givet kursisternes forskelligartede sprogbehov. I den forbindelse peger flere undervisere på, at den enkelte underviseres erfaringer og uddannelsesbaggrund spiller en stor rolle. Flere af underviserne nævner, at studerende, der ikke i forvejen er seminaruddannede eller har pædagogikum, kan have særlige problemer med at skabe et godt læringsrum for kursister med ingen eller begrænset skolebaggrund.

Store forskelle i kursisternes sprogbehov og motivation for at lære dansk betyder ifølge flere undervisere, at undervisningsdifferentiering er et afgørende redskab. Én underviser beskriver undervisningsdifferentiering som et "buzzword" på DAV-uddannelsen, men underviseren blev aldrig præsenteret for konkrete redskaber til at tilrettelægge og gennemføre differentieret undervisning. Ifølge underviserne afspejler indholdet af DAV-uddannelsen derfor ikke det grundvilkår, som underviserne i stigende omfang møder på sprogcentre med undervisning på tværs af danskuddannelser og moduler og mere uhomogene hold.

Enkelte undervisere nævner, at modulet om kulturforståelse giver brugbare kompetencer til arbejdet med danskuddannelseskursister. De tilføjer dog, at DAV-uddannelsen ikke har fokus på de mest udfordrede kursister, som fx kæmper med ordblindhed, analfabetisme eller krigstraumer. Arbejdet med analfabeter og traumekursister fylder ifølge flere undervisere meget på sprogskolerne, og flere undervisere peger på, at DAV-uddannelsen i højere grad bør ruste de studerende til denne undervisningsopgave.

“  
*Vi berørte ikke DU1. Det er et gabende hul på den uddannelse. Ingen ved noget om analfabeter, og at der er traumekursister. Det fylder meget i hverdagen.*

Flere af underviserne peger på, at DAV-uddannelsen i højere grad bør målrettes de kompetencebehov, underviserne møder på sprogcentre, i form af undervisningsdifferentiering, undervisning af traumatiserede kursister, håndtering af løbende optag og klasserumsledelse. Det vil ifølge flere undervisere kunne bidrage til at styrke "det gode læringsrum" på danskuddannelserne.

### **DAV-uddannelsens tilpasning til den erhvervsrettede danskundervisning**

Kursisternes integration på arbejdsmarkedet fylder ifølge underviserne meget på danskuddannelsesområdet. Én underviser fortæller fx: "Det er kapitel 1 i alle grundbøger. De skal op til modultest i det. Det fylder sindssygt meget". Tilsvarende peger flere af underviserne på, at der er oprettet erhvervsafdelinger og -teams på sprogcentre, som faciliterer og varetager danskundervisningen på virksomhederne.

Ifølge underviserne berøres arbejdsmarkedsområdet imidlertid ikke på DAV-uddannelsen. Når vi spørger underviserne, hvordan DAV-uddannelsen har givet dem kompetencer til at understøtte kursisternes inegration på arbejdsmarkedet, svarer de samstemmende, "det har den slet ikke" eller "jeg kan ikke huske noget arbejdsmarkedsrettet overhovedet".

“  
*Hele arbejdsmarkedsområdet blev ikke rørt. Det kom med 2017-reformen, og det er godt, det er et krav, men det fylder ikke på DAV-uddannelsen.*

Flere undervisere giver udtryk for, at det er ærgerligt, at hvert enkelt sprogcenter skal opbygge viden på området, når DAV-uddannelsen kunne give underviserne en kollektiv forståelse af, hvordan den erhvervsrettede danskundervisning kan organiseres og udføres i praksis. Flere af underviserne understreger, at fraværet af beskæftigelsesrettet dansk ikke skyldes, at der ikke eksisterer



viden på området. Én af underviserne nævner fx, at Michael Svendsen Pedersen har skrevet indgående om beskæftigelsesrettet sprogundervisning.

For at give underviserne kompetencer til at understøtte danskuddannelseskursisternes integration på arbejdsmarkedet foreslår flere sprogcenterundervisere, at DAV-uddannelsen berører beskæftigelsesrelevante dialoger, udarbejdelse af CV'er samt indføring af kursister i dansk arbejdsmarkeds-kultur og uskrevne regler på det danske arbejdsmarked.

“

*Hvordan kan vi få sproget fra arbejdspladserne ind i undervisningen? Der mangler mere fokus på den her vekselvirkning.*

### **DAV-uddannelsens vægtning af teori og praksis**

Det sidste fokusområde, der er undersøgt, er underviserens vurdering af forholdet mellem det teoretiske og det praksisrettede indhold af DAV-uddannelsen. Underviserne vurderer generelt set, at det teoretiske fylder for meget på uddannelsen i forhold til de studerendes behov, og at de studerende i højere grad har behov for en praksisnær indførelse i, hvordan man tilrettelægger og gennemfører undervisning, der bedst muligt styrker kursisternes tilegnelse af dansksproglige kompetencer. Flere af underviserne efterspørger konkrete praksisrelevante værktøjer og viden om, hvordan man bedst praktiserer sprogundervisning givet målgruppen af kursister.

Dermed ikke sagt, at det teoretiske indhold på DAV-uddannelsen ikke har værdi for de studerende. Flere undervisere nævner, at de har haft gavn af teori, som de har mødt i fagene sprogtilegnelse, kulturmøde og/eller andetsprogspædagogik. Én underviser nævner fx, at det var "godt at få genopfrisket sprogteorien", mens en anden underviser angiver: "Jeg synes det er godt, at vi får noget teori, for at få noget andet ind i belysningen af, hvad der er godt at gøre."

Flere af underviserne vurderer pensum på DAV-uddannelsen som meget omfattende taget i betragtning, at de studerende har fuldtidsjob, og at mange tager uddannelsen på to år. Som én underviser fx fortæller, var "pensum så tungt som et ondt år, og det vippede nok nogen af pinden". Flere undervisere fortæller i den forbindelse om flere af deres medstuderende, som gik ned med stress, og om andre der havde særdeles svært ved at få familiesituationen til at hænge sammen, eller som var nødt til at afholde ferie for at kunne gennemføre uddannelsen. En af underviserne beskriver fx perioden med fuldtidsarbejde og DAV-uddannelse som en "voldsom tid". Enkelte af underviserne har også opgivet at få merit for nogle kandidatfag, som de har haft. En underviser udtrykker fx, at "jeg hørte fra andre, at det at få merit for noget, var ikke noget man "bare" lige gjorde. Så jeg læste det hele igen."

“

*Det er alt for teoretisk, det jeg husker. Alt for teoretisk og højakademisk og uden kobling til vores virkelighed. Det er sådan, jeg husker det mest. Især det med manglende praksiskobling.*

Når underviserne skal fortælle, hvilke dele ved DAV-uddannelsen de særligt har fundet udbytterige, nævner mange deres praktikophold. Flere undervisere beskriver praktikken som et element på DAV-uddannelsen, der i høj grad har givet underviserne inspiration til deres egen undervisning. Derfor efterspørger flere af underviserne, at praktikken udgør en større del af DAV-uddannelsen. Én underviser fortæller at hun kun var i praktik to dage, andre at de samlet var i praktik i en eller to uger.

Flere undervisere anbefaler, at praktikken og det praksisnære indhold kommer til at vægte mere på DAV-uddannelsen. Nogle undervisere nævner fx, at det optimale forhold mellem teori og praksis er "fifty-fifty", og at uddannelsen med fordel kunne indrettes mere som et pædagogikum eller som en mesterlære. Andre nævner, at uddannelsen kunne blive mere praksisrelevant ved at gøre

det til et fast element, at de studerende skal præsentere og modtage feedback på deres egen undervisning.