

danskuddannelserne – Vurdering af den kommunale praksis
kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-740-1
Projekt: 10811
August 2014

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har bedt KORA om at undersøge, hvordan kommunerne fører pædagogisk tilsyn med danskuddannelserne for voksne udlændinge. Denne rapport indeholder resultaterne fra undersøgelsen.

Fokus i undersøgelsen har været på at vurdere, om tilsynet i fire kommuner lever op til reglerne, om praksis er ændret siden 2011 og komme med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan styrke deres pædagogiske tilsyn.

Undersøgelsen er gennemført gennem interview i fire casekommuner med ledere fra sprogcentre, ledelsesansvarlige for tilsynet samt de tilsynsførende. Vi vil gerne takke de deltagende kommuner og informanterne for deres bidrag og fleksibilitet.

Undersøgelsen er gennemført af seniorprojektleder Mette Slottved og seniorprojektleder Hanne Søndergård Pedersen fra KORA. Professor Karen Lund fra Aarhus Universitet har løbende givet sparring til undersøgelsen. KORA har dog alene ansvaret for undersøgelsens resultater.

Denne undersøgelse efterfølges i efteråret 2014 af en undersøgelse af, hvilke indikatorer på sprogcentrenes kvalitet der kan anvendes i kommunernes tilsyn.

Hanne Søndergård Pedersen
August 2014

Indhold

Resumé.....	5
1 Indledning.....	9
2 Rammerne for det pædagogiske tilsyn.....	11
2.1 Hvordan er tilsynet organiseret?	12
2.2 Hvordan er tilsynsprocesserne?.....	13
3 Vurdering af det pædagogiske tilsyn.....	16
3.1 Fysiske rammer og beliggenhed	17
3.2 Optag og omfang	18
3.3 Flexibilitet og relevans.....	19
3.4 Arbejdsmarkedsrettet dansk.....	21
3.5 Lærernes uddannelse og kompetenceudvikling	22
3.6 Undervisningens kvalitet	22
3.7 Undervisningens resultater	23
4 Er tilsynspraksis ændret siden 2011?.....	25
5 Hvordan kan det pædagogiske tilsyn styrkes?	27
5.1 Hvordan skal tilsynet føres?	27
5.2 Hvilke oplysninger skal tilvejebringes af tilsynet?	27
Bilag 1: Casebeskrivelser	30
Case 1: Privat udbyder, flere aftalekommuner	30
Case 2: Kommunal udbyder, ingen aftalekommuner.....	31
Case 3: Privat udbyder, flere aftalekommuner	33
Case 4: kommunal udbyder, flere aftalekommuner	35

Resumé

Danskuddannelserne for voksne udlændinge skal hjælpe kursisterne til hurtigst muligt at opnå de nødvendige danskkompetencer samt viden om kultur- og samfundsforhold, så de kan klare sig i job, uddannelse og som borgere i Danmark.

Kommunerne har ansvaret for tilsynet med danskuddannelserne – herunder det pædagogiske tilsyn. Tilsynet skal sikre, at danskuddannelserne lever op til reglerne i loven og i vejledningen. Hvert tredje år skal kommunerne udarbejde en tilsynsrapport til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, som beskriver udviklingen på området, og hvordan tilsynet er ført. Disse rapporter blev første gang udarbejdet i 2011.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har bedt KORA om at undersøge, hvordan kommunerne fører pædagogisk tilsyn med danskuddannelserne for voksne udlændinge

Undersøgelsens metode

Undersøgelsen er baseret på auditering af fire casekommuner. Kommunerne er udvalgt, så de varierer i forhold til størrelse, om de har private eller offentlige udbydere af danskuddannelserne, og om de kun fører tilsyn for deres egen kommune, eller de også varetager tilsynsopgaven for andre kommuner (aftalekommuner). Fordelingen af casekommuner fremgår nedenfor.

	Kommunal udbyder	Privat udbyder
Aftalekommuner	Case 4 (stor)	Case 1 (stor) Case 3 (lille)
Ingen aftalekommuner	Case 2 (lille)	

Der er gennemført interview (individuelle og fokusgruppe) med kommunale ledere af tilsynet, tilsynsmedarbejdere samt ledere af sprogcentre i de fire kommuner – i alt 12 interview. Inden interviewene har kommunerne udfyldt et spørgeskema om deres tilsynsaktiviteter. Disse skemaer har sikret målrettede interview. Derudover har kommunerne valideret casebeskrivelserne i bilag 1.

Hvad er rammerne for det pædagogiske tilsyn?

Undersøgelsen viser, at det pædagogiske tilsyn i to ud af fire casekommuner (case 2 og 3) er forankret i arbejdsmarkedsafdelingen. I case 4 er tilsynet forankret mere bredt i social/ arbejdsmarkedsforvaltningen, og i case 1 er tilsynet forankret i en driftsorganisation, som igen er forankret i arbejdsmarkedsforvaltningen. Undersøgelsen viser, at i de to kommuner, hvor tilsynet er direkte forankret i arbejdsmarkedsafdelingerne, er der især fokus på tilsynet med udbyttet af uddannelserne for de kursister, der ikke er selvforsørgende.

Undersøgelsen viser også, at det pædagogiske tilsyn føres meget forskelligt i de fire casekommuner. I de casekommuner (case 2 og 4), der har kommunale udbydere, fylder tilsynets kontrolelement ikke meget. Her er der fokus på et tillidsfuldt samarbejde.

Det er kun case 1, der har et løbende direkte pædagogisk tilsyn, og det er også kun i denne case, der er ansat en tilsynsførende, der har en stærk faglig baggrund for at vurdere pædagogikken. Hun er den eneste af de tilsynsførende, der føler sig klædt på til opgaven.

Et decideret pædagogisk tilsyn, som via bl.a. observationer og interview går tættere på den egentlige undervisning, foregår i de tre øvrige kommuner (case 2, 3 og 4) på afmålte tidspunkter med års mellemrum.

Lever tilsynet op til kravene?

Kravene til tilsynet fremgår af vejledningen om danskuddannelserne og fremgår af tabellen nedenfor. Undersøgelsen viser, at alle kommunerne lever op til kravene i vejledningen, men med forskellig grundighed:

Tabel 1.1 Tilsyn i forhold til vejledningens krav

Tema	Vejledningens krav	Kommunernes tilsyn
Fysiske rammer og beliggenhed	Føres der tilsyn med, om undervisningen foregår i egnede lokaler?	Tilsynets grundighed varierer, men det er tilpasset lokale behov.
Optag og omfang	Føres der tilsyn med, at uddannelserne har det omfang, som de skal?	Grundigheden varierer i tilsynet – særligt i forhold til, om holdsætningen er korrekt. Tilsynets med undervisningens omfang er mest grundigt i forhold til de private udbydere.
Fleksibilitet og relevans	Føres der tilsyn med, om undervisningen kan følges udenfor normal arbejdstid? Føres der tilsyn med undervisningens samspil med lokale offentlige og private virksomheder for at fremme kursisternes beskæftigelse, aktivering og uddannelse? Føres der tilsyn med, at forskellige målgruppers undervisningsbehov tilgodeses?	I to ud af fire kommuner (case 2 og case 3) er der i tilsynet klart det stærkeste fokus på de ikke-selvforsørgende kursister – det er i de kommuner, hvor tilsynet er klarest forankret i arbejdsmarkedsafdelingen.
Arbejdsmarkedsrettet dansk	Føres der tilsyn med, om kursister fra samme arbejdsplads eller uddannelsesinstitution undervises samlet og på arbejdspladsen/uddannelsesinstitutionen? Føres der tilsyn med, om undervisningen er særligt fokuseret arbejdsmarkeds- og uddannelsesrettet sprogbrug?	Kun case 1 er kommet i gang med tilsyn på arbejdsmarkedsdansk. De øvrige forventer at gennemføre tilsyn i efteråret.
Lærernes uddannelsesbaggrund og kompetenceudvikling af lærerne	Føres der tilsyn med, om lærerne har den uddannelse, som de skal i henhold til reglerne? For eksempel via kontrol af skolens retningslinjer og stikprøver. Føres der tilsyn med, om lærernes kompetencer løbende ajourføres og udvikles i forhold til at kunne levere effektiv, fleksibel og individualiseret danskuddannelse samt et godt læringsmiljø?	Der føres et relativt overfladisk tilsyn med overholdelsen af uddannelsesmæssige krav og efteruddannelsen.

Kilde: Vejledning om danskuddannelserne til voksne udlændinge m.fl. VEJ nr. 9128 af 20/03/2014.

Det skal bemærkes, at der i vejledningen ikke stilles direkte krav til, at der føres tilsyn med undervisningens kvalitet, resultater og virkninger. I undersøgelsen har vi dog også inddraget dette, da det kan være væsentlige parametre for undervisningens bidrag til lovens formål: At kursisterne hurtigst muligt opnår nødvendige kompetencer til at blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med andre borgere.

Der er enighed om, at det kræver stor pædagogisk indsigt at føre et kvalificeret tilsyn med undervisningskvaliteten. Undersøgelsen peger da også på, at tilsynet med undervisningens

kvalitet er sporadisk i case 2, 3 og 4, og der føres således kun et direkte tilsyn med undervisningens kvalitet i case 1, hvor der er en tilsynsførende med relevant pædagogisk baggrund.

Undersøgelsen viser også, at der i alle kommuner – dog med større eller mindre grundighed – følges op på karakterer og gennemløbshastighed for kursisterne. Der følges ikke op på de mere langsigtede resultater i forhold til beskæftigelse, uddannelse og medborgerskab.

Er praksis ændret siden 2011?

Undersøgelsen viser, at det pædagogiske tilsyn kun er højt prioriteret i case 1, men i tre ud af fire casekommuner (case 1, 3 og 4) er der øget fokus på det pædagogiske tilsyn.

Tilsynspraksis er ændret væsentligt i case 3 og 4.

- Case 3 har skiftet en kommunal udbyder ud med en privat, og det har betydet et øget fokus på tilsyn – herunder på det pædagogiske tilsyn.
- Case 4 har i tæt samarbejde med sprogcentret udviklet et tilsynskoncept for det pædagogiske tilsyn, der fokuserer på at indsamle viden om sammenhængen mellem ord og handling i sprogcentret. Datagrundlaget for dette er observationer af undervisning samt interview med lærere, ledere og kursister.

Hvordan kan det pædagogiske tilsyn forbedres?

Undersøgelsen peger på følgende områder, hvor Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan styrke kommunernes pædagogiske tilsyn.

Hvis Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen ønsker et mere ensartet pædagogisk tilsyn, anbefaler vi ikke, at der udarbejdes stringente krav til, hvilke datakilder og metoder der skal bruges i tilsynet, da det fjerner muligheden for meningsfulde lokale tilpasninger. Vi anbefaler i stedet, at **vejledningen klart formulerer, hvilke oplysninger der skal tilvejebringes.**

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan således overveje at præcisere vejledning på de områder, hvor undersøgelsen peger på, at kommunernes tilsyn var mest overfladisk. Det vil sige, at vejledningen kan understrege, at:

- der skal føres tilsyn i forhold til **alle kursisters udbytte** af undervisningen
- der skal føres tilsyn med **visitationskriterier** og indsamles oplysninger om **hold- og modulkift**
- der skal indsamles oplysninger om **undervisernes uddannelsesår**, og at der skal udarbejdes oversigter over **efteruddannelsesaktiviteter**, som skal fremgå af tilsynsrapporten.

Vi anbefaler ikke, at der i vejledningen opstilles specifikke krav om, hvilke oplysninger der skal indsamles om undervisningens kvalitet. Men Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan overveje at udarbejde en **tilsynsguide**, som gennem konkrete eksempler kan inspirere og støtte de tilsynsførende i, hvilke særlige opmærksomhedspunkter der kan være, når undervisningens kvalitet skal vurderes.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan også overveje at etablere **temadage eller netværk** for de kommunale medarbejdere, der er ansvarlige for det pædagogiske tilsyn. De tilsynsførende har begrænsede muligheder for faglig sparring i deres egne kommuner, og derfor kan det være nyttigt, at de kan sparre med kollegaer fra andre kommuner.

Eftersom det direkte tilsyn med undervisningens kvalitet i tre ud af fire casekommuner er sporadisk, kan et **grundigt tilsyn med resultaterne af indsatsen** være et godt grundlag for at vurdere, om sprogcentret leverer den rette pædagogiske kvalitet. Modultest og prøvekarakterer er gode indikatorer for dette, men det skal bemærkes, at disse test og prøver fx ikke viser, hvor meget kursisterne i praksis kan bruge sproget i deres hverdag. Et ensidigt fokus på modultest og prøvekarakterer fanger derfor ikke det centrale formål med danskuddannelserne – at kursisterne kan indgå på lige fod med danskerne i det danske samfund.

I denne undersøgelses fase 2 vil vi se nærmere på, hvilke indikatorer der kan give et mere nuanceret indblik i kvaliteten af danskuddannelserne. Resultaterne fra fase 2 forventes offentliggjort ultimo 2014.

1 Indledning

Danskuddannelserne for voksne udlændinge skal hjælpe kursisterne til hurtigst muligt at opnå de nødvendige danskkompetencer samt viden om kultur- og samfundsforhold, så de kan klare sig i job, uddannelse og som borgere i Danmark.

Danskuddannelserne – kort fortalt

Danskuddannelsernes målgruppe er nyankomne udlændinge, der er fyldt 18 år. Målgruppen omfatter således både flygtninge, familiesammenførte, arbejdstagere og studerende fra hele verden. Målgruppen har ret til uddannelsen senest én måned efter, de er ankommet til Danmark, og uddannelsen er gratis. Det er typisk bopælskommunen, der har ansvaret for at tilbyde uddannelsen.

Arbejdsmarkedsrettet dansk

Arbejdstagere og studerende tilbydes fra 1. januar 2014 arbejdsmarkedsrettet dansk, som består af fem undervisningsforløb á 50 timer. Arbejdsmarkedsrettet dansk skal være målrettet kursistens behov for dansk i forbindelse med arbejdet. Kursisterne kan efterfølgende fortsætte på de ordinære danskuddannelser.

Ordinær danskuddannelse

Flygtninge og familiesammenførte tilbydes ordinær danskuddannelse (DU), som har et bredere fokus på at kunne forstå, tale, læse og skrive dansk, og som også fokuserer på kultur- og samfundsforhold i Danmark.

Der er tre forskellige danskuddannelser. DU1 er for de kursister, der har de svageste forudsætninger for at lære dansk. DU2 er for kursister, der har en kort skolebaggrund bag sig, og DU3 er for kursister med en mellemlang eller lang uddannelse bag sig. I modsætning til DU1 og 2 retter DU3 sig også mod, at kursisterne kan fortsætte i uddannelsessystemet.

Alle danskuddannelserne er inddelt i seks moduler, og der skal aflægges modultest, før der kan rykkes videre til næste modul. Uddannelsen kan afsluttes med danskprøve.

Kommunerne har ansvaret for tilsynet med danskuddannelserne – herunder det pædagogiske tilsyn. Tilsynet skal sikre, at danskuddannelserne lever op til reglerne i loven og i vejledningen. Hvert tredje år skal kommunerne udarbejde en tilsynsrapport til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, som beskriver udviklingen på området, og hvordan tilsynet er ført. Disse rapporter blev første gang udarbejdet i 2011.

Formålene med denne undersøgelse er:

- at vurdere fire kommuners pædagogiske tilsyn med danskuddannelserne for voksne udlændinge
- at vurdere de fire kommuners nuværende praksis i forhold til deres praksis i 2011
- at komme med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan styrke deres pædagogiske tilsyn.

Undersøgelsen er centreret om følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvad er rammerne for det pædagogiske tilsyn?
- Lever tilsynet op til reglerne og vejledningen?
- Hvor grundigt er det pædagogiske tilsyn?
- Hvad er forskelle mellem tilsynet i 2011 og den nuværende praksis?
- Hvordan kan kommunernes pædagogiske tilsyn forbedres?

Undersøgelsens metode

Undersøgelsen er baseret på auditering af fire casekommuner. Kommunerne er udvalgt, så de varierer i forhold til størrelse, om de har private eller offentlige udbydere af danskuddannelserne, og om de kun fører tilsyn for deres egen kommune, eller de også varetager tilsynsopgaven for andre kommuner (aftalekommuner). Disse udvælgelseskriterier er valgt, fordi de kan påvirke det pædagogiske tilsyn.

Fordelingen af casekommuner fremgår nedenfor. I bilag 1 er der kortfattede beskrivelser af de enkelte casekommuners tilsyn.

	Kommunal udbyder	Privat udbyder
Aftalekommuner	Case 4 (stor)	Case 1 (stor) Case 3 (lille)
Ingen aftalekommuner	Case 2 (lille)	

Der er gennemført interview (individuelle og fokusgruppe) med kommunale ledere af tilsynet, tilsynsmedarbejdere samt ledere af sprogcentre i de fire kommuner – i alt 12 interview. Inden interviewene har kommunerne udfyldt et spørgeskema om deres tilsynsaktiviteter. Disse skemaer har sikret målrettede interview. Derudover har kommunerne valideret casebeskrivelserne i bilag 1.

I næste kapitel beskrives rammerne for det pædagogiske tilsyn. Hvordan er det organiseret, og hvilke tilsynsprocesser er i spil? I kapitel 3 vurderes det om det pædagogiske tilsyn er i overensstemmelse med vejledningen, og det beskrives nærmere, hvordan der føres tilsyn med de forskellige temaer. I kapitel 4 ser vi kort på, hvilke ændringer der er sket i de fire kommuners tilsyn siden tilsynsrapporten fra 2011. I kapitel 5 findes anbefalinger til, hvordan tilsynet kan styrkes. I bilag 1 findes der kortfattede casebeskrivelser af de enkelte kommuners pædagogiske tilsyn.

2 Rammerne for det pædagogiske tilsyn

Vejledningen beskriver ganske kort, hvordan tilsynet kan føres i kommunerne:

Vejledningens beskrivelse af, hvordan tilsynet kan føres

Tilsynet kan føres ved en løbende god kontakt mellem kommune og udbyder – for eksempel ved møder, besøg hos udbyderen eller på anden måde. Tilsynet kan endvidere føres ved løbende evaluering af undervisningen via statistiske indberetninger til kommunen og ved at følge med i virksomhedsplaner, årsberetninger og udbyders hjemmeside.

Da en væsentlig del af tilsynet er af pædagogisk karakter, vil det være hensigtsmæssigt, hvis kommunen råder over pædagogisk faglig ekspertise, som udbyderen kan indgå i faglig dialog med. Dette kan eventuelt foregå i et samarbejde mellem flere aftalekommuner.

I dette kapitel beskrives det, hvordan tilsynet er organiseret i de fire casekommuner, og hvilke tilsynsprocesser der anvendes. I næste kapitel ser vi nærmere på det konkrete indhold i tilsynet.

Undersøgelsen viser følgende:

- I to af de fire casekommuner (case 2 og 3) er tilsynet forankret i kommunernes arbejdsmarkedsafdelinger. I case 4 er forankringen mere bred i social/arbejdsmarkedsforvaltningen. I case 1 er tilsynet forankret i en driftsorganisation, som igen er forankret i arbejdsmarkedsforvaltningen.
- I de to kommuner, hvor tilsynet er direkte forankret i arbejdsmarkedsafdelingerne, er der hovedsagelig fokus på tilsynet med udbyttet af uddannelserne for de kursister, der ikke er selvforsørgende.
- Der er store forskelle på, hvordan det pædagogiske tilsyn varetages i de fire kommuner.
- I case 1 føres der et løbende pædagogisk tilsyn, som indebærer faglig sparring og dialog om bl.a. undervisningsmateriale og den konkrete undervisning.
- Det er kun case 1, der har en tilsynsførende med en pædagogisk baggrund. Hun er den eneste af de tilsynsførende, der føler sig klædt på til opgaven.
- Et decideret pædagogisk tilsyn, som via bl.a. observationer og interview går tættere på den egentlige undervisning, foregår i de tre øvrige kommuner (case 2, 3 og 4) på afmålte tidspunkter med års mellemrum. I case 4 har repræsentanter fra to aftalekommuner med faglig relevant baggrund medvirket i en afgrænset pædagogisk tilsynsopgave i den forbindelse.
- I case 2, 3 og 4 er det pædagogiske tilsyn sekundært i forhold til det økonomiske og administrative tilsyn.
- I de casekommuner (case 2 og 4), der har kommunale udbydere, fylder tilsynets kontrolelement ikke meget. Her er der fokus på et tillidsfuldt samarbejde.

I dette afsnit gennemgår vi først, hvordan det pædagogiske tilsyn er organiseret, og dernæst ser vi nærmere på tilsynsprocesserne.

2.1 Hvordan er tilsynet organiseret?

Følgende tabel giver et overblik over organiseringen af det pædagogiske tilsyn i kommunerne, dvs. både det økonomiske, det administrative og det pædagogiske tilsyn.

Tabel 2.1 Det generelle tilsyns organisering

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Udbyder	Privat	Kommunal	Privat	Kommunal
Aftalekommuner	Ja	Nej	Ja	Ja
Forankring	Driftsorganisation i arbejdsmarkedsforvaltning	Arbejdsmarkedsafdeling	Arbejdsmarkedsafdeling	Arbejdsmarkedsforvaltning
Hvor mange fører tilsynet	En tilsynsførende på det pædagogiske og administrative Den ansvarlige leder deltager ad hoc i møder med sprogcenterledelsen En tilsynsførende på økonomien	En tilsynsførende på det pædagogiske og administrative Jævnlig møder mellem ansvarlig leder og sprogcenterleder	Tre tilsynsførende medarbejdere Lederen af den ansvarlige forvaltning deltager ad hoc i tilsynsmøder med sprogcentret	En tilsynsførende medarbejder Ad hoc inddragelse af to repræsentanter fra aftalekommuner Forvaltningsledelsen holder jævnlig møder med sprogcenterledelsen
Har den tilsynsførende en relevant baggrund i forhold til at føre det pædagogiske tilsyn	Ja, den tilsynsførende er uddannet folkeskolelærer og indvandrerlærer og har meget lang erfaring med undervisning af tosprogede børn og voksne.	Nej, den tilsynsførende har en baggrund fra arbejdsmarkedsområdet	Nej, de tilsynsførende har en baggrund fra integrationsområdet	Nej/Ja. Den tilsynsførende i kommunen har ikke. Repræsentanterne fra de to aftalekommuner, har henholdsvis undervisnings- og evalueringserfaring. Dog ikke specifik faglighed i voksenpædagogik og dansk som andetsprog for voksne

I case 2 og 3 er den tilsynsførende direkte forankret i arbejdsmarkedsafdelingen. I case 4 er forankringen mere bredt i arbejdsmarkedsforvaltningen. I case 1 er tilsynet forankret i en driftsorganisation, som er forankret i arbejdsmarkedsforvaltningen.

Det er også i case 1, som er den største af de fire kommuner, at der bruges klart flest ressourcer på det pædagogiske tilsyn. Ligeledes er det den eneste af de fire kommuner, som fører et løbende pædagogisk tilsyn, og som har en medarbejder, der har et løbende ansvar for opgaven. Medarbejderen bruger ca. 4/5 af sin tid på administrativt og pædagogisk tilsyn – herunder på sparring med sprogcentret. Det er dog på det administrative tilsyn, der bruges mest tid.

Generelt betragter kommunerne grænserne mellem det pædagogiske, administrative og økonomiske tilsyn som flydende, og i ingen af de fire kommuner er der medarbejdere, som udelukkende er ansvarlige for det pædagogiske tilsyn.

Flere tilsynsførende giver udtryk for, at det administrative tilsyn godt kan tage tiden fra det pædagogiske tilsyn, men det fremhæves også af én af de tilsynsførende, at det er en fordel at de to tilsynstemaer er samlet, fordi der er en tæt sammenhæng mellem de administrati-

ve krav og det pædagogiske indhold, fx kan krav om løbende optag på hold have betydning for, hvordan undervisningen forløber. Og det opfattes som vigtigt, at den tilsynsførende er opmærksom på de administrative krav, som sprogcentrene skal arbejde indenfor.

I case 1 og 2 føres det pædagogiske tilsyn af én person. I de andre kommuner har der i forbindelse med enkeltstående besøg og observationer på sprogcentret været to eller tre medarbejdere involveret i det pædagogiske tilsyn. Den tilsynsførende i case 1 har tidligere varetaget det pædagogiske tilsyn sammen med en kollega og fremhæver, at det var en styrke at være flere om opgaven, da det gav bedre mulighed for sparring. Samtidig er det også sårbart kun at have én person med ekspertisen. Denne tilsynsførende har som den eneste i undersøgelsen en pædagogisk baggrund. Hun føler sig godt klædt på til at varetage tilsynet – og understreger, at den faglige indsigt er en forudsætning for at kunne føre det pædagogiske tilsyn.

Denne opfattelse deles også af udbyderne i de fire case kommuner. Med undtagelse af udbyderen i case 1, vurderer de øvrige udbydere, at kommunerne ikke har de kompetencer, som skal til for at føre et ordentligt pædagogisk tilsyn. En af udbyderne mener, at der er brug for en centraliseret tilsynsmyndighed:

Når vi går ind omkring det her meget specielle område, som dansk som andet-sprog er, så har kommunerne ikke så meget forstand på, hvad der foregår her. Det er derfor, man i andre lande fører et centralt pædagogisk tilsyn. Det gør man bl.a. i Tyskland, Belgien, de sydeuropæiske lande, Finland, Sverige. Det er meget få lande, der ikke gør det. Det er jo meget få kommuner, der har kompetence til at føre det tilsyn på det her område.

En anden udbyder mener derimod, at det er meget vigtigt, at det pædagogiske tilsyn er:

"Noget, der er løbende og tæt på", for at man kan have tilstrækkeligt kendskab til hinanden og en åben dialog om dilemmaer. Denne udbyder er skeptisk overfor et centralt tilsyn – fx som socialtilsynene.

I de øvrige tre kommuner oplever de tilsynsførende, at de ikke er klædt på til at vurdere det pædagogiske indhold og kvaliteten i undervisningen, og nogen anser det heller ikke som deres opgave. I case 4, hvor kommunen i samarbejde med sine aftalekommuner netop har gennemført observationer af undervisningen og interview med ledelse, lærere og kursister, påpeger én af de tilsynsførende medarbejdere, at det for dem ikke var formålet at vurdere kvaliteten af undervisningen:

Vi så ikke os selv som nogen, der kom med en målestok i den ene hånd og bekendtgørelsen i den anden. Vi kom fra interessentkommunerne for at se, om det var en arbejdsplads, der gjorde noget godt for medarbejderne, kursisterne og kommunerne, eller om vi skulle sende kursisterne et andet sted hen. Vi er ikke kommet for at tage en stikprøve af undervisningen. Det, mener vi, er et ledelsestilsyn – ikke et eksternt tilsyn. Vi kan mærke stemninger, relationer og værdier, vi kan ikke med sådan et snapshot vurdere kvaliteten ordentligt.

2.2 Hvordan er tilsynsprocesserne?

Der er grundlæggende fem forskellige datakilder, som kommunerne lægger til grund for deres tilsyn, og der er stor forskel på, hvordan disse datakilder vægtes. Disse datakilder er:

- Møder
- Dokumentstudier
- Statistik
- Observationer
- Samarbejde.

Tabellen nedenfor giver et overblik over brugen af de forskellige datakilder i de fire casekommuner.

Tablet 2.2 Tilsynsprocesserne

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Udbyder	Privat	Kommunal	Privat	Kommunal
Aftalekommuner	Ja	Nej	Ja	Ja
Observationer	Foretages jævnligt hen over året	I forbindelse med tilsynsrapport. Første gang i 2011. Næste gang i 2014	Har gennemført observationer én gang i forbindelse med skærpet pædagogisk tilsyn	Er foretaget én gang i 2014 – der er planer om at gentage det hvert andet år
Møder	Møder mellem tilsynsførende og sprogcenter en til to gange om måneden. For eksempel om særlige hold, enkeltkursister, pædagogisk arbejde mv. Derudover ugentlig telefonisk kontakt om administrativt eller pædagogisk tilsyn	Løbende dialog og møder om kommunens integrationsindsats Halvårige møder mellem sprogcenter (lærere og leder) og forvaltning (leder og sagsbehandlere) med opfølgning på de enkelte kursister	Ca. fire årlige tilsynsmøder med ledelsen og medarbejdere på sprogcentret og de tilsynsførende medarbejdere i kommunen Fire årlige møder mellem lærere og sagsbehandlere med fokus på de ikke-selvforsørgende kursister	Jævnlige møder mellem forvaltningsledelse og sprogcenterledelse Tre årlige møder med aftalekommuner
Dokumentstudier	For eksempel af undervisningsmateriale, mål for undervisningen og visitationsredskaber	Er ikke anvendt	Er ikke anvendt	Er ikke anvendt
Statistik	Løbende kontrol af beståelsesprocenter og gennemløbstid. Af og til kontrol af karakterer	Afgangskarakterer og optag sendes til forvaltningen månedligt	Afgangskarakterer og kursisternes fremmøde sendes til forvaltningen månedligt	APV og medarbejder-tilfredshedsundersøgelser Fraværstatistik for medarbejdere og kursister Gennemførelsestider Karakterer
Samarbejde mellem kommune og sprogcenter	Ikke centralt i tilsynet	Det tætte samarbejde om integrationsindsatsen er det centrale element for kommunens vurdering af sprogcentrets pædagogiske kvalitet	Det tætte samarbejde om integrationsindsatsen er det centrale element for kommunens vurdering af sprogcentrets pædagogiske kvalitet.	Det tætte samarbejde om integrationsindsatsen er det centrale element for kommunens vurdering af sprogcentrets pædagogiske kvalitet.

Case 1 skiller sig tydeligt ud fra de andre, idet der, som nævnt, foretages et decideret pædagogisk tilsyn med sprogcentret løbende. Den tilsynsførende er således i tæt kontakt med sprogcentret og drøfter ofte det pædagogiske arbejde med ledelsen og lærerne. Hun observerer også undervisning jævnligt i løbet af året, gennemgår undervisningsmateriale mv.

Den tilsynsførende understreger dog, at hendes observationer af undervisningen bare er en stikprøve, og at hun muligvis præsenteres for et glansbillede og ikke det, der er hverdagen på sprogcentret.

Hos de øvrige kommuner foretages det egentlige tilsyn på afmålte tidspunkter fx i forbindelse med tilsynsrapporterne hvert tredje år (case 2) og på ca. fire årlige møder (case 3). I case 4 har kommunen udviklet et koncept for det pædagogiske tilsyn, der er baseret på observationer og interview. Kommunen påtænker at gentage tilsynet ca. hvert andet år.

I case 2, 3 og 4 er det løbende samarbejde mellem kommunen og sprogcentret det væsentligste grundlag for vurderingen af den pædagogiske kvalitet. Dette samarbejde koncentrerer sig om de kursister, der har en "sag" i arbejdsmarkedsforvaltningen – og altså ikke arbejdstagerne.

Der er generelt i det pædagogiske tilsyn et stort fokus på, om undervisningen er arbejdsmarkedsrettet, og særligt i case 2 og 3, hvor tilsynsopgaven er forankret i arbejdsmarkedsforvaltningen, følges der intensivt op på de kursister, der ikke er selvforsørgende. Det løbende samarbejde indebærer fx i case 2 halvårslige drøftelser mellem sagsbehandlere og undervisere om de enkelte kursisters progression, og om der er behov for en anderledes indsats fra enten sprogcenter eller jobcenter.

Det tætte samarbejde med de kommunale udbydere kan give forvaltningen et indblik i sprogcentrets arbejde, og de danskundskaber, som kursisterne opnår – i hvert fald de kursister, som har en sag i arbejdsmarkedsforvaltningen. Dermed kan kommunen opnå et indirekte indblik i den pædagogiske kvalitet.

Det tilsyn, der foretages i forbindelse med det løbende samarbejde, har i varierende grad et kontrolaspekt. I case 2 og 4, hvor sprogcentret er kommunalt, giver både udbydere og forvaltning udtryk for, at kommunen og sprogcentret er "på samme side", og kommunens rolle som tilsynsmyndighed er ikke fremherskende. Her bliver samarbejdet både fra udbyderen og kommunens side beskrevet som tillidsfuldt, åbent og tæt. En udbyder siger:

Der er ingen hemmeligheder i det daglige. Vi holder regelmæssige møder, og det er en utrolig styrke. Der er en meget stor åbenhed og tillid fra kommunens side, og det er et meget frit rum for os at agere i. Vi har valgt tilsynsformen i fællesskab - en anerkendende tilsynsform, hvor vi ikke går ud og skræmmer hverken medarbejdere eller kursister, men i stedet går ud på de præmisser, der er, og laver en nøgtern vurdering af det, man ser.

Kontrollementet er betydeligt mere fremherskende i de kommuner, hvor udbyderen er privat. I case 3 skiftede kommunen for et par år siden det kommunale sprogcenter ud med et privat, hvilket medførte et skærpet tilsyn med flere møder og mere kontrol. Desuden ændrede møderne med sprogcentret navn fra samarbejds møder til tilsynsmøder. Den ansvarlige leder for tilsynsopgaven i case 3 forklarer, at det gør en stor forskel, at forholdet til den private udbyder hviler på en kontrakt:

Vores forhold til den nye udbyder er et kontraktligt forhold, hvilket betyder, at de formelle krav er blevet skærpet, bl.a. står det i kontrakten, hvordan tilsynet skal føres. Før, da sprogcentret var kommunalt, var vi naturligt mere derude, fx havde vi medarbejdere, som havde en kontorarbejdsplads derude, og som kunne gøre sig sine iagttagelser.

3 Vurdering af det pædagogiske tilsyn

I vurderingen af kommunernes pædagogiske tilsyn tages der udgangspunkt i de krav, der helt specifikt fremgår af vejledningen¹. Vi ser også bredere på, om tilsynet berører undervisningens kvalitet, resultater og virkninger. Det er der ikke specifikke krav om, men det kan være væsentlige parametre for undervisningens bidrag til lovens formål: At kursisterne hurtigst muligt opnår nødvendige kompetencer til at blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med andre borgere. De sidstnævnte kriterier er markeret i tabellen.

Tablet 3.1 Vurderingskriterier

Tema	
Fysiske rammer og beliggenhed	Føres der tilsyn med, om undervisningen foregår i egnede lokaler? (Vejledningen pkt. 8.1)
Optag og omfang	Føres der tilsyn med, at uddannelserne har det omfang, som de skal? (Vejledningen pkt. 8.2)
Fleksibilitet og relevans	Føres der tilsyn med, om undervisningen kan følges udenfor normal arbejdstid? Føres der tilsyn med undervisningens samspil med lokale offentlige og private virksomheder for at fremme kursisternes beskæftigelse, aktivering og uddannelse? Føres der tilsyn med, at forskellige målgruppers undervisningsbehov tilgodeses? (Vejledningen pkt. 8.2)
Arbejdsmarkedsrettet dansk	Føres der tilsyn med, om kursister fra samme arbejdsplads eller uddannelsesinstitution undervises samlet og på arbejdspladsen/uddannelsesinstitutionen? Føres der tilsyn med, om undervisningen er særlig fokuseret på arbejdsmarkeds- og uddannelsesrettet sprogbrug? (Vejledningen pkt. 8.2)
Lærernes uddannelsesbaggrund og kompetenceudvikling af lærerne	Føres der tilsyn med, om lærerne har den uddannelse, som de skal, i henhold til reglerne? For eksempel via kontrol af skolens retningslinjer og stikprøver. (Vejledningen pkt. 8.3) Føres der tilsyn med, om lærernes kompetencer løbende ajourføres og udvikles i forhold til at kunne levere effektiv, fleksibel og individualiseret danskuddannelse samt et godt læringsmiljø? (Vejledningen pkt. 8.3)
Undervisningens kvalitet	Føres der tilsyn med, om undervisningen er relevant og kvalificeret?
Undervisningens resultater og virkninger	Føres der tilsyn med undervisningens resultater? Føres der tilsyn med virkninger i forhold til målet med uddannelserne: At kursisterne kan varetage erhvervsarbejde, uddannelse og kunne fungere aktivt som samfundsborgere i Danmark?

Kilde: Vejledning om danskuddannelserne til voksne udlændige m.fl. VEJ nr. 9128 af 20/03/2014

¹ Vejledning om danskuddannelserne til voksne udlændige m.fl. VEJ nr. 9128 af 20/03/2014

Undersøgelsen viser følgende:

- Kommunernes tilsyn lever op til kravene i vejledningen, men med forskellig grundighed.
 - Fysiske forhold og beliggenhed: Tilsynets grundighed varierer, men det er tilpasset lokale behov.
 - Optag og omfang: Grundigheden varierer i tilsynet – særligt i forhold til, om holdsætningen er korrekt. Tilsynet med undervisningens omfang er mest grundig i forhold til de private udbydere.
 - Flexibilitet og relevans: I to ud af fire kommuner (case 2 og case 3) er der i tilsynet klart det stærkeste fokus på de ikke-selvforsørgende kursister – det er i de kommuner, hvor tilsynet er klarest forankret i arbejdsmarkedsafdelingen.
 - Arbejdsmarkedsdansk: Kun case 1 er endnu kommet i gang med tilsyn på arbejdsmarkedsdansk. De øvrige forventer at gennemføre tilsyn i efteråret.
 - Lærernes kompetencer: Der føres et relativt overfladisk tilsyn med overholdelsen af uddannelsesmæssige krav og efteruddannelse.
 - Undervisningens kvalitet: Der er ikke krav i vejledningen til, at der direkte skal føres tilsyn med undervisningens kvalitet. Der er enighed om, at det kræver stor pædagogisk indsigt at føre et kvalificeret tilsyn med undervisningskvaliteten. Kun case 1 har ansat en tilsynsførende med pædagogisk baggrund. Tilsynet med undervisningens kvalitet er da også sporadisk i de øvrige kommuner. Her vurderes kvaliteten primært indirekte gennem et tæt samarbejde om (særligt de ikke-selvforsørgende) kursister.
 - Der er ikke direkte krav i vejledningen om, at der skal føres tilsyn med resultaterne af danskundervisningen. I alle kommuner føres der dog – med større eller mindre grundighed – op på karakterer og gennemløbshastighed for kursisterne. Der følges ikke op på de mere langsigtede resultater i forhold til beskæftigelse, uddannelse og medborgerskab.
- Undersøgelsen viser, at det pædagogiske tilsyn kun er en højt prioriteret opgave i én af de fire casekommuner (case 1), og det er kun her, man har ansat en tilsynsførende med pædagogisk baggrund.
- I de to kommuner, der har et kommunalt sprogcenter som udbyder (case 2 og case 4), opfattes sprogcentret som en integreret del af kommunen, og ikke en aktør, man behøver at føre tilsyn med. Her har tilsynet i mindre grad fokus på kontrol og mere på gensidig tillid og samarbejde.

3.1 Fysiske rammer og beliggenhed

Der er i vejledningen krav om, at tilsynsmyndigheden skal kende undervisningslokalernes beliggenhed, og de skal føre tilsyn med, at de er egnede til undervisning. Tabellen giver en oversigt over, hvordan tilsynet med de fysiske rammer og beliggenheden føres i de fire casekommuner.

Tabel 3.2 Tilsyn med fysiske rammer og beliggenhed

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Fysiske rammer	Fysiske rammer	Handicapvenlighed Smartboards Lokalernes størrelse Kantinefaciliteter	Fysiske rammer
Hvordan	Observationer	Kender lokalerne i forvejen	Kender lokaler godt Observationer	Kender lokaler godt Interview med kursister, lærere og ledelse

Undersøgelsen viser, at der i case 1,3 og 4 føres et egentligt tilsyn med de fysiske rammers egnethed til undervisning. Tilsynet er baseret på observationer eller interview. I case 2 føres der ikke decideret tilsyn, men lokalerne er kommunens egne, og kendt i forvejen.

På trods af variationen i tilsynet er vurderingen, at alle kommunerne lever op til vejledningens krav om at kende undervisningsstederne og at påse, at lokalerne er egnede. Grundigheden i tilsynet varierer, men vurderingen er, at tilsynet er tilpasset de lokale behov.

3.2 Optag og omfang

Kommunerne skal ifølge vejledningen føre tilsyn med, om undervisningens omfang lever op til lovkravet². Kommunen skal også føre tilsyn med, om kursisterne optages på uddannelserne inden for tidsfristen³.

Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvordan kommunerne fører tilsyn med optag og omfanget.

² Omfanget skal svare til 1,2 års fuldtidsuddannelse. Arbejdsbelastningen kan bestå af forskellige elementer – fx undervisningslektioner, hjemmearbejde, fjernundervisning mv.

³ Uddannelserne skal kunne påbegyndes inden for én mdr., efter en borger har fået opholdstilladelse (integrationsloven), og kommune har overtaget ansvaret, eller én mdr. efter ansøgning for borgere, der ikke er omfattet af integrationsloven.

Tabel 3.3 Tilsyn med optag og omfang

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Visitation Holdsætning Antal undervisningstimer og mængden af hjemmearbejde	Hvor mange arbejdstagende kursister tager imod uddannelses tilbud? Omplaceringer på hold Hvor mange timer tilbydes der pr. uge?	Optag Fordelingen mellem lærerstyret og lærerstøttet undervisning* Fremmøde for ikke-selvforsørgende kursister	Timetal på modulerne
Hvordan	Gennemgår og drøfter det materiale, der bruges til indplacering på DU og på modul Følger med i antal kursister, der skifter uddannelse Drøfter undervisningstimer og hjemmearbejde	Sprogcentret sender løbende lister om optag Sprogcentret meddeler omplaceringer på hold til relevant sagsbehandler Der følges op på undervisningens omfang hvert tredje år	Fremmødeprotokoller og timesedler for de ikke-selvforsørgende kursister	Udbyder orienterer om timetal og optag

* Lærerstyret undervisning foregår på mindre hold end lærerstøttet undervisning, som er baseret på, at kursisterne selv arbejder ved en computer.

Der er i alle fire kommuner fokus på, om kursisterne holdsættes inden for de gældende frister, men der er forskel på, i hvor høj grad der føres tilsyn med, om kursisterne holdsættes korrekt. I case 1 er det materiale, der bruges som baggrund for indplacering på moduler og DU, gennemgået og drøftet, og her følges der med i, hvor mange kursister der skifter hold. I case 2 meddeler sprogcentret den relevante sagsbehandler, hvis én af de ikke-selvforsørgende kursister skifter hold, men der samles ikke op på holdskift på tværs af kursisterne.

I alle fire kommuner føres der tilsyn med undervisningens omfang. I case 2 følges der kun op i forbindelse med tilsynsrapporterne hvert tredje år, og i case 4, der også har et kommunalt sprogcenter, følges der heller ikke tæt op på dette. I case 1 og 3 er der en løbende drøftelse af fordelingen af timerne på fx undervisning og hjemmearbejde og mellem lærerstøttet og lærerstyret undervisning.

Vurderingen er, at alle fire kommuner lever op til kravene for tilsynet på disse områder. Grundigheden i tilsynet varierer imidlertid meget, hvilket formentligt delvist kan tilskrives lokale behov – herunder om der er et kommunalt eller et privat sprogcenter.

3.3 Flexibilitet og relevans

Kommunerne skal føre tilsyn med, om undervisningen er fleksibel og relevant for kursisterne. Der skal således føres tilsyn med, om det er muligt for kursisterne at følge undervisningen udenfor normal arbejdstid, og om der er et godt samspil med lokale virksomheder i forhold til at fremme kursisternes mulighed for beskæftigelse, aktivering og uddannelse. Der skal også føres tilsyn med, om forskellige målgruppers undervisningsbehov tilgodeses.

Tabel 3.4 Tilsyn med fleksibilitet og relevans

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Aftenundervisning Samspil med erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner Oprettelse af særlige hold	Aftenundervisning Samspil med beskæftigelsesrettet aktivering og praktik Tilgodese særlige behov for borgere omfattet af integrationsloven	Aftenundervisning Samspil med beskæftigelsesrettet aktivering og praktik Virksomhedsforlagt undervisning Oprettelse af særlige hold	Aftensundervisning Samspil med beskæftigelsesrettet aktivering og praktik Virksomhedsforlagt undervisning Oprettelse af særlige hold og differentieret undervisning
Hvordan	Besøg på hjemmeside samt observation af aftenundervisning Deltagelse på tilmeldingsdage Observation af undervisning på hold på uddannelsesinstitutioner Drøftelse af behov for at oprette særlige hold samt observationer af undervisning på særlige hold og faglig sparring.	Gennem det løbende samarbejde mellem kommunen og sprogcentret - herunder dialog mellem sprogcenter og jobkonsulenter Der følges særligt op på borgere omfattet af integrationsloven Der samarbejdes med sprogcentret om den generelle integrationsindsats for disse borgere – herunder behov for særlige tilbud	Der følges op gennem den løbende kontakt med udbyderen Der følges særligt op på aktiverede ledige, hvor det drøftes, hvordan forskellige målgruppers behov kan løses Sprogcentret orienterer om virksomhedsforlagt undervisning Enkelte observationer af undervisningen i forbindelse med det private sprogcenters opstartsfasen i kommunen	Der følges op gennem den løbende kontakt med udbyderen På følgegruppemøder orienteres om initiativer til at tilbyde virksomhedsforlagt undervisning På følgegruppemøder orienteres der om samspil med praktik Observationer af undervisning og undervisningsdifferentiering

I alle kommunerne føres der tilsyn med, at der tilbydes aftenundervisning. Tilsynet føres typisk gennem den løbende kontakt med sprogcentret, men der observeres fx også aftenundervisning.

I forhold til samspillet med de lokale virksomheder er der i case 2 og 3, hvor tilsynet er forankret i arbejdsmarkedsforvaltningen, stort fokus på, hvordan sprogcentrets aktiviteter spiller sammen med den beskæftigelsesrettede aktivering og praktik for de kursister, der ikke er selvforsørgende. I case 3 er der derudover også fokus på fx virksomhedsforlagt undervisning til gavn for de selvforsørgende kursister.

Tilsynet føres gennem det løbende samarbejde mellem sprogcenter og arbejdsmarkedsforvaltningen. I case 3 har kommunen og sprogcenter fx haft en dialog om, hvor mange dage sprogundervisningen for de ikke-selvforsørgende kursister skulle deles ud på. Kommunen har ønsket, at denne gruppe fik to hele dage uden sprogundervisning, hvor de i stedet kunne være i praktik i en virksomhed. I case 2 skal kursisterne som hovedregel i praktik efter modul 1, og her drøfter underviserne og sagsbehandlerne, hvilken praktik der er relevant set i lyset af kursistens danskundskaber.

I forhold til varetagelsen af særlige målgruppers behov er indsatsen i disse to kommuner også fokuseret på denne gruppe af kursister, hvor det i forbindelse med den løbende drøftelse af kursisterne også drøftes, om der er særlige behov, der skal tilgodeses.

I case 4 er der også fokus på kursisternes praktik og på virksomhedsforlagt undervisning. Her føres tilsynet gennem løbende dialog med udbydere og gennem orienteringer fra sprogcentret på følgegruppemøder. I forhold til kursister med særlige behov er der gennem observationer af undervisning bemærket, at der undervisningsdifferentieres. Derudover er der fokus på, at der oprettes hold, der passer til målgrupperne.

I case 1 er der ikke stort fokus på samspillet med virksomhederne – her er der i stedet fokus på samspillet med uddannelsesinstitutioner – herunder erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. Behovet for særlige hold drøftes mellem den tilsynsførende og sprogcentret – herunder behovet for at oprette særlige hold målrettet særlige brancher. Fokus er således ikke snævert på de kursister, der ikke er selv-forsørgende. Undervisningen på de særlige hold observeres, og der sparres med underviserne.

Vurderingen er, at alle kommunerne lever op til de krav, der stilles til tilsynet. I case 2 og 3 er tilsynet ikke systematisk, men foretages via det løbende samarbejde om de ikke-selvforsørgende kursister, hvor det med udgangspunkt i den enkeltes behov kan vurderes, om sprogcentret imødekommer disse. I disse to kommuner er der primært fokus på de ikke-selvforsørgende kursister i forhold til samspillet med virksomheder og særlige behov. Dette fokus kan være velbegrundet, da de selvforsørgende som gruppe må forventes at have færre specielle behov, og færre vanskeligheder med arbejdsmarkedstilknytning end den øvrige kursistgruppe. De selvforsørgende kursisters behov kan i stedet fx være aftenundervisning og undervisning på de virksomheder, de arbejder på.

3.4 Arbejdsmarkedsrettet dansk

Arbejdsmarkedsrettet dansk er et nyt tiltag, der er trådt i kraft ved årsskiftet. Kommunerne skal føre tilsyn med, om det er muligt for kursister fra samme arbejdsplads eller uddannelsesinstitution at undervises samlet og på arbejdspladsen/uddannelsesinstitutionen. Der skal føres tilsyn med, om undervisningen er særligt fokuseret arbejdsmarkeds- og uddannelsesrettet sprogbrug.

Det er kun i én af kommunerne, at der er ført tilsyn med arbejdsmarkedsrettet dansk.

Tabel 3.5 Tilsyn med arbejdsmarkedsrettet dansk

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Undervisningsmaterialer Undervisningens indhold Undervisning på uddannelsessted	Der er ikke ført tilsyn endnu – det gøres i efteråret 2014	Der er ikke ført tilsyn endnu	Der er ikke ført tilsyn endnu
Hvordan	Gennemgang og drøftelse af materialer med fokus på, om det er tilstrækkeligt målrettet Observationer af arbejdsmarkedsdanskhold på anden uddannelsesinstitution			

Det er kun i case 1, der er ført tilsyn med arbejdsmarkedsrettet dansk. Her er undervisningsmaterialet gennemgået og drøftet med fokus på relevans, og der er observeret undervisning i arbejdsmarkedsdansk. Tilsynet i de andre kommuner er endnu ikke kommet i gang.

3.5 Lærernes uddannelse og kompetenceudvikling

Der er faste lovkrav til, hvilket uddannelsesniveau underviserne skal have for at undervise på sprogcentrene. Kommunerne skal føre tilsyn med dette. Derudover skal kommunerne føre tilsyn med, om lærerne løbende kompetenceudvikles for at kunne leve op til lovgivningens krav til danskuddannelserne.

Tabel 3.6 Tilsyn med lærernes uddannelsesbaggrund og kompetenceudvikling

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Er de rette uddannelseskompetencer tilstede? Efteruddannelse	Er de rette uddannelseskompetencer tilstede? Efteruddannelse	Er de rette uddannelseskompetencer tilstede? Efteruddannelse	Er de rette uddannelseskompetencer tilstede? Efteruddannelse
Hvordan	Dialog med sprogcenter Deltager på pædagogiske dage	Dialog med sprogcenter	Dialog med udbyderen på tilsynsmøder	Personaleafdelingen ved ansættelse Dialog med udbyderen

I case 4, der har et kommunalt sprogcenter, påpeges det, at lærernes kompetencer tjekkes af personaleafdelingen ved ansættelse, og der derfor ikke er behov for tilsyn på dette område for deres vedkommende. I de øvrige tre kommuner føres der tilsyn med lærernes uddannelsesbaggrund via dialog med udbyderen. Der foretages ikke stikprøver eller lignende kontroller.

I tre ud af fire kommuner (case 2, 3 og 4) føres tilsynet med lærernes kompetenceudvikling ligeledes gennem en dialog med sprogcentret.

Alle fire kommuner lever således op til kravene i lovgivningen, men tilsynet er relativt overfladisk.

3.6 Undervisningens kvalitet

Tilsynskommunerne skal sikre, at den undervisning, der leveres, er relevant og kvalificeret.

Tabel 3.7 Undervisningens kvalitet

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Undervisningsmateriale Hvilke metoder og didaktiske overvejelser er i spil? Aktiviteter Undervisningsdifferentiering Er der et godt arbejdsmiljø? Kursisternes udbytte	Der føres ikke tilsyn med undervisningens kvalitet	Begrænset tilsyn med undervisningens kvalitet	Begrænset tilsyn med undervisningens kvalitet
Hvordan	Observationer på mange forskellige hold Gennemgang af materiale i forhold til niveau og relevans for kursisterne Sparring Særligt fokus på kursister, der gentagne gange dumper i modultest	Der er gennemført observationer én gang, men ikke med henblik på at vurdere kvaliteten	Foregår hovedsageligt via dialog på tilsynsmøder En gang er der gennemført tilsyn gennem observation af undervisningen Fire gange om året samler de tilsynsførende tilkendegivelser fra sagsbehandlerne om, hvordan kursisterne opfatter kvaliteten af undervisningen	Observationer og interview en gang i 2014

Der er stor forskel på, hvordan der føres tilsyn med undervisningens kvalitet. I case 2 føres der ikke tilsyn med undervisningskvaliteten. Her er der gennemført observationer i forbindelse med tilsynsrapporten fra 2011, men formålet var ikke at vurdere kvaliteten – men at få indblik i området. Der er planer om at gennemføre observationer igen i 2014.

I case 3 og case 4 føres der et ret begrænset tilsyn. Begge steder er der gennemført observationer en enkelt gang, men hverken kommunerne, de tilsynsførende eller udbyderne vurderer, at dette er nok til at vurdere kvaliteten. I case 3 inddrages den brugeroplevede kvalitet af undervisningen ved, at de tilsynsførende fire gange årligt spørger sagsbehandlerne, hvordan kursisterne vurderer undervisningens kvalitet.

I case 1 føres der et løbende tilsyn med undervisningens kvalitet. Her er der løbende observationer på forskellige holdtyper, og den tilsynsførende ser både på metoder, didaktiske overvejelser, aktiviteter, undervisningsdifferentiering, arbejdsmiljøet på holdet, og kursisternes udbytte, og der sparreres med underviserne. Hun gennemgår også undervisningsmaterialet for at vurdere, om det svarer til niveauet og er målrettet kursisternes virkelighed.

I vejledningen står det ikke direkte beskrevet, at der skal føres tilsyn med undervisningens kvalitet. Derfor er kommunernes tilsyn i overensstemmelse med reglerne.

3.7 Undervisningens resultater

Tilsynskommunerne skal sikre, at danskuddannelserne lever op til lovens formål: At kursisterne kan varetage erhvervsarbejde, uddannelse og kunne fungere aktivt som samfundsborgere i Danmark.

Tabel 3.8 Tilsyn med undervisningens resultater

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Hvad	Beståelsesprocenter Karakterer Gennemløbshastighed	Karakterer Progression	Karakterer Gennemløbshastighed	Karakterer Gennemløbshastighed
Hvordan	Gennemførelsesprocenten for alle prøvedeltagere monitoreres i ankestyrelsens database Karakterer vurderes nogle gange. Sager med lave karakterer drøftes Monitorerer gennemløbshastigheden. Langstrakte forløb drøftes	Kommunen modtager lister med alle kursisters karakterer på danskprøverne løbende Der følges op på alle ikke arbejdstagende kursisters progression på halvårige møder mellem sprogcenter og jobcentrets integrationsteam Underviserne sender tre gange årligt evalueringsskemaer til sagsbehandlerne om den enkelte (ikke-selvforsørgende) kursists arbejdsindsats, indlæringshastighed og kommunikative niveau Der samles ikke op på karakterernes udvikling over tid eller på kursisters progression som samlet gruppe	Kommunen modtager lister med alle kursisters karakterer på danskprøverne løbende Tæt opfølgning på gennemløbstiden for kursister, der ikke er selvforsørgende Der samles ikke op over tid eller op på kursisterne som samlet gruppe	Kommunen modtager lister med alle kursisters karakterer på danskprøverne løbende Kommunen modtager desuden målinger af antal modul-test i forhold til antal kursister Der udarbejdes samlede opgørelser til følgegruppen.

Der er ikke stor forskel på, hvordan tilsynskommunerne fører tilsyn med resultaterne af danskuddannelserne. Der er primært fokus på karakterer og gennemløbshastighed. I Case 2 følges der desuden tæt op på den sproglige udvikling hos de kursister, der ikke er selvforsørgende, via underviserens evalueringsskemaer. Der følges ikke tilsvarende op for de øvrige kursister, og der samles ikke løbende op på tværs af de enkelte kursister.

I casekommune 1 er det primært beståelsesprocenterne, der monitoreres løbende. Karaktererne tjekkes nogle gange, og der følges op via møder med udbyderen, hvis der er kursister, der har lave karakterer. Det drøftes ligeledes, hvis der er langstrakte forløb.

Der er ikke i vejledningen faste krav til, hvordan der skal føres tilsyn med undervisningens resultater. Det skal bemærkes, at det i alle fire kommuner er danskprøverne og moduletterne, der overordnet set bruges som pejlemærker for resultaterne, og ikke mere langsigtede mål i forhold til beskæftigelse, uddannelse og medborgerskab.

4 Er tilsynspraksis ændret siden 2011?

Tilsynskommunerne udarbejdede i 2011 tilsynsrapporter til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, hvor de skulle beskrive udviklingen på området, og hvordan tilsynet har været ført. I dette kapitel ser vi nærmere på, om det pædagogiske tilsyn har ændret sig siden da i de fire casekommuner.

Undersøgelsen viser følgende:

- Der er i tre ud af fire casekommuner (case 1, 3 og 4) øget fokus på det pædagogiske tilsyn.
- Tilsynspraksis er ændret væsentligt i to af de fire cases:
 - Case 3 har skriftet en kommunal udbyder ud med en privat, og det har betydet et øget fokus på tilsyn – herunder på det pædagogiske tilsyn.
 - Case 4 har i tæt samarbejde med sprogcentret udviklet et tilsynskoncept for det pædagogiske tilsyn, der fokuserer på at indsamle viden om sammenhængen mellem ord og handling i sprogcentret. Datagrundlaget for dette er observationer af undervisning samt interview med lærere, ledere og kursister.

I det følgende opridses forskellene på tilsynspraksis nu og i 2011 for de fire cases.

Case 1

Der er ikke sket store ændringer i det pædagogiske tilsyn fra 2011 til nu. Dengang var der to tilsynsførende, der delte det administrative og det pædagogiske tilsyn. Nu er begge dele samlet hos én tilsynsførende. Den samlede ressource til tilsynet er ikke ændret. Dog oplyser den tilsynsførende, at det pædagogiske tilsyn er kommet til at fylde mere siden 2011. Men den administrative del er fortsat den største.

Case 2

Der er ikke sket ændringer i det pædagogiske tilsyn siden 2011. Det pædagogiske tilsyn varetages fortsat gennem det tætte samarbejde mellem sprogcenter og arbejdsmarkedsafdeling. Den tilsynsførende gennemførte tilsyn i 2011 i forbindelse med tilsynsrapporten, og gentager dette tilsyn igen i forbindelse med rapporten i 2014. Dog fortæller den tilsynsførende, at det indblik, hun fik i området i forbindelse med tilsynet i 2011, kan gøre det kommende tilsyn i efteråret 2014 lidt skarpere i forhold til vurderingen af undervisningens kvalitet.

Case 3

I denne kommune er det kommunale sprogcenter skiftet ud med et privat siden 2011. Det har betydet en ændring i tilsynspraksis. Tidligere var der medarbejdere fra forvaltningen, der havde kontor på sprogcentret, og der var en meget tæt løbende kontakt.

Nu er samarbejdet blevet mere formaliseret, og præget af flere møder og mere kontrol oplyser tilsynskommunen. Der har på et tidspunkt været iværksat et skærpet pædagogisk tilsyn, som indebar interview med lærere, ledere og kursister samt observation af under-

visningen. I forbindelse med tilsynet indsamles tilkendegivelser fra kursisterne om undervisningens kvalitet mv. via kursisternes sagsbehandlere.

Case 4

Det pædagogiske tilsyn var i 2011 meget begrænset. Det løbende tilsyn foretages fortsat gennem den tætte dialog med sprogcentret, men der er efterfølgende udviklet et tilsynskoncept, der indebærer observationer af undervisning og interview med ledere, lærere og kursister. Dette er gennemført én gang i foråret 2014, og de planlægger at gennemføre det hvert andet år i fremtiden. Fokus i tilsynet i 2014 har blandt andet været på, hvordan sprogcentret arbejder med deres egne indsatsområder: It og Cooperative Learning. Der er således sket en væsentlig ændring i praksis på området.

5 Hvordan kan det pædagogiske tilsyn styrkes?

Undersøgelsen viser samlet set, at de fire kommuner alle lever op til vejledningens krav, men med varierende grad af grundighed. Undersøgelsen viser også, at det pædagogiske tilsyn kun er højt prioriteret i én kommune, og at det kun er den kommune, der har en tilsynsførende med en pædagogisk baggrund ansat. Desuden er denne tilsynsførende den eneste, der oplever, at hun har tilstrækkelige kompetencer til at føre tilsynet.

I det følgende beskrives og diskuteres en række tiltag, der kan styrke det pædagogiske tilsyn.

5.1 Hvordan skal tilsynet føres?

Vejledningen stiller ikke konkrete krav til, hvordan tilsynet skal føres. Det er hensigtsmæssigt i den forstand, at det giver kommunerne råderum til selv at prioritere, hvordan tilsynet skal føres og tilpasses de lokale behov. Hvis der fx er et meget tæt samarbejde mellem et sprogcenter og kommunen om kursisterne, kan kommunen opleve tilsynsopgaven som unødvendig, da de i forvejen har et godt indblik i sprogcentrets arbejde, og de danskundskaber, som kursisterne opnår. Desuden kan tilsynsopgaven opleves som forstyrrende, da den indeholder en kontrolfunktion, som ikke umiddelbart passer ind i en tæt samarbejdsrelation, der baserer sig på tillid og åbenhed.

Ulempen ved de manglende formkrav til, hvordan tilsynet skal føres, kan være, at tilsynet kan blive for overfladisk og tilfældigt, og de store forskelle i den måde, kommunerne griber tilsynsopgaven an på, gør det meget svært at sammenligne kvaliteten på tværs af kommuner.

To af de interviewede udbydere tilkendegiver et ønske om et mere ensartet og styrket pædagogisk tilsyn, idet de ønsker et tilsyn, der kan bruges som et kvalitetsstempel af udbyderne, som kan bruges i den hårde konkurrence, der er blandt udbyderne. De påpeger imidlertid, at ønsket om et styrket pædagogisk tilsyn, forudsætter, at tilsynet føres af personer med kompetencerne til at vurdere den pædagogiske praksis.

- *Hvis Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen ønsker et mere ensartet pædagogisk tilsyn, anbefaler vi ikke, at der udarbejdes stringente krav til, hvilke datakilder og metoder der skal bruges i tilsynet, da det fjerner muligheden for meningsfulde lokale tilpasninger. Vi anbefaler i stedet, at vejledningen klart formulerer, hvilke oplysninger der skal tilvejebringes.*

5.2 Hvilke oplysninger skal tilvejebringes af tilsynet?

Vejledningen er heller ikke konkret i forhold til, hvilke oplysninger tilsynet skal tilvejebringe. Det beskrives fx ikke, at der skal føres tilsyn med, hvor mange kvadratmeter der er til rådighed for hver kursist, at der skal udarbejdes statistik over, hvor mange kursister der skifter hold eller modul, og der ikke er krav om, at undervisningens kvalitet eksPLICIT skal vurderes.

I de fire casekommuner var det pædagogiske tilsyn tyndest i forhold til følgende emner:

- Selvforsørgende kursister
- Arbejdsmarkedsrettet dansk
- Korrekt holdsætning
- Lærernes kompetencer
- Undervisningens kvalitet
- Resultater og virkninger.

I forhold til det manglende fokus på de **selvforsørgende kursisters** udbytte af undervisningen er det sandsynligt, at fokus vil øges, når kommunerne kommer i gang med at føre tilsyn med **arbejdsmarkedsrettet dansk**, som netop retter sig mod denne gruppe.

- *Det kan alligevel overvejes at præcisere i vejledningen, at der skal føres tilsyn i forhold til alle kursisters udbytte af undervisningen.*

I tre ud af de fire casekommuner føres der ikke systematisk tilsyn med **holdsætningen** af kursisterne. Der samles således ikke op på, hvor mange der skifter uddannelse og modul. Visitationskriterierne drøftes heller ikke. Effektiv holdsætning, hvor den valgte uddannelse er i overensstemmelse med både kursistens forudsætninger og fremtidsplaner er vigtig for, at kursisterne så hurtigt som muligt opnår så gode sproglige kompetencer som muligt, så de bliver i stand til at deltage i det danske samfund.

- *Det kan derfor overvejes at uddybe vejledningen, så det fremgår, at der skal føres tilsyn med visitationskriterier og indsamles oplysninger om hold- og modulskift.*

Undersøgelsen viser, at tilsynet med, om **lærernes kompetencer** lever op til kravene, og tilsynet med lærernes efteruddannelse var relativt overfladisk.

- *Det kan derfor overvejes at uddybe vejledningen, så det fx fremgår, at der skal indsamles oplysninger om undervisernes uddannelsesår, og at der skal udarbejdes oversigter over efteruddannelsesaktiviteter, som skal fremgå af tilsynsrapporten.*

Der er ikke i den nuværende vejledning krav om, at **undervisningens kvalitet** skal vurderes direkte – kun krav om, at det skal sikres, at undervisningen er relevant og kvalificeret. Undersøgelsen viser da også, at der i tre af fire kommuner blev ført et relativt begrænset tilsyn med undervisningens relevans og kvalitet.

Undersøgelsen viser, at hvis der fx stilles krav om, at undervisningens kvalitet skal vurderes direkte i tilsynet, så stilles der indirekte et krav om, at den tilsynsførende skal have en stærk faglighed inden for voksenpædagogik og dansk som andetsprog. Og selv med en stærkt faglig baggrund er det svært gennem tilsyn at vurdere kvaliteten, da det altid vil være en stikprøve, den tilsynsførende ser.

- *Vi anbefaler derfor ikke, at der i vejledningen opstilles specifikke krav om, hvilke oplysninger der skal indsamles om undervisningens kvalitet. Men Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan overveje at udarbejde en tilsynsguide, som gennem konkrete eksempler kan inspirere og støtte de tilsynsførende i, hvilke særlige opmærksomhedspunkter der kan være, når undervisningens kvalitet skal vurderes.*
- *Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan også overveje at etablere temadage eller netværk for de kommunale medarbejdere, der er ansvarlige for det pædagogiske tilsyn. De tilsynsførende har begrænsede muligheder for faglig sparring i deres egne kommu-*

ner, og derfor kan det være nyttigt, at de kan sparre med kollegaer fra andre kommuner.

Der er ikke eksplicitte krav i vejledningen om, at kommunerne skal følge op på **resultater og virkninger** af danskuddannelserne. Alle kommuner fører dog tilsyn med undervisningens umiddelbare resultater i form af karakterer og modulprøver. Det er dog ikke indtrykket, at kommunerne går langt ned i fx prøveresultaterne og vurderer, om gennemsnittet og karaktererne inden for de enkelte delprøver er tilfredsstillende. Der er heller ingen kommuner, der følger op på de mere langsigtede virkninger af undervisningen i form af beskæftigelse, uddannelse og medborgerskab. Det kan dog også være vanskeligt umiddelbart at koble indsatsen i sprogcentret til de langsigtede virkninger.

Eftersom det direkte tilsyn med undervisningens kvalitet i tre ud af fire casekommuner er sporadisk, kan et grundigt tilsyn med resultaterne af indsatsen være et godt grundlag for at vurdere, om sprogcentret leverer den rette pædagogiske kvalitet. Modultest og prøvekarakterer er gode indikatorer for dette, men det skal bemærkes, at disse test og prøver fx ikke viser, hvor meget kursisterne i praksis kan bruge sproget i deres hverdag. Et ensidigt fokus på modultest og prøvekarakterer fanger derfor ikke det centrale formål med danskuddannelserne – at kursisterne kan indgå på lige fod med danskerne i det danske samfund.

I denne undersøgelses fase 2 vil vi se nærmere på, hvilke indikatorer der kan give et mere nuanceret indblik i kvaliteten af danskuddannelserne. Resultaterne fra fase 2 forventes offentliggjort ultimo 2014.

Bilag 1: Casebeskrivelser

Case 1: Privat udbyder, flere aftalekommuner

Fokus i det pædagogiske tilsyn er på, om kommunen får det, de er lovet i driftsaftalen med udbyderen, og på om kursisterne får det ud af danskuddannelserne, som de skal: Kan de tilstrækkeligt dansk, til at komme videre?

Det pædagogiske tilsyn varetages af en pædagogisk konsulent, der udover pædagogisk tilsyn også fører administrativt tilsyn. Den pædagogiske konsulent bruger ca. 4/5 af sin tid på tilsynet, men det administrative tilsyn fylder mest. Den pædagogiske konsulent har en baggrund som folkeskolelærer og indvandrerlærer og har meget lang erfaring med undervisning af tosprogede børn og voksne.

Aftalekommunerne bidrager med ønsker til, hvad der skal være i fokus i det pædagogiske tilsyn – fx holdsætning, men den pædagogiske konsulent har stort råderum.

Det pædagogiske tilsyn foregår løbende, og der er tæt kontakt til udbyderen. Tilsynet har både en kontrol- og en sparringsfunktion.

Tilsynet er baseret på en kombination af statistik, møder, besøg og observationer af undervisningen.

- Ankestyrelsens database og kommunens egne data samt udbyderens data, som kommunen har adgang til på kursistniveau, giver information om fx beståede danskprøver, tid mellem modultest, skift af uddannelse. Hvis der er enkeltsager, der stikker ud, følges der op på disse med udbyderen.
- Der er møder med udbyderen, hvor pædagogiske emner drøftes en til to gange om måneden. Der drøftes i den forbindelse visitation, enkeltsager mv. Derudover er der ugentlig telefonisk kontakt, hvor enten administrative eller pædagogiske emner drøftes.
- Der gennemføres løbende observationer af undervisningen på forskellige holdtyper (anmeldte tilsyn). I 2011 blev der ført tilsyn fem dage, i 2012 en dag, i 2013 tre dage og i 2014 tre dage indtil nu.
- I forbindelse med observationerne sparreres der også med underviserne. Fo eksempel om, at det er vigtigt, at kursisterne på DU1 bruger dansk i hverdagen, hvordan der undervisningsdifferentieres på det konkrete hold og kursisters motivation.
- Den tilsynsførende deltager derudover i diverse arrangementer og pædagogiske dage.

Tabellen nedenfor giver et overblik over kommunens tilsyn.

Bilagstabel Tilsyn i case 1

Tilsynsystema	Kommunens tilsyn
Fysiske rammer og beliggenhed	Der føres tilsyn med de fysiske rammer gennem hyppige besøg og observationer af undervisningen. For eksempel kigger den tilsynsførende på lys, udsugning, pladsforhold, støj.
Optag og omfang	Der følges op på visitation og holdsætning på baggrund af statistik - herunder følges der med i kursister, der skifter uddannelse. Det materiale, som udbyderen bruger til at vurdere, hvilken DU og modul som den enkelte skal placeres på, gennemgås. Undervisningstimer og omfanget af hjemmearbejde drøftes et par gange om året.
Flexibilitet i forhold til tidspunkt	Der føres tilsyn med undervisningstidspunkter via hjemmesiden.
Samspil med virksomheder	Der føres tilsyn med undervisning på uddannelsesinstitutioner – fx ved deltagelse på tilmeldingsdage, møder om, hvordan tilmeldingen kan foregå og tilsyn med undervisning.
Forskellige målgruppers behov	Materiale til arbejdsmarkedsrettet dansk er drøftet. Derudover drøftes det med ledelsen hos udbydere, hvordan grupper af arbejdsmarkedsdanskkursister holdsættes. Derudover drøftes behov for oprettelsen af særlige hold, og den tilsynsførende observerer på særlige hold, og giver faglig sparring til underviserne efter observationen, og der gives faglig sparring.
Samlet undervisning	Der føres tilsyn med "rene hold" i arbejdsmarkedsrettet dansk.
Arbejdsmarkedsrettet dansk – fokus	Undervisningsmaterialet gennemgås og drøftes med udbyderen med fokus på, om det er målrettet sprogbrug til arbejdsmarkedsrettet dansk.
Undervisernes uddannelse	Det drøftes med ledelsen, at det forventes, at aftalen om lærernes kvalifikationer overholdes.
Voksenpædagogiske læringsmiljøer	Deltager på pædagogiske dage.
Indhold, kvalitet og pædagogisk praksis	Der føres tilsyn på mange forskellige hold. Fokus er på, hvilke metoder og didaktiske overvejelser der er i spil i forskellige undervisningssituationer, om læreren er dygtig, om der er et godt arbejdsmiljø på holdet, hvilke aktiviteter der gennemføres, om undervisningen er differentieret, og hvad kursisterne får ud af det. Materialer til forskellige niveauer gennemgås med fokus på, om det passer til niveau, og om det er målrettet kursisternes virkelighed. Der sparres blandt andet om, hvordan DU1 kan styrke kursisterne i at kommunikere mundtligt på dansk. Det drøftes med udbyderen, hvilke pædagogiske tiltag der sættes i værk overfor kursister, der gentagne gange dumper i modultest. Den tilsynsførende er bekendt med udbyderens beskrivelser af målene for undervisningen for de enkelte niveauer.
Resultater og virkninger	Gennemførelsesprocenten for alle prøvedeltagere (danskprøverne) monitoreres i Ankestyrelsens database. Prøveresultaterne vurderes nogle gange. Er der kursister med lave karakterer eller lave karakterer på enkelte områder, bedes udbyderen redegøre for baggrunden for dette. Følger med i Ankestyrelsens database og kommunens egen danskdatabase om, hvor lang tid der går mellem moduler. Går der for lang tid for enkelte kursister, bedes udbyderen redegøre for baggrunden for dette. Der følges ikke op på medborgerskab, beskæftigelse osv.

Case 2: Kommunal udbyder, ingen aftalekommuner

Sprogcentret er tæt integreret med arbejdsmarkedsforvaltningen, og der er et meget tæt samarbejde i forhold til de kursister, der er henvist fra kommunen (dvs. de kursister, der ikke er arbejdstagere). Fokus i sprogcentrets arbejde og i tilsynet er på arbejdsmarkedet.

Den tilsynsførende har både ansvaret for det administrative og det pædagogiske tilsyn. Den tilsynsførende har en akademisk baggrund inden for det sproglige område, kort efteruddannelse i voksenpædagogik og lang erfaring fra arbejdsmarkedsområdet.

Det pædagogiske tilsyn varetages primært gennem det tætte samarbejde, som omfatter:

- Løbende dialog og samarbejde om kommunens integrationsindsats med medarbejdere og leder i den afdeling i jobcentret, som har ansvar for integrationsindsatsen
- Lederen af sprogcentret indgår i ledergruppen i arbejdsmarkedsafdelingen og deltager i månedlige ledermøder mm.
- Sprogcentret er repræsenteret i det fælles MED-udvalg i arbejdsmarkedsafdelingen
- Halvårlige møder mellem lærere og leder på sprogcentret og sagsbehandlere og ledere i jobcentret. Udover en fælles dagsorden har lærerne og sagsbehandlerne individuelle samtaler, hvor de drøfter, hvordan det går med de kursister, de har fælles, og om der er noget, som enten jobcenter eller sprogcenter skal gøre anderledes for at understøtte kursisten
- Sprogcentret sender månedlige lister til forvaltningen over karakterer fra afsluttede danskprøver for alle kursister
- Sprogcentret sender tre gange årligt evalueringsskemaer til sagsbehandlerne for kursister, der er flygtninge eller familiesammenførte. I dette skema vurderer læreren indlæringshastighed, arbejdsindsats og kommunikative færdigheder ved afkrydsning, og der er også en kort kvalitativ vurdering.

Det egentlige tilsyn er gennemført i 2011 i forbindelse med afrapporteringen til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, og det næste egentlige tilsyn gennemføres i forbindelse med afrapporteringen i 2014. Dette tilsyn har kontrolkarakter.

I forbindelse med dette tilsyn er der gennemført observationer af undervisningen. I observationerne er der ikke taget stilling til kvaliteten af undervisningen og de anvendte materialer. Der er heller ikke i tilsynet samlet systematisk op på de erfaringer, der er gjort i det løbende tilsyn.

Det følgende skema giver et overblik over kommunens tilsyn.

Bilagstabel Tilsyn i case 2

Tilsystema	Kommunens tilsyn
Fysiske rammer og beliggenhed	Kommunen har et godt kendskab til lokalerne og er involveret i beslutninger om ændringer og udvidelser af fysiske rammer. Derudover er der besøg hos udbyderen.
Optag og omfang	I 2011 blev det kontrolleret, hvor mange timer der blev tilbudt. Sprogcentret sender lister over, hvor mange "arbejdstagende" kursister, der sendes til sprogcentret, og hvor mange der tager i mod uddannelses tilbud. Der samles ikke systematisk op. Hvis sprogcentret flytter en kursist til en anden danskuddannelse, skal de meddele det til den relevante sagsbehandler. Der samles ikke systematisk op.
Fleksibilitet i forhold til tidspunkt	Gennem det løbende samarbejde har kommunen indblik i, at undervisningen kan kombineres med beskæftigelsesrettet aktivering og praktik. I forbindelse med tilsynet i 2011 er det via oplysninger fra sprogcenterlederen kontrolleret, at der både er dag- og aftenundervisning.
Samspil med virksomheder	Der er fokus på samspillet med virksomheder for aktiverede ledige. Her får kommunen indblik i samspillet gennem det løbende samarbejde mellem sprogcenter og jobkonsulenter. Der følges ikke op i forhold til de øvrige kursister.
Forskellige målgruppers behov	Gennem det løbende samarbejde har kommunen indblik i, om de særlige behov tilgodeses hos de kursister, der ikke er arbejdstagere. Der samarbejdes desuden med sprogcentret om den generelle integrationsindsats.

Tilsynstema	Kommunens tilsyn
Samlet undervisning	Der føres ikke tilsyn med dette.
Arbejdsmarkedsrettet dansk – fokus	Der er ikke ført tilsyn med dette endnu, men det tages op i efteråret 2014.
Undervisernes uddannelse	Der føres tilsyn med, at underviserne har de krævede uddannelser via dialog med udbyderen.
Voksenpædagogiske læringsmiljøer	Der føres tilsyn med efteruddannelser mv. – via dialog med udbyderen.
Indhold, kvalitet og pædagogisk praksis	Der føres ikke tilsyn med den pædagogiske kvalitet.
Resultater og virkninger	Der følges særligt op på borgere omfattet af integrationsloven, hvor sprogcentret tre gange årligt fremsender et evalueringsskema til den relevante sagsbehandler. Kommunen modtager lister med alle kursisternes karakterer på danskprøverne løbende. Der følges op på alle ikke-arbejdstagende kursisters progression på halvårlige møder mellem sprogcentret og jobcentrets integrations-team. Der samles dog ikke op over tid eller op på kursisterne som samlet gruppe.

Case 3: Privat udbyder, flere aftalekommuner

Kommunens tilsyn med det private sprogcenter er forankret i kommunens beskæftigelsesforvaltning og varetages hovedsageligt af tre medarbejdere, herunder en integrationskonsulent, en administrativ medarbejder fra kommunens integrationsteam i jobcentret (ansvarlig for personer, som modtager ydelser) og en administrativ medarbejder, der er ansvarlig for henvisninger af selvforsørgende kursister og for sprogcentrets afregninger. Ingen af de involverede medarbejdere har en faglig baggrund i forhold til at føre det pædagogiske tilsyn.

Det pædagogiske tilsyn udgør desuden en mindre del af det samlede tilsyn, der udover kursisternes prøveresultater og gennemløbstid især har fokus på kommunens og sprogcentrets samarbejde i forhold til de ikke-selvforsørgende kursister.

Både kommunen og den private udbyder giver udtryk for, at de har en tæt og løbende dialog, som konkret foregår i forbindelse med:

- Minimum fire årlige tilsynsmøder af 2,5 times varighed, hvor der ud over en fast dagsorden, som blandt andet sætter fokus på undervisningens indhold, kompetenceudvikling og fysiske rammer, tages et aktuelt tema op, hvor kommunen får et indblik i sprogcentrets pædagogiske praksis. Temaet har bl.a. været Arbejdsmarkedsrettet Dansk og undervisningen af analfabeter og traumatiserede flygtninge. På møderne deltager den private sprogcenterleder og øvrige relevante medarbejdere samt de tre tilsynsførende medarbejdere fra kommunen. Endvidere deltager afdelingslederen for den ansvarlige forvaltning i kommunen, når dette anses for nødvendigt
- Cirka fire årlige info-erfandemøder mellem kommunens sagsbehandlere og medarbejdere fra det private sprogcenter, hvor samarbejdet om de ikke-selvforsørgende kursister er i fokus
- At de tilsynsførende er i dialog med de sagsbehandlere, der har kontakten med borgerne om, hvordan borgerne oplever undervisningens kvalitet
- At sprogcentret sender månedlige lister til forvaltningen over karakterer fra afsluttede danskprøver for alle kursister. Endvidere udarbejder sprogcentret lister over kursisternes fremmøde, hvilket ligeledes fremsendes til kommunen en gang om måneden.

Kommunen skiftede i 2011 sit kommunale sprogcenter ud med et privat, som var betydeligt billigere, men som også benyttede sig af andre undervisningsformer. En del af undervisningen i det nye sprogcenter foregår som lærerstøttet undervisning, hvor kursisterne selv skal lave øvelser ved en computer. Blandt andet skiftet i undervisningsformer medførte i begyndelsen en del klager fra kursister og kommunens Integrationsråd, og kommunen førte derfor i opstartsfasen et skærpet tilsyn, herunder med den pædagogiske praksis.

Som et led i det skærpede pædagogiske tilsyn observerede tre medarbejdere fra kommunen både den lærerstyrede undervisning i klasser og den lærerstøttede undervisning i såkaldte "studieværksteder". De havde ikke på forhånd en fast tilsynsguide, men lagde bl.a. mærke til, om eksempler i undervisningen relaterede sig til kursisters virkelighed, og hvordan kursisterne indstilling og brug var af den mere "løse" lærerstøttede undervisning. Kommunen har ikke oplevet et behov for at gentage observationerne siden, da der ikke har været klager siden.

Det følgende skema giver et overblik over kommunens tilsyn.

Bilagstabel Tilsyn i case 3

Tilsystema	Kommunens tilsyn
Fysiske rammer og beliggenhed	Kommunen kender udbyderens lokaler godt, da de også blev brugt af det kommunale sprogcenter. I forbindelse med observationer på sprogcentret var der fokus på lokalernes størrelse i forhold til antal kursister, hvorvidt de fysiske forhold var handicapvenlige og at der var smarttavle. Endvidere har de været i dialog med sprogcentret omkring vigtigheden af, at der var en kantine for kursisterne.
Optag og omfang	Kommunen fører tilsyn med sprogcentrets optag samt, hvor mange timers lærerstyret og lærerstøttet undervisning om ugen, de enkelte kursister tilbydes. Dette tilsyn føres via dialog på tilsynsmøderne. Sprogcentret sender desuden lister over fremmødet for ikke-selvforsøgende kursister.
Fleksibilitet i forhold til tidspunkt	Der føres tilsyn med, at der både er dag- og aftenundervisning, og at undervisningen kan kombineres med beskæftigelsesrettet aktivering og praktik. Dette sker via den løbende kontakt med sprogcentret.
Samspil med virksomheder	Der er fokus på samspelet i forhold til aktiverede ledige. Her følges der op gennem dialog mellem sprogcenter og jobkonsulenter. Endvidere orienterer sprogcentret om omfanget af den virksomhedsfornagte undervisning, der retter sig mod selvforsøgende kursister.
Forskellige målgruppers behov	Der følges særligt op på, at der er særlige undervisningstilbud til bl.a. traumatiserede flygtninge og unge, der sigter mod en uddannelse. Desuden har undervisningen af analfabeter været et særkilt tema ifm. tilsynsmøder. Endvidere har kommunen fået gennemført, at borgere, som er særligt udsatte, kan modtage et reduceret undervisningstilbud. Tilsynet sker via den løbende dialog mellem sprogcenter og sagsbehandlere.
Samlet undervisning	Der føres ikke tilsyn med dette.
Arbejdsmarkedsrettet dansk – fokus	Sprogcentret har orienteret om deres undervisning i arbejdsmarkedsrettet dansk til et tilsynsmøde. Kommunen har foreløbig haft mest dialog med sprogcentret om de administrative procedurer.
Undervisernes uddannelse	Der føres tilsyn med, at underviserne har de krævede uddannelser. Tilsynet føres via dialog med udbyderen på tilsynsmøder, og sprogcentret fremlægger dokumentation.
Voksenpædagogiske læringsmiljøer	Der føres tilsyn med efteruddannelser mv. – via dialog med udbyderen på tilsynsmøderne.
Indhold, kvalitet og pædagogisk praksis	Der føres et begrænset tilsyn med undervisningens kvalitet, som hovedsageligt foregår via dialogen på tilsynsmøder. Der er gennemført observationer én gang med fokus på, om undervisningen var virkelighedsnær og på, hvordan kursisterne brugte den lærerstøttede undervisning. De tilsynsførende samler fire gange om året tilkendegivelser ind fra sagsbehandlere, der har kontakten til borgerne – herunder om borgernes opfattel-

Tilsynsystema	Kommunens tilsyn
	se af kvaliteten. Herudover inddrages sprogcentrets tilfredshedsundersøgelse, som gennemføres årligt.
Resultater og virkninger	Kommunen modtager lister med alle kursisters karakterer på danskprøverne løbende. Ligeledes føres der tilsyn med kursisters gennemløbstid. Der udarbejdes ikke samlede opgørelser, og sammenlignes ikke over tid, og der trækkes ikke enkelt-sager ud til nærmere undersøgelse, hvor der fx er lave karakterer. Kommunen modtager rapporter med beståelsesprocenter en gang årligt.

Case 4: kommunal udbyder, flere aftalekommuner

Kommunens tilsyn med det kommunale sprogcenter er forankret i kommunens arbejdsmarkedsforvaltning. Det pædagogiske tilsyn er varetaget af to medarbejdere fra hver sin aftalekommune. Disse medarbejdere har henholdsvis en relevant evalueringsbaggrund og undervisningsbaggrund, men ikke specifik faglighed i forhold til voksenpædagogik og dansk som andetsprog for voksne.

Tre gange om året mødes følgegruppen, hvor repræsentanter fra aftalekommunerne deltager. På disse møder er der bl.a. fokus på den kvantitative udvikling i antal kursister, finansiering, kursisterne prøveresultater og gennemløbstid samt undervisningsmetoder, holdstørrelse og udviklingen af e-learning.

Kommunen har hovedsageligt haft vægt på det økonomiske og administrative tilsyn, mens det pædagogiske tilsyn har været yderst begrænset.

I løbet af foråret 2014 har kommunen for første gang - og på sprogcentrets foranledning - ført et direkte pædagogisk tilsyn på baggrund af et "koncept", som er blevet til i et tæt samarbejde med sprogcentret. Konceptet består af, at to medarbejdere fra hver sin aftalekommune har gennemført observationer af undervisningen og interview med kursister, lærere og ledere på sprogcentret. Begge dele med fokus på at afdække sprogcentrets identitet og værdier, den viden og de færdigheder, som det kræver at skabe en undervisning af høj kvalitet samt brugen af og tilfredsheden med de fysiske rammer og pædagogiske virkemidler. I tilsynet har der været fokus på, om sprogcentret i praksis gør det, de siger, at de gør.

På baggrund heraf har kommunen udarbejdet en rapport, der blandt andet indeholder anbefalinger til sprogcentret. Rapportens anbefalinger retter sig særligt imod behovet for klarere retningslinjer i forhold til brugen af IKT og Cooperative Learning, som begge er indsatsområder for sprogcentret.

Kommunen har hverken i selve gennemførelsen af tilsynet eller i afrapporteringen forholdt sig slavisk til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens vejledning i forhold til denne del af tilsynsopgaven. Endvidere påpeger den ene af de to repræsentanter fra aftalekommunerne, der var med til at gennemføre observationer og interview på sprogcentret, at de har haft fokus på at vurdere sprogcentret som helhed og ikke specifikt kvaliteten af undervisningen.

Kommunen regner med at gentage konceptet for det pædagogiske tilsyn ca. hvert andet år. I den mellemliggende periode varetages tilsynet primært gennem det tætte samarbejde, som omfatter:

- Løbende dialog og møder hver 14. dag imellem sprogcentrets direktør og direktøren fra den kommunale forvaltning, hvor de drøfter sprogcentrets drift, udvikling og i mindre grad pædagogik
- Endvidere mødes direktøren for den kommunale forvaltning én gang om året med sprogcentrets lederkreds, hvor aktuelle temaer og emner tages op
- Indberetninger af resultaterne fra arbejdspladsvurderinger (APV) og medarbejdertilfredshedsundersøgelser (MTU)
- Løbende indberetninger af fraværstatistik for medarbejdere og kursister
- Løbende indberetninger af gennemførelstider på uddannelser og moduler samt eksamenskarakterer.

Det følgende skema giver et overblik over kommunens tilsyn.

Bilagstabel Tilsyn i case 4

Tilsystema	Kommunens tilsyn
Fysiske rammer og beliggenhed	Kommunen kender udbyderens lokaler godt og har i forbindelse med det pædagogiske tilsyn i foråret 2014 spurgt lærere, ledere og kursister ud om sprogcentrets fysiske rammer og deres beliggenhed.
Optag og omfang	Kommunen orienteres løbende om, hvilket timetal der knytter sig til de enkelte moduler.
Fleksibilitet i forhold til tidspunkt	Der føres tilsyn med, at der både er dag- og aftenundervisning, og at undervisningen kan kombineres med beskæftigelsesrettet aktivering og praktik. Dette sker via den løbende kontakt med sprogcentret.
Samspil med virksomheder	På møder mellem sprogcenter og direktør spørges der løbende ind til samarbejdet med virksomhederne. På ca. hvert andet følgegruppemøde orienteres om samspillet mellem sprogcentret og praktik.
Forskellige målgruppers behov	I forbindelse med de gennemførte observationer i 2014 blev der lagt mærke til, at sprogcentret gennemførte differentieret undervisning. Desuden er der fokus på, at der bliver oprettet hold, som så vidt muligt målretter sig de enkelte målgrupper og deres behov. Dette er undersøgt gennem virksomhedsplan og observationer af undervisningen.
Samlet undervisning	Der orienteres på følgegruppemøder om sprogcentrets indsatser for at tilbyde undervisning på virksomheder.
Arbejdsmarkedsrettet dansk – fokus	Der er ikke ført tilsyn med dette endnu, da det endnu ikke er fuldt implementeret på sprogcentret.
Undervisernes uddannelse	Der føres tilsyn med, at underviserne har de krævede uddannelser. Tilsynet føres via dialog med udbyderen, og kommunens personaleafdeling står for ansættelser og kontrollerer, at kompetencerne er til stede i den forbindelse.
Voksenpædagogiske læringsmiljøer	Forvaltningen orienteres via årsplaner og løbende om kompetenceudviklingsaktiviteter.
Indhold, kvalitet og pædagogisk praksis	Der er ført tilsyn med sprogcentrets undervisning igennem observationer af undervisningen og interview med lærere, ledelse og kursister i 2014. Både sprogcentret og kommunerne selv vurderer imidlertid, at de har begrænsede forudsætninger for at bedømme kvaliteten af undervisningen.
Resultater og virkninger	Kommunen modtager lister med alle kursisternes eksamenskarakterer på danskprøverne løbende. Desuden modtager kommunen målinger, som viser, hvor mange modultest sprogcentret gennemfører på hver af danskuddannelserne holdt op i mod antallet af kursister. Der udarbejdes samlede opgørelser til følgegruppen.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00