

Censorundersøgelse og

**Rapport om
taxametersystemet og
uddannelseskvalitet**

Censorundersøgelse og

Rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet

2005

Indhold

© 2005 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Vester Kopi

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Danmarks Evalueringsinstitut sætter
komma efter Dansk Sprognævn's
anbefalinger.

ISBN 87-7958-222-2

1	Indledning	3
1.1	Formål med undersøgelserne	3
1.2	Metode	3
1.3	Projektorganisering	4
2	Samlet konklusion	5
Del 1	Censorundersøgelsen	7
3	Indledning	9
3.1	Formål	9
3.2	Tidligere evaluering af censorinstitutionen	9
3.3	Censorundersøgelsens opbygning	9
4	Konklusion på censorundersøgelsen	11
4.1	Skematisk oversigt	12
5	Beskikkelse og udpegning på ungdomsuddannelserne	15
5.1	Censorernes opgaver	15
5.2	Skematisk oversigt over beskikkelse og udpegning	15
5.3	Erhvervsuddannelserne	16
5.4	Hhx og htx	17
5.5	Det almene gymnasium og hf	18
5.6	Delkonklusion og perspektiver	19
6	Indberetninger på ungdomsuddannelserne	21
6.1	Skematiske oversigter	21
6.2	Erhvervsuddannelserne	23
6.3	Hhx og htx	24
6.4	Det almene gymnasium og hf	24
6.5	Delkonklusion og perspektiver	25
7	Beskikkelse, udpegning og indberetninger på KVU og MVU	27
7.1	Censorernes opgaver	27
7.2	Beskikkelse og udpegning af censorer	27
7.3	Kvalitetssikring og -udvikling	28
7.4	Delkonklusion og perspektiver	29

Del 2	
Rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet	31
8 Indledning	33
8.1 Formål	33
8.2 Rapportens opbygning	33
8.3 Kilder og tidligere analyser	33
9 Konklusion på rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet	35
10 Taxametersystemet – definition og begreber	37
10.1 Taxametersystemet som styringsredskab	37
10.2 Taxametertyper	38
10.3 Tælleprincipper og periodisering	38
11 Uddannelseskvalitet	41
11.1 Kvalitetsbegrebet	41
11.2 Faktorer der påvirker uddannelseskvalitet	42
12 Taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet	45
12.1 Kritik af taxametersystemet	45
12.2 Negative incitamenter ved taxametersystemet	46
12.3 Positive incitamenter ved taxametersystemet	49
13 Kvalitetssikring	53
13.1 Øget fokus på kvalitet	53
13.2 Kvalitetssikringsmekanismer	53
14 Litteraturliste	57

1.1 Formål med undersøgelserne

I regeringens aftale fra juni 2004 med Dansk Folkeparti om strukturreformen fremgår det at det almene gymnasium og hf, voksenuddannelsescentrene og forberedende voksenundervisning inkl. ordblindeundervisningen, sygeplejerskeuddannelsen og radiografuddannelsen samt social- og sundhedsuddannelserne placeres i staten og overgår til selveje og taxameterfinansiering.

Denne undersøgelse af censor- og taxametersystemet skal derfor ses som en del af en større styringsanalyse iværksat af Undervisningsministeriet. Sekretariatet for udvalget for styringsanalyse har bedt Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) om at gennemføre to delopgaver i forbindelse med analysen af uddannelsesområdet styringsystem. Første delopgave er en undersøgelse af censorinstitutionen. Den anden opgave er en rapport om sammenhængen mellem taxameterstyring og uddannelsernes kvalitet.

Censorundersøgelsen og rapporten om taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet omfatter begge de erhvervsgymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelserne og de korte og mellemlange videregående uddannelser. De almene gymnasieuddannelser indgår kun i censorundersøgelsen, idet taxametersystemet ikke er indført på de almene gymnasieuddannelser.

Det primære formål med **censorundersøgelsen** er at redegøre for regelgrundlag og praksis, derudover at:

- vurdere om censorerne i dag fungerer efter regelgrundlagets intentioner, herunder om censorerne i praksis i tilstrækkeligt omfang fungerer som en uafhængig instans
- vurdere hvordan censorernes rapporter til Undervisningsministeriet kan styrkes så informationerne kan anvendes mere systematisk i Undervisningsministeriets tilsyn med uddannelsernes kvalitet.

Det nærmere formål med **rapporten om taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet** er at:

- belyse positive og negative kvalitetsincitamer i taxametersystemet i et kildekritisk perspektiv
- bidrage til begrebsafklaring – herunder analysere taxametersystemet som regulerings- og allokeringmekanisme set i forhold til bevillingsmekanismer og klargøre de forskellige problemstillinger forbundet med tælleprincipper (STÅ/ÅE) og incitamentsstrukturer.

1.2 Metode

Den metodiske tilgang til de to undersøgelser er dels at gennemgå eksisterende dokumenter, dels eksplorativt gennem kvalitative interviews at identificere problemer og indsatsområder.

Begge rapporter bygger på seks gruppeinterviews med følgende:

- ledere/eksamensansvarlige fra KVU og MVU
- censorformænd fra KVU og MVU
- medarbejdere fra Undervisningsministeriet med ansvar for KVU og MVU
- ledere/eksamensansvarlige fra ungdomsuddannelser
- censorer fra ungdomsuddannelser
- fagkonsulenter.

Der var tre til fem deltagere i interviewene. Oprindeligt var det forudsat at otte personer skulle deltage i hvert interview, men det var ikke muligt pga. undersøgelsens korte tidsfrist. Det var desværre kun muligt at få fem fagkonsulenter til at deltage hvilket er problematisk for undersøgelsen da det begrænser omfanget af relevant indsigt i Undervisningsministeriets arbejdsgange.

Uddannelsesområderne var bredt repræsenteret i interviewene. Alle typer af ungdomsuddannelser deltog i de relevante interviews. Og i interviewene med de videregående uddannelser var dels korte og mellemlange videregående uddannelser, dels uddannelser inden for samfundsvidenskabelige, naturvidenskabelige, tekniske, merkantile og pædagogiske fag repræsenteret. Nogle af interviewene blev fulgt op af telefonsamtaler for at få uddybende kommentarer. Et konsulentfirma gennemførte interviewene på baggrund af en spørgeguide udformet af EVA.

Temaerne i guiderne var: uddannelsernes kvalitet og taxametersystemet, beskikkelse og udpegning af censorer, censorindberetninger fra forskellige typer eksaminer og anvendelse af indberetningerne, censorernes arbejde i eksamenssituationen samt forbedringer af censorinstitutionen. Til de videregående uddannelser var der desuden spørgsmål til den årlige beretning fra censorformandskabet, kontaktmøder og arbejdet med studieordninger.

Interviewene har givet et billede af de forskellige praksiser i forhold til censorinstitutionerne og taxametersystemet, deres fordele og ulemper og tilknyttede relevante problemstillinger. Undersøgelsens resultater må dog ses i lyset af interviewenes begrænsninger i henseende til fuld repræsentativitet og mulighed for at identificere udbredelse og omfang af de identificerede problemstillinger og vurderinger. I forhold til rapporten om taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet er det vigtigt at bemærke at der er mange faktorer der påvirker uddannelsernes kvalitet, og det er yderst komplekst at identificere hvilken betydning de enkelte faktorer har. Tidligere undersøgelser om incitamenter i taxametersystemet konkluderer at der ikke entydigt kan påvises en sammenhæng mellem taxametersystemet og institutionernes adfærd som viser sig i form af for eksempel højere gennemførelsesprocenter (Buse & Smith 1999).

Projektgruppen fra EVA har desuden opnået nyttig baggrundsviden gennem telefonsamtaler med centralt placerede medarbejdere i Undervisningsministeriet.

Rapporten om taxametersystemet er ud over fokusgrupperne baseret på en kildekritisk læsning af en række eksisterende analyser og interviews med tre nøglepersoner som er institutionsledere på henholdsvis en teknisk skole, en handelsskole og en mellemlang videregående uddannelse. Desuden er en af de universitetsprofessorer som har argumenteret for at taxametersystemet fører til kvalitetsforringelse, blevet interviewet. Selvom taxametersystemet på universitetsuddannelser ikke indgår i denne analyse, har EVA alligevel valgt også at interviewe pågældende professor for at få uddybet argumenterne. I analysen indgår også input fra de seks gruppeinterview hvor der var specifikke spørgsmål til vurderingen af sammenhængen mellem uddannelsernes kvalitet og taxametersystemet samt den generelle udvikling af uddannelsernes kvalitet.

1.3 Projektorganisering

Projektets tilrettelæggelse og gennemførelse varetages af en projektgruppe bestående af specialkonsulent Tine Holm og evalueringskonsulent Vicki Facius. Derudover har evalueringskonsulent Charlotte Rotbøll fra EVA's metodeenhed bistået projektgruppen med kvalitetssikring i forhold til afholdelsen af fokusgrupper og interview. Fokusgruppeinterviewene er blevet gennemført af konsulentfirmaet Perception Research A/S.

Denne rapport består af to selvstændige delrapporter med hver deres formål, dels en undersøgelse af censorinstitutioner, dels en rapport om taxametersystemet og uddannelsernes kvalitet. Rapporten er derfor struktureret så de to undersøgelser kan læses uafhængigt af hinanden. Dette kapitel sammenfatter kort undersøgelsesernes hovedkonklusioner, men der henvises til mere udførlige og dækkende konklusioner i de to delrapporter.

Censorinstitutionerne fungerer som kvalitetssikring af eksamen

Censorerne på alle områderne skal sikre det faglige niveau og elevernes rettigheder ved eksamen jf. bekendtgørelserne, og censorundersøgelsen viser at der på tværs af områderne generelt synes at være stor tilfredshed med censorernes udførelse af disse opgaver. Vurderingen er at censorerne sikrer det faglige niveau og elevernes rettigheder. Desuden vurderes det at det er censorernes faglige integritet og ansvarlighed som er grundstenen i karakterafgivelsen, og ikke påvirkninger som fx taxametersystemet. Samtidig viser undersøgelsen at censorinstitutionerne generelt sikrer uafhængighed i udpegning af censorer.

Censorindberetninger kan anvendes bedre

Censorundersøgelsen viser samtidig at censorindberetningerne kan anvendes bedre. På ungdomsuddannelserne har censorer pligt til at indberette fejl og mangler ved eksamen og den forudgående undervisning til Undervisningsministeriet og skolen. Der synes dog generelt at være få sådanne indberetninger, primært fordi eksaminerne forløber hensigtsmæssigt, men også pga. at censorerne ikke altid får skrevet de indberetninger de måske burde. Udpegede censorer på områderne har pligt til at udarbejde indberetninger til Undervisningsministeriet, med kopi til skolen. I en videre undersøgelse vil det være relevant at se på hvordan indberetninger i højere grad kan bruges af ministeriet til kvalitetsudvikling, og hvad censorerne i så fald bør have pligt til at indberette.

I det almene gymnasium og på hf udarbejder fagkonsulenter systematisk evalueringsrapporter på baggrund af disse censorindberetninger. På de andre uddannelsesområder bliver der også udarbejdet rapporter, men ikke med samme systematik. Det kunne derfor være relevant at undersøge praksis i forhold til hvordan evalueringsrapporterne kan anvendes som kvalitetsredskab og af hvem.

På KVVU- og MVU-området varierer det betydeligt hvor meget institutionerne anvender censorindberetningerne som her er lovpligtige. På nogle institutioner bliver de behandlet i særlige udvalg og indgår i fremadrettet arbejde, på andre kan de risikere ikke at nå længere end til lederens bord. Endelig indikerer undersøgelsen at censorernes årsrapporter på KVVU- og MVU-området ikke i alle tilfælde fungerer som redskab til at rådgive institutioner om uddannelsernes kvalitet hvilket er formålet med årsrapporterne, jf. bekendtgørelsen.

I debatten sammenblandes taxametersystemet og bevillinger

Rapporten konkluderer at der i den offentlige debat tilsyneladende sker en sammenblanding af taxametersystemet som styringsprincip og spørgsmålet om bevillingernes størrelse. Det er rapportens argument at der i den offentlige debat må sondres mellem om det er taxametersystemet i sig selv eller den politiske prioritering via taksternes størrelse der diskuteres. Overordnet viser interviewene således at der er tilfredshed med taxametersystemet som styringsredskab, idet systemet kombineret med selvejeformen giver institutionerne frihed til selv at disponere over ressourcerne. Utilfredsheden går således ikke på taxametersystemet som princip og styringsredskab, men på takstfastsættelserne og nedskæring i taxametre.

Ingen entydig sammenhæng mellem taxametersystem og uddannelseskvalitet

Rapporten konkluderer videre at den offentlige debat ikke tager højde for at taxametersystemet kun er én blandt et kompleks sæt af faktorer der påvirker uddannelseskvalitet. Taxametersystemet er kun én af de mange faktorer der kan påvirke uddannelseskvalitet, såsom elever/studerendes adgangsniveau, lærernes kompetencer mv.

Rapporten finder derudover ikke belæg for antagelsen om at taxameterstyringen i sig selv skulle skabe incitament til at sænke niveauet ved at skære ned på eksaminer, undervisning og fag og indføre lærerløse timer for at få flere igennem. Det fremhæves i interviewene at de pædagogiske principper er afgørende når studieordninger skal fastlægges, og at tendensen mod mindre klasseundervisning og mere gruppearbejde skyldes en generel udvikling hen imod mindre skoleprægede undervisningsformer

Stigende fokus på kvalitetssikring

Endelig må det konkluderes at taxametersystemet ikke står alene som styringsredskab, men skal ses i sammenhæng med en række styringsredskaber på system-, institutions-, uddannelses-, individ- og outputniveau som tilsammen skal sikre at kvaliteten af uddannelserne fastholdes og udvikles. I de seneste år har der været et stigende fokus på kvalitetssikring hvilket afspejles i fastlæggelse af kvalitetsbekendtgørelser, institutionernes fokus på intern kvalitetssikring og EVA's systematiske eksterne evalueringer af områderne i form af professionsbachelorakkrediteringer, University College-akkrediteringer og kvalitetsauditeringer.

Del 1

Censorundersøgelsen

Denne delrapport omhandler censorinstitutionerne på fire uddannelsesområder:

- erhvervsuddannelser (EUD)
- erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx og htx)
- almen gymnasial uddannelse og hf
- korte og mellemlange videregående uddannelser (KVU og MVU).

3.1 Formål

Formålet med undersøgelsen er at vurdere:

- om censorerne i dag fungerer efter intentionerne i regelgrundlaget, herunder om censorerne i praksis i tilstrækkeligt omfang fungerer som en uafhængig instans
- hvordan censorernes rapporteringer til Undervisningsministeriet kan styrkes så informationerne kan anvendes mere systematisk i Undervisningsministeriets tilsyn med uddannelsernes kvalitet.

Delrapporten fokuserer hermed på hvordan censorer bliver beskikket og udpeget til eksaminering, og de indberetninger censorerne udarbejder efter eksamineringerne. "Beskikkelse" betegner at en person bliver udnævnt til at være censor, og "udpegning" at en censor bliver sat på en konkret eksamen.

Undersøgelse skal favne bredt, idet fire forskellige uddannelsesområder med komplicerede regler og endnu mere kompliceret praksis skal undersøges. Primært kortlægger denne delrapport derfor de mange områder, sekundært peger den på problemstillinger det vil være interessant at følge op på i senere analyser.

Formålet belyses gennem gennemgang af bekendtgørelser og gruppeinterviews, se metodebeskrivelsen i afsnit 1.2.

3.2 Tidligere evaluering af censorinstitutionen

I 1998 udarbejdede Evalueringscenteret en evaluering af censorinstitutionen på de mellemlange og de lange videregående uddannelser. Den viste at censorinstitutionen kun delvis fungerede efter hensigten, og pegede på en lang række punkter hvor censorkorpserne stadig holdede efter målene i regelgrundlaget. Dette var bl.a. i forhold til at sikre censorernes uafhængighed og øge censorernes rådgivning af uddannelserne.

Denne censorundersøgelse skal ikke ses som en opfølgning på evalueringen fra 1998, da nærværende undersøgelse inddrager andre uddannelsesområder end evalueringen fra 1998, nemlig ungdomsuddannelserne og de korte videregående uddannelser. Begge rapporter inddrager mellemlange videregående uddannelser, men evalueringen fra 1998 drog konklusioner på tværs af de mellemlange og de lange videregående uddannelser, og det formodes at der er andre – og måske større udfordringer – for censorinstitutionerne på de lange videregående uddannelser end for de andre videregående uddannelser. De to undersøgelser kan derfor ikke sammenlignes direkte.

3.3 Censorundersøgelsens opbygning

Ungdomsuddannelsesområdet og de videregående uddannelser behandles hver for sig i rapporten da der er en væsentlig forskel på bekendtgørelserne på de to områder.

Der indledes med en konklusion på censorundersøgelsen i kapitel 4. Derefter følger kapitel 5 der handler om beskikkelse og udpegning af censorer på ungdomsuddannelserne. Kapitel 6

drejer sig om censorindberetninger på ungdomsuddannelserne. Endelig fokuserer kapitel 7 på beskikkelse og udpegning af censorer samt censorindberetninger på KVVU og MVU.

Alle kapitler beskriver det formelle lovgrundlag for de enkelte uddannelsesområder og hvordan dette udmøntes i praksis.

Censorinstitutionerne på erhvervsuddannelserne, de erhvervs-gymnasiale uddannelser (hhx/htx), de almene gymnasiale uddannelser og de korte og mellemlange videregående uddannelser (KVU og MVU) er fokus for den ene delrapport. Det er blevet kortlagt dels hvordan censorer bliver beskikket og udpeget til eksaminerne, dels hvilke indberetninger censorerne udarbejder efter eksaminerne.

Flere opgaver til censorer på de videregående uddannelser end på ungdomsuddannelserne

Censorinstitutionerne fungerer efter forskellige bekendtgørelser. Censorerne på de videregående uddannelser har flere opgaver og større ansvarsområde end censorerne på ungdomsuddannelserne.

På alle områderne skal censorerne sikre dels at prøverne er og forløber i overensstemmelse med de gældende regler, dels at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse.

På de videregående uddannelser skal censorerne derudover afgive indberetning om eksamensforløbet til både institutionen og censorformandskabet. Og censorerne skal i en løbende dialog rådgive institutionerne om uddannelsernes kvalitet og hensigtsmæssighed i forhold til arbejdsmarkedet og videregående uddannelsesforløb.

Censorerne på ungdomsuddannelserne har ikke disse opgaver. Nogle censorer kan dog blive udpeget til eller anmodet om at afgive indberetninger til Undervisningsministerium og skole efter eksamensforløbet. Desuden gælder der helt særlige regler for skuemestre der indgår ved svendeprøver på erhvervsuddannelserne.

Det må vække til eftertanke at censorinstitutionerne på de fire uddannelsesområder er underlagt så forskellige regler som det er tilfældet. Det vil være interessant at undersøge om det er hensigtsmæssigt.

Censorinstitutionerne som kvalitetssikring

Generelt synes der på tværs af områderne at være stor tilfredshed med censorerne som kvalitetssikring i eksamenssituationen. Vurderingerne er at censorerne sikrer niveau og elevernes rettigheder, og det er censorernes faglige integritet og ansvarlighed som er grundstenen i karakterafgivelsen, og ikke påvirkninger som fx taxametersystemet.

Forskellige måder at sikre uafhængighed

På ungdomsuddannelserne er der forskellige regler for hvordan beskikkelse og udpegning skal foregå. I det almene gymnasium foregår udpegningen til både mundtlige og skriftlige eksaminer centralt. Til de skriftlige eksaminer er der på hhx/htx og i nogle tilfælde på erhvervsuddannelserne centralt udpegede censorer. Til de mundtlige eksaminer på erhvervsuddannelserne og hhx/htx er der opbygget procedurer der skal være med til at sikre at de udpegede censorer er uafhængige, at gensidig censur undgås – og på hhx/htx at censorkorpset dækker hele landet. Fra 2007 skal Undervisningsministeriet centralt udpege censorer for hhx/htx.

På de videregående uddannelser (KVU og MVU) sikres uafhængigheden i samarbejdet mellem censorformandskaberne og institutionerne. Her er der vidt forskellige praksis, fra en central og uafhængig udpegning af censorer ved hjælp af en database, over dialog mellem censorformandskab og institution til at institutionerne selv står for udpegningen. Sidstnævnte er ikke lovens intention, og det er sandsynligvis ikke en praksis der er hyppigt anvendt, men omfanget af de forskellige måder at fordele censorer på kan undersøgelsen ikke præcist afdække.

Censorindberetninger kan anvendes bedre

På ungdomsuddannelserne har censorerne pligt til at indberette fejl og mangler ved eksamen og ved den forudgående undervisning. På det almene gymnasium og hf skal en indberetning sendes til Undervisningsministeriet med kopi til skolen, på erhvervsskolerne skal censor sende indberetningen til skolerne med kopi til Undervisningsministeriet. Skolen skal videresende indberetningen til Undervisningsministeriet med eventuelle bemærkninger. Der synes dog generelt at være få indberetninger over fejl og mangler, primært fordi eksaminerne forløber hensigtsmæssigt, men også fordi censorerne ikke altid får skrevet de indberetninger de måske burde. På uddannelsesområderne er der forskellig tradition og praksis for i hvor høj grad Undervisningsministeriet forsøger at få andre indberetninger fra censorerne.

Censorer der er udvalgt til landsdækkende skriftlig eller anden særlig censur, anmoder Undervisningsministeriet traditionelt om at indberette om eksamensforløbet mv. Det er ikke fastlagt i regelgrundlaget, men i det almene gymnasium og på hf udarbejder fagkonsulenter systematisk evalueringsrapporter på baggrund af disse censorindberetninger. På de andre uddannelsesområder bliver der også udarbejdet rapporter, men ikke med samme systematik. Evalueringerne bliver lagt på Undervisningsministeriets hjemmeside. Det er dog et spørgsmål hvem der anvender evalueringsrapporterne og hvordan, og dermed om de kan anvendes mere hensigtsmæssigt, både lokalt på skolerne og i Undervisningsministeriet.

På KVU- og MVU-området varierer det hvor meget institutionerne anvender censorindberetningerne – som her er lovpligtige. På nogle institutioner bliver de behandlet i særlige udvalg og indgår i fremadrettet arbejde, på andre kan de risikere ikke at nå længere end til lederens bord. Censorformandskaberne udarbejder årsrapporter til institutionerne på baggrund af indberetningerne. Men undersøgelsen indikerer at årsrapporterne ikke i alle tilfælde fungerer som redskab til at rådgive institutionerne om uddannelsernes kvalitet som det oprindeligt er intentionen med rapporterne.

4.1 Skematisk oversigt

Reglerne og praksis på de fire uddannelsesområder er opsummeret i nedenstående skema som skal tjene til at få et samlet overblik.

Skema 1

Det formelle grundlag for beskikkelse, udpegning, uafhængighed og indberetninger samt praksis for udpegning på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser (KVU og MVU)

	Erhvervsuddannelser	Erhvervsgymnasiale uddannelser	Almene gymnasium og hf	Videregående uddannelser (KVU og MVU)
Lovgrundlag	BEK nr. 573 af 21/6/1996 om eksamensordning på erhvervsskoler mv.	BEK nr. 573 af 21/6/1996 om eksamensordning på erhvervsskoler mv.	BEK nr. 850 af 20/10/2003 om studentereksamen og om højere forbedelseseksamen	BEK nr. 332 af 25/5/1993 om censorinstitutionen ved visse videregående uddannelser
Censors opgaver	Censor skal sikre dels at prøverne er og forløber i overensstemmelse med de gældende regler, dels	Censor skal sikre dels at prøverne er og forløber i overensstemmelse med de gældende regler,	Censor skal sikre dels at prøverne er og forløber i overensstemmelse med de gældende regler,	Censor skal sikre dels at prøverne er og forløber i overensstemmelse med de gældende regler, dels at eksaminanderne får

	at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse. Desuden kan særlige censorer med indberetningspligt udpeges.	dels at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse. Desuden kan særlige censorer med indberetningspligt udpeges.	dels at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse.	en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse. Censor skal indberette om eksamensforløbet til institutionen og formandskabet. Censorinstitutionen skal løbende rådgive om uddannelsernes kvalitet og hensigtsmæssighed.
Typer af censorer ifølge bekendtgørelserne	1) Censorer 2) Særlige censorer 3) Skuemestre	1) Censorer 2) Særlige censorer	Censorer	Censorer. Mindst en tredjedel skal være aftagerrepræsentanter
Ansvar for beskikkelse ifølge bekendtgørelserne	Ad 1) Skolerne Ad 2) Undervisningsministeriet Ad 3) De faglige udvalg	Ad 1 og 2) Undervisningsministeriet på forslag fra skolerne	Undervisningsministeriet	Undervisningsministeriet på forslag fra censorformandskabet
Ansvar for udpegning ifølge bekendtgørelserne	Ad 1) Skolerne Ad 2) Undervisningsministeriet Ad 3) De faglige udvalg	Ad 1) Skolerne Ad 2) Undervisningsministeriet	Undervisningsministeriet	Censorformandskabet efter samråd med institutionerne
Praksis for udpegning	Ad 1) <i>Teknisk EUD</i> : Skolerne indgår i regionale censor-samarbejder der mødes to gange om året og fordeler censorerne imellem sig <i>Merkantil EUD</i> : Alle skolerne mødes hvert år og sammensættes i grupper på ca. ti skoler som udveksler censorer Ad 2) Varierer Ad 3) Forskelligt fra fagligt udvalg til fagligt udvalg	Ad 1) <i>Hhx</i> : Alle skolerne mødes hvert år, og sammensættes i grupper på ca. ti skoler som udveksler censorer. <i>Htx</i> :: Skolerne er inddelt i tre regionale censor-samarbejder, og udveksler her censorer. Der er indlagt et rotationsprincip, så der hvert år bliver hentet en skole uden for regionen ind i samarbejdet Ad 2) Fagkonsulenterne udpeger censorer	1) Mundtlige eksaminer: Undervisningsministeriet har en database der udpeger censorer ud fra en række fordelingskriterier som bl.a. sikrer at en vis procentdel censurerer uden for deres region. 2) Skriftlige eksaminer: Fagkonsulenter beskikker censorer	Varierer fra uddannelse til uddannelse

Indberetninger ifølge bekendtgørelserne	<p>Ad 1) Når censorerne ikke finder prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder. Desuden afgiver censorerne efter anmodning fra skole eller ministeriet indberetning om eksamensafholdelse og -resultat.</p> <p>Ad 2) Undervisningsministeriet bestemmer indberetningernes indhold. Der er ingen prædefinerede krav.</p> <p>Ad 3) De faglige udvalg kan fastsætte indberetningspligt og indhold.</p>	<p>Ad 1) Når censorerne ikke finder prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder. Desuden afgiver censorerne efter anmodning fra skole eller ministeriet indberetning om eksamensafholdelse og -resultat.</p> <p>Ad 2) Undervisningsministeriet bestemmer indberetningernes indhold. Der er ingen prædefinerede krav.</p>	<p>1) Når censorerne ikke mener at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne, eller formoder den foregående undervisning har været mangelfuld</p> <p>2) På anmodning fra Undervisningsministeriet</p>	<p>1) Censorer giver tilbagemelding om eksamen.</p> <p>2) Censorformandskabet giver årlige indberetning på baggrund af censorindberetningerne</p> <p>3) Hvert andet år afholdes kontaktmøder mellem institutionerne og censorerne</p> <p>4) Censorformandskabet besvarer høringer om væsentlige ændringer i uddannelsernes bekendtgørelser og studieordninger</p>
Modtager af indberetning ifølge bekendtgørelserne	<p>Ad 1) Skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Skolen videresender indberetningen til ministeriet med sine eventuelle bemærkninger.</p> <p>Ad 2) Undervisningsministeriet med kopi til skolen</p> <p>Ad 3) De faglige udvalg</p>	<p>Ad 1) Skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Skolen videresender indberetningen til ministeriet med sine eventuelle bemærkninger.</p> <p>Ad 2) Undervisningsministeriet med kopi til skolen</p>	<p>Undervisningsministeriet med kopi til skolen</p>	<p>Censorformandskabet og institutionerne modtager indberetningerne fra censorerne. Institutionerne modtager årsberetningerne og deltager i de andre kontaktformer med censorerne</p> <p>Hvis der er væsentlige problemer eller mangler i uddannelsen, underretter censorformandskabet uddannelserne. Formandskabet kan efter drøftelse med uddannelserne forelægge sagen for Undervisningsministeriet gennem institutionens rektor</p>
Censorformandskab	Nej	Nej	Nej	Ja

5 Beskikkelse og udpegning på ungdomsuddannelserne

Dette kapitel beskriver de formelle regler for beskikkelse og udpegning af censorer samt praksis på ungdomsuddannelserne. Først beskrives censorernes opgaver, dernæst gives en skematisk oversigt over regelgrundlag og praksis. Dette efterfølges af en detaljeret gennemgang af regelgrundlag og praksis på henholdsvis erhvervsuddannelserne, htx/hhx og i det almene gymnasium.

5.1 Censorernes opgaver

Censorernes opgaver på de tre uddannelsesområder er hovedsagelig at de skal sikre dels at prøverne er og forløber i overensstemmelse med de gældende regler, dels at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling og deres præstationer en pålidelig bedømmelse.

Nogle censorer kan desuden være udpeget til eller blive anmodet om at afgive indberetninger til Undervisningsministeriet og/eller skolen efter eksamensforløbet. Regler og praksis for indberetninger behandles i kapitel 6.

5.2 Skematisk oversigt over beskikkelse og udpegning

På de tre typer af ungdomsuddannelser er censorinstitutionens arbejde fastlagt i to bekendtgørelser der retter sig henholdsvis mod det almene gymnasium og hf og mod erhvervsuddannelserne og de erhvervsgymnasiale uddannelser. Beskikkelse og udpegning er dog styret af forskellige regler på erhvervsuddannelserne og de erhvervsgymnasiale uddannelser. Det fremgår af nedenstående skema

Skema 2

Ungdomsuddannelsernes formelle regelgrundlag for beskikkelse, udpegning og uafhængighed samt praksis for udpegning

	Erhvervsuddannelser	Hhx og htx	Almene gymnasium og hf
Lovgrundlag	BEK nr. 573 af 21/6/1996 om eksamensordning på erhvervsskoler mv.	BEK nr. 573 af 21/6/1996 om eksamensordning på erhvervsskoler mv.	BEK nr. 850 af 20/10/2003 om studentereksamen og højere forberedelseseksamen
Typer af censorer ifølge bekendtgørelserne	1) Censorer 2) Særlige censorer 3) Skuemestre	1) Censorer 2) Særlige censorer	Censorer
Ansvar for beskikkelse ifølge bekendtgørelserne	Ad 1) Skolerne Ad 2) Undervisningsministeriet Ad 3) De faglige udvalg	Ad 1 og 2) Undervisningsministeriet	Undervisningsministeriet
Ansvar for udpegning ifølge bekendtgørelserne	Ad 1) Skolerne Ad 2) Undervisningsministeriet eller skolerne Ad 3) De faglige udvalg	Ad 1) Skolerne Ad 2) Undervisningsministeriet	Undervisningsministeriet

Praksis for udpegning	Ad 1) <i>Teknisk EUD</i> : Skolerne indgår i regionale censor-samarbejder der mødes to gange om året og fordeler censorerne imellem sig <i>Merkantil EUD</i> : Alle skolerne mødes hvert år og sammensættes i grupper på ca. ti skoler som udveksler censorer. Ad 2) Varierer. Ad 3) Forskelligt fra fagligt udvalg til fagligt udvalg.	Ad 1) <i>Hhx</i> : Alle skolerne mødes hvert år og sammensættes i grupper på ca. ti skoler som udveksler censorer. <i>Htx</i> : Skolerne er inddelt i tre regionale censor-samarbejder og udveksler her censorer. Der er indlagt et rotationsprincip så der hvert år bliver hentet en skole uden for regionen ind i samarbejdet. Ad 2) Fagkonsulenterne udpeger censorer.	1) Mundtlige eksaminer: Undervisningsministeriet har en database der udpeger censorer ud fra en række fordelingskriterier, som bl.a. sikrer at en vis procentdel censurerer uden for deres region. 2) Skriftlige eksaminer: Fagkonsulenter udpeger censorer.
Regler som skal sikre uafhængighed ifølge bekendtgørelserne	Censorer må ikke være ansat på skoler hvor de skal censurere. Censorer må ikke medvirke hvis de er i tæt familie med eksaminanden, eller hvis de på anden måde er upartiske. Der skal jævnlige inddrages censorer fra flere skoler og nye skoler. Der må ikke forekomme gensidig censur inden for et år.	Censorer må ikke være ansat på skoler hvor de skal censurere. Censorer må ikke medvirke hvis de er i tæt familie med eksaminanden, eller hvis de på anden måde er upartiske. Der skal jævnlige inddrages censorer fra flere skoler og nye skoler. Der må ikke forekomme gensidig censur inden for et år.	En lærer må ikke være censor på den institution hvor vedkommende underviser.
Ansvar for uafhængighed ifølge bekendtgørelserne	Skolerne De faglige udvalg ved skuemestres deltagelse	Skolerne ved mundtlige prøver Undervisningsministeriet ved skriftlige prøver	Undervisningsministeriet

5.3 Erhvervsuddannelserne

Ifølge bekendtgørelsen (BEK nr. 850 af 20/10/2003) er der tre former for censorer på erhvervsuddannelserne:

- censorer
- særlige censorer
- skuemestre.

Disse beskikkes og udpeges på forskellig vis. Nedenstående beskriver regelgrundlaget og ud-møntningen af reglerne i praksis for hver censortype.

For det første er der *censorer* på erhvervsuddannelserne. Ifølge bekendtgørelsen udpeger skolerne selv censorerne. Skolerne er selv ansvarlige for at censorerne opfylder de relevante faglige betingelser. Desuden skal censorerne have tilknytning til erhvervslivet når det drejer sig om fag med erhvervmæssigt indhold. Der er således intet beskikket censorkorps som skolerne skal vælge ud fra, som tilfældet er på bl.a. de erhvervsgymnasiale uddannelser.

På teknisk EUD og merkantil EUD er der forskellig praksis for hvordan skolerne efterkommer regelgrundlaget, jf. gruppeinterviewene med repræsentanter fra ungdomsuddannelserne og baggrundsinformation fra medarbejdere i Undervisningsministeriet.

På teknisk EUD er de fleste institutioner organiseret i formaliserede censorsamarbejder. Der er i alt seks regionale censorsamarbejder. Skolerne mødes to gange om året og fordeler her censorer. Alle lærere på erhvervsskoler kan i princippet være censorer. I gruppeinterviewene var der repræsentanter fra et af de seks censorsamarbejder. Repræsentanterne udtrykte at censorfordelingen foregår seriøst og redeligt – og der bliver sørget for at censorerne er uafhængige. Men der kan pga. de mange fusioner af erhvervsskoler være behov for at udvide de enkelte censorsamarbejder for at sikre at gensidig censur også undgås i fremtiden.

På merkantil EUD foregår udpegningen af censorer ved at alle handelsskoler hvert år mødes i regi af Interesseorganisationen for Handelsskolernes Ledelse (HFI). Skolerne sættes hvert år sammen i nye grupper på omkring ti skoler og udveksler censorer.

For det andet er der *særlige censorer* på erhvervsuddannelserne. Ifølge bekendtgørelsen kan Undervisningsministeriet beskikke og udpege særlige censorer der erstatter skolens udpegning af censorer.

Ifølge gruppeinterview og baggrundsinformation fra medarbejdere i Undervisningsministeriet er den nuværende praksis at der er beskikkede censorer til de skriftlige eksaminer som er landsdækkende. Det er for tiden dansk, erhvervsøkonomi og engelsk på niveau C på merkantil EUD. Konkret står fagkonsulenten for beskikkelsen. Desuden har der siden efteråret 2002 været et censorkorps på 24 særlige censorer på teknisk EUD i grundfagene dansk, matematik, naturfag og engelsk. Disse er blevet udpeget ved at censorsamarbejderne har indstillet censorer. Ministeriet har beskikket blandt de valgte censorer, men censorsamarbejderne udpeger selv censorerne på de enkelte eksaminer. Formålet med disse særlige censorer er at sikre og udvikle kvaliteten inden for fagene. Det sker efter en periode hvor der har været tvivl om hvorvidt fagene og eksaminerne holdt kvalitetsniveauet (Undervisningsministeriet 2003).

For det tredje er der *skuemestre* på de erhvervsuddannelser, hvor eksamen er en svendeprøve eller en del af en svendeprøve, jf. bekendtgørelsen.

Skuemestrene er beskikket og udpeget af de faglige udvalg. Udvalgene består af repræsentanter fra arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. De bestemmer bl.a. indholdet i reglerne for de konkrete uddannelsers mål, varighed og struktur inden for de fælles rammer for uddannelserne og de rammer der er fastsat vedr. antal skoleuger, taxameter mv., vedrørende den enkelte uddannelse. Der er i alt 58 udvalg. Skuemestre anvendes ved svendeprøver som gennemføres i skolereg i den sidste skoleperiode i uddannelsen, og i svendeprøver der afholdes efter den sidste skoleperiode i regi af det faglige udvalg.

Det varierer fra uddannelse til uddannelse hvordan beskikkelsen og udpegningen af skuemestre foregår, og hermed varierer graden af uafhængighed og anvendelsen af skuemestre på tværs af skoler også (Danmarks Evalueringsinstitut, 2004). I elektrikeruddannelsen er der fx et fast korps af skuemestre som det faglige udvalg udpeger til at bedømme svendeprøverne på forskellige skoler. I mureruddannelserne fungerer arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanter fra de enkelte skolers uddannelsesudvalg – hvor lokale repræsentanter for organisationerne i det faglige udvalg har sæde – som skuemestre. Det forekommer derfor at skuemestrene kun har erfaringer fra en skole hvilket gør det nødvendigt for det faglige udvalg på anden måde at sikre en ensartet bedømmelse på tværs af skoler (Danmarks Evalueringsinstitut, 2004).

5.4 Hhx og htx

Hhx og htx har to former for censorer ifølge bekendtgørelsen (BEK 573 af 21/06/1996):

- censorer
- særlige censorer.

De to typer censorer beskikkes og udpeges på forskellig vis. Nedenstående gennemgår regelgrundlaget og udmøntningen af reglerne i praksis for hver censortype.

For det første er der *censorer* på hhx og htx. Ifølge bekendtgørelsen beskikkes de ved at Undervisningsministeriet indkalder forslag til censorer fra skolerne. Skolerne er ansvarlige for at de censorer de indstiller, opfylder de relevante faglige betingelser. Beskikkelsen sker normalt ved at Undervisningsministeriet udsender en samlet oversigt over de beskikkede censorer (censorkataloget) til skolerne. Fra kataloget udpeger skolerne censorerne til eksamen i samarbejde med censors arbejdssted, når det er en erhvervsskole. Skolerne skal selv sikre at censorerne er uafhængige, og at gensidig censur ikke forekommer, jf. bekendtgørelsen.

På begge uddannelsesområder sker beskikkelsen overordnet som beskrevet i lovgrundlaget, jf. gruppeinterviewene. En fagkonsulent fra hhx problematiserer at skolerne ikke har konsensus om kriterier for indstilling af censorer. Hvorvidt dette er tilfældet, er dog ikke efterprøvet i denne undersøgelse.

Hhx og htx udmønter regelgrundlaget for udpegning på forskellige måder, jf. gruppeinterview og baggrundsinformation fra medarbejdere i Undervisningsministeriet.

På hhx foregår censorudpegningen ved at alle skolerne hvert år mødes i HFI-regi, som tidligere nævnt. Skolerne bliver sat sammen i grupper på omkring ti skoler som fordeler censorerne indbyrdes. Det er nye grupper hvert år, og der er en geografisk spredning blandt skolerne.

På htx er skolerne inddelt i tre regionale censorsamarbejder, og de udveksler censorer inden for disse. Der er indlagt et rotationsprincip, så der hvert år bliver hentet en skole uden for regionen ind i samarbejdet.

Interviewede fagkonsulenter fra hhx og htx mener at der har været problemer med den gensidige censur, men at de anvendte procedurer i dag oftest sikrer mod dette. Dog anbefaler fagkonsulenterne at Undervisningsministeriet skal varetage udpegningen. Dette sker fra sommeren 2007 hvor begge uddannelser overgår til at have centralt planlagte eksaminer. Et andet argument for centralisering af systemet leverer en hhx-censor under interviewet. Vedkommende vurderer at der nogle gang bliver skelet lovligt meget til skolernes økonomi i forbindelse med censorfordelingen. Lærere er blevet udpeget fordi der var plads i lærernes skemaer, og ikke fordi de havde undervisningserfaring i de givne fag. Det må understreges at nærværende undersøgelse ikke siger noget om omfanget af sådan en praksis, men finder den sted, går den mod intentionerne i lovgrundlaget om at skolerne skal sikre at censorerne opfylder de relevante faglige betingelser.

For det andet er der *særlige censorer* på hhx og htx. Ifølge bekendtgørelsen kan Undervisningsministeriet beskikke særlige censorer der erstatter de censorer skolerne har udpeget.

Gruppeinterview og samtaler med medarbejdere i Undervisningsministeriet viser at der på begge skoleområder tidligere har været særlige censorer til de mundtlige eksaminer. Denne praksis bliver dog ikke anvendt mere da det er vanskeligt at planlægge udpegningen centralt. Det skyldes primært at tidspunktet for de mundtlige prøver bliver fastsat af skolerne og ikke af Undervisningsministeriet.

Til de skriftlige prøver er der også beskikket særlige censorer. I praksis er det fagkonsulenterne der står for beskikkelsen, jf. interviewet med fagkonsulenter. De fem interviewede fagkonsulenter fra ungdomsuddannelserne har forskellige måder at sammensætte censorkorpset på. Nogle fagkonsulenter indhenter ansøgninger, andre bruger deres faglige netværk, nogle har udvalgskriterier de bedømmer ansøgningerne med, andre har ikke, nogle foretager jævnligt en udskiftning i deres korps, mens andre gør det mindre hyppigt, osv.

5.5 Det almene gymnasium og hf

Beskikkelse og udpegning foregår centralt i det almene gymnasium og på hf. Ifølge bekendtgørelsen (BEK nr. 850 af 20/10/2003) beskikker Undervisningsministeriet censorerne og pålægger dem censoropgaver. Alle lærere som har undervisningskompetence på et fag i gymnasiet og ved kursus til hf, har gennemført fuldt undervisningsforløb og eksamineret til studentereksa-

men eller hf, kan blive beskikket. Så godt som alle lærere på gymnasierne er således i princippet beskikkede som censorer til mundtlige fag.

Det er den enkelte fagkonsulent der beskikker censorer til det skriftlige censorkorps, men som det fremgår, har fagkonsulenterne langt fra en ensartet praksis for sammensætning af censorkorpsene.

Et computerprogram i Undervisningsministeriet udpeger censorer til de mundtlige eksaminer. Computerprogrammet har visse kriterier indlagt der sikrer mod gensidig censur og sørger for at en vis procentdel af censorerne censurerer uden for deres egen region.

5.6 Delkonklusion og perspektiver

Dette kapitel har kortlagt de formelle regelgrundlag og praksis for beskikkelse og udpegning på erhvervsuddannelser, erhvervs-gymnasiale uddannelser og de almengymnasiale uddannelser. Der er forskellige regler på de tre områder som afspejler områdernes forskellige traditioner og former for indholdsstyring.

Overordnet lever uddannelsesområder op til bekendtgørelsernes intentioner om uafhængighed og ingen gensidig censur i beskikkelsen og udpegningen af censorer. De tre ungdomsuddannelser er underlagt forskellige regelsæt og har således også en meget varieret praksis. På det almene gymnasium fordeler Undervisningsministeriet censorer ud fra objektive kriterier i et computerprogram hvilket i princippet skulle sikre uafhængigheden. Erhvervsuddannelserne og hhx/htx varetager selv udpegningen af censorer. De to uddannelsesområder har opbygget og følger procedurer for censorfordeling som er med til at sikre at gensidig censur undgås, og at censorerne er uafhængige. På hhx og htx skal procedurerne også sikre at censuren er landsdækkende. I interviewene er der dog klare meldinger fra fagkonsulenter om at den bedste måde at sikre uafhængighed på, er ved at censorerne udpeges centralt. Et system som hhx og htx overgår til i 2007.

Denne undersøgelse kan pege på en række områder der kunne kræve videre undersøgelse. For det første må det være relevant at se på om det er hensigtsmæssigt at reglerne for censorerne er så forskellige på tværs af uddannelsesområderne som det er tilfældet.

For det andet vil det være interessant at undersøge fordele, ulemper og faldgruber ved måder at fordele censorer på erhvervsuddannelserne og hhx/htx indtil det centrale system til udpegning implementeres. Fx blev det antydnet i et interview at ikke blot faglige forhold, men også økonomiske kan influere udpegningen.

For det tredje kunne det være relevant at holde øje med de områder hvor der er manglende landsdækkende censur, og hvilken betydning det har for niveau og kvalitet. På teknisk EUD stilles opgaverne lokalt, og censorerne fordeles i regionale censursamarbejder. Undervisningsministeriet har allerede skabt et korps af 24 særlige censorer som giver indblik i grundfagseksaminerne landet rundt. Det må være relevant fortsat at følge udviklingen i elevernes faglige niveau over hele landet.

For det fjerde viste interviewene at der er variation i hvordan fagkonsulenterne beskikker censorer til de skriftlige eksaminer. Forskellen i fagkonsulenternes praksis kunne kortlægges med henblik på at vurdere hvorledes faglighed, erfaringer, repræsentativitet, fornyelse mv. sikres i censorkorpsene.

Dette kapitel indeholder dels en oversigt over formelle krav for censorindberetninger og udmøntningen af kravene, dels et overblik over Undervisningsministeriets praksis med at udarbejde evalueringsrapporter på baggrund af censorindberetninger. Derudover gennemgås praksis for indberetninger på henholdsvis erhvervsuddannelserne, htx/hhx og i det almene gymnasium i detaljer.

6.1 Skematiske oversigter

Generelt for de tre uddannelsesområder gælder ifølge bekendtgørelserne at de almindelige censorer ikke har indberetningspligt efter hver eksamen, i modsætning til censorer på de videregående uddannelser jf. kapitel 7. Censorerne har dog pligt til at indberette hvis prøverne ikke er forløbet i overensstemmelse med reglerne. På erhvervsskolerne kan Undervisningsministeriet dog udpege særlige censorer som har indberetningspligt til ministeriet. Der sendes en kopi til skolen.

Nedenstående skema er en oversigt over uddannelsesområdernes forskellige regler for indberetninger.

Skema 3

Formelle regler for indberetninger på ungdomsuddannelserne

	Erhvervsuddannelserne	Hhx og htx	Det almene gymnasium og hf
Indberetning ifølge bekendtgørelserne	1) Når censorerne ikke finder at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder. Desuden afgiver censorerne efter anmodning fra skole eller ministeriet indberetning om eksamensafholdelse og -resultat. 2) Undervisningsministeriet kan udpege særlige censorer. Disse indberetter efter Undervisningsministeriets bestemmelser. 3) De faglige udvalg kan fastsætte indberetningspligt og indhold for skuemestre.	1) Når censorerne ikke finder at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder. Desuden afgiver censorerne efter anmodning fra skole eller ministeriet indberetning om eksamensafholdelse og -resultat. 2) Undervisningsministeriet kan udpege særlige censorer. Disse indberetter efter Undervisningsministeriets bestemmelser.	1) Når censorerne ikke finder at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne, eller når de formoder at den forudgående undervisning har været mangelfuld. 2) På anmodning fra Undervisningsministeriet.
Modtager af indberetning ifølge bekendtgørelserne	Ad 1) Skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Skolen videresender indberetningen til ministeriet med sine eventuelle bemærkninger. Ad 2) Undervisningsministeriet med kopi til skolen.	Ad 1) Skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Skolen videresender indberetningen til ministeriet med sine eventuelle bemærkninger. Ad 2) Undervisningsministeriet med kopi til skolen.	Undervisningsministeriet med kopi til skolen.

På alle uddannelsesområderne er det ifølge bekendtgørelserne i eksamenssituationen censorens pligt at vurdere elevens præstation og sørge for at alt går retmæssigt til. Censorerne skal således indberette hvis der har været problemer med eksamen eller den forudgående undervisning.

Fagkonsulenterne fortæller i interviewet at de følger op på eventuelle klager fra censorer ved at henvende sig til skolerne og eventuelt klargøre retningslinjerne. Men kritiske censorindberetninger er forholdsvis sjældne. I gruppeinterviewet med censorerne blev det nævnt at langt hovedparten af eksaminationerne på alle uddannelsesområderne forløber i et godt samarbejde mellem eksaminator og censor, og at små uoverensstemmelser justeres undervejs. Men det kom frem at censorerne ikke altid klager som de burde. Det kan skyldes kollegiale hensyn – det kan føles illoyalt at indberette en kollega – eller at censorerne simpelthen ikke orker at skrive en klage når sommerferien venter forude.

Alle interviewdeltagere fra ungdomsuddannelserne udtrykker sig positivt om de respektive censorinstitutioner og mener at de i store træk fungerer som kvalitetsgarant. Censorinstitutionerne sikrer retfærdighed og at eksamen bliver taget seriøst, lyder nogle af udtalelserne. I interviewene er det en generel opfattelse at censorerne udfører deres arbejde redeligt og med faglig integritet. Blandt interviewdeltagerne er der således enighed om at censorerne lever op til bekendtgørelsens krav om at de skal påse at prøverne er og bliver gennemført i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag og fagområder, og at eleverne får en retfærdig behandling og bedømmelse.

Evalueringsrapporter på baggrund af censorindberetninger

Det er *ikke* et krav i bekendtgørelserne at Undervisningsministeriet skal skrive evalueringsrapporter på baggrund af indberetningerne fra censorerne. Men det sker i nogle tilfælde. I det almene gymnasium og på hf skriver fagkonsulenter – nogle gange assisteret af medlemmer af de respektive opgavekommissioner – evalueringsrapporter på baggrund af censorindberetning fra de skriftlige eksamensfag. Evalueringerne indeholder en sammenfatning af resultaterne på landsbasis, men ikke en institutionsspecifik beskrivelse. Evalueringerne ligger på Undervisningsministeriets hjemmeside. De andre uddannelsesområder har ikke samme systematik for at udarbejde samlede evalueringer, viser en nøjere analyse af evalueringerne. Nedenstående skema gengiver uddannelsesområdernes forskellige praksis for at udarbejde evalueringer.

Skema 4

Eksaminer hvor der er udarbejdet evalueringsrapporter på baggrund af censorindberetninger

Eksamenstype	Erhvervsuddannelser	Htx og hhx	Almen gymnasium og hf
Skriftlig	Merkantil EUD: Evalueringer fra landsdækkende eksaminer på C-niveau dansk, erhvervsøkonomi og engelsk (udarbejdet i 2002 og 2003) Teknisk EUD: Evalueringer på baggrund af indberetningerne fra 24 særlige censorer i grundfagene, dansk, engelsk, matematik og naturfag	Ofte evalueringer fra de større skriftlige fag, men det foregår ikke systematisk	Alle afsluttende skriftlige eksaminer
Mundtlig	Merkantil EUD: P.t. ingen. Teknisk EUD: Evalueringer på baggrund af indberet-	P.t. ingen	Ingen

	ningerne fra 24 særlige censorer i dansk, engelsk, matematik og naturfag		
Eksaminer med skuemestre	De faglige udvalg kan fastsætte regler om indberetninger. Det vides ikke om udvalgene har udarbejdet evaluerings-rapporter på baggrund af disse.	-	-

6.2 Erhvervsuddannelserne

Ifølge bekendtgørelsen (BEK nr. 850 af 20/10/2003) er der tre typer af indberetninger på erhvervsuddannelserne:

- censorindberetninger om fejl og mangler
- indberetninger fra særlige censorer
- indberetninger fra skuemestre.

Nedenstående gennemgår regelgrundlaget og udmøntningen af reglerne i praksis for hver type indberetning.

For det første skal censorerne indberette når de ikke finder at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder, jf. bekendtgørelsen. Desuden skal censor indberette om eksamensafholdelse og -resultater hvis skolen eller ministeriet anmoder om det. Censorerne skal sende indberetningerne til skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Skolen skal videresende indberetningerne til ministeriet med eventuelle bemærkninger.

Som tidligere nævnt vurderer interviewdeltagerne fra erhvervsuddannelserne at der generelt er for få indberetninger om uregelmæssigheder ved eksamen eller den forudgående undervisning fra censorer på erhvervsuddannelserne. Men interviewene peger på at der kan være flere indberetninger fra erhvervsuddannelserne end fra de andre uddannelser. På erhvervsuddannelserne stiller skolerne selv de mundtlige og i stor udstrækning også de skriftlige prøver. Desuden fastsætter skolerne selv procedurene for den skriftlige censur. Interviewene indikerer at klagerne ofte handler om procedurefejl, såsom for sent udsendt materiale forud for eksamen, eller om selve den stillede opgave.

For det andet skal de særlige censorer indberette efter Undervisningsministeriets specifikke bestemmelser for de enkelte særlige censorer, jf. bekendtgørelsen. Indberetningerne sendes til Undervisningsministeriet med kopi til skolen.

Korpset af 24 særlige censorer på teknisk EUD indberetter i et særligt skema efter eksamen, jf. interview med fagkonsulenter. Indberetningerne går dels til skolerne, dels sammenfattes de centralt i en rapport. Undervisningsministeriet vurderer at indsatsen med de særlige censorer er vellykket. Det har dels en forebyggende funktion, skemaerne bliver spredt og anvendt på skolerne til andre fag, dels en kontrollerende funktion der kan få skolerne til at få bragt forhold i orden (Undervisningsministeriets hjemmeside).

Der er beskikkede censorkorps på de landsdækkende skriftlige prøver, dvs. på dansk, erhvervsøkonomi og engelsk på C-niveau på merkantil EUD. Censorkorpsene mødes hvert år ved censormøder og diskuterer årets prøver. Censorerne indberetter desuden efter eksaminerne. Dette blev i 2002 og 2003 sammenskrevet i evalueringer som kan findes på Undervisningsministeriets hjemmeside. Der er ingen evalueringer fra 2004 hvilket kan skyldes en ressourceprioritering for relevante parter i processen, jf. baggrundsinformation fra Undervisningsministeriets medarbejdere.

For det tredje kan de enkelte fagudvalg fastsætte regler om indberetningspligt for skuemestre, jf. bekendtgørelsen. Indberetningerne bliver sendt til det respektive faglige udvalg.

Der er som nævnt 58 faglige udvalg og dermed også mange forskellige regler. Men i interviewene vurderes det at nogle af de faglige udvalg og deres skuemestre har stor betydning for uddannelsernes kvalitet, fx udfylder skuemestre inden for elektrikerfaget detaljerede skemaer om det faglige niveau, faciliteterne mv.

6.3 Hhx og htx

Ifølge bekendtgørelsen (BEK nr. 850 af 20/10/2003) er der to typer indberetninger på erhvervsuddannelserne:

- censorindberetninger om fejl og mangler
- indberetninger fra de særlige censorer.

For det første skal censorerne indberette når de ikke finder at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder, jf. bekendtgørelsen.

Desuden skal censor indberette om eksamensafholdelse og -resultater hvis skolen eller ministeriet anmoder om det. Censorerne skal sende indberetningerne til skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Endvidere skal skolen videresende indberetningerne til ministeriet med eventuelle bemærkninger.

Som tidligere nævnt bliver det i interviewene vurderet at der er relativt få klager fra censorer.

For det andet skal de særlige censorer indberette efter Undervisningsministeriets specifikke bestemmelser for de enkelte særlige censorer, jf. bekendtgørelsen. Indberetningerne sendes til Undervisningsministeriet med kopi til skolen.

Ved de mundtlige eksaminer på hhx og htx har der tidligere været særlige censorer som bl.a. havde til opgave at indberette til Undervisningsministeriet. Disse indberetninger blev samlet og afgivet til den relevante fagkonsulent. Ud fra planlægningsmæssige overvejelser har Undervisningsministeriet afstået fra at udpege censorer til de mundtlige eksaminer på hhx/htx. For at veje op på den manglende mulighed for at udpege særlige censorer opfordrer Undervisningsministeriet de almindelige censorer på hhx-sommereksamen 2005 til at indberette.

På nogle af de større skriftlige fag har fagkonsulenter udarbejdet evalueringsrapporter på baggrund af censorindberetninger. På hhx er det oftest eksaminerne på store fag som dansk, erhvervsøkonomi og sprogfag der er rapporter fra. En nøje gennemgang af rapporterne der findes på Undervisningsministeriets hjemmeside, viser dog ikke en gennemskuelig systematik i evalueringsudarbejdelsen.

6.4 Det almene gymnasium og hf

På det almene gymnasium og hf er der to typer af censorindberetninger, jf. bekendtgørelsen (BEK nr. 850 af 20/10/10 2003 om studentereksamen og om højere forberedelseseksamen):

- censorindberetninger om fejl og mangler
- indberetninger på anmodning fra Undervisningsministeriet.

For det første skal censorerne indberette når de ikke finder at prøverne foregår i overensstemmelse med reglerne for de pågældende fag eller fagområder, jf. bekendtgørelsen. Censorerne skal sende indberetningerne til Undervisningsministeriet med kopi til den enkelte skole. Som det var tilfældet for de andre uddannelsesområder, er der få indberetninger om fejl og mangler.

For det andet skal censorerne på anmodning fra ministeriet afgive indberetning om eksamensafvikling og eksamensresultater.

Ifølge interviewene udformer censorerne på de skriftlige eksaminer indberetninger. De respektive fagkonsulenter, evt. sammen med medlemmer af de givne opgavekommissioner, skriver en

evalueringsrapport på baggrund af indberetningerne. Af Undervisningsministeriets hjemmeside fremgår det at evalueringsrapporterne udarbejdes systematisk i det almene gymnasium og på hf. Der er stor forskel på evalueringernes form og indhold, fx spænder evalueringerne fra eksamen 2004 fra et tresiders notat til en knap 40 siders rapport. Nogle evalueringer gengiver næsten udelukkende censorernes kommentarer til elevernes besvarelser på det stillede opgavesæt, mens andre i højere grad også søger at give rådgivning og inspiration og at anspore til faglig debat blandt lærerne i de respektive fag. I gruppeinterviewet med fagkonsulenter blev der udtrykt usikkerhed om evalueringer når helt ud på den enkelte lærers bord – og hermed om de omfangsrige evalueringers udbytte står mål med indsatsen for at udarbejde dem.

6.5 Delkonklusion og perspektiver

Ifølge bekendtgørelserne er formålet med censorerne at de skal være en kvalitetssikring i eksamenssituationen ved at påse at denne er og forløber ifølge reglerne, og at eleverne sikres en retfærdig bedømmelse. Og interviewdeltagerne mener at censorinstitutionen lever op til dette formål. Censorerne sikrer retfærdighed og elevernes rettigheder, var nogle af de positive kommentarer.

Det fremgår derimod *ikke* direkte af bekendtgørelserne at censorerne skal være med til at kvalitetsudvikle uddannelserne. De almindelige censorer har *ikke* indberetningspligt efter hver eksamen. De almindelige censorer har alene pligt til at indberette eventuelle fejl og mangler ved eksamen og den forudgående undervisning. Der synes generelt at være få indberetninger fra censorer ved mundtlige eksaminer, måske lidt flere på erhvervsuddannelserne.

På uddannelsesområderne er der forskel på hvem der modtager indberetningerne. På erhvervsskolerne sender censorerne indberetningerne til skolen med kopi til Undervisningsministeriet. Og skolen videresender indberetningen til ministeriet med sine eventuelle kommentarer. I det almene gymnasium og på hf sender censorerne indberetningerne til Undervisningsministeriet med kopi til rektor/forstander.

Særlige censorer på erhvervsuddannelserne har indberetningspligt til Undervisningsministeriet om forhold ministeriet fastsætter, jf. bekendtgørelsen. På hhx/htx har Undervisningsministeriet tidligere beskikket særlige censorer med indberetningspligt til de mundtlige eksaminer. Af planlægningsmæssige vanskeligheder har Undervisningsministeriet afstået fra at udpege censorer til de mundtlige eksaminer på hhx/htx. Undervisningsministeriet forsøger derfor i stedet ad frivillighedens vej at få censorer på hhx til at indberette. På teknisk EUD er der et beskikket censor-korps med indberetningspligt, men ikke på merkantil EUD. På det almene gymnasium og hf er der ingen tradition for eller planer om at få indberetninger fra mundtlige eksaminer – ud over indberetningerne af fejl og mangler.

Censorer der er udvalgt til landsdækkende skriftlig eller anden særlig censur, er traditionelt af Undervisningsministeriet blevet anmodet om at indberette til ministeriet. Det fremgår ikke direkte af bekendtgørelserne at censorer til landsdækkende skriftlige eksaminer skal indberette, men der er tradition for at disse eksaminer følges op med censormøder og -indberetninger. I det almene gymnasium og på hf udarbejder fagkonsulenter evalueringsrapporter på baggrund af censorindberetninger. Evalueringerne har dog meget varierende form og indhold – og i interviewet stillede fagkonsulenterne spørgsmål ved hvor meget de bliver anvendt. På hhx/htx er der ikke systematisk evalueringsrapporter fra de skriftlige eksaminer. Det må bemærkes at det *ikke* er et krav i bekendtgørelsen at der skal udarbejdes evalueringsrapporter.

Disse konklusioner lægger op til videre undersøgelse. Et af formålene med nærværende undersøgelse er at vurdere hvordan censorernes rapporteringer til Undervisningsministeriet kan styrkes, så informationerne kan anvendes mere systematisk i Undervisningsministeriets tilsyn med uddannelsernes kvalitet. For at få mere udfoldede og nuancerede besvarelser af dette spørgsmål vil det være relevant at undersøge hvordan Undervisningsministeriet kan modtage flere indberetninger fra censorer på de mundtlige eksaminer, og hvilke forhold det vil være relevant at censorerne indberetter om. Ligeledes vil det være relevant at se nærmere på de interne arbejds gange i Undervisningsministeriet, og på hvordan indberetningerne anvendes og af hvem.

Der er meget forskellig praksis fra uddannelsesområde til uddannelsesområde, og en videre undersøgelse kan også pege på hvor områderne kan inspirere hinanden.

I forhold til de evalueringsrapporter fagkonsulenterne udarbejder på baggrund af censorindberetninger fra skriftlige eksaminer, vil det være relevant at gennemføre en analyse af målgruppen og dennes forventninger til evalueringer. Hvordan bruger fagkonsulenterne, fremtidige opgavekommissioner og lærerne fx evalueringerne? Og kan evalueringerne gøres mere anvendelige? En sådan analyse kan også belyse om evalueringsrapporter systematisk bør udformes på alle ungdomsuddannelserne.

7 Beskikkelse, udpegning og indberetninger på KVU og MVU

I 1993 fik censorinstitutionen på de videregående uddannelser et øget ansvarsområde med en ny lovgivning. Censorkorpsets uafhængighed blev styrket, og de fik en central position som medgarant for kvaliteten og kvalitetsudviklingen af uddannelserne. Dette kapitel beskriver først regler og praksis for beskikkelse og udpegning af censorer, dernæst hvordan censorer indgår i kvalitetssikring og udvikling.

7.1 Censorernes opgaver

Af censorbekendtgørelsen fremgår det at censorerne skal påse at kravene ved uddannelsens prøver er i overensstemmelse med de formål og krav som er fastlagt i bekendtgørelser, studieordninger mv., at prøverne gennemføres i overensstemmelse med gældende regler, og at de studerende får en ensartet, retfærdig behandling og en pålidelig bedømmelse af deres præstationer. Censorerne skal også medvirke ved behandling af klager i bedømmelser.

Censorerne skal desuden afgive indberetning om eksamensforløbet til både institutionen og censorformandskabet ved hver eksamensterminsafslutning. Censorerne skal endvidere underrette censorformandskabet hvis de konstaterer væsentlige problemer eller mangler i uddannelsen.

Tillige skal censorerne rådgive uddannelsesinstitutionerne om uddannelsernes kvalitet og hensigtsmæssighed i forhold til arbejdsmarkedet og videregående uddannelsesforløb. Som et led i rådgivningsfunktionen, skal censorerne medvirke i en løbende dialog om udviklingen i uddannelserne.

Censorerne på de videregående uddannelser har således opgaver censorer på ungdomsuddannelser ikke har, nemlig at de skal afgive indberetninger efter hvert eksamensforløb og på forskellig vis rådgive om uddannelsernes kvalitet.

7.2 Beskikkelse og udpegning af censorer

På KVU og MVU er censorerne organiseret i censorkorps. Der kan oprettes censorkorps for hver videregående uddannelse, men der kan også nedsættes korps der dækker flere fag eller uddannelser. Censorkorpset ledes af et formandskab der er på valg hvert fjerde år. En tredjedel af korpsets medlemmer og mindst en person i formandskabet skal være aftagerrepræsentanter, jf. bekendtgørelsen (BEK nr. 332 af 25/05/1993).

Indstilling og beskikkelse

Ifølge regelgrundlaget beskikker Undervisningsministeriet censorerne efter indstilling fra formandskaberne. Censoremnere findes ved forslag fra censorformandskab, censorkorps og institutioner eller ved opslag. Censoremnere skal have indgående kendskab til uddannelsens forudsætninger, mål og metoder, specifik kompetence inden for et eller flere faglige delområder i uddannelsen og viden om hvordan uddannelsen kan anvendes.

Gruppeinterviewene viser at praksis for indstilling af censoremner er lige så varieret som lovgrundlaget lægger op til at det kan være. I de forskellige korps bliver censoremnerne fundet ved annonceopslag, gennem brug af censorernes netværk, på forslag fra institutioner og ved en censorformands kontakt til erhvervslivet. Censorformandskaberne indstiller censorerne til beskikkelse i Undervisningsministeriet. Interviewet med ministeriets medarbejder viser at de tager indstillingerne til efterretning uden at foretage yderligere kvalitetssikring af disse. Be-

grundelserne er at ministeriets medarbejdere stoler på censorformandskaberne og deres indstillinger.

Udpegning

Ifølge bekendtgørelsen skal censorformandskabet i samråd med institutionen udpege censorer til de enkelte eksaminer. Og censorformandskabet skal sørge for at alle censorer jævnlige og så vidt muligt hvert andet år tildeles censoropgaver, og at gensidig censur i videst muligt omfang undgås.

Igen viser interviewene at praksis er forskellig fra uddannelse til uddannelse. Praksis spænder fra den meget uafhængige udpegning hvor institutionerne ikke har stor indflydelse, til at de så godt som selv beslutter hvem der skal være censorer. På de store censorkorps til pædagog- og læreruddannelserne er det edb-programmer – placeret ved henholdsvis censorformandskabet og ved ministeriet – der foretager udpegningerne efter nogle kriterier. På en tredje uddannelse giver censorformanden institutionerne to-tre censuremner de kan vælge imellem, til hver eksamen. På en fjerde uddannelse er det institutionerne selv der står for fordelingen, og formandskabet er ikke indblandet. Denne praksis går mod lovens intentioner om at formandskabet fordeler censorerne efter samråd med institutionerne. Undersøgelsen siger ikke noget om hvor almindelig en sådan praksis er.

I Undervisningsministeriet er der planer om at udvikle en database som kan foretage udpegningen for alle uddannelserne under ministeriet. Det vil afhjælpe eventuelle problemer med manglende uafhængighed.

Interviewene viser at censorkorpsene bestræber sig på at undgå gensidig censur og være landsdækkende. Vurderingerne er også at det ofte lykkes, men i nogle tilfælde kan det være lettere sagt end gjort. Det skyldes at eksamensbudgettet ikke altid rækker til store rejseudgifter, og censorerne vælges derfor lokalt. En anden hindring er at nogle af aftagercensorerne nødt vil bruge den tid det tager at rejse gennem landet. På mindre uddannelser kan det for det første være et problem at der er relativt få censorer at vælge imellem. For det andet kan det i nogle tilfælde være vanskeligt at få de privatansatte aftagere til at tage fri til eksamen hvilket yderligere indskrænker antallet af disponible censorer. Dermed fremmes risikoen for gensidig censur, og muligheden for bred anvendelse af censorerne svækkes.

7.3 Kvalitetssikring og -udvikling

Kvalitetssikring

I eksamenssituationen er censorerne en kvalitetssikring som skal medvirke til at kravene til prøverne og gennemførelsen af prøverne er i overensstemmelse med reglerne, og at de studerende får en retfærdig behandling og karakter.

Interviewene giver indtryk af at censorinstitutionen fungerer som denne kvalitetssikring. Det bliver nævnt at censorerne giver et væsentligt bidrag til at sikre det faglige niveau. Og det er censorernes og eksaminatorenes faglige integritet og ansvarlighed der er baggrund for karakterafgivelsen, og ikke påvirkninger som fx en høj dumpeprocent og taxametersystemet.

I interviewene bliver det vurderet at der generelt kommer få klager fra censorer, og ofte går de på procedurer omkring fremsendelse af materiale til censor. Dette kan tages som udtryk for at systemet fungerer, men det bliver også nævnt at det kan være svært at udforme en klage. En censorformand fortæller fx at hans censorer ikke altid vil afgive de kritiske indberetninger til institutionerne, indberetninger går igennem formanden i stedet.

Kvalitetsudvikling

Med censorbekendtgørelsen er der lagt vægt på at censorerne ikke blot skal sikre niveauet og retssikkerheden i eksamen, de skal også være med til at udvikle uddannelserne. Ifølge bekendtgørelsen skal de enkelte censorer indberette eksamensforløbet til institutionerne og formandskabet. Censorerne har således, i modsætning til de almindelige censorer på ungdomsuddannelserne, generelt indberetningspligt efter hver eksamenstermin. På baggrund af indbe-

retningerne udformer censorformandskabet en årsrapport til institutionerne. Formandskabet underretter endvidere institutionerne hvis censorerne konstaterer væsentlige problemer eller mangler, og formandskabet kan gennem rektor forelægge sagen for Undervisningsministeriet efter den er blevet drøftet med institutionen.

I praksis indberetter censorerne ofte i et standardskema udviklet af censorformandskabet. Det er ikke altid alle censorer får udformet indberetningerne, og de interviewede institutionsledere/eksamensansvarlige giver udtryk for at de sjældent rykker for indberetningerne. De ser i højere grad manglende indberetning som tegn på at alt er i orden.

For nogle institutioner spiller indberetningerne ikke den store rolle, mens andre inddrager dem fremadrettet, jf. interview med institutionsledere/eksamensansvarlige. Nogle institutioner har udvalg der hvert år gennemgår indberetningerne eller inddrager dem i selvevalueringer. På andre uddannelsesinstitutioner læser lederen indberetningerne og tager dem kun op med den relevante lærer hvis der er kritikpunkter. Lærerne får ikke automatisk indberetningerne. I interviewet blev det fremført at fyldige indberetninger naturligvis er dem der er bedst at anvende. Ligesom det i et interview med en nøgleperson blev fremhævet at indberetninger der udelukkende handler om procedurerne omkring censorernes arbejdsforhold, ikke er så givtige for en kvalitetsudvikling af uddannelserne.

Den årlige rapport fra censorformandskabet på baggrund af indberetningerne skulle kunne indgå i kvalitetsudviklingen af uddannelsen. Det er dog et spørgsmål om rapporterne altid bliver brugt således. Både institutionsledere og censorformænd antyder i interviewene at rapporter relativt sjældent bliver brugt på uddannelserne. I interviewet med censorformænd blev det foreslået at man bruger andre kilder til at påvirke kvaliteten, fx nyhedsbreve hvert kvartal.

Undervisningsministeriet og ministeren modtager den årlige censorformandskabsberetning om læreruddannelsen, mens ministeriet i reglen ikke uopfordret ser andre rapporter. Årsrapporten på læreruddannelsen indgår som baggrundsviden i ministeriets arbejde med uddannelsen.

Kontaktmøder hvert andet år mellem institution og censorer er endnu en måde censorerne kan påvirke kvaliteten på. Interviewene viser igen stor variation i hvordan møderne bruges – og om de afholdes. Det er således ikke alle korps som holder møderne, mens et korps fx har valgt at afholde dem hvert år med institutionerne. Det er en relativt ny uddannelse, og her vurderer censorformanden at censorerne har en indflydelse på kvalitetsudviklingen af uddannelsen, fx gennem kontaktmøderne.

Nye studieordninger skal også sendes til høring blandt censorerne. De interviewede institutionsledere/eksamensansvarlige udtrykker at de sender studieordninger til høring, men det er dog ikke altid de modtager et svar. De rykker ikke for det, men ser det udeblivende svar som udtryk for at der ikke er bemærkninger.

7.4 Delkonklusion og perspektiver

Interviewene indikerer at censorinstitutionerne på de undersøgte uddannelsesområder fungerer som garant for de studerendes faglige niveau. Faglig integritet og ansvarlighed er grundstenene i karakterfastsættelsen – og ikke andre forhold som fx taxametersystemet. Et par af uddannelsesområder var specielt positive over for at så mange af censorerne er aftagere. Det opleves som at aftagerne blåstempler de studerende og dermed uddannelserne gennem censuren.

Evalueringscenterets evaluering af censorinstitutionerne på de mellemlange og lange videregående uddannelser fra 1998 viste at censorinstitutionerne ikke opfyldte alle intentionerne i loven. Nærværende eksplorativ undersøgelse peger på at der også er en række forhold for censorinstitutionerne på de korte og mellemlange videregående uddannelser som kunne kræve en nærmere undersøgelse.

Flere af de undersøgte censorkorps tilkendegiver at de forsøger at gøre censorfordelingen landsdækkende, undgå gensidig censur og sikre sig at censorerne er uafhængige af institutionerne. Dermed bestræber disse korps sig prisværdigt på at leve op til lovens ord om uafhæn-

gighed og undgåelse af gensidig censur. Enkelte censorkorps i undersøgelsen støder på barrierer såsom de tids- og økonomiressourcer der skal anvendes for at deltage i eksaminer i den modsatte ende af landet. For de mindre uddannelser forstærkes problemerne yderligere pga. de relativt få censorer der kan vælges imellem. Det ville være interessant at få et repræsentativ billede af hvordan censorkorpsene nu sikrer uafhængighed. Undervisningsministeriet arbejder på at udarbejde en central database til fordeling af censorer på alle ministeriets uddannelsesområder. Databasen kan sandsynligvis sikre uafhængighed i fremtiden.

Jf. bekendtgørelsen skal censorerne rådgive om uddannelsernes kvalitet. Censorindberetningerne kunne bl.a. være et redskab her til. Undersøgelsen viser dog at der er varierende praksis for hvorledes der følges op på censorindberetningerne. På nogle institutioner bliver de behandlet i særlige udvalg og indgår i fremadrettet arbejde, på andre kan de risikere ikke at nå længe end til lederens bord. Indberetningerne kan være af meget varierende kvalitet i forhold til om de kan anvendes til kvalitetsudvikling. Undersøgelsen peger desuden på at det er relevant at undersøge om årsberetningen er det rigtige grundlag for censorernes rådgivning om uddannelsernes kvalitet – som målet med årsberetningen er. Under alle omstændigheder må det vække til eftertanke at flere af de undersøgte uddannelser tilsyneladende ikke anvender årsrapporterne. Undervisningsministeriet modtager årsrapporten fra censorformandskabet på læreruddannelsen, men ellers er der ikke tradition for at ministeriet får rapporterne, de tilgår udelukkende institutionerne.

Et andet redskab til kvalitetsudvikling er kontaktmøder mellem institutioner og censorformandskab. Det varierer tillige fra uddannelse til uddannelse om der bliver holdt kontaktmøder mellem institutioner og censorkorps, og hvilken betydning disse vurderes at have.

Undersøgelsen viser hermed overordnet at censorkorpsene fungerer meget forskelligt, og det vil være interessant at analysere nærmere hvad denne forskel skyldes; ildsjæle på centrale poster, rammebetingelser – såsom økonomiske ressourcer og adgang til sekretariatshjælp – eller andet?

Del 2

Rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet

Denne delrapport handler om sammenhængen mellem taxametersystemet og uddannelseskvalitet på tre uddannelsesområder:

- erhvervsuddannelserne (EUD)
- de erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx, htx)
- de korte og mellemlange videregående uddannelser (KVU og MVU).

8.1 Formål

For at kvalificere debatten om sammenhæng mellem taxametersystemet og uddannelseskvalitet samt give input til mere systematiske og dybdegående undersøgelser er det denne delrapports formål at:

- bidrage til begrebsafklaring, herunder at analysere taxametersystemet som regulerings- og allokeringmekanisme i forhold til bevillingsmekanismer og klargøre de forskellige problemstillinger forbundet med tælleprincipper (STÅ/ÅE) og incitamentsstrukturer
- belyse positive og negative kvalitetsincitament i taxametersystemet i et kildekritisk perspektiv.

Formålet belyses gennem tidligere analyser og anden litteratur samt gennem fokusgruppeinterview og enkeltinterviews, se metodeafsnit kapitel 1.2.

8.2 Rapportens opbygning

Rapporten indledes med en kronologisk oversigt over tidligere større publikationer om emnet (kapitel 8.3). Kapitel 10 giver en begrebsafklaring og et overblik over de forskellige typer af taxametre og tælleprincipper på de uddannelsesområder som rapporten dækker. Kvalitetsbegrebet og de forskellige mekanismer der kan påvirke uddannelseskvaliteten, belyses i kapitel 11.

Kapitel 12 griber fat i en af de faktorer som kunne tænkes at påvirke uddannelseskvalitet, nemlig taxametersystemet, og analyserer de positive og negative kvalitetsincitament i taxametersystemet.

Endelig i kapitel 13 behandles de kvalitetssikringsmekanismer som der er på de forskellige niveauer og som ofte glemmes i debatten om når der tales om uddannelseskvalitet.

8.3 Kilder og tidligere analyser

Der er tidligere foretaget en række analyser af taxametersystemet som bidrager til en forståelse af taxametersystemet og de enkelte uddannelsesområders historik. Nogle rapporter behandler også specifikt emnet kvalitetsincitament i taxametersystemet:

- Evalueringscentret (1995): Responsum om taxametersystemets mulige indvirkninger på kvaliteten af de videregående uddannelser
- Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet og Finansministeriet (1998): Rapport om taxameterstyring
- Danmarks Evalueringsinstitut (1999): Bidrag til taksteftersyn – kortlægning af rammer for undervisningens tilrettelæggelse på udvalgte videregående uddannelser
- Undervisningsministeriet (2000): Taksteftersyn – hovedrapport og bilag

- Undervisningsministeriet (2001): Taxametersystemet for de videregående uddannelser – rapport fra Undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2004): Forenkling af bevillingssystemet på universitetsområdet – Taxameterudvalgets rapport december 2004

Derudover er der i rapporten brugt en række andre kilder som fremgår af litteraturlisten.

9 Konklusion på rapport om taxametersystemet og uddannelseskvalitet

Denne rapport ser nærmere på sammenhængen mellem taxametersystemet og uddannelseskvalitet. Rapporten er udarbejdet i lyset af den offentlige debat omkring emnet. En debat der er præget af antagelser om at taxametersystemet fører til en niveausænkning af uddannelseskvalitet. Rapporten hviler på en undersøgelse der gennem fokusgruppeinterviews og enkeltinterviews har efterprøvet om antagelser om niveausænkning bliver bekræftet i uddannelsesmiljøet på erhvervsuddannelserne, de erhvervsgymnasiale uddannelser og KVVU- og MVU-området.

Rapporten konkluderer at der i den offentlige debat tilsyneladende sker en sammenblanding af taxametersystemet som styringsprincip og spørgsmålet om bevillingernes størrelse. Det er rapportens argument at der i debatten må sondres mellem om det er taxametersystemet i sig selv eller den politiske prioritering via taksternes størrelse der diskuteres. Rapporten konkluderer videre at debatten ikke tager højde for at taxametersystemet kun er én blandt et kompleks sæt af faktorer der påvirker uddannelseskvaliteten. Men selv om taxametersystemet ses isoleret, kan rapporten ikke påvise entydig negativ virkning.

Tilfredshed med taxametersystemet som styringsredskab

Taxametersystemet skal ses i sammenhæng med selvejeformen som et led i decentralisering med den intention at give institutionerne mere frihed til selvforvaltning. Overordnet viser interviewene med institutionsledere (fokusgruppe- og enkeltinterviews) at disse er tilfredse med taxametersystemet som styringsredskab, idet systemet kombineret med selvejeformen giver institutionerne frihed til selv at disponere over ressourcerne. Utilfredsheden går således ikke på taxametersystemet som princip og styringsredskab, men på takstfastsættelserne og nedskæring i taxametre. Institutionernes incitament til at øge effektivitet er således afhængigt af at gevinsten for effektivisering på et område kan beholdes og bruges på andre trængte områder.

Ingen entydig sammenhæng mellem taxametersystem og uddannelseskvalitet

Rapporten konkluderer at taxametersystemet kun er én af de mange faktorer der kan påvirke uddannelseskvalitet, såsom elevernes/de studerendes adgangsniveau, lærernes kompetencer mv. Det er vanskeligt at påvise en entydig sammenhæng mellem én enkelt faktor og uddannelseskvalitet. Rapporten finder derudover ikke belæg for antagelsen om at taxameterstyringen i sig selv skulle skabe incitament til at sænke niveauet ved at skære ned på eksaminer, undervisning og fag og indføre lærerløse timer for at få flere igennem. Det fremhæves i interviewene at de pædagogiske principper er afgørende når studieordninger skal fastlægges, og at tendensen mod mindre klasseundervisning og mere gruppearbejde skyldes en generel udvikling hen imod mindre skoleprægede undervisningsformer

De interviewede censorer og institutionsledere ser derimod generelt en kvalitetsforøgelse i uddannelser, og denne udvikling tilskriver de ikke økonomiske incitament, men at de seneste uddannelsesreformer har øget kravene til uddannelserne og elevernes/de studerendes kompetencer.

Stigende fokus på kvalitetssikring

Endelig må det konkluderes at taxametersystemet ikke står alene som styringsredskab, men skal ses i sammenhæng med en række styringsredskaber på system-, institutions-, uddannelses-, individ- og outputniveau som tilsammen skal sikre at uddannelsernes kvalitet fastholdes

og udvikles. I de seneste år har der været et stigende fokus på kvalitetssikring hvilket afspejles i fastlæggelse af kvalitetsbekendtgørelser, institutioners fokus på intern kvalitetssikring og iværksættelse af systematisk ekstern evaluering af områderne blandt andet i form af Danmarks Evalueringsinstituts evalueringer, professionsbachelorakkrediteringer, University College-akkrediteringer og kvalitetsauditeringer.

Dette kapitel giver en kort introduktion til taxametersystemet som styringsredskab, idet det i debatten om taxametersystemets indvirkning på kvaliteten af uddannelserne er vigtigt at skelne mellem taxametersystemet som styringsredskab og spørgsmålet om taksternes størrelse.

Derefter gives der et overblik over taxametertyper og tælleprincipper på erhvervsuddannelserne, de erhvervsgymnasiale uddannelser og på KVVU- og MVU-området, idet der i analysen i kapitel 12 vil blive kommenteret på effekten af dels tælleprincippet, dels periodiseringen.

10.1 Taxametersystemet som styringsredskab

Taxametersystemet er et styringsredskab som sammen med selvejeformen blev indført på uddannelsesområdet i 90'erne. Dette skete i forbindelse med at Undervisningsministeriet gik fra en central regel- og detaljestyring der indskrænkede institutionernes råderum, til en mere decentral styringsfilosofi der lagde vægt på mål- og rammestyring og øgede institutionernes frihed.

Taxametersystemet indebærer at bloktilskud til institutionen beregnes som produktet af et mål for aktivitet og en finanslovbunden takst pr. aktivitetsenhed (Undervisningsministeriet, 2001)

Taxametersystemet adskiller sig fra en traditionel rammestyring ved at budgettet og aktiviteten har en *direkte* sammenhæng. Den traditionelle rammestyring i staten er oftest netop en ramme som gennem en prognose bliver skønnet til at passe med aktiviteten. Denne styringsform var fremherskende i Undervisningsministeriet før 1991. Det indebærer at hvis rammen ikke passede, ville der efterfølgende blive reguleret op eller ned gennem meget ressourcekrævende forhandlinger mellem Undervisningsministeriet, Finansministeriet og den pågældende institution.

Sammenhængen blev altså i første omgang baseret på et skøn og en forhandling for senere at blive justeret reaktivt. Taxameterstyring har til gengæld en mere direkte relation mellem budget og aktivitet, idet hver enhed automatisk udløser en direkte bevilling (Buse og Smith, 1999). Der er dermed tale om et sæt spilleregler som gælder for samtlige institutioner inden for området.

Inden for uddannelse er taxameterstyringen gennemført over en løbende periode.

På undervisningsområdet blev denne model i forskellige varianter og på forskellige områder indført i perioden 1991-1996. Taxameterstyringen anvendes i dag på følgende områder: de åbne uddannelser, erhvervsuddannelserne, de erhvervsgymnasiale uddannelser, de frie grunduddannelser, KVVU- og MVU-området, de frie kostskoler, AMU, daghøjskolerne og produktions-skolerne.

Ud over at taxametersystemet skal ses i relation til selvejeprikket, er det vigtigt at bemærke at taxametersystemet suppleres af en række andre styringsmekanismer som fx censorinstitutionen, uddannelsesbekendtgørelser, kvalitetsbekendtgørelser, ministeriets tilsynsforpligtelse og Danmarks Evalueringsinstituts evalueringer (se kapitel 13)

I den offentlige debat sker der ofte en sammenblanding af taxametersystemet som styringsprincip og bevillingerne i form af taksternes størrelse. Taxametersystemet er således et styringsprincip som skal ses i sammenhæng med selvejeformen som giver institutionerne mulighed for

frit at disponere over ressourcerne og lave deres egen interne fordelingsnøgle (se kapitel 12.3). Selve taksternes størrelse og regulering er et politisk spørgsmål som fastsættes gennem finansloven eller Finansudvalget via aktstykke. Det er derfor vigtigt at afklare om det er taxametersystemet som styringsprincip eller den politiske prioritering i form af taksternes størrelse der diskuteres når der i debatten refereres til taxametersystemets påvirkning af uddannelseskvalitet.

Denne rapport behandler kun taxametersystemet som styringsredskab og ikke taksternes størrelse og regulering. Der refereres i den forbindelse til at den tekniske justering af selve taksterne og de forskellige taxametertyper er behandlet i Taxameterudvalgets rapport fra december 2004.

10.2 Taxametertyper

Der er tre hovedformer for taxametre:

- uddannelsestaxametre
- fællesudgiftstaxametre
- bygningstaxametre.

Uddannelsestaxametre dækker udgifter til lønninger (pædagogisk og teknisk-administrativt personale), undervisningsudstyr og materialer. Fællesudgiftstaxametre dækker udgifter til administration og ledelse, bygningsdrift og energiforsyning. Fællesudgiftstaxametret på erhvervsskolerne og MVU-institutioner gennemgik i 2003 et takstefterensyn (Takstefterensyn – fællesudgiftstaxametret, Undervisningsministeriet, 2003). Bygningstaxametre til selvejende institutioner dækker institutionens kapitaludgifter, herunder til bygninger. Bygnings- og kapitaludgifter der er reguleret via bygningstaxametre, er behandlet i Undervisningsministeriets takstefterensyn af bygningstaxameterordningerne fra oktober 2000.

Ud over de tre hovedformer er der også taxametre for særlige bevillingsmæssige formål såsom ph.d.-uddannelse, praktiktaxametre, praktikpladstaxametre og internationaliseringstilskud.

Derudover blev der i 2003 indført det såkaldte:

- færdiggørelsestaxametre.

Færdiggørelsestaxametret udløses for alle elever/studerende der afslutter en erhvervsuddannelse, erhvervsgymnasial uddannelse eller en KVVU- eller MVU-uddannelse. Færdiggørelsestaxametret gives direkte efter "noget for noget"-princippet. Det indebærer at institutionerne principielt skal gøre en ekstra indsats for at få tilbageført den fulde andel af midlerne afsat til formålet.

Ud over taxametrene ydes der en ikke-aktivitetsafhængig grundbevilling som kan være reguleret for højere enhedsomkostning ved lav aktivitet, og som desuden sikrer den regionalpolitiske dimension.

10.3 Tælleprincipper og periodisering

Målestokken for den ordinære uddannelsesaktivitet er studenterårsværk (STÅ) eller årselever (ÅE) hvilket vil sige en studerende/elev der på fuldtidsbasis gennemfører studier/undervisning af et års normeret varighed. Selve opgørelsesmetoderne er tilpasset de forskellige institutions- og uddannelsesområders særlige forhold. Der skelnes primært mellem metoden der anvendes på KVVU- og MVU-området hvor der tælles gennemført aktivitet, og metoden på de erhvervsgymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne hvor aktiviteten opgøres på grundlag af hvor mange der påbegynder og fortsat deltager i uddannelsesdelen på fastlagte tælle dage hvert semester.

Der skelnes som hovedregel mellem takster der udbetales på baggrund af et tidstro tællegrundlag, og takster der udbetales bagudvendt på baggrund af det kendte tællegrundlag året forinden. Baggrunden for denne periodiseringsmodel er en afvejning af to vigtige hensyn. For de første hensynet til at institutionernes bevillinger hurtigt kan blive tilpasset ved aktivitetsændringer således at udgifter og indtægter i størst muligt omfang er sammenfaldende. For det andet ønsket om stabilitet og budgetsikkerhed i både institutionernes bevilling

og statens udgifter, idet en del af bevillingen vil være kendt ved årets begyndelse (Undervisningsministeriet, 2001).

Det nedenstående skema er en oversigt over tællemetoder og tælleprincipper på erhvervsuddannelserne, de erhvervsgymnasiale uddannelser og KVVU- og MVU-området.

	Taxametertyper	Tælleprincip
Erhvervsuddannelserne	<ul style="list-style-type: none"> ● Uddannelsestaxameter ● Fællesudgiftstaxameter ● Bygningstaxameter ● Færdiggørelsestaxameter 	Årselev
Erhvervsgymnasiale uddannelser	<ul style="list-style-type: none"> ● Uddannelsestaxameter ● Fællesudgiftstaxameter ● Bygningstaxameter ● Færdiggørelsestaxameter 	Årselev
KVVU	<ul style="list-style-type: none"> ● Uddannelsestaxameter ● Fællesudgiftstaxameter ● Bygningstaxameter ● Færdiggørelsestaxameter 	STÅ
MVU	<ul style="list-style-type: none"> ● Uddannelsestaxameter ● Fællesudgiftstaxameter ● Bygningstaxameter ● Færdiggørelsestaxameter 	STÅ

Erhvervsuddannelserne opgøres i årselevprincippet. Det betyder at indskrivningen af den studerende registreres. For erhvervsuddannelser tælles hver elev en gang for hver skoleperiode. Ved skoleperioder på under 75 dage tælles 10 dage inde i forløbet, og ved skoleperioder på 75 dage eller derover tælles 20 dage inde i forløbet. På erhvervsuddannelserne udbetales undervisningstaxametret tidstro, mens fælles- og bygningstaxametrene udbetales forskudt med ca. et år.

De erhvervsgymnasiale uddannelser opgøres ligeledes i årselevprincippet (ÅE). Her tælles alle elever på 20. dagen af hvert semester uanset om dette semester afsluttes med eksamen. Undervisningstaxametre udbetales tidstro, mens fælles- og bygningstaxametrene udbetales forskudt med ca. et år.

KVVU- og MVU-uddannelserne er reguleret efter STÅ-princippet hvor tilskuddet bliver udløst hvis semestret er gennemført og bestået. Undervisningstaxametre udbetales forskudt med ca. et halvt år, og fælles- og bygningstaxametrene udbetales forskudt med ca. et år.

Taxametersystemets mulige effekt på uddannelseskvalitet kan ikke ses som en isoleret sammenhæng, men må indgå som kun én i en række faktorer der har indflydelse på uddannelseskvalitet. Dette kapitel beskriver derfor kvalitetsbegrebet og kortlægger en række af de forskellige faktorer der kan påvirke uddannelseskvalitet

11.1 Kvalitetsbegrebet

Kvalitet er et mangesidet begreb og kan defineres ud fra mange synsvinkler og formål. I de seneste ti års internationale debat om uddannelseskvalitet og kvalitetssikring kan man identificere mange forskellige tilgange til kvalitetsforståelsen og til hvordan kvalitet måles.

En målsætningsorienteret 'fitness for purpose'-holdning til god kvalitet vurderer om uddannelserne lever op til de faglige målsætninger som uddannelserne hver især selv har fastsat, enten eksplicit i formålsbeskrivelser, studieordninger eller lignende eller som ligger implicit i hver uddannelse. Denne tilgang til uddannelseskvalitet indgik blandt andet i de systematiske evalueringer af de videregående uddannelsers kvalitet der blev gennemført af det tidligere Evalueringscenter (nu Danmarks Evalueringsinstitut).

Principielt i modsætning hertil står et kvalitetsbegreb hvor god kvalitet er en overensstemmelse med på forhånd fastlagte standarder eller kriterier. Denne tilgang er tankegangen bag professionsbachelorakkrediteringerne og de kommende University College-akkrediteringer. Her vil den målte kvalitet føre til godkendelse eller ikke godkendelse af et bestemt niveau eller en given standard ud fra nærmere definerede kriterier.

Evalueringscenterets og Danmarks Evalueringsinstituts evalueringer indeholder en supplerende vinkel hvor uddannelsesmæssig kvalitet også bliver en vurdering af uddannelsernes "samfundsmæssige relevans". Det vil sige om uddannelserne lever op til bestemte kompetencer set i forhold til for eksempel udviklingen på arbejdsmarkedet og deraf afledte kvalifikationsbehov. Kvalitetsmålene vil her typisk være bestemt af de behov som offentlige og private aftagergrupper på arbejdsmarkedet har.

I en mere robust kvalitetstilgang går vurderingen af om der er valuta for pengene – "value for money". Det vil sige at uddannelseskvalitet ses som et udtryk for overensstemmelse mellem de tildelte ressourcer og de opnåede resultater der igen ses i forhold til de overordnede politiske målsætninger. Målene fastsættes her enten af det politiske system (Folketinget) eller af det administrative system som uddannelsesinstitutionerne hører under. Målene kan fx være øget optag og gennemførelse eller mindsket frafald. Her opfattes kvalitet typisk som synonymt med kvantitativ effektivitet (Undervisningsministeriet, 2001).

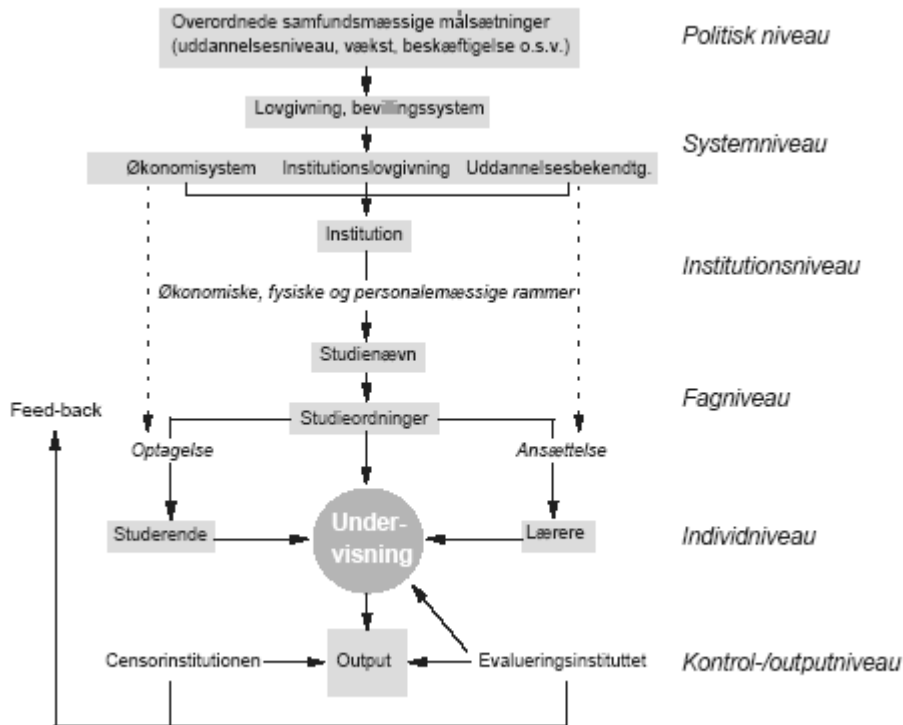
Andre perspektiver kan blive og bliver anlagt både internationalt og herhjemme som fx værditilvækstperspektivet hvor kvalitet i en uddannelse er ensbetydende med en synlig forbedring af elevers og studerendes niveau gennem uddannelsesforløbet i forhold til niveauet ved indgangen til uddannelsen.

De forskellige kvalitetstilgange belyser således forskellige faktorer som kan have indflydelse på uddannelseskvalitet, og afspejler en prioritering af hvilke faktorer kvalitet bliver målt på. Næste afsnit vil således forsøge at indkredse de forskellige faktorer der kan påvirke kvalitet på de forskellige niveauer i uddannelsesprocessen.

11.2 Faktorer der påvirker uddannelseskvalitet

Kompleksiteten i kvalitetsbegrebet kan også illustreres med nedenstående figur der uanset sin baggrund inden for de videregående uddannelser¹ eksemplificerer en række faktorer der påvirker kvaliteten af uddannelserne på de forskellige niveauer.

Kvalitetsfaktorer i uddannelsessystemet:



Kilde: Undervisningsministeriet, 2001.

På det overordnede politiske niveau vil uddannelseskvalitet være defineret ved politiske målsætninger som fx andelen af unge der gennemfører en ungdomsuddannelse. Det er således en prioritering af mål der kan påvirke adfærden i forhold til uddannelseskvalitet på de underliggende niveauer.

På systemniveau kan det være bevillinger eller økonomiske incitamenter i form af fx puljer der kan tænkes at påvirke institutionsadfærden og dermed kvaliteten. Taxameterstyring udmønter de politiske målsætninger ved at bevillingssystemet dels muliggør en overordnet uddannelsespolitisk prioritering via de politisk fastsatte takster, dels sikrer institutionerne finansiering ved øget optag i overensstemmelse med målsætningen om at 50 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse.

Ressourcetildelingen via takstfastsættelsen signalerer hvilken pris staten er villig til at betale for en given uddannelse, og den fastlægger dermed også indirekte standarder for kvaliteten (Undervisningsministeriet, 2001).

Uddannelsesbekendtgørelser er et andet tiltag på systemniveau der påvirker kvaliteten og sætter mål for kvalitet. De fastsætter fx mål om at uddannelsen skal føre til bestemte kompetencer, og at den skal være rettet mod et bestemt erhverv eller profession, fx sygeplejerske.

¹ Det bemærkes at figuren ikke afspejler alle typer institutionsstrukturer på de forskellige uddannelsesområder i denne rapport, og at ledelsesforholdene derfor vil være anderledes, og at der derfor også vil være andre kvalitetsfaktorer.

En række forhold på institutionsniveau kan være medvirkende til at påvirke uddannelseskvaliteten. Den ledelsesmæssige disponering af økonomiske ressourcer kan påvirke adfærden på institutionen. De personalemæssige rammer er et andet forhold som kan påvirke kvaliteten, fx i form af hvilke lærer kvalifikationer der rekrutteres, og efterfølgende kompetenceudvikling af lærernes kvalifikationer. Endelig kan forhold som de fysiske rammer påvirke kvaliteten i det omfang uddannelserne har de rette fysiske rammer og udstyr til at kunne gennemføre undervisningen.

Faktorer på uddannelsesniveau/fagniveau der kan påvirke kvaliteten i positive eller negativ retning, er fx adgangsniveauet hos de studerende som sikrer at de studerende har de rette forudsætninger for at gennemføre uddannelsen. En anden faktor er vejledning hvor vejledning kan være med til at mindske frafald. På dette niveau vil studieordningen også medvirke til uddannelseskvaliteten på den pågældende uddannelse i forhold til for eksempel sammenhæng mellem de forskellige uddannelseselementer og mellem eksaminer og undervisning.

Endelig og væsentlig er den påvirkning og sikring af kvaliteten der er et udslag af censorinstitutionen, interne evalueringssystemer og Danmark Evalueringsinstituts eksterne evalueringer.

Netop gennem de eksterne evalueringer siden 1992 kan det yderligere påvises at mange forskellige faktorer påvirker uddannelseskvalitet. Danmarks Evalueringsinstituts forgænger, Evalueringsscenteret, gennemgik i 1997 de hidtidige eksterne evalueringer og identificerede de aspekter af uddannelsernes kvalitet der især havde ligget til grund for ekspertpanelernes anbefalinger. Resultatet af undersøgelsen blev de 14 kriterier for kvalitet der præsenteres nedenfor. Selv om der er tale om et materiale fra evalueringer af de videregående uddannelser, er kriterierne i høj grad genkendelige fra evalueringer der er gennemført inden for hele uddannelsesområdet af Danmarks Evalueringsinstitut.

Kriterier for kvalitet:

Undervisere/pædagogik indbefatter primært en vurdering af hvorvidt der er et højt fagligt niveau i undervisningen.

Indhold indbefatter en vurdering af om uddannelsernes indhold er hensigtsmæssig prioriteret i forhold til målsætningerne, herunder om indholdet er udtryk for en identificering og prioritering af faglige kerneområder.

Kvalitetssikringsmekanismer indbefatter en vurdering af hvorvidt der er etableret velfungerende kvalitetssikringsmekanismer på uddannelsesstederne.

Samarbejdsrelationer indbefatter en vurdering af hvorvidt uddannelsen samarbejder med andre uddannelser, uddannelsesinstitutioner og eksterne interessenter.

Eksamensforhold/prøveforhold indbefatter en vurdering af vægtningen mellem eksamener som test af de studerende og som pædagogisk redskab der styrer de studendes indlæringsform.

Ledelse, organisation og ressourcer indbefatter en vurdering af hvorvidt de gældende styringsregler og budgetter overholdes.

De studendes forudsætninger og studieforløb indbefatter en vurdering af hvorvidt de studerende kan gennemgå uddannelsen inden for normeret studietid med et udbytte der svarer til uddannelsens målsætning.

Målsætninger indbefatter en vurdering af hvorvidt uddannelsens målsætninger er specifikke, relevante og tidsvarende.

Internationalisering indbefatter en vurdering af om uddannelsen er internationaliseret.

Undervisningsformer indbefatter en vurdering af hvorvidt de anvendte undervisningsformer er fagligt såvel som pædagogisk begrundede.

Struktur indbefatter en vurdering af hvorvidt uddannelsens struktur er i overensstemmelse med de regler og retningslinjer der er angivet i gældende bekendtgørelser.

Praktik indbefatter en vurdering af de i de relevante uddannelser indlagte praktikforløb.

Servicering af de studerende indbefatter en vurdering af hvorvidt der er et godt studiemiljø samt en velfungerende studievejledning på uddannelsen.

Fysiske rammer indbefatter en vurdering af uddannelsens fysiske rammer der understøtter indfrielsen af målsætningerne.

Dette kapitel fører frem til den konstatering at der kan vælges forskellige synsvinkler på uddannelsernes kvalitet, men uanset valget er der mange komponenter og faktorer hvis samspil skal forstås for på ret vis at kunne vurdere kvaliteten. Derfor er det også betænkeligt at lade justeringer af studieordninger eller ændrede gennemførselsprocenter blive ført tilbage til en enkeltfaktorårsag som for eksempel det økonomiske styringsprincip. En metodisk forudsætning herfor ville være at der kunne anlægges en "alt andet lige"-betragtning, men modelbygning af den type er der ikke baggrund for i et uddannelsessystem der faktisk har mange og komplicerede sammenhænge. Disse udgør til gengæld et godt genstandsområde for systematiske og veldokumenterede vurderinger.

Af kapitel 11.2 fremgår det at en række faktorer påvirker uddannelseskvalitet. En diskussion af taxametersystemet må derfor være varsom med at isolere eller overbetone dette som enkeltpåvirker af kvalitet. Den offentlige debat har imidlertid fokuseret entydigt på taxametersystemet, og dette kapitel ser derfor nærmere på taxametersystemet og dets negative og positive incitamenter i forhold til uddannelseskvalitet.

Kapitlet indledes med en opsummering af den kritik der har været nævnt i den offentlige debat, og identificerer herigennem de hypoteser der er nævnt omkring negative incitamentsstrukturer forårsaget af taxametersystemet. Disse hypoteser bliver herefter behandlet i det efterfølgende kapitel som også vil analysere positive incitamentsstruktur ved taxametersystemet. Hypoteserne om positive og negative incitamenter er efterprøvet gennem fokusgruppeinterviews med censorer og institutionsledere samt enkeltpersoninterviews med institutionsledere.

12.1 Kritik af taxametersystemet

Taxameterstyringen var et omdiskuteret emne i den offentlige debat i 1990'erne. Debatten fik fornyet vind i sejlene i en kronik i Politiken i sommeren 2004 om sammenhængen mellem taxameterstyringen og uddannelsers kvalitet på universitetsområdet (Politiken, 9. juni 2004).

Den genopblussede kritik af taxametersystemet skal ses i sammenhæng med at det i forbindelse med strukturreformen blev besluttet at de almene gymnasieskoler skal overgå til selveje og taxameterstyring. Hovedpointerne i kritikken er at taxameterstyringen har forringet uddannelsers kvalitet på universitetsområdet, og der advares i den forbindelse mod at indføre et lignende system på gymnasieområdet.

Argumentet går specifikt på at taxameterstyringen medfører et ensidigt økonomisk fokus på bundlinjeresultater, og at der dermed mistes fokus på læring og værdier. Endvidere argumenteres der for at taxameterstyringen motiverer institutionerne til at nedsætte kravene i studieordningerne for at få flere studerende igennem tælleapparatet, og at uddannelsernes kvalitet derfor langsomt forringes. Overordnet er konklusionen således at taxameterstyringen favoriserer kvantitet og medfører dalende kvalitet.

Denne pointe blev gentaget i en avisartikel i Information 7. januar 2005. Her henvises der til den netop udkomne rapport om forenkling af bevillingssystemet på universitetsområdet fra december 2004. I avisartiklen peges der på at taxameterstyring på lang sigt vil bevirke at de fag der producerer mange kandidater billigt, kommer til at dominere over de fag der helst vil producere få, men gode kandidater.

Senest er der i en kronik i Politiken (14. marts 2005) fremført at man på erhvervsskolerne har hævet klassekvotienterne og indført lærerløse perioder, og at man hvert år på lærerseminarierne skærer ned i uddannelsestiden. Samtidig nævnes der at en erkendt måde at løse budgetmæssige udfordringer på universiteterne er at sænke det faglige niveau og give de studerende for høje karakterer så de består, og så færdiggørelsestaxametret udløses til gavn for den økonomiske bundlinje.

12.2 Negative incitamenter ved taxametersystemet

De følgende afsnit gennemgår de ovennævnte hypoteser om en negativ sammenhæng mellem taxametersystemet og udvikling af kvalitet.

Incitament til niveausænkning

Kritikere af taxametersystemet påpeger at det medvirker til niveausænkning, idet der skæres ned på eksaminer, undervisning og fag for at få flere igennem, og at der i højere grad indføres lærerløse timer da det er billigere.

Niveausænkning kan således hypotetisk forekomme på forskellige måder. For det første i forhold til studieordningerne hvor klassestørrelser, vægtningen mellem svære og lette fag, undervisningsformer og eksamenskrav kan reguleres. For det andet i forhold til selve eksamensafholdelsen hvor lærerne kunne blive fristet til at sænke kravene for at få flere igennem. I den sammenhæng er det væsentligt at skelne mellem incitamentsstrukturer på uddannelsesniveau og individniveau.

Uddannelsesniveau

På uddannelsesniveaut hvor studieordningen fastlægges, herunder uddannelsernes indhold og tilrettelæggelse samt vægtning af fag og eksaminer, kan der hypotetisk set forekomme en prioritering mellem økonomi og pædagogiske principper, idet studieordninger skal godkendes af ledelsen og bestyrelsen på erhvervsskolerne og MVU-institutionerne. Interview med institutionsledere kan dog ikke påvise at dette forekommer. Institutionslederne fremhæver at det er de pædagogiske principper der er afgørende når studieordningerne skal fastlægges. I den sammenhæng nævnes at udviklingen hen imod mindre klasseundervisning og mere gruppearbejde fortrinsvis sker på baggrund af pædagogiske principper og ønsket om at skabe mere selvstændige studerende. Institutionslederne vil dog ikke afvise at de kan blive tvunget til at prioritere økonomi frem for pædagogik hvis de presses yderligere økonomisk.

Studieordningerne er underlagt en række kvalitetssikringsmekanismer som også har indvirkning på eventuelle forringelser af uddannelseskvaliteten. Som det nævnes i Idé og Perspektivgruppens rapport er studienævn demokratiske organer bestående af lærer- og studenterrepræsentanter med en grundlæggende fælles interesse i at bevare kvalitative uddannelser og studiemiljøer. Denne alliance om faglige hensyn kan danne modvægt til institutionelle egeninteresser i et forbedret indtægtsgrundlag ved øget STÅ-optjening på bekostning af kvaliteten (Undervisningsministeriet, 2001). Endelig er der de forskellige kvalitetssikringsmekanismer på uddannelses-, institutions- og systemniveau der skal sikre at kvaliteten af studieordninger overholdes. På de erhvervsgymnasiale uddannelser skal fagplaner godkendes af Undervisningsministeriets fagkonsulenter, på erhvervsuddannelserne fastsætter uddannelsesbekendtgørelsen meget specifikke krav til indhold af den enkelte uddannelse, på de korte videregående uddannelser er der en særlig kvalitetsbekendtgørelse, og på de mellemlange videregående uddannelser kommenteres studieordninger af censorinstitutionen. Dertil kommer de interne kvalitetssikringsmekanismer i form af studenter- og aftagerevalueringer og de eksterne evalueringer af uddannelserne i form af EVA's uddannelsesevalueringer, professionsbachelorakkrediteringer, University College-akkrediteringer og kvalitetsauditeringer (se kapitel 13.2).

Både censorer og institutionsledere afviser i fokusgruppeinterviewene påstanden om at der generelt skulle være forekommet en langsom niveausænkning. De peger på at de seneste reformer på uddannelsesområderne har øget kravene til de studerendes kompetencer, og at reformerne har medført en højere uddannelseskvalitet.

Individniveau

En anden hypotese er at den enkelte lærer skulle have incitament til at sænke niveaut i forbindelse med eksaminer for at de studerende består, og at der derved optjenes STÅ.

Dette argument blev tilbagevist af samtlige interviewede med to begrundelser. For det første er den enkelte underviser for langt væk fra selve taxameterbevillingens udmøntning til at have

noget incitament til at sænke beståelsesgrænsen for den enkelte studerende. For det andet sikrer censorinstitutionen at dette ikke kan lade sig gøre.

Som nævnt i kapitel 10 har institutionsledelsen fri dispositionsret over taxameterpengene og kan derfor fastsætte institutionsspecifikke fordelingsmekanismer der ikke nødvendigvis følger tildelingsprincipperne. Det betyder at der ikke nødvendigvis er en entydig sammenhæng mellem antallet producerede STÅ'er og de tildelte ressourcer på de enkelte uddannelser/enkelte studienævn. Da bevillingen ikke nødvendigvis følger den beståede studerende hele vejen ned gennem systemet, er det ikke sandsynligt at der et tilstrækkeligt incitament for at underviseren skal snyde på vægten ved den enkelte eksamen.

Samtidig peger de interviewede institutionsledere på at de enkelte undervisere og eksaminatorer har et forholdsvis lille kendskab til den tekniske del af taxametersystemet som medfører at disse ikke har et overvældende incitament til at sænke kvaliteten. Der er ingen tvivl om at taxametersystemet er blevet mere kendt i offentligheden siden 1995, men det rækker ikke ved det faktum at selve udløsningen af bevillingerne ofte befinder sig langt væk fra den konkrete eksamenssituation.

Endelig fremhæver de interviewede institutionsledere at det påståede incitament hos den enkelte lærer til at sænke niveauet er en alvorlig underkendelse af den enkelte lærers faglige integritet. Den enkelte lærer er mere optaget af at den enkelte elev/studerende klarer sig godt, end af økonomi. Samtidig vil lærerne på erhvervs- og professionsuddannelsesområdet ikke bryde sig om at sende elever/studerende som ikke er fagligt dygtige nok, ud i arbejdslivet. Lærerne er ofte i tæt samspil med professionerne og vil naturligvis gerne kunne stå inde for de elever/studerende de sender ud.

Censorinstitutionen er i sig selv måske den væsentligste hindring for at niveausænkning ved eksamen vanskeligt lader sig forekomme. Evalueringscentrets analyse af censorinstitutionen i 1995 og de efterfølgende analyser foretaget af Danmarks Evalueringsinstitut viser at censorapparatet *generelt* set medvirker til at sikre kvaliteten. Dette er blevet bekræftet i fokusgruppeinterviewene i forbindelse med denne analyse. Det var også overvejende holdning i interviewene at hverken undervisere eller censorer lader sig påvirke af taxameter eller STÅ-produktion i forbindelse med karakterfastsættelsen. Respondenterne er generelt enige om at eksaminator og censor i fællesskab finder frem til "den rigtige" karakter. Der er ikke pres fra nogen sider om at eleverne/de studerende skal bestå eksamen eller have karakterer på et givent niveau. Flere respondenter påpeger at en eventuel høj dumpeprocent ikke får censor eller eksaminator til at fravige deres praksis omkring karaktergivning. Censors og eksaminators faglige stolthed og professionalisme er styrende i karaktergivningsprocessen.

Samlebåndsproduktion

Taxametersystemets indvirkning på kvaliteten er oftest beskrevet som en fokusering på kvantitet i stedet for kvalitet. Kritikken går især på at STÅ-taxametret fokuserer på antallet af studerende der består eksaminer, og at det dermed, ifølge kritikerne, belønner kvantitet i stedet for kvalitet. Kritikken har oprindelig udgangspunkt i universitetsuddannelsernes vilkår som ikke er en del af analysen, men eftersom KVVU- og MVU-området også opererer efter STÅ-princippet, vil det være i forhold til dette uddannelsesområde problematikken behandles.

Problematikken omkring fokus på kvantitet i stedet for kvalitet kan dog ikke ses isoleret i forhold til taxametersystemet, men bør ses i sammenhæng med udviklingen i uddannelsessystemet generelt. Universiteterne har fx gennemgået en større transformation fra elite- til masseuniversitet, og også på de andre uddannelsesområder er der generelt set flere studerende. Det er således en overordnet udvikling at institutionernes volumen er blevet større, og at der dermed er kommet fokus på kvantitet. Hvorvidt en større volumen nødvendigvis medvirker til at der fokuseres mere på studieeffektivitet end på fordybelse, er dog vanskeligt at afgøre på baggrund af denne undersøgelse. Det er dog vigtigt at understrege at øget volumen *ikke nødvendigvis* indebærer en kvalitetsforringelse, men faktisk også kan føre til øget kvalitet.

Den øgede fokus på gennemførelse kan dog ikke ses isoleret som en påvirkning i form af taxametersystemet, men skal ses i lyset af en række andre tiltag. Således har der i de senere år fra politisk side også været meget fokus på intensivning af vejledning til at få elever/studerende igennem uddannelserne. En anden faktor som nævnes i forhold til at de studerende er blevet mere effektive til at gennemføre deres studier, er SU-systemet. Således viste EVA's undersøgelser i responsummet fra 1995 at SU-reformen har været med til at påvirke de studerendes adfærd i retning af større fokus på gennemførelse (EVA's responsum, 1995).

Omvendt kan der også argumenteres for at et system som er medvirkende til at skabe incitamenter til høj gennemførelse, kan have positiv indvirkning på kvaliteten hvis god undervisning ses som et vigtigt middel til lavere frafaldsprocenter. Dette kan give mulighed for en kvalitetsforbedring hvis incitamentet medfører øgede lærerkvalifikationer. På tilsvarende vis er også vejledning både inden, under og kort før afslutningen af studiet vigtig for at sikre høj gennemførelsesprocent. Det er bl.a. vejledningsindsatsen som kan sikre at den høje gennemførelsesprocent ikke nødvendigvis er udtryk for en lavere kvalitet, men snarere for at kompetent vejledning har medvirket til enten at holde kvaliteten konstant eller optimere kvaliteten selv om antallet af elever/studerende er øget. Igen kan taxameterstyringen ses som i nogen grad at have drevet denne udvikling.

Incitament til sænkning og skærpelse af adgangskrav

To strategier kan spille ind for den institution der ønsker både at tiltrække mange studerende og at så mange som muligt gennemfører uddannelsen. En strategi går på at optage så mange studerende som muligt, men så er der risiko for at de studerende ikke består eksamenerne. Den anden strategi er at hæve adgangsniveauet for at være sikker på at de studerende kan bestå eksamenerne, men så kommer der muligvis færre studerende. Begge strategier kan indebære en skævvridning af uddannelser inden for et uddannelsessystem som fokuserer på et helt forløb fra grundskole til videregående uddannelse.

Taxameterstyringen på KVVU- og MVU-området med STÅ-tælling har et økonomisk incitament til at fokusere på output i form af beståede eksamener. Hvis der på den ene side optages for mange studerende, vil der som sagt være en sandsynlighed for at en række af disse dumper, mens der på den anden side vil være et reelt økonomisk tab for institutionen hvis der ikke optages nok studerende.

Erhvervsuddannelserne og htx/hhx er reguleret gennem årselevprincippet der udelukkende tæller tilstedeværelsen af elever og dermed adskiller sig fra eksamensudløsningen af bevillingen som gælder for de resterende områder. Indførelsen af færdiggørelsestaxametret har dog betydet at disse uddannelser også får et fokus på gennemførelse.

En af institutionslederne pegede på at færdiggørelsestaxametret er et uhensigtsmæssigt styringsredskab på ungdoms- og erhvervsuddannelser, idet de skal optage alle. Skoler med særligt udsatte elever rammes på denne måde særligt hårdt, idet der naturligt vil være et større frafald og der skal bruges flere ressourcer på at få elever igennem.

For de institutioner der er reguleret gennem STÅ, kan denne analyse indebære at der etableres en balance mellem for mange og for få studerende. Hvis institutionerne optager for mange ikke kvalificerede eller dårligt motiverede studerende, kan det medføre forringelse af kvaliteten – og en efterfølgende sænkning af adgangskrav. Omvendt kan kvaliteten forbedres hvis adgangskravene hæves, og man optager færre studerende.

Det kan med andre ord ikke udelukkes at de ovennævnte mekanismer er til stede, men selv om det er tilfældet, er der ikke nødvendigvis nogen entydig forbindelse til kvalitetsniveauet. En høj gennemførelsesprocent kan på den ene side indikere at "det er let at komme igennem" (lav kvalitet) eller modsat at uddannelsen faktisk har gjort et stort stykke arbejde for at tilrettelægge uddannelsen på en sådan måde at en høj andel gennemfører (høj kvalitet). Omvendt kan en lav gennemførelsesprocent indikere at her kommer kun de allerdygtigste igennem (høj kvalitet)

eller modsat være udtryk for at uddannelsen ikke bekymrer sig stort om eleverne/de studerende (lav kvalitet).

Særlige problemer for små fagområder eller institutioner

Små institutioner eller små fagområder kan have særlige problemer givet at taxameterbevillingen er relativt stor i forhold til grundbevillingen. Hvis taxameterbevillingen ikke er dækkende i tilstrækkelig grad, vil denne skævhed slå mere igennem end på større institutioner eller fagområder som har mulighed for at allokere ressourcer eller disponere på en anden måde.

Et eksempel på sidstnævnte kunne være handelsskolerne som i lang tid har haft generelt overskud på grunduddannelsen (hg) og generelt underskud på højere handelseksamen (hhx). Der bliver derfor ofte kanaliseret ressourcer fra den ene til den anden uddannelse.

Det fremgår dog af Undervisningsministeriets rapport fra 1998 at der er meget forskellig praksis for hvordan taxametre allokeres internt på institutionen. Der er bl.a. stor variation mellem den interne fordeling mellem fakulteter, institutter og uddannelser. Også ledelsesforholdene varierer i betragtelig grad fra erhvervsskole til seminarium. Den generelle tendens er dog at institutionerne bliver større for at opnå synergi- og stordriftsfordele og dermed en bedre kvalitet.

Ifølge Foreningen af Skoleledere ved de tekniske skoler giver taxameterstyringen og selveje i denne sammenhæng mulighed for og incitament til mere samarbejde med naboinstitutioner. I et udredningsarbejde peger de på at taxametersystemet ikke har medført at en eneste erhvervsskole har lukket uddannelsessteder. Tværtimod har det økonomiske ansvar og den frihed som er indbygget i systemet, betydet at uddannelsessteder som ellers skulle være lukket på grund af for små enheder og dermed manglende kvalitet i undervisningen, har kunnet fortsætte i større enheder med de medfølgende udviklings- og synergieffekter (FS 2005).

Samlet set kan det snarere være organisationsformen der spiller ind på uddannelsers kvalitet, end det er taxameterstyringen som sådan.

12.3 Positive incitamentener ved taxametersystemet

Fortalere for taxametersystemet nævner en række incitamentener ved taxameterstyringen der kan påvirke uddannelseskvaliteten i en positiv retning: for det første et incitament til effektivitet i ydelsen, for det andet et større ledelsesrum til institutionerne og for det tredje et øget fokus på brugerne (Jyllands-Posten, 2004; FS, 2005).

De følgende afsnit gennemgår hypoteserne om sammenhængen mellem taxametersystemet og positive incitamentsstrukturer i forhold til uddannelseskvalitet.

Incitament til effektivitet

Ved at binde styringen tæt til aktiviteten indebærer taxametersystemet et incitament til at forbedre produktiviteten. Dette incitament opstår dog kun hvis institutionen effektiviserer enhedsomkostninger for den enkelte enhed og dermed optjener forskellen mellem taxametertaksten og den effektiviserede pris på enheden. Denne gevinst kan så bruges af institutionen til andre formål i forhold til institutionens formål, vision og politik – hvor der er behov. Forskellen mellem taxameter og effektiviseret drift er altså et væsentligt incitament for institutionen til at effektivisere driften og organisationen generelt.

Denne effektivisering kan godt tænkes at gå ud over undervisningens kvalitet, *men behøver ikke principielt at gøre det*. En effektivisering der både reducerer enhedsomkostninger, men samtidig reducerer kvaliteten tilsvarende, er ikke en egentlig effektivisering da omkostningen blot bliver trukket fra kvaliteten. Dermed sker der ikke en reel effektivisering, men en omfordeling fra en ressource (pris) til en anden (kvalitet). En sådan omfordeling er derfor at betragte som en omkostningssænkning koblet med en kvalitetsforringelse.

Institutionernes incitament til at øge effektivitet er dog afhængigt af at gevinsten kan beholdes hvis det kan lade sig gøre at producere til mindre enhedsomkostninger. Det er derfor en forudsætning at budgetlægningsmetoden er troværdig, og der er tillid til at politikerne vil overholde spillereglerne og ikke fristes til høste fordelene af eventuelle effektivitetsforbedringer ved at reducere taksterne (Serritzlew 2004). I modsat fald vil en stor del af de fordele taxameterstyringen indebærer, gå tabt. Kritikken blandt de interviewede institutionslederne går derfor også på denne dimension af taxameterstyring. De mener at det er for nemt for politikerne at overføre fra taxameter til puljer. Den enkelte institution får mindre frihed til at disponere i forhold til egne indsatsområder for i stedet at være styret af centralt fastsatte mål, og dermed brydes den decentrale styringslogik

Større ledelsesrum

Institutionslederne i interviewene nævner at den overvejende fordel ved taxametersystemet er at det giver ledelsesrum pga. muligheden for at institutionen selv kan fastsætte sine prioriteringer i forhold til elevernes og de studerendes behov. Taxametersystemet skal dog her ses i sammenhæng med selvejeformen. Det ledelsesmæssige frirum skabes især ved den ledelsesmæssige dispositionsret til at fastsætte institutionsspecifikke fordelingsmekanismer og i forhold til mulighed for opsparring. Utilfredsheden går således ikke på taxametersystemet som princip og styringsredskab, men på takstfastsættelserne og nedskæring i taxametre.

Dette understøtter de eksisterende analyser hvor der generelt er enighed om at taxametersystemet overordnet set har resulteret i en bedre økonomisk styring og prioritering af ressourcerne på institutionsniveau (Finansministeriet, 2003, Undervisningsministeriet, 2001, Buse og Smith, 1999, og Serritzlew, 2004). Dette er også tidligere blevet dokumenteret i Undervisningsministeriets takstanalyse fra 1998 hvor størstedelen af KVVU-ledere og MVU-ledere indikerede i en spørgeskemaundersøgelse at taxametersystemet har betydet en bedre prioritering i forhold til behov og større fokus på kvalitetsudvikling og på brugerne.

Den vigtige mekanisme i forbindelse med den ledelsesmæssige dispositionsret er at institutionerne selv kan bestemme fordelingsmekanismer. Det er en udpræget misforståelse i den offentlige debat at der er en direkte sammenhæng mellem tildelingsprincipper og anvendelsesprincipper – med andre ord det antal STÅ'er eller ÅE-elever som den enkelte uddannelse direkte kan aflæse på uddannelsens budget. Enkelte institutioner har dette direkte afregningsprincip, men flertallet af institutioner har deres egne fordelingsmekanismer for netop at udnytte dispositionsretten. Institutionen har således et "gynger og karrusel-princip" hvor områder der giver overskud, bidrager med ressourcer til områder der er trængte. Dette princip er dog lettere på institutioner med flere forskellige typer uddannelser, idet det for nogle uddannelser er muligt at skabe gevinst mellem takst og enhedsomkostning, mens andre giver underskud. Tilsvarende giver de tre typer af takster, uddannelses-, fælles- og bygningstaxametret, mulighed for eksempelvis at tage midler fra bygningstaxametret hvis dette giver overskud, og bruge dem på undervisning – og omvendt, alt afhængig af den regionale placerings betydning for institutionens rammebetingelser.

Ulempen ved den fri dispositionsret er at det er sværere at se sammenhængen mellem tildelingsprincipperne og anvendelsesprincipperne. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret at bevillingen for voksen- og efteruddannelse ikke følger uddannelserne direkte med en heraf manglende mulighed for statslig kontrol (Buse & Smith 1999). Den manglende sammenhæng mellem tildelings- og anvendelsesprincipper blev også fremhævet af en af de interviewede nøglepersoner der mener at logikken bag taxametersystemet forsvinder når taxametret ikke hænger sammen med de reelle omkostninger. For eksempel oplever nogle at der ikke tages højde for regionale forskelle i fastsættelsen af bygningstaksten. Takstfastsættelsen er dog ikke omfattet af denne undersøgelse, men er særskilt blevet behandlet af Undervisningsministeriet i en rapport fra 2000.

En tydeliggørelse mellem tildelings- og anvendelsesprincipper ved for eksempel regnskabsmæssigt at adskille den enkelte uddannelse og kombinere dette med en regel om at taxameterressourcerne skal følge uddannelserne, vil dog omvendt betyde en indskrænkning af den enkelte

ledelses frirum og dispositionsret. Dette kan også medføre dårlig uddannelseskvalitet fordi der ikke kan ledes effektivitet inden for området. Med andre ord er der altså en pris at betale for den ledelsesmæssige dispositionsret. Hvis der slækkes på det direkte effektiviseringsincitament, vil det ledelsesmæssige frirum blive større og omvendt hvis bevillingerne helt nøjagtigt følger uddannelserne, vil det ledelsesmæssige rum blive mindre.

Endelig giver taxametersystemet mulighed for opsparing af taxametre som kan være et betydeligt aktiv for den enkelte institution. Der kan hermed sikres mod udsving i optag og prognoseusikkerhed som var gældende for tidlige tiders budgetmodeller. Hvis der altså sker en egentlig effektivisering uden at forringe kvaliteten, kan den opsparede ressource bruges på at forbedre andre områder af organisationen, herunder andre uddannelser som institutionen udbyder.

I den forbindelse er det vigtigt at se på fordelene og ulemperne ved at opsparingen sker tidstro eller ej (se kapitel 10.3). På de erhvervsgymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelser udbetales undervisningstaxametrene fx tidstro, mens fælles- og bygningstaxametrene udbetales tidsforskudt med ca. et år. På KVU-/MVU-området udbetales undervisningstaxametrene til gengæld forskudt med ca. et halvt år. Fordelen ved en tidstro udbetaling er at institutionen har bedst mulig likviditet i form af effektiviseringsgevinst som så kan overføres til andre formål om nødvendigt. Ulempen ved at have tidstro udbetalinger er at man ikke har tidsforskydningen i budgetteringen der kan trækkes på i tilfælde af budgetusikkerhed i finansåret. Dette gælder dog specielt for fælles- og bygningstaxametrene.

Fokus på brugerne

En tredje fordel ved taxametersystemet er at det øger fokus på brugerne. Modellen er dermed i god overensstemmelse med det seneste årtis forvaltningsreformer der har øget fokus på resultatsiden. Det indebærer ideelt set at brugeren vil få en større medindflydelse pga. konkurrencesituationen.

Ved at der skabes en mere konkurrencepræget situation mellem de forskellige institutioner har institutionerne et incitament til at tiltrække studerende for at høste effektiviseringsgevinsten.

Især på MVU- og KVU-området er der en række institutioner der udbyder lignende uddannelser. Man kan med nogen ret sige at der er en vis konkurrence og en næsten markedslignende situation mellem disse institutioner for at rekruttere studerende der kan gennemføre uddannelsen på instituttet, således at der kan optjenes taxameter.

Uddannelsens kvalitet er en af de parametre der kan konkurreres på. Det kan derfor være meningsfuldt for den enkelte institution at opgradere kvaliteten netop for at kunne nå ud til et større marked og derigennem optjene flere ressourcer gennem taxameterstyringen. Det kan på den ene side medføre at konkurrencen om eleverne vil anspore uddannelsesinstitutionerne til at øge uddannelsernes kvalitet. Men på den anden side kan det selvfølgelig indebære, som omtalt i Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet og Finansministeriets rapport fra 1998, at institutionerne kan fristes til at anvende useriøs markedsføring og til at konkurrere på "sekundære ydelser" der bidrager til at tiltrække flere elever, men ikke er kvalitetsfremmende.

Taxametersystemet står ikke alene som styringsredskab, men skal ses i sammenhæng med en række styringsredskaber til at sikre kvalitet på system-, institutions-, uddannelses-, individ- og outputniveau. De skal tilsammen sikre at kvaliteten af uddannelserne fastholdes og udvikles. Dette kapitel beskriver kvalitetssikringsmekanismerne på erhvervsuddannelserne, de erhvervs-gymnasiale uddannelser samt KVVU- og MVU-området.

13.1 Øget fokus på kvalitet

Det øgede fokus på kvalitet som har været en generel tendens i uddannelsesverdenen gennem de senere år, har medført at de klassiske kvalitetssikringsinstrumenter – fx udbudsgodkendelser, uddannelsesbekendtgørelser og eksamens- og censorinstitutionen – er blevet suppleret med nye initiativer og instrumenter. Lov om Danmarks Evalueringsinstitut fra 1999 og lov om åbenhed i uddannelserne fra 2002 kan nævnes som eksempler. Udviklingen har samtidig medført at der er lagt øget vægt på den lokale kvalitetssikring og institutionernes ansvar for kvalitetsudviklingen. Det kommer bl.a. til udtryk i kvalitetsbekendtgørelser og krav til kvalitetssikring i uddannelsesbekendtgørelser.

De nye instrumenter til kvalitetssikring hænger sammen med ændringer i styringen af uddannelserne, herunder især tendensen i retning af en øget mål- og rammestyrt og en ændret økonomistyring i stedet for en detaljeret input- og indholdsstyring. Det forudsætter andre former for samspil mellem det centrale og det lokale niveau hvor det er vigtigt at institutionerne kan arbejde under fleksible rammer så de kan justere uddannelserne hurtigt i overensstemmelse med udviklingen i behovene hos aftagere og studerende. Samtidig har det medført at ansvaret for synliggørelse og sikring af kvaliteten af uddannelser i høj grad ligger hos institutionerne. Men det indebærer samtidig også at det centrale niveau behøver at være informeret om kvaliteten på overordnet niveau øges så man kan sikre at institutionerne har etableret mekanismer der sikrer uddannelsernes kvalitet.

13.2 Kvalitetssikringsmekanismer

Der er de seneste år, som nævnt i ovenstående, indført en række nye kvalitetssikringsmekanismer, herunder en systematisk ekstern kvalitetsevaluering på erhvervsuddannelserne, de erhvervs-gymnasiale uddannelser og KVVU- og MVU-området. De følgende afsnit redegør for de mange kvalitetssikringsmekanismer på system-, institutions-, individ- og outputniveau.

Kvalitetssikringsmekanismer på erhvervsuddannelserne, de erhvervs-gymnasiale uddannelser og KVV- og MVU-området

	Systemniveau	Institutionsniveau	Uddannelsesniveau	Individniveau	Output
Erhvervsuddannelserne	Uddannelsesbekendtgørelse for hver uddannelse og vejledning Krav til kvalitetssikrings-system i uddannelses-bekendtgørelsen	Årlig selvevaluering Evaluering af kvalitetssikring og kvalitetsudvikling (EVA) Faglige udvalg	Lokal undervisnings-plan	Undervisnings-evaluering	Censor-institutionen Lov om gennemsigtighed Aftager-evalueringer
Erhvervs-gymnasiale uddannelser	Uddannelsesbekendtgørelser Kvalitetsbekendtgørelse der træder i kraft august 2005 Fagkonsulenter	Kvalitetssystem EVA-evalueringer Selvevalueringer mindst hvert tredje år (fra august 2005)	Studieordning Kursus-evalueringer Uddannelses-evalueringer	Undervisnings-evaluering	Censor-institutionen Lov om gennemsigtighed Fagkonsulenter
KVV	Uddannelses-bekendtgørelse Kvalitetsbekendtgørelse	Årlig selvevaluering Auditeringer af kvalitetssystemer (EVA)	Studieordning Kursusevaluering	Undervisnings-evaluering	Censor-institutionen: eksamen og indberetning Gennemsigtighed om karakterer Aftager-evalueringer i forbindelse med kvalitetssikringssystem
MVU	Professionsbachelor-bekendtgørelse CVU-loven Kriterier for professionsbachelor Kriterier for University College	University College- akkrediteringer (EVA)	Professionsbachelor-akkrediteringer (EVA) Studieordninger Intern kvalitetssikring	Undervisnings-evalueringer	Censor-institutionen Lov om gennemsigtighed Aftager-evalueringer i forbindelse med kvalitetssikringssystem

Systemniveau

De overordnede krav og rammer til uddannelsesinstitutioner og uddannelsers kvalitet er formuleret i lovgivningen på de enkelte områder. På den ene side formulerer uddannelsesbekendtgørelser krav og rammer til uddannelsernes indhold og niveau. På den anden side formuleres der i kvalitetsbekendtgørelser krav som til kvalitetssikringsmekanismer på institutionsniveau. Krav til kvalitetssikringsmekanismer kan dog også indgå i uddannelsesbekendtgørelserne.

Bekendtgørelse om erhvervsuddannelser indeholder krav om at skolen skal have et kvalitetssystem til løbende kvalitetsudvikling og resultatvurdering af uddannelsernes skoleled. De faglige udvalg der er paritetisk sammensat med repræsentanter fra arbejdsgiver og arbejdstagerorganisationer, har ansvaret for løbende kvalitetsudvikling og kvalitetssikring af uddannelsernes praktikdel.

På de erhvervsgymnasiale uddannelser træder en bekendtgørelse om kvalitetsudvikling og resultatvurdering i kraft august 2005. Bekendtgørelsen formulerer krav om hvilke interne kvalitetssikringsystemer institutionerne skal have.

En anden kvalitetssikringsmekanisme på de erhvervsgymnasiale uddannelser er fagkonsulenterne i Undervisningsministeriet som fører tilsyn med fagplanerne. KVVU-uddannelserne fik som de første uddannelser i Danmark centralt fastsatte kvalitetsregler. Bestemmelsen blev udmøntet i en særlig kvalitetsbekendtgørelse i forbindelse med reformen af uddannelsesområdet (bekendtgørelse nr. 635 af 30. juni 2000). Bekendtgørelsen fastsætter at institutioner der udbyder en eller flere erhvervsakademiuddannelser, skal have et kvalitetssystem til kvalitetsudvikling og resultatvurdering af hver enkelt uddannelse.

På de mellemlange videregående uddannelser er der i professionsbachelorbekendtgørelsen og CVU-loven formuleret krav til niveauet for uddannelserne samt krav til kvalitetssikringsmekanismer på uddannelsesniveau. Kravene til kvalitetssikringsmekanismer er nærmere specificeret i professionsbachelorkriterierne og University College-kriterierne som uddannelser og institutioner skal dokumentere at de opfylder, for at opnå kvalitetsbetegnelsen.

Institutionsniveau

Institutionsniveauet vedrører primært de interne kvalitetssikringsystemer som institutioner har etableret for at sikre kvaliteten af deres samlede uddannelser, og de eksterne evalueringer der evaluerer disse kvalitetssystemer.

På det erhvervsgymnasiale område har uddannelser indirekte via deres beliggenhed på erhvervsskolerne været omfattet af de institutionelle kvalitetssikringsmekanismer.

Erhvervsuddannelserne og de korte videregående uddannelser har på baggrund af uddannelsesbekendtgørelsen og kvalitetsbekendtgørelsen etableret interne kvalitetssystemer der skal sikre en systematisk kvalitetssikring af uddannelserne. EVA har senest i 2003 evalueret kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af erhvervsuddannelserne, og på de korte videregående uddannelser er EVA i gang med en auditering der evaluerer en række erhvervsskoler kvalitetsikringsystemer – altså skolerne evne til at sikre kvaliteten af deres ydelser.

På de mellemlange videregående uddannelser er der i forbindelse med University College-akkrediteringerne krav om at institutioner kan dokumentere at de har et kvalitetssikringsystem, og at de løbende sikrer sig at uddannelserne lever op til fastsatte standarder. Det betyder at de CVU'er der lader sig akkreditere med henblik på at opnå kvalitetsbetegnelsen University College, skal have etableret interne kvalitetssikringsystemer.

Uddannelsesniveau

På uddannelsesniveau er det først fremmest studieordninger eller fagplaner der sikrer at målene for uddannelserne er i overensstemmelse med bekendtgørelsen og det uddannelsesniveau der sættes. Interne og eksterne evalueringer sikrer at uddannelserne er i overensstemmelse med kravene i uddannelsesbekendtgørelserne.

På de erhvervsgymnasiale uddannelser er fagplanerne omfattet af Undervisningsministeriets tilsyn der sikrer at disse er i overensstemmelse med bekendtgørelsen.

På erhvervsuddannelsesområdet er de lokale undervisningsplaner fastsat i forhold til uddannelsesbekendtgørelsen og vejledning for den enkelte uddannelse. Samtidig fastsætter denne kvalitetsregler for at der sker en løbende udvikling af undervisningsplanen, og for at indberetninger og lignende fra censorer inddrages i kvalitetssikringen af uddannelsen. Dertil kommer at det lokale uddannelsesudvalg og faglige udvalg der er paritetisk sammensat med repræsentanter fra arbejdsgiver og arbejdstagerorganisationer, skal sikre kvaliteten af henholdsvis uddannelsernes skole og praktikdel.

På de korte videregående uddannelser er der, ud over uddannelsesbekendtgørelsen for den enkelte uddannelse, en kvalitetsbekendtgørelsen der fastsætter at de interne kvalitetssikringssystemer skal sikre en systematisk evaluering af uddannelserne så målene i studieordningerne opfyldelse.

På de mellemlange videregående uddannelser skal studieordningerne til høring i censorformandskabet som skal sikre at niveauet ikke sænkes. Derudover er der i professionsbachelorbekendtgørelsen og i kriterier for professionsbacheloruddannelserne formuleret krav til uddannelsernes niveau som EVA akkrediterer uddannelserne i forhold til.

Individniveau

Individniveauet handler om kvaliteten af lærernes indsats og undervisningens tilrettelæggelse som delvist er bestemt af studieordningen som nævnt ovenfor.

På individniveau er der også mekanismer som er med til at sikre undervisningens kvalitet. For alle områderne gælder det at undervisningsevalueringer er en obligatorisk del af kvalitetssikringen, og det er således elevernes/de studerendes tilfredshed med undervisningens tilrettelæggelse og indhold der evalueres.

Der er også andre sikringsmekanismer på individniveau. På alle uddannelsesområderne gælder at uddannelserne skal have procedurer der sikrer at undervisernes faglige og pædagogiske kvalifikationer bliver ajourført. Der skal således være mekanismer som sikrer at underviserne bliver bærere af de rette kvalifikationer.

Output

Outputniveauet er kvaliteten af de afsluttede fag- eller uddannelsesforløb.

Som beskrevet i første del af denne rapport fungerer censorsystemet som kvalitetssystem på flere niveauer. Blandt deltagerne i fokusgruppeinterviewene er der enighed om at censorerne sikrer det faglige niveau, og at eleverne/de studerende får en retfærdig behandling i eksamenssituationen. Desuden er nogle af censorerne forpligtet på at give tilbagemeldinger efter eksamen, bl.a. til gavn for tilsynet med denne og det faglige niveau. På DVU-området er tilbagemeldingen til institutionerne. På de gymnasiale uddannelser giver udvalgte censorer tilbagemeldinger på nogle eksaminer til ministeriet, og på erhvervsuddannelser kan skuemestre indberette til deres respektive faglige udvalg hvis dette er fastlagt i reglerne. På DVU-området er censorerne desuden forpligtet på at rådgive institutionerne om uddannelsens kvalitet og hensigtsmæssighed.

Derudover har erhvervsskolerne krav om at deres interne kvalitetssikringssystem indbefatter tilbagemeldinger fra aftagerne om kvaliteten af deres dimittender.

Endelig fastsætter lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv. at uddannelsesstederne på deres hjemmeside skal informere om gennemførte aktuelle evalueringer af kvaliteten af uddannelsesstedets undervisning.

Amtsrådsforeningen (2002): Notat om nye styreformer

Niels O. Andersen, Frans Gregersen, Peter Harder, Mogens Nis og Per Øhrgaard (2004): Disneyland er et dårligt forbillede, kronik i Politiken 9. juni 2004

Torben Buse og Mikkel Sune Smith (1999): Taxameterstyring som budgetmodel – incitamenter og fristelsen, *Politica*, 31. årg., nr. 3, 1999

Danmarks Evalueringsinstitut (1999): Bidrag til taksteftersyn – kortlægning af rammer for undervisningens tilrettelæggelse på udvalgte videregående uddannelser

Danmarks Evalueringsinstitut (2004): Kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af erhvervsuddannelserne

Evalueringscentret (1995): Responsum om taxametersystemets mulige indvirkninger på kvaliteten af de videregående uddannelser

Evalueringscenteret (1998): Censorinstitutionen i forandring

Finansministeriet (1999): Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse

Finansministeriet (2003): Omkostninger og effektivitet i Staten – rapport fra udvalget om omkostningsbaserede regnskabs- og budgetprincipper

Foreningen af Skoleledere ved de tekniske skoler (FS) (2005): Udredningsarbejde om ændring af taxametersystemet. Uddannelsesudvalget alm. del – Bilag 5

Henrik Toft Jensen (2004): Taxametersystemet er godt til sit formål. Kronik i Jyllandsposten 27. juli 2004.

Mogens Jensen, Flemming Jørgensen og Palle Lenzig (2000): Taxametersystemet, i H. Bech Frandsen, Arne Højsteen, Carl Jørgensen, P.I. Olsen, Niels H. Tetzschner (red.): Årtusindet ud – Handelsskolernes udvikling 1965-2000, Danmarks Handelsskoleforening, Frederiksberg

Søren Serritzlew (2004): Taxameterbudgettering, incitamenter og effektivitet, i Jens Blom Hansen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen (red.): Politisk ukorrekt – festskrift til professor Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitetsforlag, Århus

Mette Line-Thorup (2005): Professor fastholder kritik af taxametersystem – artikel i Information 7. januar 2005

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2004): Forenkling af bevillingssystemet på universitetsområdet – Taxameterudvalgets rapport december 2004

Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet og Finansministeriet (1998): Rapport om taxameterstyring

Undervisningsministeriet (1993): Bekendtgørelse nr. 332 af 25. maj 1993 om censorinstitutionen ved visse videregående uddannelser

Undervisningsministeriet (1996): Bekendtgørelse nr. 573 af 21. juni 1996 om eksamensordning på erhvervsskoler mv.

Undervisningsministeriet (2000): Taksteftersyn – hovedrapport og bilag

Undervisningsministeriet (2001): Taxametersystemet for de videregående uddannelser – rapport fra undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe

Undervisningsministeriet (2003): Bekendtgørelse nr. 850 af 20/10/2003 om studentereksamen og om højere forberedelseksamen

Undervisningsministeriet (2003): Kvalitet og faglighed i eksamen i grundfagene naturfag, matematik, engelsk og dansk – et forsøg med særlig censur

Undervisningsministeriet (2003) Skolebrev FL 2003

Undervisningsministeriets hjemmeside: www.uvm.dk