



BI3a: Need to vedr. ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (Styrkelse af den virksomhedsrettede danskundervisning m.v.)

Baggrund

Statsrefusionen bortfalder for danskuddannelse for voksne, selvforsørgede udlændinge som følge af lovændringen, der trådte i kraft d. 01. juli 2017 og staten har samtidig forudsat faldende udgifter på området og nedsat bloktilskuddet til kommunerne. Dette betyder en manko for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen på 60,8 mio.kr., som kun delvist kan dækkes ind af potentielle prisreduktioner i forbindelse med et kommende udbud af danskuddannelsen. Der skal derfor i budgetforhandlingerne tages stilling til om denne manko skal finansieres ved en reduktion af beskæftigelsesindsatsen over for ledige københavnere og/eller ved kompensation fra det finansielle råderum i kommunen.

Indhold

Statsrefusionens bortfald påvirker Københavns Kommunes økonomi negativt. København har ca. 23 pct. af udgifterne til S-kursister (selvforsørgende voksne udlændinge), men modtager kun ca. 10 pct. af den statslige kompensation. Der er samtidig ingen adfærdsvirkning af bortfald af refusionen, da borgerne har retskrav på danskuddannelse.

Bortfaldet af refusion og retskravet giver kommunen en budgetudfordring. Københavns kommune har på nuværende tidspunkt udgifter på ca. 200 mio. kr. om året til danskuddannelse for voksne udlændinge.

Staten har opgjort udgiftsændringerne for kommunerne, hvor ændringen dels skyldes nedgang i udgiftsniveauet og dels påvirkes af lovændringerne. Begge dele vil påvirke bloktilskuddet til kommunen. Danskuddannelsesområdet er omfattet af statens budgetgaranti, dvs. at kommunerne under eet har garanti for at blive kompenseret i forhold til de faktiske udgifter. I København er der ikke en tilsvarende budgetgaranti på danskuddannelse, som er placeret på bevillingen Efterspørgselsstyret indsats.

Den skønnede økonomiske påvirkning af lovændringerne i Københavns Kommune er vist i tabel 1.

Tabel 1. Skønnet økonomisk påvirkning af lovændringer i Københavns kommune

(mio. kr. - 2017 prisniveau)	2017	2018	2019	2020
1. Lovændring Klippekort (mindsker lovkravet)			-3,7	-3,7
2. Lovændring Depositum	?	?	?	?
3. Lovændring bortfald af refusion for arbejdstagere mv. (budget 2018)	0,0	90,0	90,0	90,0
4. Lovændring lavere refusion int.program, flygtninge mv. (budget 2018) *	0	0	0	0
5. Faldende udgifter, arbejdstagere mv.	?	?	?	?
6. Faldende udgifter, flygtninge mv.	?	?	?	?
7. Forventet nedgang i priser ved udbud under ny lovgivning, statens forudsætning	?	?	?	?
Kendte i alt	0	90	86,3	86,3
Bloktilskud	-1,2	29,2	24,0	20,6
Finansieringsbehov	1,2	60,8	62,3	65,7

*Som udgangspunkt kan KK fortsat få 50 pct. refusion af udgifterne, da kommunen fortsat vil være under det nye driftsloft

Tabel 1 viser et finansieringsbehov på ca. 61 mio. kr. i 2018 og stigende til ca. 66 mio. kr.

I tabel 2. vises effekten af udgiftsændringen, hvis statens forskellige forudsætninger om faldende efterspørgsel og billigere priser også vil gælde for Københavns Kommune.

Tabel 2. Udgiftsændring i København. Statens forudsætninger

(mio. kr. - 2017 prisniveau)	2017	2018	2019	2020
Finansieringsbehov fra tabel 1.	1,2	60,8	62,3	65,7
Lovændring Depositum	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Forventet nedgang i priser ved udbud under ny lovgivning, statens forudsætning	0,0	-9,0	-21,6	-21,5
Finansieringsbehov hvis statens forudsætninger om prisreduktion også gælder for København	-1,6	49,0	23,2	26,2
Faldende udgifter, arbejdstagere mv.	0,0	-13,3	-14,4	14,8
Faldende udgifter, flygtninge mv.	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Finansieringsbehov hvis statens forudsætninger om faldende efterspørgsel og priser også gælder for København	0,0	35,6	14,7	15,2

*Som udgangspunkt kan KK fortsat få 50 pct. refusion af udgifterne, da kommunen fortsat vil være under det nye driftsloft

De statslige forudsætninger inkluderer bl.a., at efterspørgslen fra S-kursister fremadrettet bliver 8 pct. lavere end det nuværende niveau.

Indvandringen til Københavns kommune stiger imidlertid og derfor er det ikke realistisk at tro at der sker en faldende efterspørgsel som forudsat af staten. I de seneste tre år er indvandringen steget med 12 % og der er i øjeblikket intet der taler for en mindre indvandring til Københavns Kommune. Staten har også i andre sammenhænge vurderet, at der i fremtiden vil blive en større indvandring af arbejdskraft fra andre lande.

Det indgår samtidig i de statslige forudsætninger, at priserne i kommunerne til danskundervisning generelt er for høje, og at de i sammenhæng med den ny lovgivning om udbud og regionale rammeaftaler på danskundervisningsområdet vil falde med 12,8 pct.

De københavnske priser lavere end landsgennemsnittet. Reduceres priserne i København og alle de kommuner, som København køber danskundervisning af med 12,8 pct. vil kommunen fremadrettet kunne spare ca. 21,5 mio. kr. årligt (forventet 5/12 effekt 2018 svarende til 9 mio. kr.).

Økonomi

Det er forvaltningens vurdering at der er et potentiale for en prisreduktion i størrelsesordenen knap 21 pct. således at mankoen bliver 44,2 mio. kr. i 2018 og 22-26 mio. kr. i årene 2019-2020. En prisreduktion i denne størrelsesorden forudsætter imidlertid at udbuddet tilrettelægges med de rigtige økonomiske incitamenter.

Forvaltningen har på baggrund af drøftelser i BIU på udvalgets møde den 12. juni 2017, som er beskrevet i referatet og protokolbemærkningerne, udarbejdet en oversigt over fem forskellige udbudsmodeller:

0. Vægtning af tilbud: Pris 100 pct. kvalitet 0 pct.
1. Fast pris (omvendt udbud)
2. Vægtning af tilbud: Pris 70 pct. kvalitet 30 pct., tre kvalitetskriterier

3. Vægtning af tilbud: Pris maksimum 60 pct. og kvalitet minimum 40 pct., tre kvalitetskriterier
4. Pris 30 pct. kvalitet 70 pct. og udvidede kvalitetskriterier.

Kvalitetskriterierne er nærmere beskrevet i bilag 1.

Modellerne indebærer forskellige usikkerhedsforhold for de økonomiske risici. Model 1 eliminerer delvist den økonomiske prisrisiko, men da prisfastsættelsen kun kan ske på baggrund af historiske data, som skal sættes i forhold til en ny lovgivning, indebærer modellen samtidig en risiko for at være udtryk for en urealistisk opfattelse af det mulige prisniveau. De økonomiske risici i model 0 samt model 2-4 vedrørende pris kendes ikke, da prisniveauet vil blive fastsat af markedet.

Omkostningerne i sammenlignelige kommuner kan imidlertid bruges som illustration af mulige prisniveauer. I tabel 3 er angivet de økonomiske konsekvenser, såfremt prisniveauerne ender som i hhv. Odense (landets billigste kommune), Aarhus og Aalborg kommuner holdt op imod en uændret pris og efterspørgsel samt en model, der følger de statslige forudsætninger om ændret pris. Omkostningsniveauerne er rangordnet efter forventet omkostningsniveau.

Tabel 3: Scenarier for need to finansieringsbehov ved forskellige priser

	Vægtet takst	Prisændring ift. nuværende niveau	Finansieringsbehov 2018** mio. kr.	Finansieringsbehov 2019 mio. kr.	Finansieringsbehov 2020 mio. kr.
A: Uændret pris og efterspørgsel*	13.914	0,0 %	60,8	62,3	65,7
B: Statens forudsætninger om pris men uændret efterspørgsel	12.133	-12,8 %	50,7	38,0	41,4
C: 2 pct. under Odense prisniveau	10.992	-21,0 %	44,2	22,4	25,8
D.: Odense prisniveau	11.290	-18,9 %	45,9.	26,5	29,9
E: Aarhus prisniveau	14.420	3,6 %	63,7	69,2	72,6
F: Aalborg prisniveau	16.164	16,2 %	73,6	93,1	96,5

* Sammenvejlet pris er ud fra fordeling af uddannelserne i Københavns Kommune.

Kilde: Danmarks Statistik samt Udlændinge og Integrationsministeriets årsrapport for 2016.

** Forventet ikrafttræden af nye priser 1. august 2018

Priserne for de enkelte danskuddannelser er i alle tilfælde beregnet som et gennemsnit af uddannelsens 6 moduler og en vægtning i forhold til kursistpopulationen på de enkelte moduler. Priserne i Odense er opnået efter udbud i 2016.

Forvaltningen har opstillet fem scenarier for need to finansieringsbehov i 2018 i tabel 4. Da der er en risiko for at den forudsatte prisreduktion ikke opnås er det nødvendigt at lave en reservation af budgettet til aktivering af ledige indtil resultatet af udbuddet er kendt. En reservation betyder at en del af de afsatte midler til aktivering af ledige først kan udmøntes når resultatet af udbuddet er kendt og den forudsatte prisreduktion er opnået. I tabel 4 er den nødvendige reservation angivet. Reservationen kan undlades såfremt der som en del af budgetforhandlingerne aftales at mer- eller mindreudgifter ved udbuddet i forhold til det som forudsættes i en budgetaftale reguleres over kommunens finansielle råderum i overførelsesforhandlingerne i marts 2018.

Tabel 4: Scenarier for need to-finansieringsbehov for forskellige udbudsmodeller 2018

	Finansieringsbehov 2018, mio. kr.	Reservationsbehov 2018, mio. kr.	Finansieringsbehov 2019, mio. kr.	Finansieringsbehov 2020, mio. kr.
Model 0: 100 % pris / 0 % kvalitet: Budgetbehovet kan ikke estimeres præcist. Budgetønsket er fastsat ud fra en forudsætning om, at det vil være muligt at realisere priser ca. 2 % lavere end Odense	44,2	Ca. 20 mio. kr.	22,4	25,8
Model 1: Fast pris: Budgetbehovet kan ikke estimeres præcist. Budgetønsket er fastsat ud fra en forudsætning om, at det vil være muligt at realisere samme priser som Odense	45,9	Ca. 10 mio. kr.	26,5	29,9
Model 2: 70 % pris / 30 % kvalitet: Budgetbehovet kan ikke estimeres præcist. Budgetønsket er fastsat ud fra en forudsætning om, at det vil være muligt at realisere samme priser som Odense	45,9	Ca. 20 mio. kr.	26,5	29,9
Model 3: Max. 60 % pris / min. 40 % kvalitet: Budgetbehovet kan ikke estimeres præcist. Budgetønsket er fastsat ud fra en forudsætning om, at der realiseres samme priser som Aarhus	63,7	Ca. 20 mio. kr.	69,2	72,6
Model 4: 30 % pris / 70 % kvalitet: Budgetbehovet kan ikke estimeres præcist. Budgetønsket er fastsat ud fra en forudsætning om, at der realiseres samme priser som Aalborg	73,6	Ca. 30 mio. kr.	93,1	96,5

Model 0 vurderes at være mest økonomisk fordelagtig. Det kan ikke entydigt afgøres om model 1 eller 2 vil være næstmest økonomisk fordelagtig. Kommunen har en forsyningsforpligtelse og ved en fast pris vil det være nødvendigt at lægge sig på et niveau, hvor man er sikker på, at der er leverandører, der vil byde. Men kun ved at gennemføre et udbud kan det afgøres, hvor lav en pris, der stadig vil tiltrække bydere. Ovenfor er der set bort fra denne effekt.

Finansieringsbehovet i 2018 er højere end i det følgende år, fordi der forventes en startdato 1. august 2018, hvilket betyder, at der medregnes gamle priser for perioden januar til juli 2018. Fra og med august 2018 vil de nye priser være gældende, hvorfor finansieringsbehovet i 2019 og 2020 er lavere for de modeller, hvor der forventes en lavere pris og højere for de modeller, der forventes at føre til en højere pris.

Det er teknisk muligt, der laves et udbud der træder i kraft den 1. januar. Denne startdato kan imidlertid ikke anbefales, da det vil være overvejende sandsynligt, at en sådan dato vil medføre klager til Klagenævnet for Udbud som følge af, at det i praksis ikke vil være muligt for nye leverandører at etablere sig, hvorfor der vil være tale om en favorisering af de nuværende leverandører.

En startdato som d. 1. august 2018 vil ikke indeholde samme risiko for klager over tidsperioden, jf. markedsdialogen, fordi der her vil være tilstrækkeligt tid til udarbejdelse af udbuds- og tilbudsmaterialer samt mobilisering af faciliteter og ressourcer for vindere af udbuddet.

På den baggrund har forvaltningen nærværende need to-budgetnotat, hvor finansieringsbehovet afhænger af den model, der vælges.

Danskuddannelsesområdet er omfattet af den statslige budgetgaranti, dvs. at kommunerne kompenseres i overensstemmelse med den faktiske udgiftsudvikling.

BIF foreslår på den baggrund, at budgetparterne indgår en aftale om efterregulering i forhold til eventuelle merudgifter til danskuddannelsesområdet i overgangsårene, mens forvaltningen tilsvarende skal aflevere eventuelle mindreudgifter end det forudsatte. Såfremt en sådan garanti ikke indgår, vil BIF skulle foretage nødvendige besparelser på indsatsbudgettet på forhånd, dvs. i umiddelbar forlængelse af budgetaftalen, for at sikre at kunne overholde budgetrammen, såfremt priser og efterspørgsel i forlængelse af lovgivningen ikke lander som forudsat.

Risikovurdering

Budgetnotatet er samlet set behæftet med meget stor økonomisk usikkerhed og dette bør der tages højde for i forbindelse med overførelsessagen.

Såfremt der ikke laves en sådan aftale må forvaltningen forhåndsreservere et beløb fra den øvrige aktiveringsindsats til at imødegå risikoen, jf. ovenfor.

Bevillingstekniske oplysninger

Tabel 5 – Udgifter til overførsler, efterspørgselsstyret indsats:

<i>(1.000 kr. – 2018 p/l)</i>	Udvalg	Bevilling	2018	2019	2020	2021	I alt
Overførsler	BIU	7810 EI	44- 74.000	22- 93.000	26- 97.000	26- 97.000	Varigt
Udgifter i alt			44- 74.000	22- 93.000	26- 97.000	26- 97.000	Varigt

Øvrige tekniske oplysninger

Budgetnotatet har ikke været i høring. Budgetnotatet er udvalgsbehandlet d. 28. august 2018.

Bydel og adresse

Bydækkende						X
Bispebjerg	Indre by	Vesterbro/Kgs. Enghave	Valby		Amager Øst	
Nørrebro	Østerbro	Brønshøj/Husum	Vanløse		Amager Vest	

Bilag 1: Beskrivelse af kvalitetskriterier

De tre kvalitetskriterier i model 2 og 3 er følgende:

a. Fastholdelse og motivation

Kursistgruppen i København består i overvejende grad af udenlandske studerende og arbejdstagere, hvor der er risiko for en forholdsvis høj udeblivelses- eller frafaldsprocent. Det er en udfordring både for kvaliteten i undervisningens tilrettelæggelse, effektivitet og udbytte af tilbuddet om danskundervisning.

Københavns Kommune lægger vægt på som kvalitetskriterium, at tilbudsgiver dokumenterer initiativer, der aktivt arbejder for at mindske og forebygge frafald og udeblivelse fra undervisningen, herunder motiverer kursister og følger op på udeblivelse både generelt og i forhold til den enkelte kursist.

b. Virksomhedsrettet fleksibel sprogindlæring

Ifølge danskuddannelseslovens § 3 (i både nuværende lov og lovforslaget) skal ordinær danskuddannelse kunne tilrettelægges fleksibelt med hensyn til tid, sted og indhold for at fremme samspillet med virksomheder. Målet er at understøtte, at deltageres sproglige indlæring bliver så beskæftigelsesrettet som muligt. Danskuddannelserne skal desuden tilrettelægges, således at det er muligt at følge undervisningen uden for normal arbejdstid. Københavns Kommune lægger vægt på, at tilbudsgiver tilrettelægger danskundervisningen, så den imødekommer behovet for en fleksibel virksomhedsrettet sprogindlæring, herunder virksomhedsforlagt danskundervisning.

Kvalitetskriteriet vurderes på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan tilbudsgiver bedst muligt opfylder kriteriet, hvordan tilbudsgiver løbende arbejder med at kvalitetsudvikle undervisningen.

c. Samarbejde om udvikling og kvalitet

Københavns Kommune har valgt at tilbyde voksne udlændinge danskundervisning ved at indgå aftale med flere private sprogcentre. Københavns Kommune lægger vægt på, at tilbuddet trods centrenes forskellighed, er gennemskueligt for borgerne, undervisning af ny og stadig stigende kvalitet, og at løse eventuelle administrative udfordringer i fællesskab. Det fordrer, at centrene indgår i et udviklingsforum med Københavns Kommune og eventuelle andre interessenter, der har til opgave at understøtte udvikling og kvalitet af det samlede undervisningstilbud på tværs af centrene.

Kvalitetskriteriet vurderes på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan tilbudsgiver bedst muligt opfylder kriteriet om at indgå i et udviklingssamarbejde med kommune, andre leverandører og eksterne interessenter.

Kvalitetskriterierne i model 4 er følgende:

1. Klassekvotienter
2. Undervisningsmateriale og kursisters adgang til bøger, adgang til hjemmesider mm.
3. Skolernes øvrige tilbud til kursister (kantine, sociale arrangementer, biblioteksforhold mm.)

4. Forberedelsestid og maksimale antal lektioner pr. fuldtidsansat
5. Arbejdsmiljø, herunder arbejdstider
6. Andel af undervisningstid, som er lærerstyret undervisning.

Kvalitetskriterierne indebærer forventeligt en væsentlig fordyrelse. Modellen indebærer en detaljeret regulering af organisering og ledelse hos den enkelte udbyder. Det skal således på forhånd kunne administrativt vurderes, hvordan arbejdet bør organiseres, for at kunne opstille retvisende kvalitetskriterier. Samtidig skal der afsættes servicemidler til en kommunal opfølgning på at leverandørerne lever op til kriterierne - herunder kontrol og evt. bodsinddrivelse.

Herudover er der udtrykt ønske om virksomhedsoverdragelse.