

Til  
Arbejdsmarkedsstyrelsen

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP  
Borgergade 10, 3.sal  
DK-1300 København K  
www.flygtning.dk

13.09.2013

### **Høringssvar til lovforslag om midlertidig arbejdsmarkedsydelse, indsatsen, målretning af danskundervisning**

Dansk Flygtningehjælp har d.2.september 2013 modtaget udkast til ovenstående lovforslag med frist for bemærkninger d.16.september.

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger i det følgende bygger dels på vores flygtningemandat dels på vores mangeårige erfaringer som leverandør af danskundervisning. På den baggrund vil bemærkningerne primært fokusere på de foreslåede ændringer i danskuddannelsesloven.

Dansk Flygtningehjælp har ud fra sit mandat ingen bemærkninger til den del af lovdkastet, som handler om ændringer i lov om arbejdsløshedsforsikring, beskæftigelseslovene mv.(lovforslagets §§ 1-4, 7-9 og 11).

#### **Lovforslagets § 5, ændringer i danskuddannelsesloven**

Flygtningehjælpen har en række generelle kommentarer til denne del af lovforslaget. Disse er placeret sidst i høringssvaret. Her kommenteres først de enkelte underpunkter i §5.

##### Til punkt 2. Udvidelse af uddannelsesretten for flygtninge m.v.

Det foreslås, at danskuddannelseslovens § 2 stk. 2 ændres således, at målgruppen har ret til danskuddannelse i fem år mod de nuværende tre år. Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at bl.a. nogle flygtninge belastet af traumer har svært ved at gennemføre danskuddannelses tilbuddet inden for de tre år. Det er derfor positivt, at uddannelsesretten udvides. Det vil givetvis medføre, at flere kan nå at afslutte med prøve inden for uddannelsesretten og dermed gavne deres integrationsforløb.

Langt de fleste deltagere kan imidlertid gennemføre forløbet inden for tre år eller mindre. Dansk Flygtningehjælp vil derfor opfordre til, at man i den kommende orientering om ændringen markerer, at princippet om effektiv læring og hurtigst-muligt-frem til afsluttende prøver fortsat er gældende.

Dansk Flygtningehjælp forudsætter endelig, at der vil være de fornødne ressourcer til at sikre den nødvendige kvalitet i undervisningen i hele 5 årsperioden.

#### Til punkt 4

Dansk Flygtningehjælp går ud fra, at det er en fejl, at der er nævnt tre år og ikke fem år i ændringsforslaget. I modsat fald bliver der manglende harmoni mellem den nye § 2 stk. 2 og den nye § 2 stk. 5

Herudover er der ingen bemærkninger.

#### Til punkt 8. Forslag om arbejdsmarkedsrettet danskundervisning

I den nye § 2 c er rammerne omkring arbejdsmarkedsrettet danskundervisning nærmere beskrevet.

Det fremgår af § 2 c, stk. 1, at tilbuddet omfatter 250 timer. Det fremgår yderligere af bemærkningerne hertil, at forløbet tænkes opdelt i 5 forløb á 50 timer, hvor der sker henvisning til hvert forløb efter, at foregående forløb er tilfredsstillende gennemført.

Dansk Flygtningehjælp vil gerne foreslå, at der gives mulighed for henvisning til længere forløb (f.eks. flere forløb á 50 timer) og at der udvikles en let og gerne digitalt baseret henvisningsmodel. Hermed kan man undgå uhensigtsmæssige brud i danskundervisningsforløbet og dermed uønsket forlængelse af integrationsforløbet.

Det fremgår af § 2 c stk. 2, at den arbejdsmarkedsrettede danskundervisning afslutningsvist skal tilbydes evalueret via en modultest.

Modultest er imidlertid en standpunktstest i forhold til konkrete dansksproglige mål. Dansk Flygtningehjælp foreslår, at der i stedet udvikles en test, der tegner en profil af deltagerens færdigheder i forhold til indplacering på et givent modul på en af de tre danskuddannelser, hvor de fleste vil skulle fortsætte. Der bør efter vores opfattelse anvendes en testform, der er mere fleksibel i forhold til dette formål. Det bør være en testform, der f.eks. kan rumme såvel en kursist, der har nået niveauet omkring danskuddannelse 1, midt på modul 2, som en kursist, der har nået niveauet omkring danskuddannelse 3, modul 3.

Dansk Flygtningehjælp foreslår derfor, at § 2 c stk. 2 ændres således, at ministeren bemyndiges til at fastsætte, hvordan evalueringen finder sted. Dette giver mulighed for at udvikle en særlig testform eller eventuelt justere en eller flere modultest, så de i højere grad lever op til dette formål.

Det kunne ske ved at ændre § 2 c, stk. 2 til:

*"Udbyderen af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning skal tilbyde at evaluere udlændingens sprogtiltagelse efter 250 timers undervisning."*

Bemyndigelsen til nærmere at fastsætte regler om form og indhold ville så ligge i stk. 4.

### Til punkt 16. Etablering og regulering af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning

Det foreslås, at § 11 a udvides med et nyt stk. 3, hvoraf det fremgår, at stk. 1 og 2 ikke er gældende for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning.

Dansk Flygtningehjælp er yderst betænkelig ved, at reguleringen i stk. 1 og stk. 2 ikke skal være gældende for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning. Vi frygter, at den manglende regulering vil kunne skade kvaliteten, medføre prisstigninger på den modulbaserede danskuddannelse og fjerne den nødvendige forudsigelighed samt navigations- og styringsmulighed for kommuner, kursister og leverandører.

Lovforslaget indebærer, at arbejdsmarkedsrettet danskundervisning bliver det nye starttilbud for studerende, arbejdskraftindvandrere og au pair. Arbejdsmarkedsrettet danskundervisning vil på landsplan således omfatte ca. 70% af begynderkursisterne og ca. 50% af den samlede aktivitet på sprogcentre.

Indtil nu har arbejdsmarkedsrettet danskundervisning kun udgjort en forsvindende del af den samlede danskundervisning for voksne. Med lovforslaget går arbejdsmarkedsrettet danskundervisning således *fra* at være en nicheydelse *til* at være en kerneydelse på omkring halvdelen af den samlede danskundervisning for voksne udlændinge.

Efter forslaget vil leverandører af danskuddannelse, der har aftale med blot én kommune i Danmark, have ret til at etablere sig i andre kommuner med arbejdsmarkedsrettet danskundervisning uden, at den kommune, hvor undervisningen finder sted, har mulighed for at forhindre det.

Dette var tidligere muligt også for danskuddannelse, men i 2009 blev loven ændret således, at den kommune, hvor undervisningen finder sted, skal godkende leverandører, der opererer inden for kommunegrænsen (Lov 1512 af 27. december 2009). Ændringen fandt sted for at lukke et hul i tidligere lovgivning og sikre, at kommunerne lokalt kunne styre danskuddannelsestilbuddet og ved udbud sikre, at den valgte leverandør havde en nogenlunde forudsigelig opgave. Ved Folketingets behandling i 2009 af lovforslaget var der bred enighed om denne del af lovændringen.

Med det fremsendte udkast til lovforslag vil den i 2009 indførte bestemmelse kun gælde modulbaseret danskuddannelse, og *ikke* for arbejdsmarkedsrettet danskundervisning.

Med lovforslaget vil *kommunerne* således fremtidigt kun have indflydelse på valg af leverandør og udformning af undervisningstilbuddet for ca. 50% af undervisningstilbuddet, idet arbejdsmarkedsrettet danskundervisning kan leveres af andre leverandører end den, kommunen har valgt. Dermed kan en leverandør, der har budt på en udbudt opgave, men ikke vundet, ende med at stå med store dele af opgaven, uden at kommunen har nogen indflydelse herpå.

For *leverandører* vil lovændringen give en manglende forudsigelighed i opgaven. Man vil i forhold til den nuværende situation i markant grad få forringet muligheden for at vurdere opgavens omfang (antal kursister) og

dermed tilbyde en favorabel pris. Dette kan medføre en stækket konkurrenceevne med øgede sikkerhedsmarginer og forhøjede priser på modulundervisningen.

Flere leverandører i kommunen vil betyde mindre gennemskuelighed i tilbuddet for kommunen og kommunens borgere. Ved kursisternes skift af leverandør kan der nemt opstå spild og dobbelt bureaukrati, som vil kunne medvirke til at fordyre opgaven.

Ligeledes vil *kursisterne* kunne opleve en stærkt forhøjet risiko for at påbegynde undervisningen hos en leverandør, der ophører, inden det samlede forløb er færdiggjort. Dette vil i særdeleshed gælde, hvis kursisten på grund af ophold i udlandet, længerevarende sygdom eller af andre årsager er borte fra undervisningen i en periode, men det vil også kunne ramme en del i øvrigt helt stabile kursister i løbet af de 1½ år, som arbejdsmarkedsrettet danskundervisning kan udstrækkes til.

Ved indplacering af kursisterne på moduldansk efter arbejdsmarkedsrettet danskundervisning kan leverandørerne have en tilbøjelighed til at indplacere kursister fra andre leverandørers arbejdsmarkedsrettede danskundervisning lavt. Kommunen har imidlertid ingen mulighed for at føre tilsyn eller stille krav til andre leverandørers arbejdsmarkedsrettede danskundervisning og dermed sikre en efterfølgende høj indplacering på moduldansk.

Efter lovforslaget er det således den kommune, som leverandøren har kontrakt med – og ikke beliggenhedskommunen - der skal udføre tilsyn med opgaven uanset, hvor den finder sted. Dette vil betyde, at en leverandør, der har aftaler med flere kommuner, selv kan vælge tilsynskommune blandt de kommuner, som leverandøren har kontrakt med. Har en leverandør således aftale med Langeland kommune om danskuddannelse der, kan leverandøren i princippet bede Langeland kommune om at føre tilsyn med leverandørens arbejdsmarkedsrettede danskundervisning i København, Aalborg, Herning, Kolding osv. Der er intet anført vedrørende afholdelse af kommunens tilsynsomkostninger, og kontraktkommunen må derfor afholde disse selv - også selv om tilsynet foregår i en anden kommune. Dette forekommer uholdbart såvel praktisk som økonomisk.

Hvis en leverandør med flere kontrakter vælger en mindre kontraktkommune som tilsynsmyndighed, vil der samtidigt være manglende proportionalitet i tilsynsmyndighedens sanktionsmuligheder. Dette set-up kan således foranledige leverandører til at tænke i virksomhedstaktisk placering af tilsynsopgaven.

For kommunerne kan ændringen betyde en svækkelse af leveringssikkerheden og mulighederne for strategisk udviklingsorienteret samarbejde. Andre leverandører kan frit åbne og lukke og vil ikke være forpligtet af kontraktperioder, og den valgte leverandør kan blive så økonomisk svækket af uventet konkurrence, at de må lukke. Kommunen må i så fald med kort frist finde en anden leverandør.

Dansk Flygtningehjælp foreslår på den baggrund, at lovforslaget ændres således, at den nuværende lovgivnings § 11a stk. 2 også omfatter arbejdsmarkedsrettet danskundervisning. Hermed vil den enkelte kommune

– eventuelt gennem udbud - kunne træffe beslutning om, hvilke leverandører af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning, man ønsker inden for kommunegrænsen. Samtidig vil man have indflydelse på den konkrete udformning af undervisningen og kunne føre tilsyn hermed. For leverandører vil det betyde en relativt højere forudsigelighed i forhold den samlede portefølje og dermed bedre mulighed for fortsat at tilbyde konkurrencedygtige priser på den modulbaserede undervisning.

Teknisk kan ændringen ske ved, at lovforslagets § 16 b, stk. 6 og 11 a stk. 3 udgår, og ved, at danskuddannelseslovens § 11a, stk. 2 ændres til:

*”Stk. 2. Såfremt udbyderen ønsker at tilbyde danskuddannelse og arbejdsmarkedsrettet danskundervisning uden for kommunens grænser, skal kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor undervisningen ønskes tilbudt, godkende, at undervisningen foregår der.”*

Dansk Flygtningehjælp er vidende om, at der er eksempler på, at den kommunale organisering af danskuddannelse har betydet forsinkelse af opstart af danskuddannelse. Det er vores erfaring, at der er tale om meget få eksempler, og at de som regel har givet anledning til, at de lokale parter har sat sig sammen og løst udfordringen fremadrettet. Der er derfor ingen grund til at tro, at en kommunal organisering af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning ikke kan sikre rettidig undervisning. Samtidig vil man opnå at have en tilsynsmyndighed tæt på operationen og med umiddelbar sanktionsmulighed i form af en for leverandøren væsentlig kontrakt.

## **Øvrige enkeltbemærkninger til ændringerne i danskuddannelsen**

### Prøveret

Det kan forventes, at nogle deltagere i den arbejdsmarkedsrettede danskundervisning vil påbegynde deres danskforløb på så højt niveau, at de når det afsluttende prøveniveau inden for 250 timers undervisning og 1½ år. Det vil bl.a. gælde en række nordiske statsborgere samt udlændinge, der allerede behersker et relativt højt dansk niveau.

Det forekommer uklart, om disse borgere fremover vil have ret til at deltage i prøverne uden selv at skulle betale for det og i givet fald hvilken prøve, de har ret til. Ligeledes forekommer det ikke klart, om deres undervisningsret ophører ved bestået prøve. Endelig fremgår det ikke, hvordan leverandøren får finansieret prøveomkostningerne, hvis deltagerne ikke selv skal betale.

### Undervisningsdefinition

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at arbejdsmarkedsrettet danskundervisning skal organiseres i blokke á 50 timer. Det fremgår imidlertid ikke, hvordan en undervisningstime defineres. Set i lyset af de sidste års gennemgribende og digitalt baserede ændringer i danskundervisningen vil Dansk Flygtningehjælp gerne opfordre ministeriet til at fastsætte det nærmere regelsæt på en sådan måde, at de mange undervisningsformer – herunder netbaserede løsninger som bygger på opgaveløsning frem for fremmøde – også kan indeholdes i den arbejdsmarkedsrettede danskundervisning. I modsat fald risikerer området at ende i en opgaveløsning, der ikke reflekterer moderne effektive

undervisningsformer, fleksibel tilrettelæggelse og tilbud, der matcher kursisternes behov og livssituation.

## **Lovforslagets § 6. Ændringer i integrationsloven**

### Til nr. 4. Afskaffelse af kursus i danske samfundsforhold, kultur og historie

Det foreslås, at de nuværende bestemmelser om et selvstændigt kursus i danske samfundsforhold, dansk kultur og historie ophæves.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at kursets emner fremover vil indgå i den generelle danskuddannelse og øvrige integrationsindsats. Der vil endvidere blive udarbejdet informationsmateriale om medborgerskab samt rettigheder og pligter i det danske samfund. Informationsmaterialet skal udleveres af sprogcentrene.

Dansk Flygtningehjælp er positiv over for denne ændring. Det vil fremme udbyttet af denne undervisning, at kursets emner fremover vil indgå løbende i den længerevarende danskundervisning og øvrige integrationsindsats.

### Til nr.11 og 13. Nedjustering af rådighedsbeløbene

Som led i finansieringen af aftalen bag lovforslaget foreslås en nedjustering af rådighedsbeløbene for henholdsvis integrationsprogram og introduktionsforløb.

Dansk Flygtningehjælp må i den forbindelse forudsætte, at nedsættelsen af den statslige refusion for kommunale udgifter ikke vil betyde en forringelse af integrationsindsatsen.

## **Afsluttende generelle bemærkninger om ændringerne i danskuddannelsen**

Dansk Flygtningehjælp vil afsluttende knytte nogle få generelle bemærkninger til den grundlæggende ændring i undervisningstilbuddet fra prøveforberedende og progressionsafregnet danskuddannelse til kursusorienteret og timeafregnet danskundervisning.

Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at modultaksterne over de sidste 10 år som følge af konkurrenceudsættelsen er faldet med op mod 35%. Hertil kommer, at der nu indføres delte modultakster som en obligatorisk ordning gældende alle leverandører. Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at indførelse af delte takster i sig selv giver en besparelse på 5 – 10%.

Samlet set er der således tale om, at udgifterne pr. modul over 10-året er faldet med gennemsnitligt omkring 40%. Størstedelen af reduktionen er sket over de allerseneste år.

Erfaringerne fra Dansk Flygtningehjælps Lærdansk skoler viser, at der er sket en markant reduktion af det antal undervisningstimer, en kursist modtager før bestået modultest eller afsluttende prøve. Siden 2010 har Lærdansk årligt opgjort progressionen. Vores tal viser en samlet progressionsforbedring i treåret på omkring 20%. Forbedringen er tydelig på alle de tre danskuddannelser og på stort set alle moduler. En sammenligning med Integrationsministeriets landsdækkende tal fra 2005 peger på, at der i hele perioden 2005 – 2012 er sket en progressionsøgning på op mod 30%.

Den progressionsbaserede afregning har vist sig at være et stærkt incitament til at effektivisere danskuddannelserne og dermed give kursisterne et moderne og effektivt undervisningstilbud, hvor de hurtigt kan komme fra start til mål. Leverandørerne har haft et incitament til en fleksibel tilrettelæggelse, fordi det var med til at understøtte kursisternes læring.

Dansk Flygtningehjælp kan frygte, at en tilbagevenden til en timebaseret afregning, hvor leverandørerne afregnes for fremmøde fremfor for læringsudbytte, kan være med til at gøre undervisningstilbuddet mindre effektivt og dermed skade integrationen.

Set fra et borgerperspektiv er Dansk Flygtningehjælp endelig betænkelig ved, at en stor del af deltagergruppen nu ikke længere kan begynde direkte på den prøveforberedende undervisning og dermed direkte sigte mod prøver. Danskprøver udgør en del af fundamentet for opnåelse af borgerrettigheder som permanent ophold og indfødsret.

Dansk Flygtningehjælp står gerne til rådighed for nærmere oplysninger.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm  
Generalsekretær  
Dansk Flygtningehjælp