

05.04.18

Høring over udkast til lov om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (Indførelse af deltagerbetaling for danskuddannelse til udenlandske arbejdstagere, studerende m.v.)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 9. marts 2018 sendt ovennævnte lovforslag i høring med frist for bemærkninger den 6. april 2018

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger i det følgende høringssvar bygger på vores mangeårige erfaring som udbyder på danskuddannelsesområdet (Lærdansk). Høringssvaret er opdelt i 1) generelle bemærkninger, 2) specielle bemærkninger og 3) afsluttende bemærkninger.

1. Generelle bemærkninger

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 6. februar 2018 "Aftalen om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag på pensionsindbetalinger". I den forbindelse er parterne blevet enige om at indføre delvis deltagerbetaling for danskuddannelse til udenlandske arbejdstagere, EU-borgere, studerende m.fl. på 2.000 kr. pr. påbegyndt modul og samtidig en fastholdelse på det nuværende krav om depositum på 1.250 kr. pr. modul.

I lovforslaget begrundes deltagerbetaling og depositum med, at det vil sikre et incitament til, at det kun er de motiverede selvforsørgende kursister (S-kursister), der påbegynder danskuddannelsen. Det skal styrke den enkeltes eget ansvar for integration i det danske samfund og en yderligere reduktion af frafald på danskuddannelsen og dermed et spild af samfundsressourcer.

Ifølge lov om danskuddannelse til voksne udlændinge er formålet med danskuddannelsen at bidrage til, at udlændinge opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan være deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

Dansk Flygtningehjælp mener, at lovforslaget om at indføre deltagerbetaling på danskuddannelse vil have konsekvenser for udlændinges aktive brug af det danske sprog - ligesom lovforslaget vil begrænse deres mulighed for at opnå almene kundskaber og færdigheder, som er relevante i forhold til arbejde, uddannelse og livet som medborger i et demokratisk samfund.

Deltagerbetalingen vil medføre, at et stigende antal udlændinge, der arbejder eller studerer i Danmark, vil fravælge danskundervisning og dermed få sværere ved at integrere sig i det danske samfund og deltage aktivt i hverdagslivet, forenings- og civilsamfundet – men derimod leve uden for et dansksprogligt fællesskab.

2. Specielle bemærkninger

Den delvise brugerbetaling som lovforslaget indebærer er henvendt til selvforsørgende kursister dvs. udenlandske arbejdstagere, studerende og borgere fra EU/EØS og deres medfølgende familie. En selvforsørgende kursist har med nugældende regler ret til gratis danskundervisning i op til 42 måneder svarende til 3½ år inden for en 5-årig uddannelsesperiode. Pr. 1. juli 2017 og derefter har selvforsørgende kursister skulle betale 1250 kr. i depositum for hvert modul. Pr. 1. januar 2018 trådte en ny klippekortsordning i kraft, så selvforsørgende kursister får tildelt et klippekort med op til seks klip, hvor hvert klip repræsenterer et modul på danskuddannelsen.

Skøn over antallet af betalende selvforsørgede kursister

I lovforslaget skønnes det, at deltagerbetalingen vil have en adfærdsregulerende effekt, og der forudsættes en nedgang i deltagelsen i danskundervisningen for denne målgruppe på 35 pct. Det skønnes derfor, at 65 pct. af S-kursisterne fremover vil betale 2.000 kr. pr. modul. Det fremgår ikke, hvad dette skøn bygger på, og hvordan Udlændinge- og Integrationsministeriet er kommet frem til dette tal.

Dansk Flygtningehjælp tilbyder på vores Lærdansk sprogcentre danskkurser på alle niveauer for internationale borgere fra analfabeter til akademikere, hvorfor vi har en bred erfaring med undervisning af udenlandske arbejdstagere og studerende.

Dansk Flygtningehjælp har derfor lavet en undersøgelse på 12 af vores sprogcentre – herunder de store centre i Aarhus, Odense og Herning. Her angiver omkring 30 pct. af de adspurgte kursister, at de er parate til at betale den foreslåede deltagerbetaling. Omsat til faktiske tal svarer det til, at omkring 25.000 personer fra den 1. juli 2018 eller snarest herefter kan forventes ikke at være i stand til at deltage i danskundervisning.

Uddannelsesforbundet har lavet en lignende undersøgelse blandt S-kursister på 11 sprogskoler. Her svarer 69 pct. af kursisterne, at de ikke kan betale 2000 kr. for hvert modul i dansk. Fire ud af fem i undersøgelsen svarer, at de har planer om at blive i Danmark på længere sigt.

Udlændinge- og Integrationsministeriets tal på udlændingeområdet for 2017 viser, at der var i alt 66.288 personer, som fik opholdstilladelse på baggrund af erhverv (12.749), studie (15.302) og fra EU/EØS (38.237) inklusiv medfølgende familie og personer med tilstrækkelige midler til at være selvforsørgende. Det er således en relativ stor gruppe borgere, der vil blive berørt af en kommende delvis deltagerbetaling på danskundervisningen.

Konsekvenser af deltagerbetaling

Alt tyder således på, at der vil være en stigende gruppe udenlandske arbejdstagere og studerende, som opholder sig i Danmark uden at kunne tale dansk. Deres muligheder for fortsat at kvalificere sig og blive fastholdt på det danske arbejdsmarked forringes. Udenlandske studerendes muligheder for at træde ind på det danske arbejdsmarked efter endt uddannelse begrænses.

Udenlandske arbejdstagere med høje uddannelser og velbetalte faste jobs kan muligvis godt betale 12.000 kr. plus depositum for en danskuddannelse. Men for lavtlønnede arbejdstagere, studerende eller medfølgende familie vil det være et stort beløb, som formentlig vil afholde mange for at fortsætte eller starte danskundervisningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriets statistik på udlændingeområdet i 2016 og 2017 viser, at en stor del af opholdstilladelser på erhvervsområdet gives til udenlandsk arbejdskraft fra Rumænien, Polen og Litauen, der typisk arbejder i lavtlønnede jobs.

En analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (EA) fra januar 2018 viser, at der er store lønforskelle for nytilkommen arbejdskraft i Danmark. Blandt den nytilkomne arbejdskraft fra Østeuropa er 3/4 beskæftiget inden for de tre brancher "landbrug, skovbrug og fiskeri", "handel og transport mv." og "erhvervsservice" og har en gennemsnitlig lønindkomst på 18.200 kr. om måneden. Det vil uden tvivl være en stor udgift for denne gruppe at betale for danskundervisning.

Implementering og administration af deltagerbetalingen

I lovforslaget foreslås det, at proceduren for opkrævning af deltagerbetaling følger samme systematik som opkrævningen af depositum, og Udlændinge- og Integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler for opkrævning og administration af deltagerbetaling.

Dansk Flygtningehjælp oplever, at der indføres mange ændringer af lovgivningen på danskuddannelsesområdet. Inden for det seneste år er der alene i forhold til S-kursisterne indført depositum, klippekort og nu delvis brugerbetaling. Ændringerne indføres med forskellige implementeringsdatoer og indføres i forskellig takt med udgangspunkt i forskellige principper. Fx gælder kravet om depositum alene for nye kursister, der starter danskuddannelse efter implementeringsdatoen, mens klippekort og deltagerbetaling (som foreslået her) gælder for nye kursister fra startdatoen efter den 1. juli 2018 og for eksisterende kursister efterhånden, som de består en modultest og rykker op til næste modul.

Dansk Flygtningehjælp foreslår, at der indføres samme implementeringslogik for de to betalingselementer: depositum og delvis deltagerbetaling. I modsat fald vil der i en årrække være et utal af kombinationsmuligheder, hvor nogle kursister skal betale depositum og deltagerbetaling, andre alene deltagerbetaling og enkelte selvforsørgende kursister ingen af delene. Dette vil besværliggøre en i forvejen vanskelig administration

af betalingerne, og det vil i særdeleshed gøre det svært at forklare den differentiering overfor en kursistgruppe med begrænsede dansksproglige færdigheder.

Dansk Flygtningehjælp vil desuden pege på, at disse nye tiltag, som sprogcentrene pålægges at administrere, forrykker grundlaget for de kontrakter som de private sprogcentre har indgået med de driftsansvarlige kommuner.

I lovforslaget skønnes det, at det vil medføre marginalt øget administration. Beregninger på vores Lærdansk centre viser imidlertid, at administrationen af den foreslåede deltagerbetaling vil koste ca. 100 kr. pr. ekspedition, administration af depositum koster ca. 200 kr., da der både skal ind- og udbetales, mens klippekortet kan administreres for ca. 50 kr. pr. klip. I de oplyste omkostninger er medtaget både selve administration og vejledning af kursisten. Der gøres i den forbindelse opmærksom på at en række af kursisterne alene benytter udenlandske banker. Det betyder i praksis, at det seneste års øget administration hos sprogcentrene vil medføre en samlet ekstraomkostning på ca. 400 kr. pr. S-kursist eller for ca. 10.000 kursister – som vi vurderer, der vil være på alle landets sprogcentre med alle ordningerne fuldt implementeret – ca. 4 mio. kr. oven i øvrige omkostninger. Dansk Flygtningehjælp kan således ikke genkende bemærkningernes vurdering af ”yderst begrænset ekstra administration for sprogcentrene”.

Dansk Flygtningehjælp vil derfor foreslå, at sprogcentrene kompenseres for de påførte ekstraomkostninger så fx 10 pct. af deltagerbetalingen tilfalder sprogcentret til dækning af de ekstra omkostninger.

I lovforslaget foreslås, at deltagerbetalingen implementeres fra den 1. juli 2018. Vores erfaring er, at en sikker administration af ordningen forudsætter, at der er et administrativt system til stede, der kan håndtere de mange tusinde betalinger. Erfaringerne fra tidligere lovændringer og udvikling af systemer til håndtering heraf har vist, at det er vanskeligt at udvikle, teste og implementere nye systemer på ganske få måneder. Lovforslaget forventes fremsat i maj 2018 med ikrafttrædelse fra den 1. juli 2018. Dansk Flygtningehjælp vil derfor anbefale, at implementeringen udsættes indtil, der er et sikkert system til håndtering af det.

FVU som erstatning for danskuddannelse

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det forventes, at en del af målgruppen i fremtiden vil vælge forberedende voksenundervisning (FVU) i stedet for danskuddannelse.

Danskuddannelse er et prøveforberedende tilbud særligt udviklet til udlændinge i Danmark, der skal tilegne dansk som andetsprog. FVU er grundlæggende et undervisningstilbud til voksne, der ønsker at blive bedre til at læse, stave eller skrive. Undervisningen kan afsluttes med prøve. Der er et mere begrænset mundtligt element på FVU i starten. Det forekommer derfor uhensigtsmæssigt, at der med den delvise deltagerbetaling opbygges et incitament til, at den enkelte kursist skal vælge et

undervisningsforløb, der ikke er udviklet til den pågældendes behov og fravælge et forløb, der netop er målrettet kursistens kommunikative behov.

Der er desuden et optagelseskrav på FVU, hvor kursister skal tale og forstå basalt dansk og have bestået bestemte moduler på danskuddannelserne eller have et tilsvarende danskniveau for at blive optaget. Det er således ikke alle udenlandske arbejdstagere eller studerende, som kan optages efter de nugældende regler.

Danskuddannelsens betydning for opholdsretten

Danskuddannelsernes afsluttende Prøve i Dansk 2 eller Dansk 3 er en del af kravene for at opnå det fuldgyltige medborgerskab i form af en tidsubegrænset opholdstilladelse og dansk indfødsret. I den kommende reform af ægtefællesammenføring, som er sendt i høring, skærpes kravet til danskundskaber yderligere for den herboende reference.

Modsatrettede incitamerter

Sprogcentre er via modultakstsystemet underlagt en incitamentsstruktur om at skabe resultater hurtigst muligt. Kursister vil med den foreslåede deltagerbetaling derimod have et incitament til, at gebyret indeholder mest mulig undervisning og dermed vente længst muligt med at betale et nyt gebyr på et nyt modul. Langt de fleste kursister vil således være mere optaget af at lære mest muligt brugsdansk frem for at komme gennem alle moduler og afslutte med en prøve.

Dansk Flygtningehjælp vil gerne opfordre Udlændinge- og Integrationsministeriet til at overveje om de forskellige betalingsordninger og incitamentsstrukturer kan harmoniseres, så det fx tydeliggøres, hvad en kursist kan forvente at få for sit gebyr.

Dansk Flygtningehjælp har forståelse for, at der er behov for at øge incitamentet for at lære dansk, begrænse fravær og frafald for denne gruppe. Vi mener dog ikke, at det er den rigtige måde at gøre det på, da det er afgørende for den enkelte, arbejdsgiverne og for samfundet som helhed, at alle borgere har muligheden for at lære et minimum dansk uden betaling. Dansk Flygtningehjælp bidrager gerne med vores erfaringer og kommer med andre ideer til at styrke incitamentet til at gennemføre en danskuddannelse for de selvforsørgende.

Situationer, som ønskes præciseret i en bekendtgørelse eller vejledning

- 1) Hvordan håndteres deltagerbetalingen, hvis en S-kursist flytter kommune og sprogcenter midt i et modul?
- 2) Hvordan kan det modtagende sprogcenter og den modtagende kommune vide, om der er gennemført deltagerbetaling?
- 3) Hvis en S-kursist skifter danskuddannelse - og som ofte flytter en danskuddannelse op og går et modul ned – skal S-kursisten så betale en ekstra deltagerbetaling og således betale fx 7 gange 2.000 kr.? En sådan praksis vil bl.a. få betydning for unge analfabeter, der starter på danskuddannelse 1 men ofte viser at have potentiale til at gennemføre en danskuddannelse 2.
- 4) Danskuddannelse er et område præget af kommunale udbud og hvert år sker der på landsplan 2-5 ændringer i leverandørvalget. Dette peger på et behov for, at det

regelsættes, hvad der skal ske med deltager- og depositumindbetalinger i denne situation.

- 5) En del private leverandører agerer på markedet for danskuddannelse, og det er ikke alle, der har lige stor soliditet. Hvordan er den enkelte deltager sikret mod at betale deltagergebyr, hvis en leverandør går konkurs, mens kursisten er midt i et modul?
- 6) Hvad sker der i forhold til deltagerbetaling for kursister, som bevæger sig frem og tilbage mellem at være I-kursister og S-kursister?

Forventet provenu

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det forventes at indebære et provenu på 43 mio. kr. i 2018, 154 mio. i 2019, 145 mio. kr. i 2020 og 147 mio. i 2021, når merudgifterne til forberedende voksenuddannelse (FVU) er fratrukket.

Dansk Flygtningehjælps undersøgelse blandt nuværende S-kursister indikerer, at indtægten på deltagerbetaling vil blive væsentligt lavere, men besparelsen på adfærdsregulerende ændring væsentligt højere. Det må samtidig forventes, at merudgifter til FVU kan lægge sig en del højere, da flere vil vælge at starte her, hvis det er muligt at blive optaget.

Dansk Flygtningehjælp vil gerne påpege, at deltagerbetaling på danskuddannelse er muligvis en besparelse her og nu, men det kan samlet set blive samfundsøkonomisk dyrere på længere sigt på grund af ringere vilkår for udenlandsk arbejdskraft m.fl., og de følgerikninger vi historisk og erfaringsmæssigt kender til, når større befolkningsgrupper ikke taler sproget tilstrækkeligt godt.

Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft og studerende

I Danmark har vi en række erhvervsordninger for at fremme rekruttering af udenlandsk arbejdskraft og studerende fx beløbsordningen, fast-track-ordningen, positivlisten, forskere og undervisere, landbrug.

Ifølge Beskæftigelsesministeriet m.fl. befinder vi os i en tid med den højeste beskæftigelse nogensinde og i et opsving, hvor vi skal være opmærksomme på at mangel på arbejdskraft kan bremse for højkonjunktoren. Der er begyndende tegn på mangel på arbejdskraft i flere brancher. Regeringen har lagt op til, at Folketinget vil intensivere arbejdet for at gøre det lettere for danske virksomheder at rekruttere og fastholde udenlandsk arbejdskraft.

Set i det lys mener Dansk Flygtningehjælp, at det er centralt, at der er gode betingelser for udenlandske arbejdstageres og studerendes mulighed for at modtage danskundervisning uden egenbetaling. Lovforslaget vil efter vores vurdering ikke bidrage positivt til virksomheders nuværende og fremtidige rekrutteringsbehov og fastholdelse af udenlandske arbejdskraft.

Dansk spiller en central rolle for udenlandske arbejdstagere, studerende og deres medfølgende families trivsel og deltagelse i hverdagslivet og har derfor betydning for, hvor godt de falder til i Danmark. Sproglige kompetencer er også med til at sikre en stabil

arbejdsmarkedstilknytning, mobilitet mellem stillinger, mulighed for at påbegynde og gennemføre opkvalificering i form af faglige kurser.

For nogle arbejdstagere og studerende er arbejdssproget engelsk, men det ændrer ikke på, at der er behov for at lære et basisdansk i forhold til deltagelse i hverdagslivet fx i børnenes daginstitution og skole, hos læge, i butikker og i relation til danskere. Beherskelse af dansk er et centralt middel til en vellykket integration, og danskundskaber er netop en af regeringens 9 målsætninger for integrationsindsatsen, som det fremgår af Det Nationale Integrationsbarometer.

3) Afsluttende bemærkninger

Dansk Flygtningehjælp vil opfordre til, at lovforslaget genovervejes nøje, da det vil have en række konsekvenser, som er bekymrende både i forhold til den enkelte medborgers mulighed for at blive en del af det dansksproglige fællesskab, blive godt integreret på arbejdsmarkedet og tage aktivt del i hverdagslivet herunder børns institutions- og skoleliv, forenings- og civilsamfundet.

Derudover kan lovforslaget ligeledes have konsekvenser for danske virksomheders fremadrettede mulighed for at rekruttere og fastholde udenlandsk arbejdskraft, studerende og deres medfølgende familier.

Dansk Flygtningehjælp er enige i, at der skal arbejdes videre med at øge de selvforsørgede kursister incitament til at starte og gennemføre en danskuddannelse. Vi mener derimod ikke, at det er det rette initiativ, hvis vi holder fokus på danskuddannelseslovens formål og den generelle målsætning om integration på kort og lang sigt.

Dansk Flygtningehjælp har som landets største udbyder af danskuddannelse til internationale kursister mangeårig erfaring med at undervise udenlandske arbejdstagere og studerende på vores Lærdansk sprogcentre. Vi står naturligvis til rådighed for yderligere drøftelse af lovforslagets konsekvenser og mulige alternativer i forhold til at styrke incitamentet til at lære dansk blandt denne målgruppe.

Med venlig hilsen



Christian Friis Bach
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
E-mail: christian.friis.bach@drc.dk
Direkte tlf. +45 3373 513