

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

28.2.2017

Høring vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. og forskellige andre love (Mere virksomhedsrettet danskuddannelse til voksne udlændinge, krav om mellemkommunal aftale ved midlertidig boligplacering af flygtninge i en anden kommune mv.)

Ministeriet har d. 3. februar 2017 sendt forslag til ovennævnte lov i høring med frist for bemærkninger den torsdag d. 2. marts 2017.

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger i det følgende høringssvar vil dels bygge på organisationens flygtningemandat, dels vores mangeårige erfaring som udbyder på danskuddannelsesområdet (Lærdansk).

1. Generelle bemærkninger

Sammenhæng mellem danskuddannelse og beskæftigelsesrettet opkvalificering

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at man med lovforslaget sigter efter at øge fokus på de sproglige kompetencers betydning for arbejdsmarkedsintegrationen. Særligt efter indførelsen af kravet om tidlig og hyppig virksomhedsplacering for jobparate under integrationsloven, er der et stort behov for, at danskuddannelsen understøtter, at disse forløb bliver konstruktive og bidrager til en reel arbejdsmarkeds-tilknytning.

Det er vores oplevelse, at de nyankomne flygtninge deler lovgivers ambition og ønske om at blive i stand til så hurtigt som muligt at blive selvforsørgende i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp mener, at det i den forbindelse fortsat er vigtigt, at danskuddannelsen fastholdes – også udover de første moduler der potentielt kan gøre en flygtning i stand til at opnå sin første arbejdsmarkedstilknytning. Der kræver sproglig opkvalificering, hvis det reelt skal være muligt for flygtninge:

- At bevare en stabil arbejdsmarkedstilknytning på det danske arbejdsmarked, hvor f.eks. skriftlige danskkompetencer er en forudsætning i mange – også ufaglærte – stillinger.
- At sikre mobilitet mellem forskellige stillinger og arbejdsområder på et arbejdsmarked, hvor særligt ufaglærte stillinger er behæftet med en vis ustabilitet.
- At have mulighed for at påbegynde og gennemføre opkvalificering i form af kurser over til ordinære uddannelsesforløb – et tiltag vi ved øger beskæftigelsesfrekvensen på længere sigt.

For nogle flygtninge, særligt de unge, er uddannelse vejen til at få en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet. I den forbindelse er det afgørende, at det fulde uddannelsesforløb er gennemført.

Danskuddannelse som et selvstændigt mål i forhold til opholdsretlige bestemmelser

I de indledende bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at danskuddannelserne har, og fortsat skal have, betydning for muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse og indfødsret. Lovforslaget ændrer heller ikke ved slutniveauet for de afsluttende danskprøver.

Videre fremgår det af bemærkningerne, at danskundervisning skal være et middel til en vellykket integration, men ikke et mål i sig selv. Dansk Flygtningehjælp er enig i, at den sproglige opkvalificering må have det primære sigte at bidrage til den enkelte flygtnings positive integrationsforløb. Dog finder vi, at så længe man anvender de afsluttende prøver som en del af kravene for at opnå det fuldgyldige medborgerskab i form af en tidsubegrænset opholdstilladelse og indfødsret, må man rimeligvis erkende, at en afsluttende prøve for den enkelte flygtning kan være et selvstændigt mål for danskuddannelsen.

Dansk Flygtningehjælp mener derfor også, at man på den baggrund fortsat må sikre, at der fokuseres på, at flygtninge får vejledning om muligheden for at færdiggøre danskundervisningen og tilskyndes til dette.

2. Bemærkninger til enkelte elementer i lovudkastet

Timeloft for kursister under integrationsprogrammet:

Det fremgår af lovforslaget, at ministeriets analyse af danskuddannelsen bl.a. viser, at et danskuddannelsesstilbud med mange ugentlige undervisningstimer ikke giver en hurtigere progression. Dansk Flygtningehjælp har samme erfaring med at læringseffekten af de sidste timer ikke er påviselig. Vi finder det således velbegrunderet at indføre et fleksibelt loft over det ugentlige timetal.

Det er dog samtidig vores erfaring, at nogle flygtninge slet ikke bliver tilbudt danskuddannelse som en del af deres integrationsprogram, men bliver henvist til at modtage undervisning udover en f.eks. 37 timers ugentlig praktik, hvorved det samlede integrationsprogram overstiger en almindelig arbejdsuge. I forlængelse af denne erfaring kunne vi ønske, at det maksimale omfang af integrationsprogrammet i sin helhed præciseres.

Målrkning af den statslige finansiering af danskuddannelserne:

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at man på baggrund af en gennemført analyse af omkostningerne på danskuddannelsesområdet finder det relevant at nedjustere rådighedsloftet for udgifterne til integrationsprogrammer. Det anføres i den forbindelse, at udgifter til danskuddannelse i praksis udgør den væsentligste del af kommunernes udgifter til integrationsprogrammer.

Det foreslås, at rådighedsloftet nedjusteres fra 76.635 kr. til 36.053 kr. pr. helårsperson.

Det anføres ligeledes, at området er budgetgaranteret, hvorfor kommunerne fortsat under ét vil blive fuldt kompenseret for udgifterne til området.

Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at en så kraftig reduktion af rådighedsbeløbet også vil påvirke finansieringen af den del af integrationsprogrammet, der ligger udover danskuddannelsen, nemlig den øvrige beskæftigelsesrettede indsats. Det harmonerer efter vores opfattelse ikke med ambitionen om at prioritere indsatsen for arbejdsmarkedsintegrationen af flygtninge.

Når finansieringen går fra at være målrettet en specifik indsats til at være en del af den overordnede kommunaløkonomiske ramme, risikerer den beskæftigelsesrettede indsats for nyankomne flygtninge herudover at skulle konkurrere med mange andre kommunale indsatsområder. Dette i en situation hvor landets kommuner må prioritere benhårdt.

Vi mener, at der i den forbindelse er særligt grund til at være opmærksom på, hvordan indsatsen overfor de mest udsatte flygtninge – de aktivitetsparate – varetages fremadrettet, idet der ikke i de nuværende bestemmelser i integrationsloven findes krav om omfang og varighed af tilbud til denne målgruppe.

Dansk Flygtningehjælp vil i forlængelse heraf gerne opfordre til, at der som en del af lovbehandlingen indgår en vurdering af kommunernes

samlede udgifter til integrationsprogrammet sammenholdt med den foreslåede finansiering.

Indskrænkning af forlængelsesmuligheder for S-kursister

Dansk Flygtningehjælp er skeptisk over for indskrænkningen af forlængelsesmuligheden af danskuddannelsesretten for S-kursister. Vi vurderer, at det i en række tilfælde vil betyde, at kursister, der i øvrigt passer deres danskuddannelse og samtidigt et arbejds- og familieliv, vil være i risiko for at miste retten til at gøre danskuddannelsen færdig til prøveniveau.

Dansk Flygtningehjælp vil derfor foreslå, at der bliver mulighed for forlængelse ved f.eks. barsel og længerevarende arbejds- og studieophold i udlandet, ligesom der i disse tilfælde bør skabes mulighed for at holde pause midt i klippet, uden at klippet dermed tabes.

Kommentarer af teknisk/administrativ karakter

Som nævnt indledningsvist, bygger dette høringssvar på Dansk Flygtningehjælps sprogskole Lærdansk's mangeårige erfaring som landets største udbyder af danskuddannelse. Den resterende del af høringssvaret er i forlængelse heraf koncentreret om de mere tekniske og administrative konsekvenser, som lovforslaget har.

Ikrafttrædelse

Det fremgår, at de fleste elementer i lovforslaget planlægges til implementering pr. 1. juli 2017. Det er Dansk Flygtningehjælps vurdering, at en række af ændringerne kræver grundig forberedelse for at kunne virke som tiltænkt. Dette gælder bl.a. omlægning af danskuddannelsens startmoduler, nye fagbeskrivelser, nye modultest og etablering af system til opkrævning og udbetaling af deposita. Dansk Flygtningehjælp vil derfor foreslå, at implementeringsdatoen generelt rykkes til 1. januar 2018, da dette vil give fornøden tid til udarbejdelse af lokale læseplaner, omlægning af IT-understøttelse, etablering af fornødne administrative systemer og vejledning af S-kursisterne om deres nye vilkår med depositum og klippekort.

Ophør af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at der etableres én indgang til danskundervisningen, og at denne medtager de arbejdsmarkedsrettede elementer fra den arbejdsmarkedsrettede danskuddannelse. Vi vil opfordre Ministeriet til i god tid inden implementeringen at have beskrevet overgangen fra arbejdsmarkedsrettet danskundervisning til danskuddannelse for kursister, der allerede er i gang med arbejdsmarkedsrettet dansk, herunder hvordan situationen for kursister, der er midt i et arbejdsmarkedsrettet forløb på skæringsdatoen, håndteres.

Øget mundtlighed på modul 1 og 2 samt generelt øget vægt på beskæftigelsesrelaterede temaer

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at mundtligheden vægtes højere på begyndermodulerne, og at de beskæftigelsesrettede elementer generelt betones kraftigere i danskuddannelsesforløbet.

For at få den fornødne effekt af omlægningen vil vi anbefale, at fagbeskrivelse og reviderede modultest er ude i god tid, så sprogcentre har reel mulighed for at have udviklet nye materialer og metoder til lovens implementering.

Da der er tale om relativt store omlægninger i lokale læseplaner og undervisernes praksis, vil vi erfaringsbaseret vurdere, at der bør være mindst tre måneder mellem udsendelse af fagbeskrivelser mv., og implementering af de nye vilkår.

Klippekort for S-kursister

Dansk Flygtningehjælp ser positivt på grundmodellen med klippekort og mulighed for pauser undervejs.

Den foreslåede model forekommer imidlertid ufleksibel, og der er følgende behov for en grundig ministeriel vejledning, så det bliver muligt at håndtere i praksis, herunder at yde kvalificeret vejledning til kursisterne

- Ministeriet fastsætter – jf. lovforslaget – klip-længder i forhold til de enkelte moduler. Disse bør fastsættes, så der er mulighed for en vis overskridelse, så kursister, der i øvrigt følger et normalt forløb, ikke bliver fanget ved en hændelig overskridelse og dermed de facto mister deres danskuddannelsesret.
- Der bør etableres en vis mulighed for at overføre uforbrugt tid fra det ene klip til det næste. Ellers vil en kursist, som har en beskedent overskridelse på et enkelt modul, men som ellers ligger inde for "klippetiderne", miste muligheden for at gennemføre en hel danskuddannelse.
- Der bør fastsættes helt faste regler for, hvornår en kursist kan tage pauser uden at det tæller af "klip-tiden".

Det foreslås, at der under bestemte forudsætninger bliver mulighed for at holde pause midt i modulerne uden, at klippet tæller videre før tilbagevenden. En del arbejdskraftindvandrere sendes i perioder på arbejde ved virksomhedens udenlandske enheder. Hvis disse ikke får mulighed for at holde pause uden for modulsift, vil de reelt miste muligheden for at tage en hel danskuddannelse.

Depositum for S-kursister

Det er Dansk Flygtningehjælps vurdering, at det vil blive en stor administrativ opgave for sprogcentrene at indføre depositum-ordningen, og vi deler således ikke vurderingen af de økonomiske konsekvenser, som den fremgår af lovforslaget. Det er ikke vores opfattelse, at der er tale om en marginal konsekvens.

Der er tale om, at over halvdelen af den samlede kursistgruppe skal opkræves depositum ved hver modulopstart. Alene for Lærdansk vil der anslået være tale om håndtering af ca. 15.000 depositum-behandlinger årligt. Da Lærdansk håndterer ca. 25 % af den samlede danskuddannelsesaktivitet, vil der på landsplan være tale om ca. 60.000 årlige betalinger.

Det foreslås, at implementeringen af depositumordningen udsættes til 1. januar 2018 – og gerne med implementering samtidigt med klippekort-modellen, da der er tale om to nye tiltag for den samme kursistgruppe. Hermed bliver der tid til at få etableret et effektivt system til håndtering af betaling og tilbagebetaling.

Der bør i forbindelse med tilbagebetaling sikres sprogcentrene adgang til at benytte NEM-konto.

Den foreslåede lovtekst og bemærkningerne lægger op til, at sprogcenteret skal tilbagebetale ved hver bestået modultest uanset, om kursisten umiddelbart fortsætter på næste modul hos samme leverandør. Det bør af administrative grunde, for at minimere risikoen for fejl samt for at sikre flow i kursisternes uddannelsesforløb, ændres, så depositum kan blive stående, såfremt kursisten umiddelbart fortsætter hos samme leverandør.

Den administrative belastning og dermed de samlede økonomiske konsekvenser vil blive væsentligt reduceret, hvis der alene skal tilbagebetales depositum, når:

- Kursisten består afsluttende prøve
- Holder pause eller ophører efter bestået modultest
- Skifter leverandør efter bestået modultest.

Ændring i krav til lærerkompetencer

Dansk Flygtningehjælp ser positivt på, at den særlige uddannelse til området gøres mere praksisrettet.

Vi finder det imidlertid væsentligt at sikre, at indgangsniveauet fortsat er sprogligt kvalificeret og foreslår derfor, at de nuværende minimumsindgangskrav til uddannelsen fastholdes som linjefag i sprog/bachelor i sprog.

Dansk Flygtningehjælp vil endvidere foreslå, at Ministeriet fastsætter overgangsordninger mellem de to uddannelser, så ingen lærere kommer i klemme i forbindelse med ændringen.

Dansk Flygtningehjælp stiller sig gerne til rådighed med vores erfaring i forhold den videre implementering og udarbejdelse af fagbeskrivelser, vejledninger mv.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp

E-mail: andreas.kamm@drc.dk Direkte telefon: 33735130