



NOTAT

Høringssvar til udkast til lovændring om danskuddannelse til voksne udlændinge

KL har den 28. oktober 2010 modtaget udkast til høring af ovennævnte lovudkast med høringsfrist på knap fem dage til den 3. november 2010 kl. 12.

Urimelig kort høringsfrist

KL finder høringsfristen helt uacceptabel kort og skal understrege, at det ikke har været muligt indenfor den korte svarfrist at få lovudkastet behandlet politisk. Der tages derfor forbehold for efterfølgende bemærkninger.

Den uacceptabelt korte høringsfrist skal i øvrigt ses i lyset af, at rapporten med anbefalinger fra den arbejdsgruppe, som har været nedsat af Integrationsministeriet til at vurdere behovet for ændringer i danskuddannelsesloven, afsluttede sit arbejde helt tilbage i december 2008.

Lovudkastet skal - set fra regeringens side - ses som et bidrag til at øge fleksibiliteten og effektiviteten i danskuddannelserne gennem en tilpasning af lovgivningen til et ændret indvandningsmønster, hvor langt de fleste ny-ankomne udlændinge i dag er arbejdstagere, internationale studerende eller andre udlændinge, der ikke modtager offentlig forsørgelse.

En gennemførelse af lovforslaget vil - efter Integrationsministeriets skøn - medføre offentlige besparelser på 241,5 mio. kr. over en fireårig periode.

Intentionerne gode - løsningerne mindre gode

KL er enig i behovet for, at der sker en justering af danskuddannelsesloven,

Den 3. november 2009

Jnr 05.06.02 K04
Sagsid 000210376

Ref BIR
bir@kl.dk
Dir 3370 3800

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Tlf 3370 3370
Fax 3370 3371

www.kl.dk

1/9

så manglende muligheder for at få et relevant og kvalificeret tilbud om danskundervisning ikke udgør en barriere for at integrere udlændinge og fastholde kvalificeret udenlandsk arbejdskraft i Danmark.

Den omtalte arbejdsgruppes anbefalinger, som lovudkastet til dels bygger på, havde to centrale forslag til at gøre danskundervisningen mere fleksibel: 1) indførelse af et særligt tilbud om intro-dansk til udenlandsk arbejdskraft og 2) et forslag om at erstatte den nuværende 3-årige uddannelsesret med en mere fleksibel klippekortsmodel.

Det foreliggende lovudkast har kun medtaget det første af de to centrale forslag og imødekommer derfor kun delvist behovet for en tilpasning af lovgivningen til de aktuelle udfordringer.

Samtidig rummer lovudkastet forslag, der på visse områder vil hæmme udvikling og dynamik på området. Hertil kommer, at lovudkastet ikke bidrager til regelforenkling men tværtimod pålægger kommuner og udbydere øgede administrative opgaver.

Høringssvaret gennemgår i det følgende tre hovedproblemer ved den nuværende danskuddannelseslov:

- Begrænsning af uddannelsesretten til 3 år
- Den ufleksible ramme i det ordinære uddannelsestilbud
- U hensigtsmæssige konkurrencevilkår

Efter en gennemgang af de tre hovedproblemer, følger bemærkninger til de enkelte forslag til lovændring.

Begrænsning af uddannelsesretten til 3 år

(jf. arbejdsgruppens forslag om indførelse af en klippekortmodel)

Med den nuværende lov om danskuddannelse, der trådte i kraft den 1. januar 2004, blev der indført en begrænsning på 3 år i retten til at modtage tilbud om danskuddannelse.

Baggrunden for begrænsningen til 3 år var et ønske om, at udlændinge hurtigst muligt får lært dansk for at de dermed lettere kan blive selvforsørgende og aktive medlemmer i det danske samfund. Den målgruppe, som loven især havde sigtet på, var flygtninge og familiesammenførte.

Intentionen om hurtigt at få lært dansk var - og er - god. Begrænsningen på 3 år har imidlertid medført især to problemer:

For det første er rammen ufleksibel og passer ikke til den meget forskellige målgruppe, som i dag har brug for danskundervisning. Langt de fleste er i dag selvforsørgere og ude på det danske arbejdsmarked. De vil have svært ved at fastholde denne tilknytning, hvis ikke danskundskaberne holdes ved lige eller forbedres.

Et eksempel: Danmark har modtaget burmesiske flygtninge, som meget tidligt er kommet i arbejde og kun har mulighed for at deltage i få timers aftenundervisning om ugen. De vil ikke indenfor en 3-årig periode kunne nå at lære tilstrækkeligt dansk. De bliver så at sige straffet for at arbejde, idet deres muligheder for at lære dansk er langt ringere end den er for de, der ikke er i arbejde.

Et andet eksempel er de internationale studerende, der kommer til landet for at deltage i et engelsksproget studium, færdiggøre en P.hd.-afhandling eller lignende. De har ikke nogen speciel grund til fra start at bruge tid på at lære dansk mere end på et helt grundlæggende niveau. Det er ikke formålet med deres ophold. Imidlertid udgør de en potentiel værdifuld ressource for Danmark, hvis de kan motiveres til at blive efter studiet. Ofte vil den 3-årige ret til danskuddannelse imidlertid på det tidspunkt være opbrugt, og de manglende danskundskaber bliver da en afgørende barriere for at fastholde dem som kvalificeret udenlandsk arbejdskraft.

For det andet fører forlængelsesbestemmelserne til et omfattende administrativt arbejde i kommunerne ved behandlingen af ansøgninger om forlængelse. Det skal dokumenteres, om der har været tale om sygdom, arbejde m.v., og derefter skal det vurderes, om dette forhold har været af en sådan karakter, så den enkelte udlænding har været afskåret fra at deltage i undervisning fx om aftenen.

Den tidligere omtalte arbejdsgruppe i Integrationsministeriet foreslog derfor i enighed, at den treårige uddannelsesret blev erstattet af en mere fleksibel klippekortmodel, der kunne tage højde for, at målgruppens vilkår er forskellige.

Modellen kunne fx udformes som et klippekort med et antal klip (fx 6 svarende til antallet af moduler på en danskuddannelse) og en udløbstid for hvert klip (fx 1 år efter start på klippet).

En sådan model ville betyde, at de udlændinge, der er på arbejdsmarkedet og dermed kun har mulighed for at deltage i et mindre omfangsrigt tilbud, alligevel ville få lært dansk. Modellen ville også betyde, at internationale studerende kunne deltage i undervisning, når og hvis det blev relevant i forhold til en mere fast arbejdstilknytning til Danmark.

I forhold til ønsket om, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte hurtigt får lært dansk, vil der ikke være grund til bekymring, idet de alligevel vil være omfattet af en integrationskontrakt med pligt til at deltage i undervisning.

Det er med stor undren, at KL har konstateret, at dette forslag ikke er medtaget i lovudkastet til ændring af danskuddannelsesloven.

KL foreslår, at arbejdsgruppens anbefaling om indførelse af en klippekortmodel i stedet for den nuværende treårige uddannelsesret indarbejdes i det lovforslag, som fremsættes for Folketinget.

Alternativt vil KL foreslå, at klippekortmodellen indarbejdes i det lovforslag, som agtes fremsat for Folketinget i 2010 som led i regeringens afbureaukratiseringspakke.

Den ufleksible ramme i det ordinære uddannelsesstilbud

(jf. lovudkastets § 16 b om indførelse af introdansk)

Den nuværende danskuddannelse er opbygget som et modulsystem finansieret gennem betaling i form af modultakster. Det modulopbyggede system har været en succes og været én af årsagerne til den effektivisering af danskuddannelserne, som har fundet sted de senere år, jf. evalueringerne af danskuddannelsesloven.

Det modulopbyggede uddannelsessystem har dog haft en række ulemper, idet al undervisning skal tilrettelægges indenfor modulsystemet med tests og afsluttende prøver. Det betyder, at i de tilfælde, hvor det ville give god mening at give et andet tilbud, har loven været en hindring. Det kunne fx være ønsket om at give et særligt arbejdsmarkedsrettet tilbud i forhold til udenlandsk arbejdskraft. Eller et særligt tilbud til ældre udlændinge udenfor arbejdsmarkedet. Eller et særligt tilbud til personer på aupair ophold. Sådanne tilbud har ikke kunnet etableres indenfor de nuværende rammer, idet alle tilbud *skal* holdes indenfor det brede, ordinære tilbud, medmindre der etableres indtægtsdækket virksomhed, som så betales af rekvirenten fx en virksomhed.

Trods mange udbyderes kreativitet og ønske om at imødekomme brugernes behov på trods af lovgivningen, har bestemmelsen om, at al undervisning skal være det brede modulopbyggede tilbud været en barriere for udvikling af målrettede tilbud til udenlandsk arbejdskraft.

En nærliggende mulighed, som KL har peget på i flere omgange, ville have været at give kommuner og udbydere øget frihed til at aftale særlige tilbud, der ikke nødvendigvis var en del af de modulopbyggede danskuddannelser. Det ville have været en enkel og ubureaukratisk måde at dække det behov, som efter lovudkastet nu foreslås dækket af tilbuddet om intro-dansk.

Man ville på denne måde både kunne fastholde kvalitetene ved det ordinære modulopbyggede tilbud samtidig med, at der var den fornødne fleksibilitet til at sammensætte andre mere målrettede tilbud i forlængelse af bl.a. erfaringerne fra den særlige forsøgspulje om Arbejdsmarkedsdansk, som har været finansieret af satspuljemidler.

I stedet for en sådan løsning indeholder lovudkastet et forslag om et særligt arbejdsmarkedsrettet tilbud i form af intro-dansk til udenlandsk arbejdskraft.

KL kan støtte forslaget om indførelse af et særligt arbejdsmarkedsrettet tilbud (introdansk) til udenlandsk arbejdskraft som et skridt i den rigtige retning, når der ikke har kunnet skabes tilslutning til at gøre den generelle ramme mere fleksibel.

Den nye model vil dog kræve øget administration og vejledning i forbindelse med at vejlede borgerne og administrere to forskellige ordninger med hver deres tidsramme, kontrol af hvilke målgrupper der har ret til hvilket tilbud osv.

KL foreslår som led i at begrænse de øgede administrative opgaver at relevante oplysninger i forhold til de enkelte udlændinges opholdsgrundlag og rettigheder gøres tilgængelige for kommuner og udbydere via registeropslag.

Uhensigtsmæssige konkurrencevilkår

(jf. lovudkastets § 11 a om begrænsning af udbydernes etableringsmulighed og § 13, stk. 3 om afskaffelse af de vejledende modultakster).

Der er efter KL's opfattelse især to forhold ved den nuværende danskuddannelseslov, der har bidraget til udvikling af kvalitet og effektivitet på området. For det første den allerede omtalte modulopbyggede uddannelsesmodel med finansiering efter modultakster og for det andet den øgede konkurrence som følge af en udvidelse af kredsen af udbydere, brugen af offentligt udbud og selvforsørgende kursisters ret til frit valg af udbyder.

Imidlertid har der som påpeget i lovudkastet været en mekanisme i den nuværende lov, der har skabt uhensigtsmæssige vilkår for konkurrencen. Selvforsørgende kursister har haft frit valg af udbyder, så længe den valgte udbyder ikke tog en pris, der var højere end de vejledende modultakster, der var fastsat på finansloven.

Problemet med denne bestemmelse har været, at de vejledende modultakster specielt for Danskuddannelse 3 har været højere end de takster, som det har vist sig, at kommunerne kan få undervisningen leveret til enten på eget kommunalt sprogcenter eller gennem driftsaftale med en privat udbyder.

Det betyder, at selvom en kommune, fx efter en udbudsrunde, har indgået driftsaftale med udbyder A om at levere undervisning til en takst under de vejledende takster på finansloven, så kan kommunen være nødsaget til at betale udbyder B en højere takst, fordi der er frit valg for selvforsørgende kursister, så længe taksten ikke overstiger de vejledende modultakster.

Kommunen kan således blive tvunget til at betale en overpris, og det sprogcenter, som ellers har vundet udbudsopgaven bliver udsat for en urimelig konkurrence, idet andre kan operere på markedet og være sikker på at få en højere pris. Det giver et dårligt planlægningsgrundlag og økonomistyring både for kommune og udbyder.

KL kan tilslutte sig forslaget om afskaffelse af de vejledende modultakster på finansloven og dermed også forslaget om, at det ikke længere er de vejledende modultakster, der udgør et udgiftsloft ved kursisters frie valg.

Derimod kan KL ikke tilslutte sig lovudkastets forslag om, at en udbyder kun kan etablere undervisning, der fysisk finder sted inden for kommunens grænser.

I forhold til behovet for fortsat udvikling på området er det væsentligt, at der er en sund konkurrence mellem udbyderne både i forhold til servicering af kursister, virksomheder og kommuner. Det betyder, at det fortsat bør være muligt for en godkendt udbyder at etablere undervisning i en anden kommune end den hjemhørende, hvis det fx er ønsket af en virksomhed eller der er tale om et rimeligt hensyn til kursisterne fx af transportmæssige grunde.

Ligeledes bør det være muligt for en udbyder at indgå aftale fx med en virksomhed, et rekrutteringsbureau, en sygehusregion eller andet om at etablere et sammenhængende undervisningstilbud i forbindelse med rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. En binding til, at det kun kan lade sig gøre, hvis

undervisningen rent fysisk gennemføres i den kommune, hvor udbyderen tilfældigvis er hjemhørende, vil gå stik imod ønskerne om et fleksibelt tilbud.

KL foreslår derfor, at den nuværende mulighed for at tilbyde undervisning uden for hjemkommunen bevares. KL kan samtidig støtte, at der ved frit valg fastsættes et udgiftsloft f.eks. svarende til den pris, som kommunen selv leverer undervisningen til, eller den takst, som betales til en evt. privat udbyder, som kommunen har indgået driftsaftale med.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Ad § 2 b, stk. 1 - Tilbud til personer med opholdstilladelse som au pair

Det foreslås, at personer med opholdstilladelse som au pair kan deltage i to modulers danskundervisning.

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at en person med opholdstilladelse som au pair herefter alene vil have mulighed for at fortsætte undervisningen mod brugerbetaling – og at det skal være hos en privat udbyder.

Det foreslås, at formuleringen ”hos en privat udbyder” udgår, således at der mod brugerbetaling er mulighed for at fortsætte undervisningen hos en godkendt udbyder, hvad enten udbyderen er privat eller offentlig.

Ad § 11 a – Kun undervisning inden for kommunens grænser

Det foreslås, at der etableres samme regler for udbyders ret til etablering af undervisning uden for kommunens grænser uanset om det drejer sig om intro-dansk eller det ordinære uddannelsestilbud, jf. i øvrigt tidligere bemærkninger om, at det fortsat bør være muligt at etablere undervisning uden for hjemkommunen.

Ad § 13, stk. 3 – Opdeling af modultakst i en starttakst og en sluttakst

KL kan tilslutte sig opdelingen af modultakster i to ”rater”, så kommunen ikke skal betale fuld modultakst forud for forløb, der måtte blive afbrudt undervejs. Der er sund fornuft i kun at betale for det, der bliver leveret.

Bestemmelsen om at 2. rate kun udløses efter bestået test eller afsluttende prøve forekommer dog problematisk, idet der vil være forløb, der ikke af-

sluttes med test eller prøve, men hvor kursisten har forbrugt undervisning, der overstiger den betaling, som udbyderen har fået i starttakst. Hvis der er stor usikkerhed om, hvor mange sluttakster en udbyder kan forvente at hjemtage, så vil denne usikkerhed skulle indkalkuleres i starttaksterne. Bestemmelsen vil derfor være udgiftsdrivende.

KL foreslår, at det overvejes, om der kan opstilles andre kriterier for udløsning af sluttakst. KL medvirker gerne i et sådant arbejde.

Ad § 16 b – Arbejdsmarkedsrettet danskundervisning (introdansk)

Af de almindelige bemærkninger til lovudkastet anføres det, at introdansk kan placeres enten på et sprogcenter eller på en arbejdsplads. Begrænsningen til, at undervisningen kun kan finde sted på et af disse steder, er ufleksibel.

Det er kun større virksomheder, der har velegnede undervisningslokaler, hvilket betyder, at undervisning for udenlandsk arbejdskraft på mindre virksomheder kun kan finde sted på et sprogcenter.

Det afgørende må være, at undervisningen finder sted i lokaler, der er velegnede og har en praktisk placering i forhold til deltageres transportmuligheder. Det kan fx være i lokaler i et erhvervsområde, hvor deltagere fra flere virksomheder kan samles. Eller det kan være i lokaler centralt i forhold til offentlige transportmuligheder.

Det foreslås, at formuleringen om, hvor undervisningen skal finde sted, blødes op.

Personkredsen (§ 16 b, stk. 1)

- Hvad gælder for internationale studerende, som må arbejde op til 15 timer om ugen og på fuld tid i juni-august? Er de omfattet af muligheden for at deltage i introdansk?
- Ægtefæller til udenlandsk arbejdskraft er ikke omfattet af muligheden for tilbud om intro-dansk. Hvorfor? Et tilbud om arbejdsmarkedsrettet dansk kunne være relevant, hvis ønskerne om at medfølgende ægtefæller også opnår beskæftigelse skal opfyldes.
- Hvordan er mulighederne for dansk for personer med koncernopholdstilladelse?

Overgang fra intro-dansk til ordinært tilbud (§ 16 b, stk. 8-9)

Det nævnes at der ikke gives kompensation for tabte timer, f.eks. sygdom. Gælder det også barsel? I givet fald vil udlændinge på barsel stilles ringere

ved deltagelse i intro-dansk end ved det ordinære tilbud, hvor uddannelsesretten forlænges ved barsel.

Betaling i forbindelse med flytning (§ 16 b, stk. 10)

Hvad gælder der i de situationer, hvor en udlænding flytter? Man kan meget vel forestille sig et forløb, hvor der er involveret flere kommuner, fx hvor en udlænding 1) anmoder om intro-dansk i A kommune uden at være tilmeldt Folkeregistret, 2) får en midlertidig bolig i B kommune, hvor pågældende tilmeldes Folkeregistret og 3) flytter til en anden bolig i C kommune.

Bemyndigelse til ministeren om at fastsætte nærmere regler (§ 16 b, stk. 13)

I lovbemærkningerne anføres det bl.a. at der påtænkes fastsat regler om udbyders adgang til at kontrollere, at udlændingen ikke modtager forsørgelsesydelse eller har påbegyndt det ordinære uddannelses tilbud. Det kan vel næppe være en privat udbyders opgave at foretage kontrol af, om kursisterne modtager forsørgelsesydelse!

Økonomiske konsekvenser

Integrationsministeriet skønner, at en vedtagelse af lovforslaget vil medføre besparelser på 241,5 mio. kr. over en fireårig periode.

KL er ikke enig i dette skøn og anser det for helt urealistisk. KL tager derfor forbehold for de økonomiske konsekvenser og imødeser nærmere forhandlinger herom.

Med venlig hilsen

Niels Arendt Nielsen

Birger Mortensen