

Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om danskundervisningsområdet

11. januar 2023

Baggrund

Regeringen har med *Trepartsaftale om langsigtede investeringer i voksen-, efter- og videreuddannelse* fra 12. september 2023 forpligtet sig til at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, der skal:

- 1) afdække udfordringerne ved de nuværende danskundervisningstilbud på tværs af Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) og Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort (UIM) og
- 2) opstille og belyse modeller for, hvordan dansktilbuddene bedst udformes og organiseres fremadrettet.

Eksisterende tilbud

Kommunalbestyrelsen har pligt til at tilbyde nytilkomne voksne udlændinge danskuddannelse. Udlændinge har herefter ret til danskuddannelse i op til 5 år. Kommunen kan enten vælge selv at drive et sprogcenter eller at indgå en aftale med en privat aktør om at drive et sprogcenter. I 2022 fandt ca. 60 pct. af den tilbudte danskuddannelse sted på privatejede sprogcentre. Hovedparten (ca. 60 pct. i 2022) af kursisterne er selvforsørgende (såsom EU-arbejdstagere og arbejdstagere fra tredjelande, herunder højtuddannede, og studerende). Beståede danskprøver på visse niveauer er relateret til udlændingeretten, idet de indgår som krav i forhold til fx opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse (TUB) og optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Desuden kan danskuddannelserne bl.a. også være adgangsgivende til at følge anden uddannelse. Nytilkomne flygtninge m.fl., som modtager selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse (SHO-ydelse) har pligt til at følge danskuddannelse som led i selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet. Programmet indgår som en del af den kommunale integrationsindsats, der er reguleret i integrationsloven under UIM. For andre udlændinge er der tale om et frivilligt tilbud.

Der findes også tilbud om danskundervisning i voksen- og efteruddannelsessystemet (VEU-systemet) på BUVM's område. Danskundervisningen tilbydes her bl.a. som led i en generel almen opkvalificering via forberedende voksenundervisning (FVU) og almen voksenuddannelse (avu), hvor målgrupperne både omfatter voksne med dansk herkomst, som fx har svært ved at læse og skrive, og voksne med udenlandsk herkomst. Der er også i regi af arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) en række danskundervisningstilbud. De har primært fokus på tilegnelse af fagsprog og på sproglig understøttelse i forhold til den erhvervsrettede undervisning. Tilbuddene i VEU-systemet er således ikke primært integrationsredskaber målrettet nytilkomne udlændinge, men tilbud der i bred forstand skal understøtte et fleksibelt arbejdsmarked ved at give den ufaglærte og kortuddannede del af befolkningen mulighed for løbende at tilegne sig grundlæggende færdigheder og kompetencer, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet og i samfundet.

AMU-kurser udbydes af erhvervsskoler, AMU-centre og private uddannelsesinstitutioner mv., mens VUC'erne har ansvaret for FVU og avu. Undervisning i FVU kan dog også udbydes af fx sprogcentre, folkeoplysningsforbund, daghøjskoler mv.

Danskundervisningstilbuddene i VEU-systemet benyttes af mange udlændinge sideløbende med – eller i forlængelse af – en danskuddannelse. Der har de seneste år været en markant stigning i antallet af voksne med udenlandsk herkomst, der deltager i danskundervisning i regi af FVU eller avu. Begge tilbud har oplevet et fald i antallet og andelen af voksne med dansk herkomst. Relevante prøver i regi af bl.a. FVU og avu kan anvendes på linje med afsluttende prøver på danskuddannelserne i forbindelse med ansøgning om fx tidsubegrænset opholdstilladelse og optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Udfordringen

På baggrund af analyser og tilbageløb fra sektor og interessenter, er det vurderingen, at der på nogle områder er visse strukturelle udfordringer, som der er behov for at udbore nærmere¹. De udfordringer, som analyser og interessenter peger på, er bl.a.:

- *Manglende sammenhæng mellem tilbud og skæve økonomiske incitamenter*
Flere kursister oplever et gab mellem det dansksproglige niveau, de opnår på danskundervisningstilbuddene, og det dansksproglige niveau, som er en forudsætning for at kunne gennemføre anden efteruddannelse eller opkvalificering. Det forekommer også, at kursister starter på tilbud i det statslige VEU-system uden at have afsluttet danskuddannelsen, hvilket bl.a. kan skyldes skæve økonomiske incitamentsstrukturer, og at tilbuddene udbydes af flere forskellige aktører.
- *Skæv sammensætning af kursister på særligt FVU og avu*
Voksne med udenlandsk herkomst udgør en stadig større andel af kursistgruppen på de almene voksenuddannelses tilbud FVU og avu, selvom tilbuddene oprindeligt var tiltænkt voksne med dansk som modersmål. Der er på begge tilbud sidenhen indført specifikke fag og niveauer, som er målrettet personer med andet modersmål end dansk, men disse dækker ikke fuldt ud behovet, sådan som deltagergrupperne i praksis har udviklet sig. Udviklingen betyder, at voksne med dansk herkomst kan opfatte tilbuddene som mindre relevante, og at der i dag i praksis er et mismatch mellem de lovgivningsmæssige rammer og de faktiske deltagerprofiler.
- *Særlige udfordringer i forhold til de sprogligt svageste kursister*
Nogle af de sprogligt svageste kursister kan have gavn af en mere praksisrettet danskundervisning med et større fokus på at lære relevant hverdagsprog med det mundtlige som løftestang.

¹ Se fx "Evaluering af voksenpædagogiske miljøer på FVU", EVA, 2023; "Eftersyn af almen voksenuddannelse og hf-enkeltfag", BUVM, 2021; "Nye Reformveje 3", Reformkommissionen, 2023; "Brug af forberedende voksenundervisning (FVU)", EVA, 2020.

- *Spredt organisatorisk forankring*

Kommunerne har ansvaret for danskuddannelserne, mens staten har ansvaret for tilbuddene i regi af voksen- og efteruddannelsessystemet. Danskuddannelserne udbydes af kommunale sprogcentre eller af private aktører, som kommunerne indgår aftaler med. De almene efteruddannelsesstilbud udbydes af VUC, folkeoplysningsforbund, sprogcentre osv., mens sprogtilbud i regi af AMU udbydes af erhvervsskoler, AMU-centre mv. Den spredte organisatoriske forankring kan udfordre sammenhæng og overgange m.v. mellem de forskellige tilbud.

Det bemærkes, at også Reformkommissionen i ”Nye Reformveje III” har anbefalet, at der gennemføres en mere grundlæggende undersøgelse af organiseringen og kvaliteten af danskundervisningstilbuddene for voksne på tværs af UIM’s og BUVM’s ressort. Reformkommissionens har derudover præsenteret anbefalinger til en række indholdsmæssige ændringer af danskuddannelserne.

Endelig har Rådet for Voksen- og Efteruddannelse (VEU-rådet) i et brev til børne- og undervisningsministeren fra maj 2022 konstateret, at der eksisterer en række udfordringer på danskundervisningsområdet og opfordret til, at der sættes politisk fokus herpå.

Opgaver

Den tværministerielle arbejdsgruppe skal:

- 1) undersøge og beskrive den organisatoriske og indholdsmæssige sammenhæng mellem de nuværende kommunale danskundervisningstilbud (UIM’s lovgivning) og tilbuddene i voksen- og efteruddannelsessystemet (BUVMs’ lovgivning).
- 2) vurdere den indholdsmæssige kvalitet i forhold til de enkelte målgruppers behov og evt. udfordringer med fravær og frafald på de nuværende tilbud.
- 3) vurdere behovet for justeringer af tilbud mv. i forhold til at understøtte større sammenhæng og målet for den enkelte om beskæftigelse og/eller videre uddannelse.
- 4) undersøge, hvad det har betydet for undervisningens kvalitet at konkurrenceudsætte danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven.
- 5) undersøge udfordringen vedr. ledige udlændinge med et utilstrækkeligt dansk- eller engelskniveau, der er ude over integrationsperioden (de første 5 års ophold) og har vanskeligt ved jobsøgning og kommunikation med virksomheder og samtidig begrænsede muligheder for opkvalificering pga. sproglige barrierer.
- 6) opstille og belyse modeller for et undervisningstilbud, der er mere sammenhængende og målrettet de enkelte målgrupper for undervisningen.
- 7) opstille og belyse modeller for organisering af dansktilbuddene, herunder også finansieringsmodeller. Modellerne skal opstilles med øje for bl.a., at tilbud og organisering skal understøtte kvalitet, fleksibilitet for kommunerne, opfølgning for flygtninge og sammenhæng til integrationsindsatsen.
- 8) belyse fordele og ulemper ved evt. at samle ansvaret for danskundervisningstilbud eller dele heraf organisatorisk.
- 9) på baggrund af pkt. 1-8 komme med anbefalinger til, hvordan dansktilbuddene bedst udformes og organiseres fremadrettet.

Arbejdsgruppen skal basere analyser og vurderinger på eksisterende viden og kan derudover rekvirere nye eksterne analyser. Relevante konkrete anbefalinger og overvejelser fra Reformkommissionen vil også indgå i arbejdsgruppens arbejde. Analyser og anbefalinger samles i en rapport, som afleveres til regeringen med henblik på, at regeringen kan tage stilling til behovet for eventuelle justeringer på området.

Arbejdsgruppens anbefalinger skal holde sig inden for rammerne af *Aftale om en ny arbejdspligt med klare krav til borgere i kontanthjælpsystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne* indgået mellem regeringen, Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti i oktober 2023, hvor det blev aftalt, at Danskuddannelse 1 skal omlægges.

Organisering og medlemmer

Arbejdsgruppen består af Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) (formand), Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM), Finansministeriet (FM), Beskæftigelsesministeriet (BM) og Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM). Øvrige ministerier inddrages efter behov. Arbejdsgruppen sekretariatsbetjenes af Børne- og Undervisningsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet med bidrag fra øvrige relevante ministerier og underliggende myndigheder.

Derudover nedsættes der i tilknytning til arbejdsgruppen en referencegruppe bestående af:

- Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)
- Dansk Arbejdsgiverforening (DA)
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Danske HF og VUC
- Dansk Folkeoplysnings Samråd
- De Danske Sprogcentre
- Danske Erhvervsskoler og Gymnasier
- Danske SOSU-skoler

Referencegruppen skal bidrage med viden fra praksis og på den måde kvalificere analyser af udfordringer og mulige løsninger.

Tidsplan

Arbejdsgruppen nedsættes ultimo 2023 og skal afrapportere til regeringen senest 2. kvartal 2025. Arbejdsgruppen fastsætter selv mødekadence mv.

Økonomi

Arbejdsgruppens anbefalinger skal samlet set som udgangspunkt være udgiftsneutrale. Der er afsat 1 mio. kr. i 2024 til gennemførelse af analyser mv. i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde.